

**Covid19, intervención pública y preferencias redistributivas: un análisis descriptivo del caso español**  
**Covid19, public intervention and redistributive preferences: a descriptive analysis of the Spanish case**

**Mario Ríos Fernández**

**Universitat de Girona; [mario.rios@udg.edu](mailto:mario.rios@udg.edu)**

**Félix Valle Moreno**

**Universitat de Girona**

**Historia editorial**

**Recibido:** [29/03/2021]

**Primera revisión:**  
[06/04/2021]

**Aceptado:**[13/04/2021]

**Publicado:**[30/06/2011]

**Palabras clave**

Redistribución; Pandemia;  
Opinión Pública; Desigualdad Social; Política Social; Preferencias.

**Resumen**

La pandemia de COVID19 ha comportado grandes cambios en la sociedad. La fuerte intervención de los poderes públicos en la crisis sanitaria y el impacto social que esta ha provocado con el aumento de la pobreza y la desigualdad son factores que pueden originar un conflicto social en torno a la redistribución de ingresos y de riqueza. El presente artículo pretende discernir desde un estudio del comportamiento de la opinión pública basándose en los Estudios de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS si se ha producido un cambio en el apoyo al fortalecimiento del Estado de bienestar, en cuestiones fiscales y en la prestación de servicios públicos y la capacidad de redistribución de las instituciones públicas

**Abstract**

The COVID19 pandemic has brought great changes in society. The strong intervention of the public powers in the health crisis and the social impact that this has caused with the increase in poverty and inequality, are factors that can originate a social conflict around the redistribution of income and wealth. This article aims to discern from a study of the behavior of public opinion based on the Public Opinion Studies and Fiscal Policies of the CIS if there has been a change in support for strengthening the Welfare State, in fiscal matters and in the provision of public services and the redistribution capacity of public institutions.

**Keywords**

Redistribution; Pandemic;  
Public opinion; Social inequality; Social policy; Preferences

Ríos Fernández,, M. & Valle Moreno, F. (2021). Covid19, intervención pública y preferencias redistributivas: un análisis descriptivo del caso español, *Clivatge*,9, e-34368 <https://doi.org/10.1344/CLIVATGE20209.10>



## 1. Introducción

El virus SARS-COV-2 ha pasado de ser un gran desconocido fuera del mundo epidemiológico, a ser el gran condicionante mundial en solo un año. La aparición de este virus desde que la OMS lo declarase pandemia mundial el 11 de marzo de 2020 ha comportado un cambio radical en todos los marcos sobre los que se configuraban nuestros sistemas sanitarios, políticos, económicos, sociales y también personales.

En sociedades cada vez más convulsas, con mayor conflictividad y polarización en lo político y lo social, y en las que el ritmo y la frecuencia de las crisis económicas es más continuo e intenso, y justo cuando algunos países, entre ellos España, empezaban a mostrar en sus macroindicadores económicos indicios de superación de la crisis financiera que tuvo su origen en 2008, de nuevo otra crisis mundial hace temblar la economía mundial, afectando, como no puede ser de otra manera, las situaciones económicas familiares.

Aunque la crisis de 2008 y la actual de 2020 tengan un espacio de tiempo prácticamente insignificante por lo que respecta al transcurso de la historia, poco o nada tienen que ver una con otra, tanto en origen, como en políticas económicas aplicadas. La crisis de 2008 tiene su causa principal en el colapso repentino del sistema financiero mundial, al cual se le sumaron factores propios de las



economías locales que sufrían el riesgo de sucumbir por culpa de sus propios excesos del crecimiento acelerado que habían tenido hasta el momento. Un ejemplo fue el caso de España, con la explosión de la crisis inmobiliaria que truncó todo un modelo económico llevando a una destrucción de empleo que situó el paro por encima del 20%. En cambio, el origen de la crisis de 2020 nada tiene que ver con elementos estructurales de la economía, y el desencadenante se ha anticipado en el tiempo al origen de la fallida económica: esto ha permitido poder diseñar un plan de medidas para mitigar los efectos negativos del parón de la actividad económica a nivel mundial.

Las políticas económicas implementadas también distan de ser similares: frente a la política de austeridad que caracterizó los años posteriores a 2008, con los famosos recortes en el gasto público de los estados; la intervención del Estado en 2020 ha optado por políticas de contención y prevención que van dirigidas a mitigar el impacto en las economías domésticas, intentado garantizar los ingresos laborales en aquellos sectores donde la actividad ha tenido que parar debido a las restricciones, y proveyendo de prestaciones a aquellos hogares más vulnerables.

Todo lo que ha pasado en estos meses ha condicionado la opinión pública de manera clara; en especial, nos referimos al apoyo en el papel del Estado como garante de lo público y como elemento redistributivo. Por un lado, la implementación de políti-



cas económicas como instrumento de protección social, la intervención como elemento regulador del mercado para garantizar el acceso universal a material de protección contra el virus, y en la distribución de vacunas, y especialmente la función vital que ha cumplido el sistema sanitario público, ha puesto de manifiesto la importancia del Estado de bienestar y la necesidad de reforzarlo ante los constantes recortes en cobertura que ha sufrido especialmente en la última década.

Por otro lado, el aumento del volumen de personas pobres, y la desigualdad entre clases sociales hace fundamental la necesidad de políticas redistributivas para garantizar la cohesión social dentro del territorio. El incremento de estas tasas de pobreza y de desigualdad aumenta la demanda de medidas ante la vulneración de la justicia social sobre la que se sustenta una sociedad, y el riesgo de que pueda generar mayor fractura social.

En el presente artículo, planteamos el posible conflicto político y social que emerja del contexto actual en torno a la necesidad de fortalecer la cobertura del Estado de bienestar y de una mayor redistribución de rentas para paliar el incremento de la pobreza y la desigualdad que ha potenciado la irrupción de la pandemia. Los factores condicionantes en torno al impacto que ha tenido sanitariamente, pero también el grado de afectación tan desigual según nivel socioeconómico de las personas y del territorio, llevan a pensar que se hayan producido cambios en el respaldo de la opinión



pública hacia cuestiones vinculadas con la fiscalidad y la intervención del Estado en la economía. Es por ello que se pretende dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación:

*¿Han aumentado en la sociedad española las preferencias redistributivas después de la intervención del Estado contra las consecuencias socioeconómicas de la COVID19?*

El objetivo general del artículo gira en torno a determinar si las preferencias fiscales y redistributivas de la sociedad española han cambiado después del impacto socioeconómico de la pandemia y de las actuaciones de los poderes públicos para atajar este impacto.

El artículo se estructurará de la siguiente manera: un primer apartado con un marco referencial alrededor del impacto social del COVID donde compararemos la intervención social, económica y laboral del Estado respecto a la crisis de 2008 para medir su magnitud. El segundo apartado presenta la base teórica con la cual se diseña la teoría propia del artículo. El siguiente bloque es el metodológico y de datos en el que expondremos las técnicas utilizadas en la realización de este artículo y las fuentes de información utilizadas. El cuarto apartado se centrará en el análisis de resultados, donde describiremos la comparativas de indicadores económicos entre las crisis de 2008 y 2020, y la evolución de una serie de indicadores de opinión pública vinculados a cuestiones fiscales y redistributivas de cara a detectar cambios pre y post pandemia; por último, analizaremos en qué grupos se da una mayor variación pre



y post pandemia. En forma de cierre, haremos las conclusiones pertinentes.

La motivación de este trabajo no es otra que intentar analizar el impacto de la pandemia más grave de los últimos cien años en la opinión pública desde una perspectiva redistributiva. Gracias a las series históricas de los barómetros de opinión pública y fiscal del CIS podemos observar cómo la ciudadanía reacciona ante cambios económicos como el provocado por la COVID19. Con este artículo esperamos establecer una primera aproximación, meramente descriptiva y seccional, a hacia dónde pueden ir el impacto y las dinámicas en la opinión pública a este nivel durante y después de la pandemia.

## **2. Marco teórico**

### **2.1. Impacto social del COVID19: una sociedad más pobre y desigual**

Esta pandemia ha tenido un impacto sanitario alarmante: actualmente hay 2,69 millones de muertos a nivel mundial,<sup>1</sup> y a nivel de contagios también se han batido cifras récord, con más de 125 millones de contagiados en todo el planeta. Este virus ha golpeado con especial virulencia en territorio español durante las diferentes olas, hasta convertirlo en el octavo país con más contagios en términos absolutos, con más de 3.210.000 personas, y la catastrófica cifra de

---

<sup>1</sup> A fecha de 20/03/21.



72.910 muertos. Estos datos eran inimaginables hace tan solo un año, así como sus consecuencias, lo que ha provocado daños emocionales, sociales y económicos sin precedentes en sociedades de países con economías desarrolladas.

El virus se ha distribuido mundialmente de forma desigual entre países, tanto en intensidad como en cantidad de afectados. Con los datos de que disponemos actualmente, que permiten hacer un balance de todo un año conviviendo con el virus, se desprenden cifras alarmantes de desigualdad. El volumen de afectados sanitariamente ha sido diferente según raza, etnia, estatus socioeconómico y lugar de residencia (Perry, Aronson y Pescosolido, 2021), afectando en mayor medida a aquellos territorios donde la población es más vulnerable económicamente. Esto se asocia a diferentes factores pero, dada la mecánica de contagio de este virus, la falta de espacio para aislarse o mantener una distancia de seguridad, la sobreocupación de inmuebles debido a los altos precios del alquiler y los riesgos asumibles por la población más vulnerable a cambio de no perder su fuente de ingresos incrementan en un porcentaje muy alto el riesgo de exposición que asume una persona dependiendo de su nivel socioeconómico.

Por lo que respecta a España, diferentes estudios demuestran que aquellos barrios con mayor tasa de pobreza son los que han sido más duramente golpeados tanto en contagios como en muertes. El impacto social de la crisis en España ha hecho incrementarse el número de personas que se encuentran en situación de



pobreza. La pobreza relativa<sup>2</sup> ha pasado del 20,7% al 22,9%, lo que supone que hay cerca de 11 millones de personas que disponen de menos de 11.532 euros anuales si se trata de un hogar monoparental con un niño/a (en más del 90% son monomarentales), menos de 15.968 euros en un hogar con dos adultos y un niño, y en el caso de un hogar con dos adultos y dos niños, el umbral de pobreza se situaría en 18.629 euros anuales.

Además del volumen, también se ha incrementado la intensidad de la pobreza: en 2020 se calcula, según el informe de desigualdad de Oxfam Intermón, que pueda haber hasta 790.000 personas más en situación de pobreza severa (personas con ingresos inferiores al 40% de la renta mediana del país); esto implica hogares cuya renta es inferior a 16 euros al día y con una privación material de hasta cuatro necesidades básicas; el dato total alcanzaría los 5,1 millones de personas en España.

La desigualdad social está adquiriendo una dinámica preocupante. El mismo informe de Intermón Oxfam señala que las personas pobres habrían perdido hasta 7 veces más renta que las personas de ingresos altos. Según un informe de FUNCAS,<sup>3</sup> 280.000 personas habrían perdido todos sus ingresos provenientes del trabajo desde el inicio de la pandemia. Esta crisis, que tiene su origen

---

<sup>2</sup>El umbral de la pobreza se define en base a aquellas personas que conviven en hogares cuya renta es inferior al 60% (Encuesta de Condiciones de Vida del año 2019)

<sup>3</sup>A fecha 19/11/20: <https://www.funcas.es/prensa/caida-de-ingresos-extension-de-la-pobreza-y-aumento-de-la-necesidad-severa-los-tres-efectos-sociales-mas-graves-de-la-pandemia/>.





en factores sanitarios, tendrá unas consecuencias igual o más graves a nivel personal y social. La pobreza aumenta, pero también lo hace de forma desigual entre colectivos, potenciándose así asimetrías de la pobreza: los jóvenes, mujeres e inmigrantes son ahora aquellos sectores de población más afectados por esta nueva crisis económica. El factor transversal entre estos segmentos de la sociedad es la precariedad laboral, que los sitúa en una posición de extrema vulnerabilidad ante cualquier agitación de la economía y, por consiguiente, del mercado laboral.

La interseccionalidad de la pobreza es una corriente de estudio con enfoque de género; diversas autoras han aportado al respecto, según Parella (2003), que la suma de factores multiplica tu exposición y riesgo a estar en situación de exclusión social. Lo que la autora denomina la triple discriminación (a saber, mujer, inmigrante y trabajadora) todavía siguen siendo factores que aumentan tu exposición a la pobreza. Las mujeres continúan sufriendo la brecha salarial y han asumido en mayor grado la tarea de cuidados durante el confinamiento, como lo llevan haciendo durante siglos.

El factor generacional también resulta preocupante, y su efecto se deja notar en las trayectorias laborales de diferentes generaciones: los jóvenes ven prolongada su situación de precariedad económica debido a las altas cifras de desempleo juvenil. Entre los menores de 25 años el desempleo era de un 40,7% a finales de 2020, lo que supone que España sea el primer país en paro juvenil de la Unión Europea y de las economías desarrolladas mundiales.



Otra de las externalidades negativas de esta crisis es que el lugar de origen condiciona las probabilidades de caer en pobreza. Las personas inmigrantes que principalmente trabajan en el sector del turismo, la restauración y el sector servicios se han visto más perjudicadas por las restricciones tomadas en la lucha contra los contagios. Además, debido en muchos casos a sus condiciones laborales tan precarias, no tienen derecho a prestaciones contributivas y tienen complicado acceder a las no-contributivas por problemas en su tramitación debido a factores como la brecha digital o el idioma. Por último, cabe mencionar el estudio de Fanjul y Gálvez-Iniesta (2020); este estudio afirma que en España trabajan cerca de 300.000 personas migrantes en situación administrativa irregular, para esta población el riesgo de caer en pobreza se sitúa en el 57%, unos datos insostenibles en una sociedad que aspira a la cohesión social.

## **2.2. Actuación de los poderes públicos en materia económica y protección social (2008-2020)**

La crisis financiera mundial de 2008 fue el desencadenante de unos acontecimientos con consecuencias dantescas en las economías locales, de las cuales muy pocos Estados quedaron al margen. En España, concretamente, se conjugaron una serie de hechos que provocaron la fallida económica de parte de un modelo productivo sobre el cual se sustentaba el país. Los principales hechos fueron la crisis financiera, que acabó con la quiebra del sistema bancario, y la explosión de la burbuja inmobiliaria.



La respuesta que tuvieron los poderes públicos en España fue en consonancia con las recetas que venían desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Europea (UE): un plan de austeridad destinado a recortar el gasto público con el objetivo de reducir el déficit público en los años posteriores, que condicionaron el modelo de recuperación económica. En España, el impacto de estas políticas tuvo especial gravedad en las economías domésticas, generando 6 millones de parados, lo que supuso un 26% de paro, llegando a más del 40% en los jóvenes (16 a 24 años). La falta de protección social durante estos años llevó a que 630.000 familias en 2013 (según datos del INE) no tuvieran ningún tipo de ingresos. Esto chocaba con los objetivos que existían de mejorar los macroindicadores económicos, muy vinculados a la mejora de la competitividad española, y de garantizar la solvencia del sistema bancario, lo que se tradujo en inyectar más de 60.000 millones de euros a los bancos para evitar su quiebra total, en lo que se conoce como el rescate a la banca.

Las líneas de la recuperación económica, especialmente a partir de 2010, estuvieron marcadas por dos grandes reformas. La primera fue resultado de la preocupación en la mejora de la competitividad exterior de las empresas españolas; para ello se diseñó una reforma laboral en 2012 que tenía como principal instrumento la flexibilización de la contratación y el despido. La segunda gran reforma fue en materia económica: ante la necesidad de cumplir con las consignas de la Unión Europea de no superar el tope de déficit público, se redujo la capacidad de gasto público de los Estados.



En España, estas políticas se escenificaron en 2011, cuando las dos grandes formaciones políticas del momento (PSOE y PP) pactaron la reforma exprés del artículo 135 de la Constitución Española, en el cual se limitaba el déficit público en busca de la estabilidad financiera. En esta reforma no se cuantificaron los topes permitidos de déficit; esto se realizó en una posterior Ley Orgánica, que fijó el límite en un 0,26% para la administración del Estado, el 0,14% en las comunidades autónomas y el 0% para los ayuntamientos.

Estos hechos, en buena parte, se contraponen a las medidas propuestas desde Europa, así como también en las aplicadas estatalmente, frente a la crisis derivada de la pandemia del COVID19. La Unión Europea aprobaba el 21 de Julio de 2020 un fondo de reestructuración por más de 750.000 millones de euros, de los cuales 360.000 millones en forma de préstamos que los Estados deberán devolver, y los 390.000 millones restantes en ayudas directas a los Estados para destinar a la recuperación económica. La parte correspondiente a España es de 140.000 millones, de los cuales 72.700 estarán destinados a ayudas directas, con algunos condicionantes preestablecidos.

El cambio de tendencia no debe confundirse con un cambio total del sistema económico, pero sí con la reformulación de algunas líneas que parecían inamovibles hace apenas un año. El modelo de recuperación económica entre ambas crisis se ha transformado para pasar de la austeridad, con altas exigencias en la reducción del



gasto público, a 2020 donde se contemplan fondos que van destinados a que sean los poderes públicos los motores de recuperación, y del cambio de sistema productivo dirigido a una economía verde y sostenible. Además, la respuesta a esta fallida económica cuenta con cierto grado más elevado de perspectiva social por lo que respecta, especialmente, a la protección de aquellas familias que se han visto afectadas por el cierre de la actividad. Este cambio de tendencia no exime la posibilidad de que buena parte de este cambio en el gasto público sea un proceso temporal y, en breve, se vuelva a la política de estabilidad económica y control del déficit.

La transformación que se ha producido en las directrices económicas de los organismos supranacionales y la implementación de otra línea de actuación económica en los respectivos Estados han podido influir en la opinión pública según las corrientes más estructuralistas. En España se puede percibir este cambio si nos fijamos en el informe «El impacto generacional del coronavirus», publicado por la Fundación 40DB, que muestra que el 51,4% de la población española está muy de acuerdo en la pregunta «Comparado con la crisis de 2008, ¿en este caso se han puesto en marcha mayores medidas de protección social?». Esto refuerza la idea de que la sociedad detecta una mayor sensibilidad en las políticas económicas de 2020 dirigidas a mitigar los efectos de la crisis en la clase trabajadora y personas más vulnerables.



Las políticas que mayor relevancia han tenido de las que ha desarrollado el Gobierno de España durante este último año encajan dentro del plan para dar respuesta a dos de los propósitos mencionados: el primero es el de la contención de la pérdida de ingresos a través de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), con los cuales el Estado ha continuado garantizando el 70% del importe proveniente de las nóminas de los trabajadores. Se estima que más de 710.000 personas se han visto protegidas por esta medida, garantizando la entrada de ingresos y evitando que más personas cayeran en el umbral de la pobreza.<sup>4</sup> Esta política ha protegido especialmente a trabajadores del sector terciario, el más afectado por las restricciones y que en 2018 suponía el 66% del PIB español,<sup>5</sup> dato que ayuda a dimensionar la dependencia de muchos hogares respecto a dicha actividad.

El segundo propósito es el de la prevención de la pobreza con la implementación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), una prestación en forma de renta mensual dirigida a aquellos domicilios que percibían ingresos muy reducidos o incluso estaban sin ingresos. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones,<sup>6</sup> el

---

<sup>4</sup>Continúa teniendo vigencia hasta el 31 de mayo.

<sup>5</sup>Según datos del INE en [https://www.ine.es/prodyser/espa\\_cifras/2019/files/assets/common/downloads/publication.pdf?uni=8624bd3dae93602c2d3afdb2fa3557d9](https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2019/files/assets/common/downloads/publication.pdf?uni=8624bd3dae93602c2d3afdb2fa3557d9).

<sup>6</sup> A fecha de 19/03/2021: <https://revista.seg-social.es/2021/03/18/el-ingreso-minimo-vital-llega-en-marzo-a-203-000-hogares-en-los-que-viven-mas-de-565-000-personas/>.



IMV tiene un número de beneficiarios de 203.000 hogares españoles, lo que supone unas 565.000 personas, de los cuales el 43% son menores, con una prestación media de 460€. El número de beneficiarios del IMV en el conjunto de España durante 2021 ya supera al de beneficiarios de rentas autonómicas en 2019. La suma total de lo destinado es de 920 millones de euros desde su puesta en marcha, pese a las 600.000 solicitudes rechazadas, que han generado críticas ante las exigencias de los requisitos para su aprobación. La excesiva burocratización del proceso de presentación de solicitudes, la falta de recursos técnicos para tramitar el gran volumen de demandas y la digitalización del proceso, especialmente en los primeros meses, chocando con la brecha digital que sufren los colectivos más vulnerables... todos estos factores y las referencias fiscales al 2019 para fijar los umbrales de vulnerabilidad han comportado barreras de acceso a esta prestación, que estaba destinada a ser una medida de protección generalizada contra la pobreza del COVID19.

Los ERTES y el IMV han gozado del apoyo popular por parte de la sociedad española, reflejo de la tendencia favorable en la opinión pública a las medidas de protección y redistribución. Según el informe ya citado de la Fundación 40DB, la población considera que los ERTE son necesarios, con una nota de 8,2 (sobre 10) y el IMV con un 7,8, justificando así la aplicación de ambas políticas.

### **3. Teoría propia: desigualdad, shocks económicos y cambios de preferencias en la opinión pública**



Como hemos podido observar, las desigualdades se han incrementado de una forma severa en este 2020, a raíz de la explosión del COVID19. Esto ha potenciado una tendencia que ya existía al incremento de la desigualdad global, tanto interestatal (entre Estados) como intraestatal (entre clases sociales) (Milanovic, 2016). En torno a la desigualdad existen debates multidisciplinares, en los cuáles se pueden leer diferentes enfoques: desde aquellos que consideran que la desigualdad es producto del crecimiento económico y lo aceptan como algo natural: algunas teorías sostienen que no se debe buscar el igualitarismo ya que la desigualdad no es negativa per se (Frankfurt, 2015). Sin embargo, casi todas confluyen en un punto en común, y es que superar cierto grado de desigualdad social es peligroso porque dificulta la cohesión social que debe generar el Estado de bienestar en la sociedad. Autores como Pickett y Wilkinson (2009) determinan que en aquellas sociedades más desiguales empeoran los indicadores delictivos, los del ámbito educativo y aquellos que tienen que ver con la salud tanto física como mental.

La desigualdad, además, es interseccional: diversos factores impactan de diferente manera según las condiciones personales, familiares o territoriales. José Moisés Martín, en el informe *Nueva desigualdad en España y nuevas políticas para afrontarla* (2019), señala que en España la desigualdad viene determinada por cuatro dimensiones: la primera es la laboral, las mujeres, jóvenes y parados/as de más de 45 años tienen muy difícil acceder a empleos estables; su precarización laboral afecta a sus ingresos. La segunda es





generacional: la pobreza infantil se ha incrementado, condicionando así las trayectorias vitales de una generación. La tercera es la generada por el cambio tecnológico: el crecimiento económico basado en progreso tecnológico repercute salarialmente en aquellas personas con mayor formación, potenciando así la polarización del mercado laboral español entre empleos de alta cualificación y empleos de muy baja cualificación, básicamente precarizados. Y la última dimensión es la fiscal: el sistema fiscal español es uno de los que menos redistribución genera de la Unión Europea. Su poca capacidad redistributiva se basa en lo proteccionista que es respecto a las clases medias, ya que sólo se produce una transferencia de rentas de los percentiles más altos a las capas más pobres de la sociedad, lo que limita las posibilidades de una redistribución que reduzca la pobreza.

Estudiamos, por lo tanto, la opinión pública porque es un factor fundamental en la implementación de políticas sociales, ya que para conocer la viabilidad de una política de redistribución es importante comprender por qué la gente la apoya o se opone a ella. Según el sociólogo José León (2012), si la reciprocidad fuerte está profundamente arraigada en nuestra naturaleza, y si las motivaciones de reciprocidad están detrás de nuestros juicios de lo que consideramos justo o aceptable, entonces el éxito del diseño de políticas depende en gran medida de su capacidad para aprovechar estas predisposiciones.



En este artículo, nosotros esperamos ver un cambio en la opinión pública ligado a un aumento de las demandas redistributivas y a un cambio en la concepción de la fiscalidad. Ahora bien, ¿qué puede provocar un cambio tan importante en las preferencias políticas de la población? Para analizar los cambios en las preferencias económicas es necesario acudir al estudio realizado por Margalit (2019) sobre la formación y el cambio de preferencias en situaciones de crisis económicas. El autor señala que las preferencias políticas de la ciudadanía, y aquí incluimos cuestiones vinculadas al ámbito socioeconómico, son difíciles de cambiar, pero que algunos shocks económicos externos, es decir, inesperados, tienen capacidad de impactar en estas preferencias. Margalit afirma que en aquellas personas que han perdido el trabajo las preferencias a favor de más políticas redistributivas crecen. Una situación similar se daría en las que han perdido ingresos o caído en la pobreza derivado del impacto de una crisis o un shock económico. En este momento es cuando se incrementan las preferencias por un incremento de políticas redistributivas como prestaciones sociales, inversión pública o subidas impositivas. Con su artículo, Margalit muestra que los cambios o shocks económicos, y el del Covid19 es uno de ellos, tienen un cambio en las preferencias socioeconómicas de la población. Sin embargo, y esto es importante para nuestro artículo, Margalit afirma que estos cambios a corto plazo en las preferencias políticas, como sería la apuesta por una mayor redistribución, son momentáneos, se producen a corto plazo y, cuando la situación me-



jora, tienden a volver a la normalidad anterior. Eso es lo que muestra la evidencia empírica: un efecto real en las preferencias, pero a corto plazo.

Ante esta realidad del sistema fiscal español, emerge el conflicto de una mayor redistribución de rentas para reducir la desigualdad, y fortalecer la protección y cobertura del Estado de bienestar. En sociedades con mayor desigualdad, la población da mayor apoyo a políticas redistributivas en busca de mayor igualitarismo.<sup>7</sup> La teoría sobre la que se sustenta este artículo es que, ante una situación de crisis sanitaria donde el sistema público es el que ha dado cobertura al total de la población española, y ante un aumento de la pobreza y la desigualdad que se han potenciado a raíz de las medidas restrictivas puestas en marcha para evitar la propagación del COVID19, la sociedad española está más dispuesta a aumentar la presión fiscal a cambio de ampliar el Estado de bienestar. Entiéndase esta ampliación como blindar la sanidad pública, pero también potenciar la capacidad redistributiva del Estado en base a políticas fiscales más ambiciosas.

#### 4. Datos y metodología

Este artículo utilizará una metodología básicamente descriptiva. Con ello pretendemos analizar la evolución temporal de una serie de indicadores. La primera parte del análisis de resultados será una

---

<sup>7</sup> The European Commission's science and knowledge service (2019). Income inequality and support for redistribution across Europe.



doble comparativa. Por un lado, de los indicadores económicos que muestran el impacto de la pandemia a nivel económico. En este apartado compararemos la variación de un año a otro de las variables «Gasto público respecto al PIB», «Déficit de la Seguridad Social respecto al PIB» y «Déficit de la Administración Pública». La segunda comparativa se centra en la intervención del Estado. Mediante un análisis del gasto público previo y posterior a la pandemia y tomando como referencia el ejemplo de 2008, analizaremos una triple comparación: el gasto público de la crisis de 2008, el previo a la pandemia y el efectuado después del impacto de la COVID19. Esta triple comparación nos servirá para ver qué tipo de intervención han realizado los poderes públicos ante los estragos económicos, laborales y sociales de la pandemia del coronavirus. Estas comparativas son meros análisis descriptivos de dos o tres periodos temporales aplicados a una serie de variables.

La segunda parte del análisis de este artículo se centra en la opinión pública. En un primer momento analizaremos la evolución temporal de una serie de variables vinculadas a la opinión de los españoles en materia redistributiva y fiscal. El objetivo es analizar si se producen cambios en la serie histórica pre y post pandemia. Analizaremos una serie de variables vinculadas a preferencias fiscales, impositivas y redistributivas. Realizaremos un análisis de serie temporal, en este sentido para ver cómo estas variables han evolucionado a lo largo de los últimos años. Algunas de las variables (y preguntas) analizadas aquí son las siguientes: opinión sobre los impuestos (P7. *Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases*



*refleja mejor su opinión sobre los impuestos*); relación entre impuestos y servicios públicos (P9. *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, estas personas se situarían en la posición 0]. Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales [se situarían en la posición 10 de la escala]. Y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se situaría Ud.?*); beneficio obtenido de los impuestos (P10. *En general, teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes ¿diría Ud. que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos a las administraciones públicas en impuestos y cotizaciones?*); presión fiscal (P12. *¿Diría Ud. que lo que los/as españoles/as pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?*), y presión fiscal comparada (P13. *Y en comparación con otros países más avanzados de Europa, ¿piensa Ud. que en España se pagan más, igual o menos impuestos?*), además de una sobre cómo se deberían recaudar los impuestos (P14. *En su opinión los impuestos se deberían recaudar*). Las series temporales de estas cinco variables serán graficadas. También analizaremos una variable únicamente incluida en el estudio 3290/0-0 OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA FISCAL (XXXVII) sobre el papel que debe jugar el Estado en la economía (P31). Es necesario, sin embargo, advertir que estas preguntas las utilizamos en este artículo como variables proxy para aproximarnos a una idea de redistribución. El CIS no pregunta por preferencias redistributivas de manera directa

y es a través de estos indicadores que nosotros queremos ofrecer una aproximación a los cambios que la pandemia y la actuación pública hayan podido provocar en la opinión pública española en materia fiscal y de servicios públicos.

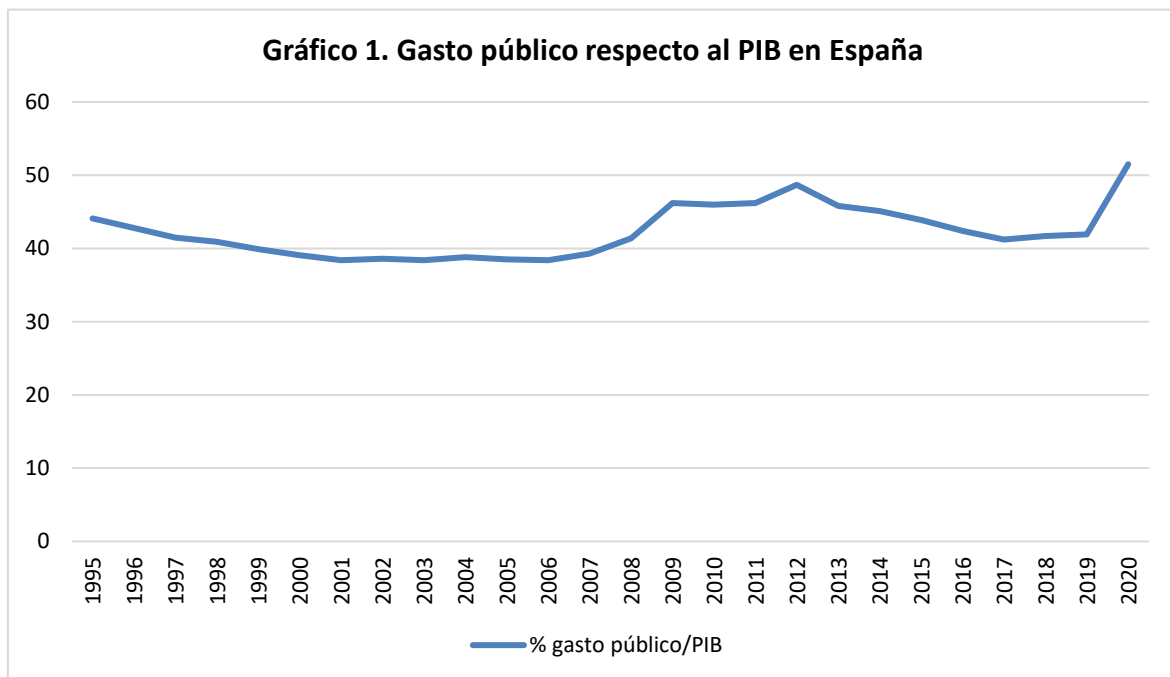
Una vez vistas las técnicas de análisis que utilizaremos, es momento de hacer referencia a los datos y las fuentes de información que emplearemos. En un primer momento comentaremos y compararemos indicadores macroeconómicos vinculados con el impacto laboral, social y económico. Las variables que analizaremos, todas ellas extraídas de Eurostat y Ministerio de Hacienda, son las siguientes: el gasto público respecto al PIB y superávit/déficit tanto de la Administración Pública como de la Seguridad Social. Los datos sobre opinión pública y fiscalidad los hemos extraído del Barómetro de Opinión Pública y Política Fiscal. Para realizar el análisis de series temporales hemos utilizado los barómetros desde el año 2015 hasta el 2020.

## **5. Análisis de resultados**

### **5.1 Comparativa políticas económicas 2008-2020**

La primera parte del análisis de resultados tiene la finalidad de poder contextualizar el comportamiento de la opinión pública respecto a las políticas redistributivas que se presentarán en la segunda parte. En este apartado utilizamos el análisis de indicadores económicos, en una evolución entre los períodos de ambas crisis.



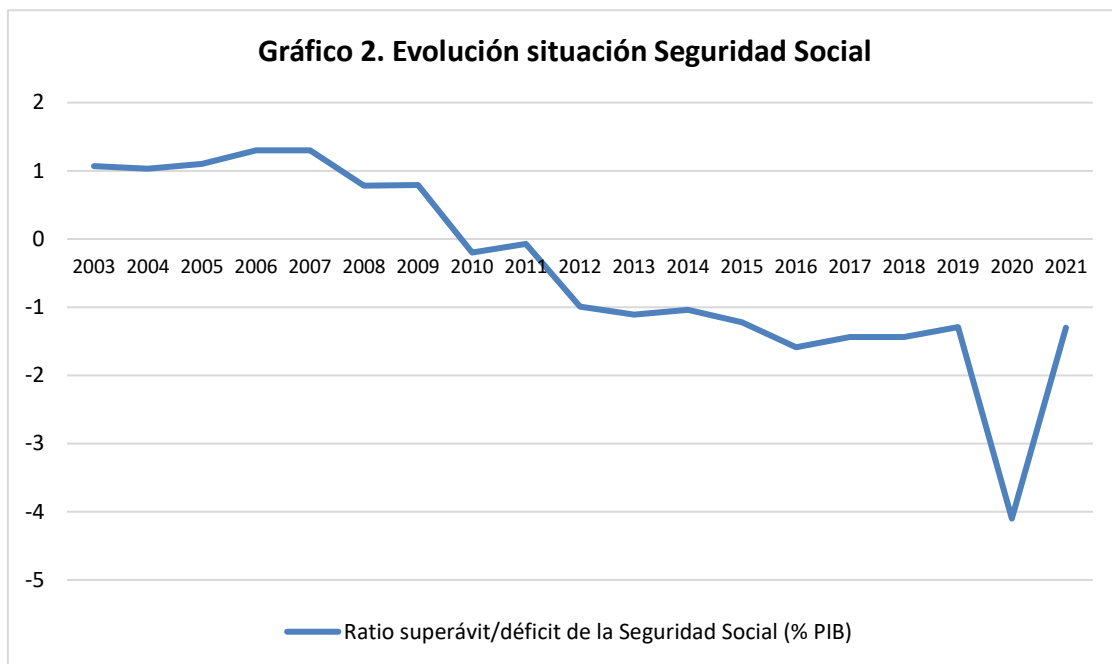


Fuente: Eurostat/Ministerio de Hacienda.

El gráfico 1 muestra el nivel de gasto público respecto al PIB en España; en 2020 se ha alcanzado un tope histórico en este indicador, llegando al 51,5%. Este es superior comparado con cualquiera de los años de la crisis de 2008, donde hubo una respuesta cautelosa caracterizada por los límites en el gasto público, que hasta el 2012 no alcanzó su máximo con un 48,7% del PIB, cuando los datos de paro y de pérdida de ingresos ya habían generado estragos en las economías familiares. A partir de 2013, la tendencia



fue al ahorro del gasto, llegando casi al 40% del PIB, hasta la declaración de la pandemia mundial del COVID19.



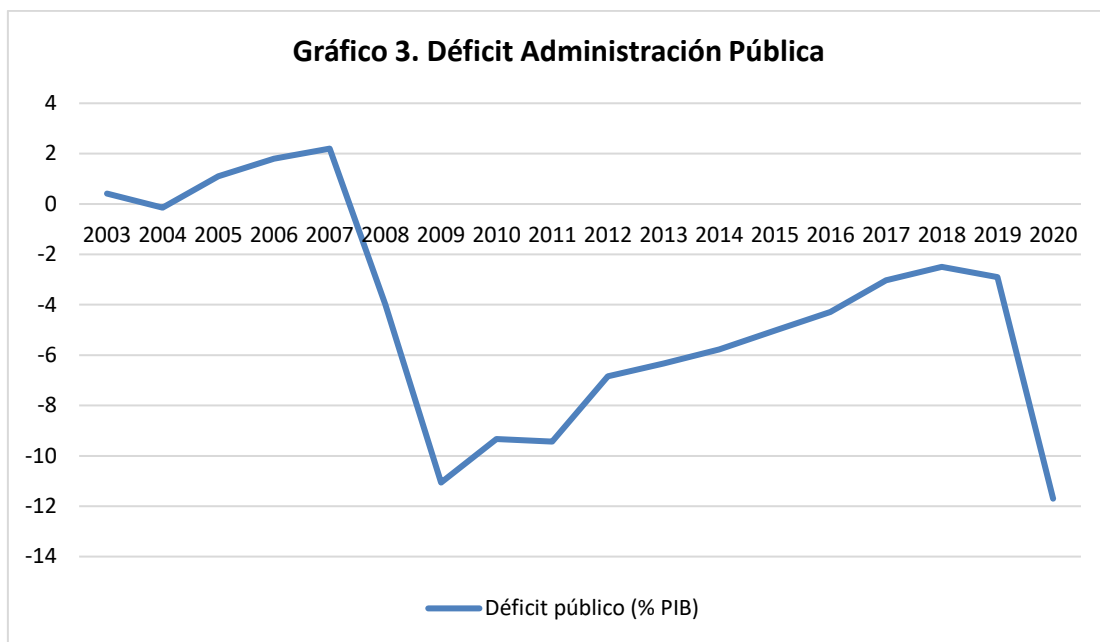
Fuente: Ministerio de Hacienda.

El déficit de la administración pública se refleja en el gráfico 2. En 2020 el déficit de la Administración Pública era del 11,7% respecto al PIB;<sup>8</sup> estos datos mejoran las estimaciones previas del FMI de octubre de 2020, que apuntaban al 14%. El máximo porcentual

<sup>8</sup> Dato a previsiones del FMI con fecha de enero de 2021. Al cierre del artículo no se dispone del dato oficial de déficit de la Administración Pública en España.



que se dio en la anterior crisis fue en 2009, con un déficit del 11,3% del PIB.



Fuente: Eurostat/Ministerio de Hacienda.

El gráfico 3 muestra el déficit público de la Seguridad Social respecto al PIB en su evolución entre el período 2005 e inicios de 2021. En los años previos a la crisis de 2008 existía superávit en la Seguridad Social; fue a raíz de la recesión que este balance entró en un constante incremento del déficit hasta llegar al -1,56% en 2016. A partir de 2017, empezó a tener un ligero descenso del déficit hasta el -1,29%. Durante el 2020, este indicador ha llegado a su máximo

del -4,1%, reflejo del gran impacto en el mercado laboral; en 2021 ha tenido una gran recuperación para cerrar esta serie en el -1,3%.

## 5.2 Comparativa opinión pública

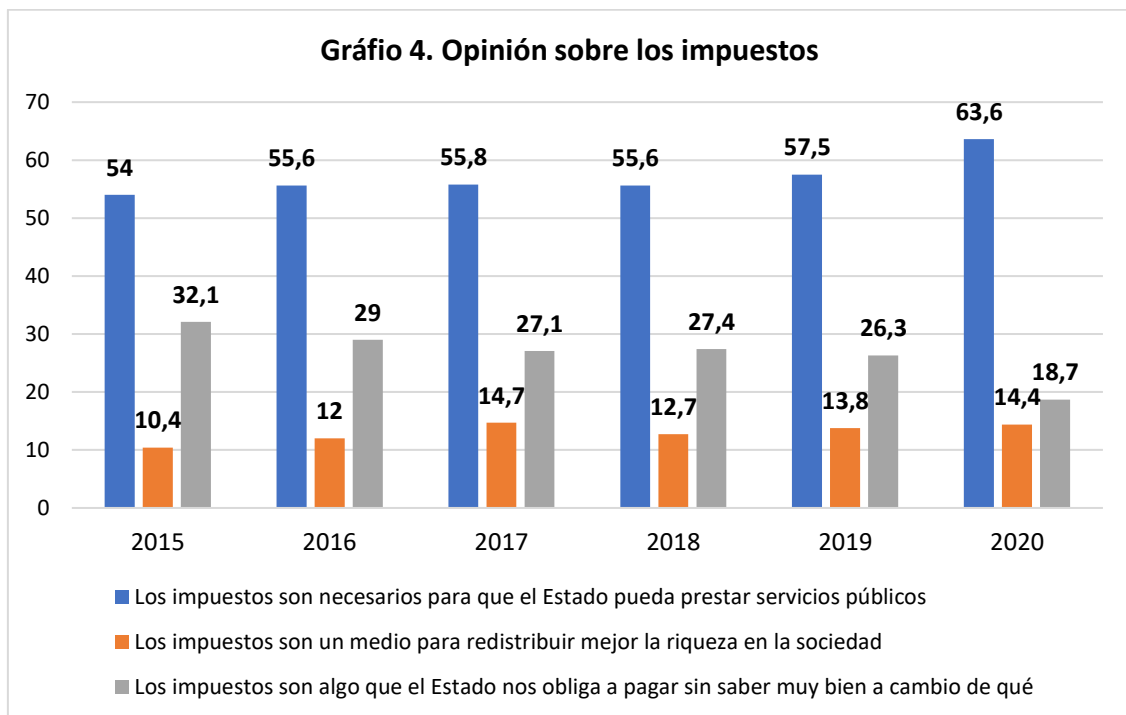
Esta segunda parte de análisis de resultados se centra en describir la evolución de una serie de indicadores sobre opinión fiscal extraídos de los barómetros del CIS dedicados al tema. Estos barómetros nos ofrecen una perspectiva temporal sobre la evolución de una serie de variables vinculadas a aquello que los españoles opinan sobre fiscalidad. El objetivo de este análisis es ver si existen diferencias entre la tendencia que seguían estas variables y el impacto de la pandemia. Para hacerlo, hemos analizado una serie de preguntas sobre fiscalidad desde 2015 hasta 2020, lo cual nos permite comparar pre y post pandemia si ha habido un cambio en las respuestas.

La primera de las preguntas analizadas gira alrededor de cómo los encuestados conceptualizan los impuestos. En la pregunta 7, que tiene el enunciado *«Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases refleja mejor su opinión sobre los impuestos y ofrece tres opciones diferentes: 1) Los impuestos son un medio para redistribuir mejor la riqueza de la sociedad, 2) Los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué, 3) Los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos»*, observamos cómo desde 2015 las respuestas han seguido una tendencia más o menos estable. La media de la primera



respuesta de 2015 a 2019 es de un 12,7%, la de la segunda de un 28,4% y la de la tercera de 55,7%. Sin embargo, si comparamos esta media con los resultados de 2020, vemos grandes diferencias en la segunda y tercera respuesta: el porcentaje de ciudadanos que opina que los impuestos son algo que el Estado obliga a pagar pasa de un 28,4% de media en el período 2015-2019 a un 18,7% en 2020. Una caída de casi 10 puntos. Si comparamos entre el resultado de 2019 y el de 2020, la caída es algo menor pero también es significativa. Pasamos del 26,3% al 18,7% (7,6 puntos menos). En cambio, en la tercera respuesta, vinculada a que los impuestos son necesarios para que el Estado preste servicios públicos, observamos la tendencia contraria: se produce una subida de 7,9 puntos si comparamos los resultados de 2020 con la media de 2015 a 2019 en aquellos que creen que los impuestos son necesarios para financiar los servicios públicos. Si la comparación es entre 2019 y 2020, la diferencia es de 6,1 puntos (57,5% vs. 63,6%). Esta evolución se puede ver en el gráfico 4.



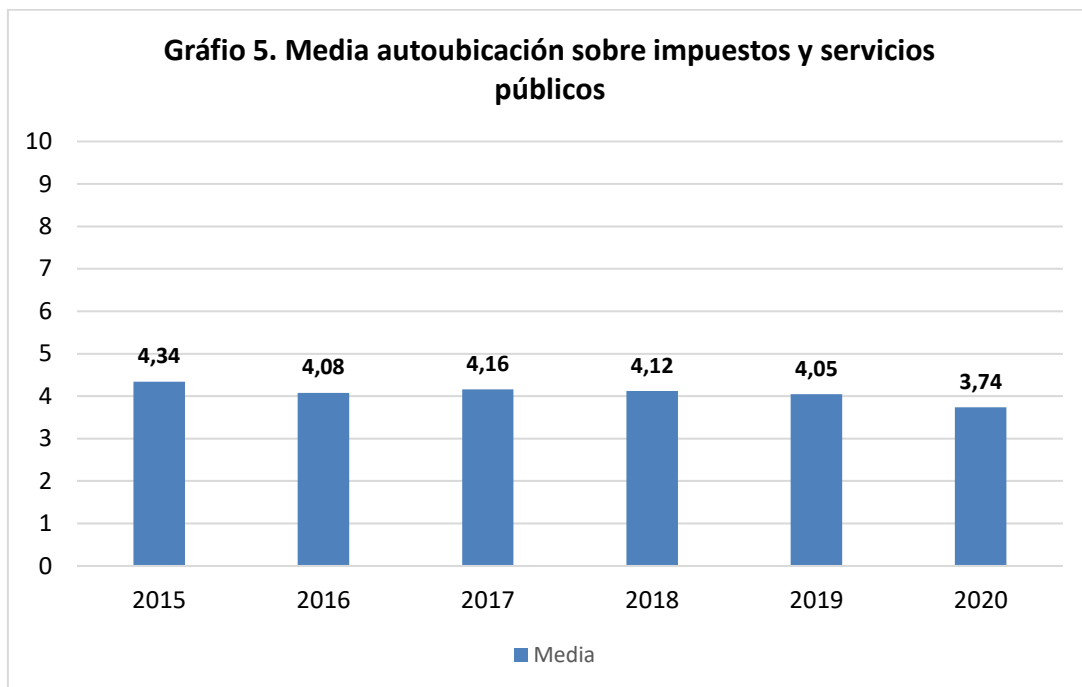


Fuente: Barómetros de Opinión Pública y Fiscalidad. CIS. 2015-2020.

La segunda variable que analizaremos (P9), es una pregunta ordinal en la que los encuestados deben ubicarse en una escala de 0 al 10 donde 0 es «Mejorar los servicios públicos, aunque haya que pagar más impuestos» y 10 es «Pagar menos impuestos aunque haya que reducir los servicios públicos». Es la pregunta más vinculada al concepto de redistribución. En esta pregunta es interesante destacar dos cuestiones: la media de las respuestas, que cuanto más baja sea mayor posicionamiento a favor de una preferencia de incremento de la carga impositiva a cambio de un mayor fortalecimiento

de los servicios públicos, y las respuestas extremas como son el 0 y el 10. Lo primero que vemos analizando la media es que desde 2015 a 2019 la media siempre ha sido superior al 4 y en los casos de 2016, 2017, 2018 y 2019 ha asumido valores similares: 4,08, 4,16, 4,12 y 4,05. Existen escasas diferencias entre las medias de estos años. En cambio, si comparamos estos resultados con los de 2020, el cambio es claro: pasamos de una media de 4,15 para el período de 2015-2019 a una media de 3,74 en 2020. Una caída de 0,4 puntos al analizar medias es claramente significativa. Si comparamos la media de 2019 con la de 2020, la caída es menor pero igualmente significativa: 0,31 puntos. Si analizamos ahora los valores extremos, observamos un cambio más que considerable en el porcentaje de encuestados que se sitúa en el 0, que es la respuesta con una mayor carga redistributiva: si en 2019 era de un 9,9%, en 2020 se dobla el porcentaje hasta un 20,9% de encuestados (11 puntos superior). Si lo comparamos con la media, el incremento es aún mayor: pasamos de un media de 7,44% de encuestados situados en la respuesta 0 entre 2015 y 2019 a un 20,9% en 2020: más de 13 puntos. Además, la variación en la otra respuesta extrema es mucho menor: el porcentaje de encuestados que quieren pagar menos impuestos aunque haya que reducir los servicios públicos pasa de 1,9% en 2019 a un 3,8% en 2020. Pese a doblarse, el porcentaje es muy bajo. La evolución de dicha variable sale reflejada en el gráfico 5.

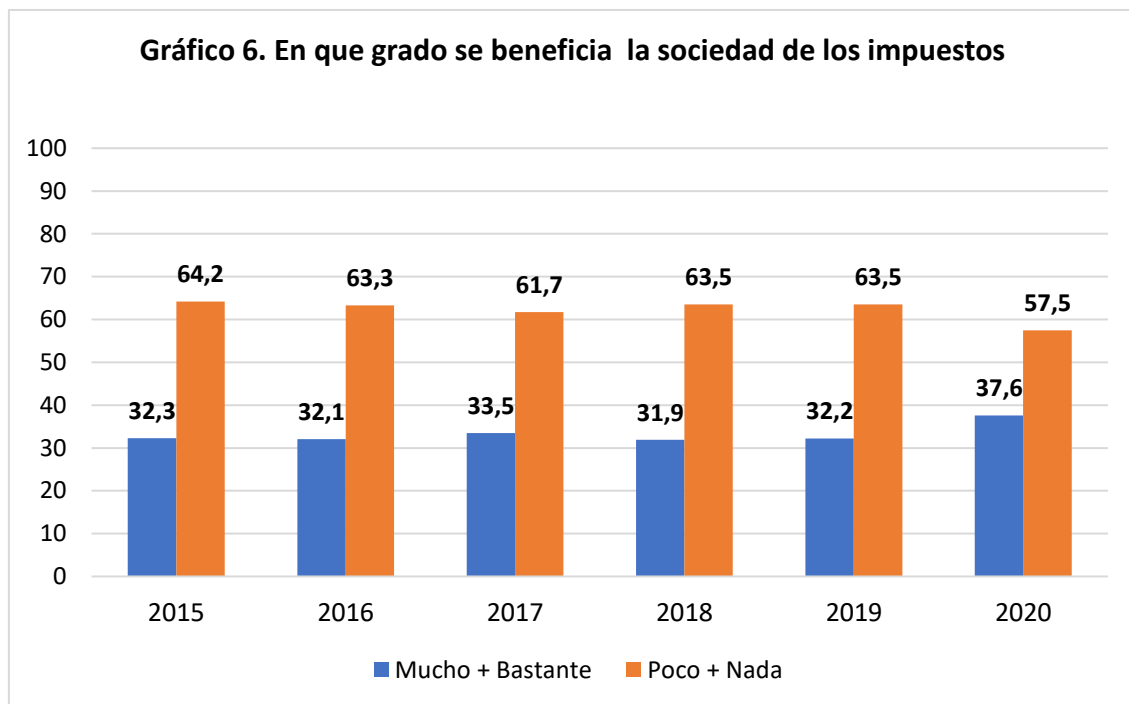




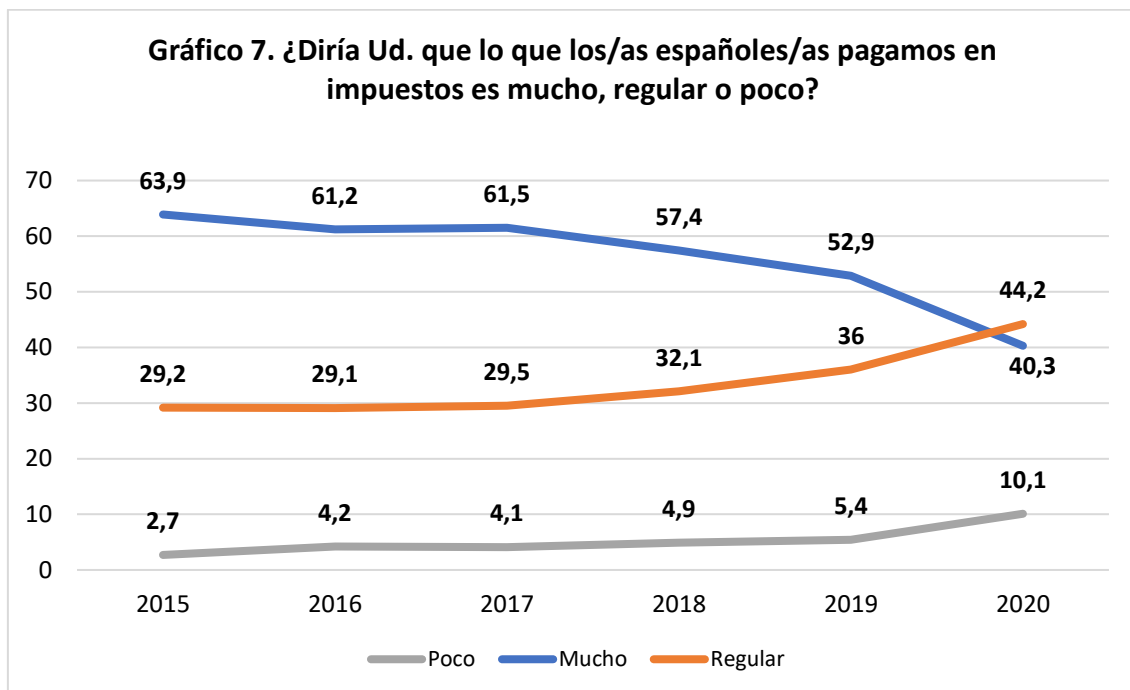
Fuente: Barómetros de Opinión Pública y Fiscalidad. CIS. 2015-2020.

La tercera pregunta de la serie histórica del barómetro de opinión pública y fiscal que analizaremos se centra en si los ciudadanos creen que la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada del pago de impuestos y cotizaciones al Estado. Si analizamos la evolución de la suma de las respuestas «mucho» y «bastante», que serían aquellas que muestran qué porcentaje de encuestados cree firmemente que se ha beneficiado del pago de impuestos y cotizaciones, vemos cómo también se produce un incremento de 2019 a 2020 y de la media de 2015 a 2019 en comparación con 2020. La suma de estas dos respuestas se sitúa en un valor medio

de 32,5% para el periodo 2015-2019 y en 2020, en cambio, la suma asciende a 37,6%. Son 5 puntos más en un año. El gráfico 6 muestra la evolución de esta variable.



Fuente: Barómetros de Opinión Pública y Fiscalidad. CIS. 2015-2020.



Fuente: Barómetros de Opinión Pública y Fiscalidad. CIS. 2015-2020.

Otra variable, visualizada en el gráfico 7 que encontraremos a continuación y que indica un claro cambio de tendencia respecto a cuestiones impositivas y redistributivas, es la que se relaciona directamente con la creencia de si los españoles pagan muchos o pocos impuestos. Tradicionalmente, la respuesta más citada era la de «muchos», que supera claramente el 60% pese a que en 2018 y 2019 cae por debajo del 60% de manera clara. Ahora bien, esta caída no es nada en comparación con la que se produce en julio de 2020: el porcentaje de encuestados que cree que en España se pagan muchos impuestos pasa de un 52,9% en 2019 o una puntuación



media para el periodo de 2015 a 2019 de 59,4% a un 40,3%. Entre 13 y 20 puntos de diferencia. En cambio, la respuesta «poco», asociada a la creencia de que los españoles pagamos pocos impuestos, dobla sus respuestas respecto del periodo 2015-2019 pasando de una media de 4,26% a un porcentaje de 10,1%. Si comparamos la cifra de 2020 con la de 2019, pasamos de un 5,4% a un 10,1%. El aumento es claramente significativo.

Esta pregunta además se relaciona con la siguiente, vinculada a la presión fiscal comparada entre España y los países más avanzados de Europa. El número de encuestados que cree que en España se pagan menos impuestos que en otros países de Europa alcanza la cifra de un 35,9% subiendo casi 12 puntos respecto de la de 2019 (24%) o 16 puntos respecto de la media del periodo 2015-2019, que era de un 20%. Esto coincide con la bajada de aquellos que creen que en España se pagan más impuestos que en otros países europeos, que pasan de un 38,9% en 2015 a un 31,6% en 2020. El gráfico 8 nos muestra las tendencias de esta variable del periodo 2015 a 2020.

La P14, representada en el gráfico 9, sobre la tipología de impuestos preferida, si directos o indirectos (progresivos o regresivos), muestra una tendencia favorable a los impuestos directos sobre la renta desde 2015. Si en 2015 aquellos favorables a los impuestos directos como el IRPF representaban el 49,1% en 2020 es de un 59,1%. Cabe decir, sin embargo, que en 2019 este porcentaje fue ligeramente más alto y se situó en el 62,1%. También ha



subido el número de personas que defienden los impuestos indirectos de un 18,5% en 2015 a un 23,6%. La subida es similar respecto a 2019: 18,3% vs. 23,6%. Lo interesante en esta pregunta es cómo la opción NS baja de un 30% a un 15,7%. En 5 años, casi la mitad de los que no sabían qué responder han optado por alguna de las dos opciones.

Este análisis descriptivo sobre algunas variables vinculadas a la opinión de los españoles respecto de cuestiones fiscales y redistributivas nos muestra algunas tendencias favorables a un mayor incremento de la carga impositiva, una valoración positiva de la fiscalidad y un aumento de las preferencias a favor de una mayor redistribución. La evolución de todas las variables analizadas cambia de signo a partir de 2020. Aunque no se pueda afirmar que la causa es la pandemia, parece claro que los indicadores de 2020 difieren de la serie histórica analizada y del año anterior.

## 6. Conclusiones

La pandemia del COVID19 ha tenido un gran impacto social en España, desde una perspectiva multidimensional se podrían analizar cómo han empeorado diversos indicadores que nos hablan del bienestar de las personas. En este artículo nos hemos centrado en comprobar cómo ha aumentado la desigualdad: la brecha cada vez es más grande entre aquellos que menos tienen respecto a las rentas más altas del país. Esto en parte se debe a que el número de



personas en situación de pobreza se incrementa, así como la intensidad de esta. Especial atención requiere la interseccionalidad de la pobreza, que gira en torno a cómo aumenta el riesgo de exclusión social dependiendo de las características intrínsecas de las personas. Los datos muestran que las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes son los grupos sociales con mayor precariedad y, por lo tanto, más expuestos a caer en el umbral de la pobreza.

El análisis comparativo de los indicadores económicos entre las crisis de 2008 y la de 2020 ha mostrado un cambio de tendencia hacia la predisposición a un mayor gasto público para paliar los efectos de las restricciones a la actividad económica que han derivado de las medidas para luchar contra la propagación de la pandemia. La protección social en España ha aumentado respecto a las políticas implementadas en 2008; especial importancia en este aspecto han tenido la medida de los ERTE para reducir el impacto en la pérdida de ingresos de los hogares, y el IMV como política dirigida a las personas más vulnerables, pese a que su cobertura por el momento es deficitaria.

El artículo, a través de la metodología de análisis de datos utilizada, hace una aproximación descriptiva al comportamiento de la opinión pública de la sociedad española respecto a cuestiones fiscales y a preferencias redistributivas. Los resultados muestran un cambio hacia mayor apoyo a la necesidad de imponer impuestos para financiar y fortalecer los servicios públicos. Aunque continúa



existiendo un posicionamiento mayor a creer que la sociedad se beneficia poco o nada de los impuestos, ha aumentado el número de personas que piensan lo contrario.

La percepción de la carga fiscal que existe en España siempre ha tendido a estar por encima de lo que muestran los datos sobre la realidad de la presión fiscal en el país. En este 2020 baja la población que piensa que pagamos muchos impuestos, y en comparación con la presión fiscal del resto de países europeos por primera vez en los recientes años, la posición mayoritaria es que pagamos menos impuestos que nuestros vecinos europeos. Los datos muestran un mayor posicionamiento en el debate sobre la redistribución, ya que descienden de forma muy considerable las personas que no se posicionan sobre el modo de financiar los servicios públicos, y la opinión mayoritaria prefiere los impuestos directos sobre la renta, aquellos más asociados a la redistribución.

Cabe mencionar que el presente artículo cuenta con dos limitaciones: una es la variable tiempo, que limita la capacidad de elaborar tendencias más consolidadas en el tiempo que permitan aportar mayores certezas ante este cambio en la opinión pública, así como poder hacer un seguimiento en la tendencia que seguirán las políticas económicas y sociales en los próximos años. De momento, no podemos corroborar la tesis de Margalit sobre que los cambios se producen únicamente a corto plazo y que, una vez se resuelve el impacto negativo económico, las preferencias políticas vuelven a la normalidad. Y la otra limitación ha sido la falta de datos



de opinión pública en relación a la temática aquí estudiada, datos que permitan hacer un análisis más riguroso de donde poder extraer resultados más respaldados empíricamente.

La pregunta de investigación planteada se debe responder con prudencia, a raíz de los datos analizados, pero sí podemos concluir que se desprende un mayor respaldo de la opinión pública a aumentar impuestos para reforzar la prestación de servicios públicos y generar mayor redistribución. El conflicto social en torno a fortalecer el Estado de bienestar está presente, realizar un seguimiento a este comportamiento de la opinión pública resulta fundamental para poder implementar políticas más redistributivas. Emplazamos a nuevos estudios a poder analizar si es un elemento coyuntural como respuesta a una crisis o, en cambio, es una tendencia hacia un cambio de modelo.

## Referencias

- Perry, B. L., Aronson, B. & Pescosolido, B. A. (2021) Pandemic precarity: COVID-19 is exposing and exacerbating inequalities in the American heartland. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118 (8) e2020685118; <https://doi.org/10.1073/pnas.2020685118>
- Fanjul, G. & Gálvez-Iniesta, I. (2020). *Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en*



España. Fundación Por Causa. <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/07/Retratodelairregularidadpor-Causa.pdf>

Frankfurt, H.G. (2015) *On Inequality*. Princeton University Press.

José León, F. (2012) Reciprocity and public support for the redistributive role of the State. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 198-215.

<https://doi.org/10.1177/0958928711433657>

Margarit, Y. (2019). Political responses to economic shocks. *Annual Review of Political Science*, 22, 277-295.  
<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-110713>

Milanovic, B. (2016). *Global Inequality. A new Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.

Moises Martin, J. (2019). *Nueva desigualdad en España y nuevas políticas para afrontarla*. El Observatorio Social. Fundación La Caixa. <https://observatoriosociallacaixa.org/-/desigualdad-y-nuevas-politicas-inf-renta>

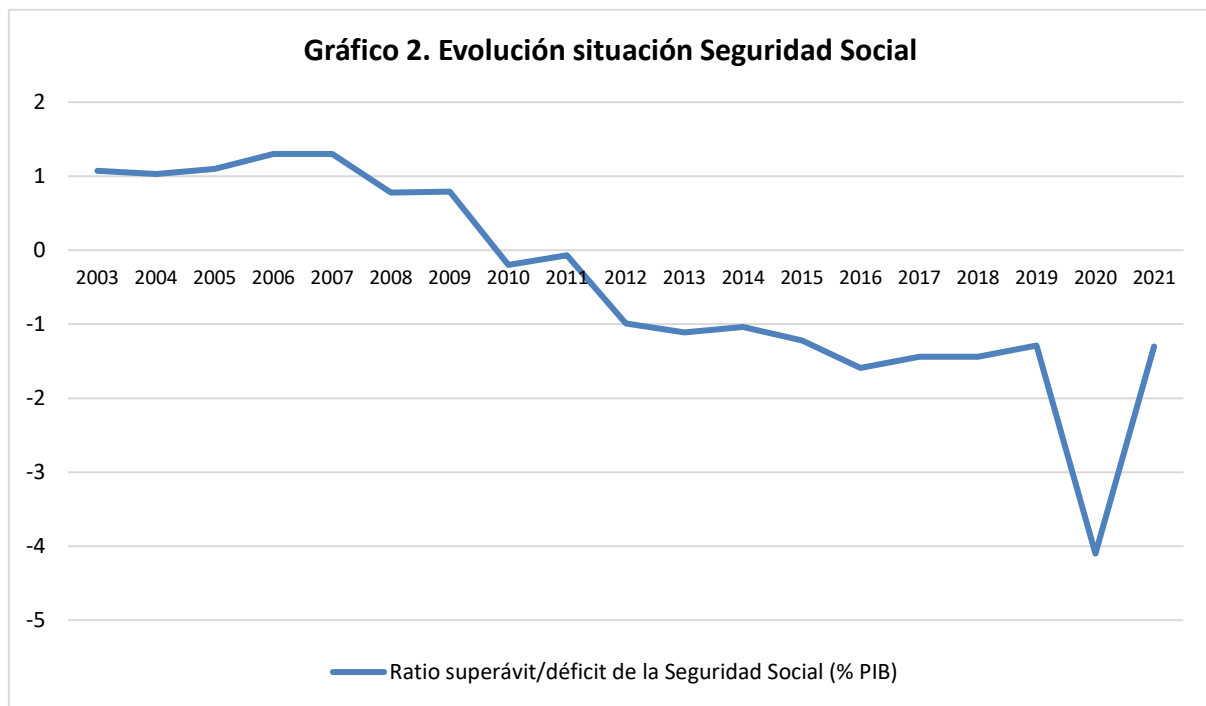
Parella, S. (2003) *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Anthropos.

The European Commission's science and knowledge service. (2019). *Income inequality and support for redistribution across Europe*. [https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/fairness\\_pb2019\\_redistribution.pdf](https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/fairness_pb2019_redistribution.pdf)

Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level*. Allen Lane.



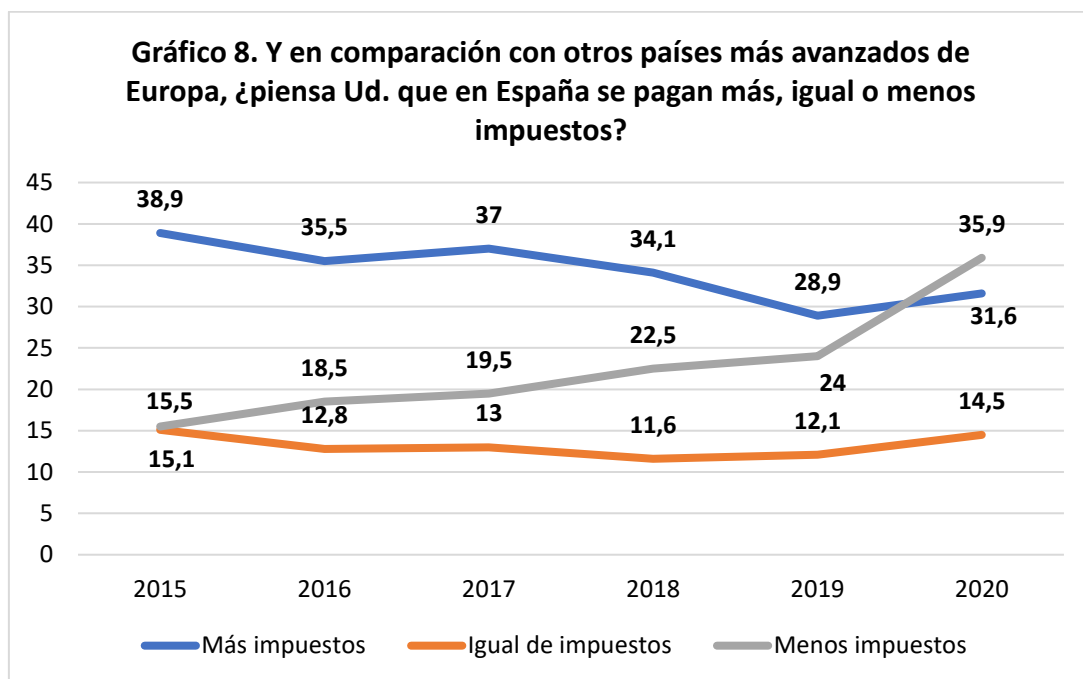
## Anexo



Fuente: Eurostat/Ministerio de Hacienda.

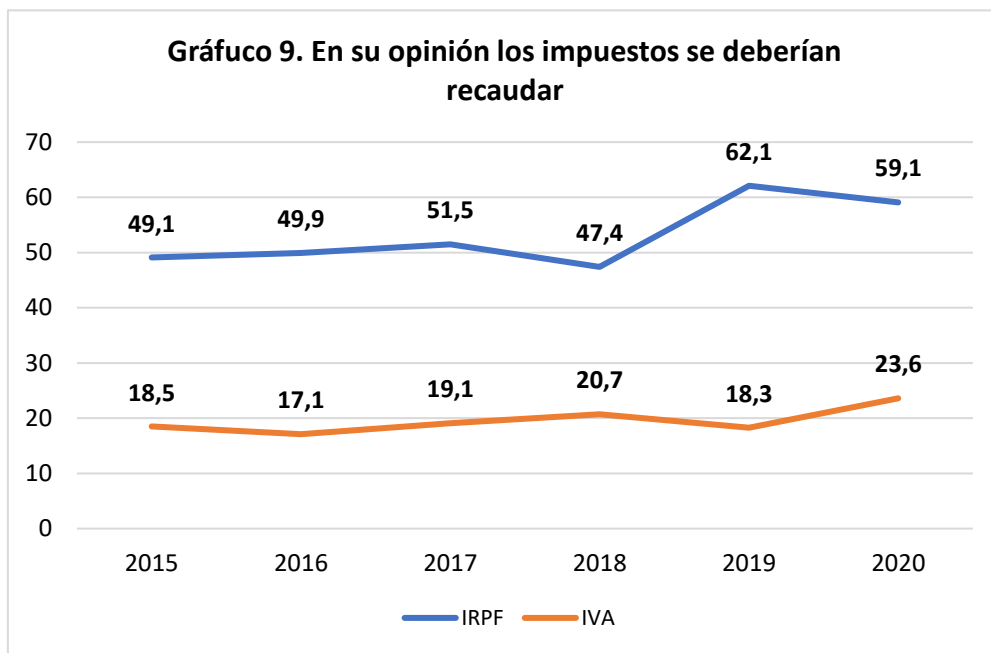






Fuente: Barómetros de Opinión Pública y Fiscalidad. CIS. 2015-2020.





Fuente: Barómetros de Opinión Pública y Fiscalidad. CIS. 2015-2020.



Este texto está protegido por una licencia Reconocimiento [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

**Atribución:** Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)

