

# ZOOM Político

## ¿Quién apoya el Estado del Bienestar?

### Redistribución, Estado de Bienestar y mercado laboral en España

José Fernández-Albertos (CSIC)  
y Dulce Manzano (Universidad Complutense)

---

2012 / 09

#### Las claves

- 1** En España no existe una gran división social sobre el tamaño del Estado del bienestar, y los electorados de los dos grandes partidos tienen preferencias muy similares cuando han de elegir entre más servicios públicos y prestaciones sociales o menos impuestos.
- 2** Las preferencias de la opinión pública por el tamaño del Estado del bienestar no están relacionadas con las preferencias por su grado de redistribución. Los grupos sociales con menos recursos económicos son los que están más a favor de políticas redistributivas (que favorezcan a los más pobres). Sin embargo, no son los más favorables a una expansión del Estado del bienestar.
- 3** Una posible explicación de este fenómeno es que el Estado del Bienestar en España es poco redistributivo y, por lo tanto, no favorece a los grupos sociales con menos recursos económicos. Ello se debe a la existencia de un mercado de trabajo excesivamente dualizado que hace que el sistema de protección social beneficie más a los trabajadores “insiders” (aquellos con contratos estables), que a los trabajadores “outsiders” (desempleados o empleados de manera precaria).
- 4** En definitiva, la dualidad del mercado de trabajo en España hace que el Estado de bienestar sea poco redistributivo. En consecuencia, los grupos sociales con menos recursos no son los más favorables a la expansión del Estado del bienestar.

“

*Un 29 por ciento de la muestra se coloca en la posición intermedia, un 45 por ciento expresa una preferencia mayor por la expansión de los servicios públicos y prestaciones que por la reducción de impuestos, y tan sólo un 26 por ciento creen prioritaria una reducción de impuestos*

”

## Introducción

¿Qué grupos sociales están a favor del Estado del Bienestar? En este documento presentamos nuevos datos que muestran que, en la opinión pública española, **las preferencias a favor del Estado del Bienestar no tienen un particular sesgo ideológico**. Es decir, en términos comparados, las preferencias por un mayor papel del estado en la provisión de servicios a los ciudadanos no es muy diferente ni entre personas con diferentes perfiles ideológicos, ni entre los votantes de los dos principales partidos políticos. En la segunda parte del trabajo **proponemos una explicación a esta “anomalía” española basada en el peculiar mercado de trabajo español, excepcionalmente dualizado**, que hace que buena parte de la intervención del estado adopte tintes poco redistributivos. Como en España una buena parte del sistema de protección social no es redistributivo (es decir, no beneficia particularmente a los más desfavorecidos), **las preferencias por un mayor o menor tamaño del estado no están relacionadas con las preferencias por un mayor grado de redistribución** o de igualdad económica, lo que explicaría a su vez por qué ser ideológicamente de derechas o votar al Partido Popular no está relacionado con una reducción del tamaño del Estado del Bienestar.

## 1. Preferencias por el Estado del Bienestar en España.

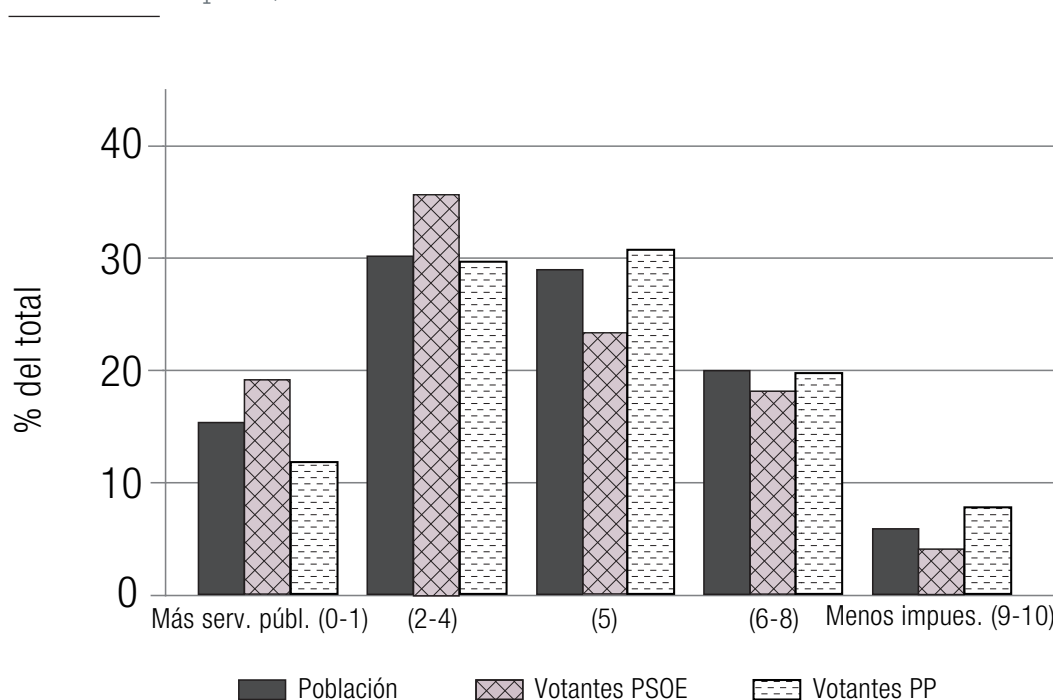
En el gráfico 1 se observa la distribución de **preferencias sobre el tamaño del Estado del Bienestar**, tomada de la encuesta CIS 2799 realizada en Abril de 2009 a una muestra representativa de la población española. Estas preferencias son medidas mediante una pregunta sobre la ubicación del entrevistado en una escala entre 0 y 10 donde 0 significa una preferencia por la afirmación “Hay que mejorar los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos”, y 10 significa que “es más importante reducir los impuestos, aunque ello implique una reducción de los servicios públicos y las prestaciones sociales”, permitiendo la adopción de posiciones intermedias. El gráfico divide a los individuos en varios grupos: aquellos que se colocan en las categorías 0 y 1 (los más favorables a la expansión del Estado del Bienestar), las 2, 3 y 4 (leve preferencia por más Estado del Bienestar), 5 (posición intermedia), 6, 7 y 8 (leve preferencia por menos impuestos y

“

Los votantes del PP y el PSOE tienen opiniones más similares sobre el tamaño del Estado del Bienestar que sobre cualquier otro de los cinco temas de conflicto político estudiados en la encuesta

”

**Gráfico 1.** Preferencias por más servicios públicos o menos impuestos en España, 2009.



Fuente: CIS 2799 (2009)

menos servicios públicos), y 9 y 10 (los más favorables a una reducción de impuestos y de servicios públicos).

En el conjunto de la muestra, un 29 por ciento se coloca en la posición intermedia, un 45 por ciento expresa una preferencia mayor por la **expansión de los servicios públicos** y prestaciones que por la reducción de impuestos, y tan sólo un 26 por ciento creen prioritaria una reducción de impuestos. Cuando la pregunta se hace en forma dicotómica (¿con cuál de estas dos afirmaciones está más de acuerdo?: “Es preferible bajar impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos” o “Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos”,) las respuestas son similares, teniendo en cuenta que desaparece la categoría intermedia: un 50 por ciento está favor de aumentar el Estado del Bienestar, frente a un 34 por ciento que cree preferible bajar impuestos.

El gráfico 1 también muestra que, si bien es cierto que los votantes del PSOE tienden a posicionarse más a favor de la intervención del estado en la economía que los del PP, **las diferencias entre los dos electorados no son muy grandes**. Como cabría esperar, entre los votantes socialistas hay una clara preferencia por

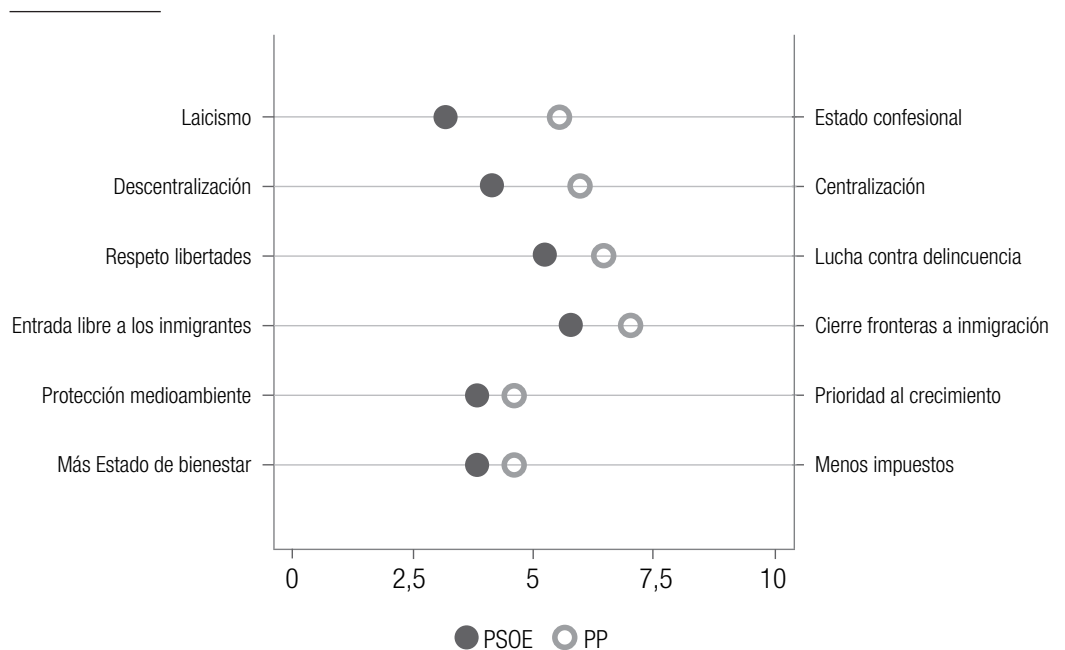
“  
 No es cierto que, en España, los grupos económicamente desfavorecidos estén más a favor de una mayor expansión del Estado del Bienestar, y no parece existir una clara relación entre preferencias por la redistribución y preferencias por un mayor Estado del Bienestar  
 ”

expandir los servicios públicos (un 57 por ciento) respecto a reducir los impuestos (22 por ciento). Pero estos porcentajes no son muy diferentes de los de los votantes del Partido Popular: un 43 por ciento de los votantes del PP prefieren expandir los servicios y prestaciones del estado a reducir los impuestos, y un 27 por ciento prefieren reducciones de impuestos.

¿Son igual de similares las opiniones de los votantes de los dos principales partidos sobre otros tipos de cuestiones políticas? Afortunadamente, en la misma encuesta del CIS se realizan preguntas con el mismo formato que la anterior, pidiendo al encuestado que ubique sus **preferencias en una escala sobre otros cinco temas**: la relación entre el Estado y la iglesia católica, el grado de distribución territorial del poder, la preferencia por mantener la seguridad o garantizar el respeto a los derechos individuales, la inmigración, o cuánto es de necesario proteger el medio ambiente.

El gráfico 2 representa la posición media de los **votantes del PSOE y del PP** en cada uno de estos temas. Como cabría esperar, los **votantes socialistas son, en término medio, más laicistas, menos centralistas, menos favorables al endurecimiento de los controles a la inmigración, más ecologistas, y dan más importancia a la garantía de las libertades** que a la defensa del orden

**Figura 2.** Auto-ubicación de los votantes del PP y PSOE en seis cuestiones de conflicto político



Fuente: CIS 2799 (2009)

“

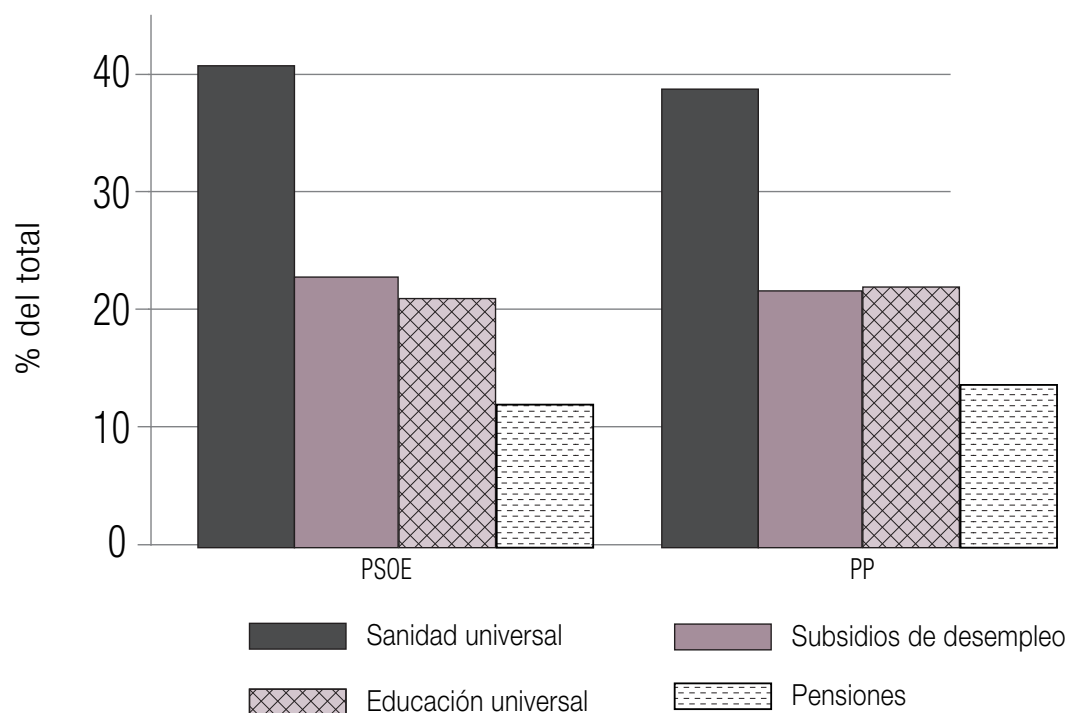
*En España, los grupos sociales más favorables a la redistribución no son los mismos que apoyan una expansión del Estado del Bienestar*

”

público que los del PP. Lo llamativo, sin embargo, es que, en todas estas cuestiones, la diferencia entre la posición media del votante del PP y la del votante del PSOE es mayor que en la diferencia de opiniones entre estos dos grupos de votantes sobre la cuestión del tamaño del Estado del Bienestar. Dicho de otra forma, **los votantes del PP y el PSOE tienen opiniones más similares sobre el tamaño del Estado del Bienestar que sobre cualquier otro de los cinco temas** de conflicto político estudiados en la encuesta.

Cuando se pregunta por preferencias sobre a qué **tipos de programas del Estado del Bienestar** se debería dar más prioridad en una lista que incluye la **salud y la educación universales y los subsidios a los desempleados y las pensiones**, las preferencias de los **votantes del PSOE y PP siguen siendo muy similares**. En conjunto, un 42 por ciento de los españoles creen prioritaria, de en-

**Gráfico3.** ¿Qué política social es prioritaria, de entre estas cuatro posibles?, por grupos de votantes.<sup>1</sup>



**Fuente:** Estudio CIS 2799

<sup>1</sup> El enunciado exacto de la pregunta es “Imagine que el gobierno tiene un presupuesto limitado y no puede aumentar los impuestos. ¿Qué cree que debería ser prioritario para el Gobierno? Mejorar la sanidad para todos, aumentar las prestaciones a los desempleados, mejorar la educación para todos o aumentar las pensiones a los jubilados”

“

*Este modelo de seguridad social, sin embargo, es menos progresivo en mercados laborales dualizados al favorecer de manera desproporcionada a los asalariados con historias laborales ininterrumpidos*

”

tre estas políticas, la sanidad universal, un 23 por ciento los subsidios a los desempleados, un 21 por ciento la educación universal, y un 14 por ciento las pensiones. El gráfico 3 muestra que la distribución de preferencias es prácticamente la misma para los votantes del PSOE que para los votantes del PP.

## 2. Un Estado poco redistributivo

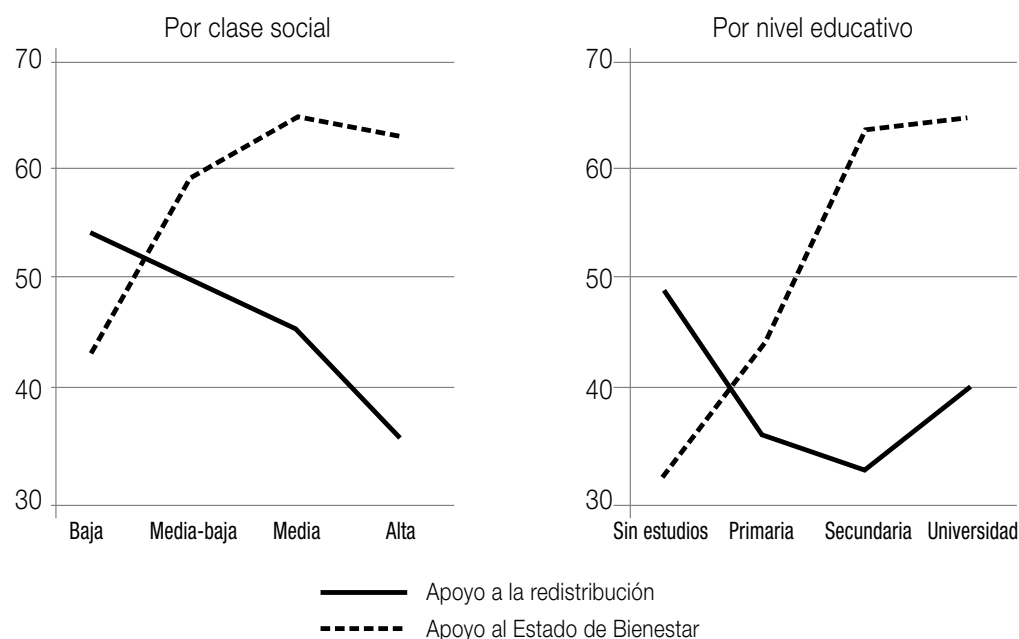
Nuestra explicación de esta **anomalía** (el conflicto sobre el Estado del Bienestar suele ser el tema central de la competición política en las democracias de nuestro entorno) tiene dos partes. Primero, mostramos que en el caso español la demanda del Estado del Bienestar **no está relacionada con preferencias por un mayor grado de redistribución**, lo que hace que la cuestión del tamaño del estado sea menos divisiva que en otros contextos. Después mostramos cómo el **limitado carácter redistributivo** del Estado del Bienestar español está fuertemente relacionado con una característica del mercado de trabajo español: su **altísimo grado de dualización**.

Buena parte de la literatura empírica comparada sobre el apoyo al Estado del Bienestar ha interpretado la **intensidad de estas preferencias como un indicador del grado de apoyo a la redistribución**, es decir, del deseo de una mayor intervención del estado para reducir las desigualdades de renta entre individuos (Alesina y Giuliano 2010; Kaltenthaler y Ceccoli 2008). Así, aquellos individuos más desfavorecidos (y que se verían por tanto más beneficiados por la intervención igualitarista del estado) deberían ser los más defensores de la expansión del estado. Y por otra parte, deberíamos esperar una clara asociación entre la preferencia por un mayor grado de redistribución y el apoyo a la expansión del Estado del Bienestar. Los gráficos 4 y 5 presentan evidencia que refuta estas dos hipótesis en el caso español. **No es cierto que en España los grupos económicamente desfavorecidos estén más a favor de una mayor expansión del Estado del Bienestar, y no parece existir una clara relación entre preferencias por la redistribución y preferencias por un mayor Estado del Bienestar.**

El gráfico 4 muestra la **proporción de ciudadanos que están a favor de una expansión del Estado del Bienestar**, aunque esto implique un aumento de impuestos (la misma pregunta analizada más arriba, formulada de manera dicotómica) y la

proporción de individuos que **creen que las políticas sociales deberían estar destinadas a beneficiar a los grupos más desfavorecidos** (un indicador de la preferencia por la redistribución), para **diferentes grupos sociales**.<sup>2</sup>

**Gráfico 4.** Preferencias por la redistribución y la expansión del Estado del Bienestar por clase social y nivel educativo.



Fuente: Estudio CIS 2799

Como cabría esperar, **el apoyo a políticas más redistributivas es más intenso en aquellos grupos sociales más desfavorecidos**: aquellos que se clasifican como pertenecientes a la **clases baja o media-baja, y aquellos sin estudios**. Sin embargo, estos mismo grupos son los menos favorables a la expansión del Estado del Bienestar. En España, **los grupos sociales más favorables a la redistribución no son los mismos que apoyan una expansión del Estado**.

De hecho, si nos circunscribimos a aquellos individuos que están a favor de la expansión del Estado del Bienestar, son minoría (el 47%) los que están a favor de cen-

<sup>2</sup> El indicador de preferencia explícita por la redistribución está tomado de la respuesta a la siguiente pregunta incluida en el Estudio 2799 del CIS. “Las políticas sociales pueden ir destinadas a favorecer a los grupos más necesitados (ayudas a las familias con escasos recursos, becas para los estudiantes de familias con pocos recursos,...) o a beneficiar a toda la sociedad (sanidad para todos, educación básica gratuita,...). ¿Cuál de estos dos tipos de política social cree usted que debería ser prioritario en España? Políticas dirigidas a los grupos más desfavorecidos, o políticas que benefician a todos?”

trar las políticas sociales en beneficiar a los grupos más desfavorecidos (respecto a los que creen que las políticas deberían beneficiar a toda la sociedad). Y son una minoría tanto entre los defensores del Estado del Bienestar que votan al PP (un 39%), como entre los que votan al PSOE (un 49%). En definitiva, en España estar a favor del Estado del Bienestar no es lo mismo que ser un defensor de la redistribución de ingresos de ricos a pobres. El que las preferencias en torno al tamaño del Estado del Bienestar estén tan poco marcadas por cuestiones distributivas podría explicar el hecho de que los electorados de los dos principales partidos tengan posiciones muy similares en este tema. La siguiente pregunta es ¿qué hace que la discusión sobre el Estado del Bienestar en España no tenga que ver con la redistribución?

### 3. El mercado de trabajo dual y la redistribución

Un **supuesto clave del análisis anterior es que el carácter redistributivo del Estado de bienestar español es limitado**: las intervenciones del estado en la producción de bienestar no implican necesariamente una redistribución de recursos de los más ricos hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad. ¿En qué medida esto es así? ¿Por qué el Estado del Bienestar no es tan redistributivo como cabría esperar? La razón principal descansa en la existencia de dos condiciones relacionadas, por un lado, la **estructura del mercado laboral** y, por otro, el **diseño del sistema de seguridad social**.

Los programas de seguridad social tienen como objetivo la protección de los trabajadores frente a las pérdidas de ingresos que se derivan de contingencias relacionadas con el mercado laboral tales como el desempleo, la jubilación, un accidente o el padecimiento de una enfermedad. Como todos los trabajadores tienen cierta probabilidad de que les ocurran dichas eventualidades, éstos van a demandar en mayor o menor medida políticas de seguro social con independencia de sus posiciones socioeconómicas. Sin embargo, es de esperar que mantengan opiniones distintas acerca del particular diseño del sistema de protección debido a que esta dimensión es la que determina el carácter redistributivo de la política. A priori, **los efectos distributivos de los programas de seguro público no deben presuponerse inherentemente progresivos o a favor de los pobres** (Korpi and Palme 1998). De hecho, los regímenes de seguridad social europeos, incluido el español, que se basan en las contribuciones previas para la designación de quién tiene derecho a percibir el subsidio correspondiente y ofrecen **subsidios proporcionales a la**



“

*Como la intervención del Estado del Bienestar protege a los insiders, entonces es menos probable que los principales defensores de una mayor intervención pública sean los que tengan ingresos relativamente más bajos*

”

**suma de las cotizaciones pasadas, son sistemas que benefician también a los trabajadores con niveles salariales altos.**

Este **modelo de seguridad social**, sin embargo, es menos progresivo en mercados laborales **dualizados**, al favorecer de manera desproporcionada a los asalariados con historiales laborales ininterrumpidos. La dualización del mercado laboral se refiere a la división de la fuerza de trabajo en dos segmentos: los *insiders*, que constituyen el conjunto de trabajadores “que ocupan puestos de trabajo altamente protegidos” por regulaciones laborales y los *outsiders*, que constituyen “un grupo de trabajadores que están desempleados o empleados de manera precaria” (King y Rueda 2008: 280; Emmenegger et al 2012). Esta división implica normalmente diferencias salariales y diferentes niveles de prestaciones sociales. En mercados duales, por tanto, un sistema de seguridad social que exija un periodo mínimo de contribución para ser beneficiario y fije el monto de las transferencias de manera proporcional a los ingresos durante la vida laboral, protege especialmente a los *insiders* -quienes han podido cotizar a la seguridad social de forma sostenida y mantener salarios más altos- y penaliza a los trabajadores con ingresos más bajos e historiales laborales más precarios. Así **cuanto mayor es el grado de división de la clase trabajadora (mayor grado de dualismo), menos redistributivos serán los programas de seguridad social y, por ende, el Estado del Bienestar.**<sup>3</sup>

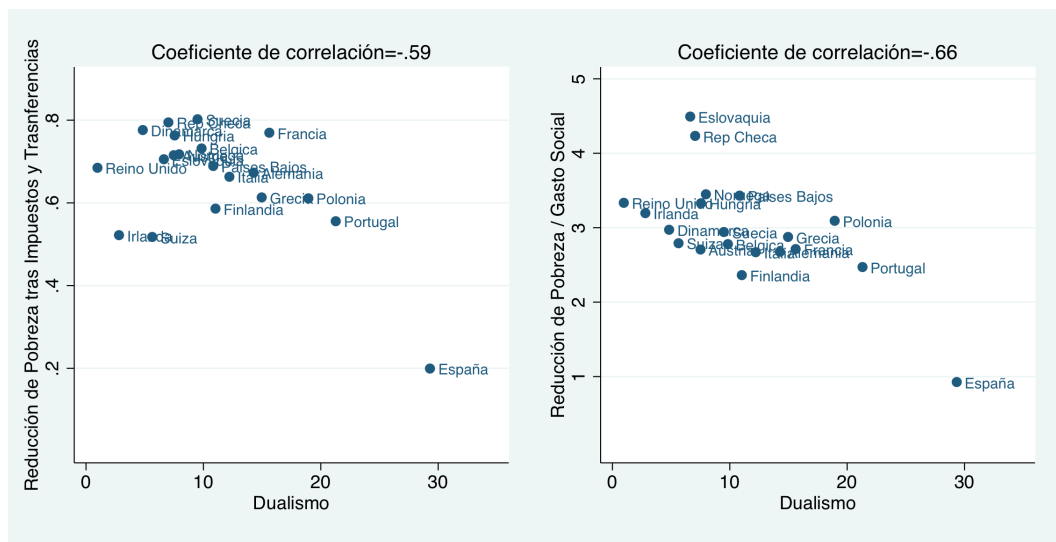
El gráfico 5 presenta la **correlación entre el grado de dualismo<sup>4</sup> y dos indicadores del papel redistributivo del Estado**. El gráfico de dispersión a la izquierda representa en el eje vertical la **tasa de reducción de la pobreza** (definida sobre los hogares cuyos ingresos están por debajo del 50 por ciento de la mediana de la distribución de la renta) teniendo en cuenta los ingresos antes y después de impuestos y transferencias. Esta medida, por tanto, puede interpretarse como la **proporción de pobres que salen de la pobreza gracias a la intervención del Estado**.

**La intervención del Estado del Bienestar parece reducir la pobreza en menor medida en países con mercados de trabajo duales.** Una **medida más**

<sup>3</sup> Como estos programas consumen una porción significativa del presupuesto social al ser una de las principales políticas que llevan a cabo los gobiernos para atender las necesidades materiales de las familias, es de esperar que el carácter redistributivo del sistema de seguridad social se transfiera al conjunto del Estado del Bienestar.

<sup>4</sup> La variable de dualismo está compuesta de dos elementos: el grado de protección al empleo indefinido y el tamaño del grupo de trabajadores desempleados y con contratos temporales (datos procedentes de la OCDE). Sus valores van de cero, cuando no existen regulaciones del mercado laboral para proteger a los trabajadores permanentes de manera diferente, o cuando no hay desempleados o trabajadores temporales, a 100, que significa que toda la clase trabajadora pertenece al grupo de los outsiders o que la protección a los insiders es la más alta de la muestra.

**Gráfico 5.** Dualismo y redistribución del Estado del Bienestar



**Fuente:** Los datos de ingreso proceden de la OCDE (OECD Income distribution dataset), y corresponden a mediados de la década de 2000. Los datos del gasto social como porcentaje del PIB provienen de la OCDE (OECD Social Expenditure dataset, observación de 2007).

apropiada<sup>5</sup> de la naturaleza redistributiva del Estado del Bienestar es la razón de la reducción de la pobreza sobre el total de gasto social como proporción del PIB. Esta razón mide el porcentaje de pobres que salen de la pobreza como resultado de un incremento (en un punto porcentual) del gasto social. El panel a la derecha del gráfico 5 muestra la relación entre esta medida sobre el impacto redistributivo del Estado del Bienestar y el grado de dualismo. Dicha relación (negativa) ahora es más fuerte.

En países con un **alto grado de dualismo**, donde el Estado del Bienestar tiene un carácter **menos redistributivo**, es de esperar que **se atenúe la relación entre el apoyo al Estado del Bienestar y la defensa de la redistribución**. Como la intervención del Estado del Bienestar protege a los *insiders*, entonces es menos probable que los principales defensores de una mayor intervención pública sean

<sup>5</sup> Medir la redistribución calculando la reducción de la pobreza después de impuestos y transferencias puede ser problemático. El grado de reducción de la pobreza no solo depende del diseño de las políticas sociales (su naturaleza redistributiva) sino del tamaño del Estado del Bienestar. Un país podría tener un sistema muy redistributivo pero que logre poca redistribución debido a que el tamaño del Estado de Bienestar es pequeño. Y a la inversa: un país con unas políticas poco redistributivas podría reducir más la pobreza si el tamaño del Estado del Bienestar es grande.

“

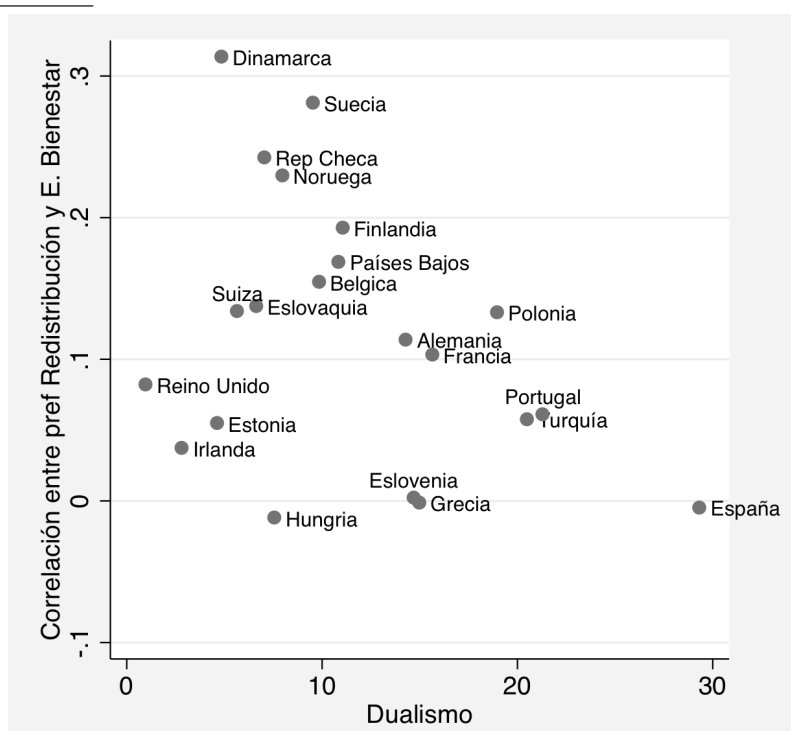
*En los países con mercados laborales altamente dualizados, la relación entre preferencias por la redistribución, y el respaldo al Estado del Bienestar es más débil*

”

los que tengan ingresos relativamente más bajos. Los *insiders*, quienes no forman parte normalmente del grupo de trabajadores con bajos salarios, apoyarán una expansión del Estado del Bienestar pero no necesariamente una mayor redistribución de los ricos hacia los pobres. Los **trabajadores con salarios más bajos**, aunque desean un grado más alto de redistribución, no estarán muy dispuestos a que el Estado del Bienestar se expanda en un mercado de trabajo dual dado que **se les excluirá de los privilegios** que gozan los asalariados mejor pagados. En cambio, en países con **mercados de trabajos no duales, los partidarios de la intervención del Estado del Bienestar tenderán a tener preferencias más fuertes por la redistribución** al tener dicha intervención una naturaleza más redistributiva. Por tanto, es de esperar que la correlación positiva entre preferencias por la redistribución y por el Estado del Bienestar esté condicionada por el nivel de dualismo en el mercado laboral.

El gráfico 6 muestra el **coeficiente de correlación** (una medida básica del grado de asociación entre dos variables) a nivel nacional entre la **creencia de que el gobierno debería reducir las diferencias de ingresos** y el **apoyo al Estado del Bienestar** para cada nivel de dualismo existente en la muestra de países. Como

**Gráfico 6.** Dualismo y correlación a nivel nacional entre apoyo al papel del gobierno en la reducción de las diferencias de ingreso y apoyo al Estado del Bienestar



**Fuente:** Encuesta Social Europea 2008. Para la medida de dualismo, ver texto.

indica el gráfico, parece que efectivamente en los países con mercados laborales altamente dualizados, la relación entre preferencias por la redistribución, medida como apoyo al papel del gobierno en la reducción de las diferencias de ingreso, y el respaldo al Estado del Bienestar es más débil.

## 4. Conclusiones

En resumen, la **ausencia de conflicto político** sobre el tamaño del Estado del Bienestar en España entre los grandes partidos parece estar relacionada con la existencia de un **Estado del Bienestar particularmente poco redistributivo**. Los datos presentados aquí apuntan a que este limitado papel redistributivo del Estado está relacionado con el **elevado grado de dualismo del mercado de trabajo español**.

## Referencias:

- Alesina, Alberto y P. Giuliano. 2010. "Preferences for Redistribution", en Jess Benhabib, Matthew O. Jackson y Alberto Bisin (eds). *Handbook of Social Economics*, Amsterdam: North Holland, pp. 93-131.
- Emmeneger, Patrick, Silja Häusermann, Bruno Palier y M. Seelib-Kaiser (eds.). 2012. *The Age Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaltenthaler, Karl C., y S. J. Ceccoli. 2008. "Explaining Patterns of Support for the Provision of Citizen Welfare." *Journal of European Public Policy* 15(7): 1041-1068.
- Korpi, Walter y J. Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Quality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review* 63(5): 661-687.
- King, Desmond y D. Rueda. 2008. "Cheap Labor: The New Politics of "Bread and Roses" in Industrial Democracies." *Perspectives on Politics* 6(2): 279-297.

# ZOOMPolítico

Zoom Político, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor, pedagogía e imaginación la realidad política y social. Esta colección, en la que contribuirían investigadores de primera línea, pretende extraer del ámbito académico aquellos análisis que sean útiles para todos los que se interesan por la política, ya sea en las administraciones públicas, las empresas, las universidades, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación o los ciudadanos comprometidos con su sociedad y su tiempo.

*Belén Barreiro,*

Directora del Laboratorio de Alternativas

---

Responsable de ZoomPolítico: **Sandra León**

Coordinación: **Javier Ortiz y Julio Embid**

## Documentos publicados

2011/Nº 01. **¿Nos cambia la crisis? Gasto público, impuestos e ideología** en la opinión pública española 2004-2010. **Sandra León y Lluís Orriols**

2011/Nº 02. **¿Cómo votarían los inmigrantes? Laura Morales y Josep San Martín**

2011/Nº 03. **¿Importa el territorio?** Satisfacción ciudadana y políticas públicas en las Comunidades Autónomas. **José M. Díaz-Pulido, Eloísa del Pino y Pau Palop**

2011/Nº 04. **Especial 15-M.** Movimiento 15M: ¿quiénes son y qué reivindican? **Kerman Calvo, Teresa Gómez-Pastrana y Luis Mena.** ¿Influyó el 15M en las elecciones municipales? **Manuel Jiménez Sánchez**

2011/Nº 05. **¿Cómo votan los que no tienen ideología?** **Álvaro Martínez y Lluís Orriols**

2011/Nº 06. **Las televisiones y el sesgo político en la opinión pública.** **Alberto Penadés e Ignacio Urquizu**

2011/Nº 07. **Poder político frente a poder económico. Percepciones sobre el poder en España.** **Sebastián Lavezzolo**

2011/Nº 08. **¿Por qué reformar el sistema electoral?** **Rubén Ruiz-Rufino**