

RESÚMENES EJECUTIVOS

POLARIZACIÓN: QUÉ ES, CÓMO SE MIDE Y POR QUÉ IMPORTA

Los artículos de este monográfico, Papeles de Economía Española, 189, puede descargarlos en la web de Funcas en el siguiente enlace: <https://www.funcas.es/revista/polarizacion-que-es-como-se-mide-y-por-que-importa/>



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

Polarización: qué es, cómo se mide y por qué importa

Coordinado por Agustín Casas

SUMARIO

COLABORACIONES

I. ¿ESTÁ POLARIZADA LA SOCIEDAD? IDENTIDADES Y ESTILOS DE VIDA

¿Por qué los progresistas no escuchan flamenco? **5** Luis Miller

Polarización afectiva versus polarización
económica: un análisis multidimensional
de sus interrelaciones en España **7** Carlos Sanz

II. MEDIDAS: TERRITORIO, MEDIOS Y PARLAMENTO

La polarización electoral en España: ¿segregación
geográfica o intensificación local? Una descomposición
a nivel de sección censal, 2008-2023 **9** Andreu Arenas

Polarización política en Europa y América del Norte **11** Marina Diakonova
Corinna Ghirelli
Javier J. Pérez
Aitana Simo

Crisis y polarización en el Congreso de los Diputados **13** Agustín Casas
Jaime Dorronsoro

III. CAUSAS Y CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

- | | | |
|--|----|--|
| Globalización, modernización y polarización | 15 | José V. Rodríguez Mora |
| Fragmentación política y consolidación fiscal
en presencia de reglas fiscales | 17 | Marc Puigmulé-Solà
Pilar Sorribas-Navarro |
| Integración europea: un fenómeno que suaviza
la polarización ideológica | 19 | Ingrid Mauerer
M. Socorro Puy |

¿POR QUÉ LOS PROGRESISTAS NO ESCUCHAN FLAMENCO?

Luis MILLER

Instituto de Política y Bienes Públicos (IPP-CSIC)

ESTE artículo examina una dimensión emergente y poco explorada de la polarización en España: la “polarización cotidiana”, entendida como el solapamiento creciente entre identidades políticas, estilos de vida, prácticas culturales, actitudes morales y hábitos de consumo. El estudio, que utiliza los datos de la encuesta NORPOL, muestra que numerosas creencias, preferencias y comportamientos no políticos, como la música que se escucha, el tipo de alimentación, el uso del transporte público, la actitud hacia el amor o la simpatía hacia determinados colectivos, están fuertemente correlacionados con la intención de voto.

Uno de los principales hallazgos es que estos patrones de alineamiento cultural no pueden explicarse únicamente por factores sociodemográficos, como la edad, el sexo, el nivel educativo o la ubicación geográfica. Las correlaciones parciales, que controlan por estas variables, siguen mostrando asociaciones significativas entre prácticas cotidianas y preferencias políticas. Esto sugiere la existencia de estructuras latentes en el espacio social, donde ciertas combinaciones de valores, estilos de vida y posicionamientos ideológicos se organizan de forma coherente.

Por ejemplo, quienes afirman ser vegetarianos o veganos muestran mayor apoyo al Gobierno, lo mismo que quienes consumen productos ecológicos, ven programas de debate político o tienen sentimientos positivos hacia colectivos como los ateos, los ecologistas o las personas con ideas feministas. En el lado opuesto, escuchar flamenco o reguetón, practicar la caza o la pesca y mostrar afinidad con visiones románticas tradicionales se asocia con una menor probabilidad de apoyar al Ejecutivo. Incluso aspectos aparentemente triviales, como la música preferida o el tipo de programa televisivo favorito, se alinean con una visión del mundo más progresista o conservadora.

Estos resultados apuntan a una polarización que trasciende lo ideológico y se extiende a la vida diaria. No se trata simplemente de que ciudadanos de diferentes partidos discrepen sobre cuestiones políticas, sino de que llevan vidas distintas: consumen productos diferentes, valoran aspectos distintos de la cultura, adoptan posiciones morales contrastadas y se relacionan con entornos sociales dispares. Esta diferenciación puede contribuir a la formación de burbujas sociales y culturales, donde los individuos están expuestos casi exclusivamente a personas que piensan y viven como ellos, lo que refuerza la polarización afectiva y erosiona las posibilidades de diálogo y entendimiento mutuo.

Los hallazgos del artículo tienen implicaciones de amplio alcance. Desde una perspectiva política, evidencian que las campañas electorales y los discursos partidistas no deberían centrarse exclusivamente en cuestiones programáticas, sino también en aspectos simbólicos, culturales y emocionales que conectan con el estilo de vida de los votantes. Desde el punto de vista del *marketing*, la segmentación del mercado ya no puede basarse únicamente en datos demográficos, sino que debe incorporar variables actitudinales y culturales. Bajo una perspectiva ciudadana, los resultados advierten sobre el riesgo de una sociedad cada vez más fragmentada, donde los vínculos sociales y la empatía intergrupal se ven debilitados por la lógica de la diferenciación política.

El artículo también destaca el potencial analítico de la encuesta NORPOL, que por primera vez en España combina de forma sistemática variables ideológicas y no políticas en un único instrumento. Este diseño permite observar conexiones que normalmente pasarían desapercibidas en encuestas más tradicionales, como las del CIS o la Encuesta Social Europea. A partir de esta base, el estudio abre una nueva agenda de investigación que podría aplicarse a estudios longitudinales, análisis regionales o comparaciones internacionales. Además, sugiere que los estilos de vida pueden ser una dimensión clave para comprender la evolución de las identidades políticas en el siglo XXI.

En última instancia, el trabajo invita a reconsiderar lo que entendemos por polarización. Más allá del desacuerdo racional sobre temas concretos, se observa una diferenciación estructural de la sociedad en comunidades con valores, hábitos y aspiraciones divergentes. Esta polarización cotidiana no solo complica la negociación política, sino que también pone en riesgo la cohesión democrática al reducir los espacios comunes y aumentar la desconfianza hacia los demás.

El estudio no ofrece una solución definitiva, pero sí pone de manifiesto la consolidación de un fenómeno que se está haciendo patente en el tejido social español. Comprender la polarización cotidiana es un paso necesario para diseñar políticas públicas más inclusivas, fomentar una ciudadanía crítica y comprometida y reconstruir los puentes que hacen posible la convivencia democrática.

POLARIZACIÓN AFECTIVA VERSUS POLARIZACIÓN ECONÓMICA: UN ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE SUS INTERRELACIONES EN ESPAÑA

Carlos SANZ

Banco de España y CEMFI

La polarización política suele estudiarse distinguiendo entre la polarización afectiva —la distancia emocional entre los sentimientos hacia el propio grupo político y hacia los grupos rivales— y la polarización ideológica —la dispersión de las preferencias políticas en la población—. Cómo se relacionan ambas es objeto de un debate central: una visión sostiene que la hostilidad afectiva deriva de diferencias ideológicas sustantivas, mientras que otra la atribuye a dinámicas de identidad grupal relativamente independientes de la ideología. Este artículo aporta nueva evidencia para España descomponiendo la polarización ideológica en materia económica en diez dimensiones específicas, agrupadas en tres categorías: fiscal, equidad y macroeconómica.

El resultado central es que la relación entre polarización afectiva y económica no es ni uniforme ni unidireccional, sino que cambia de signo según la dimensión considerada. En materia fiscal —impuestos y gasto público— la asociación es positiva y significativa: un aumento de una desviación estándar en polarización afectiva se asocia con un incremento de 0,11 de desviaciones estándar en la polarización fiscal (significativo al 1 por 100). En materia de equidad y estado de bienestar, la correlación es prácticamente nula y no significativa. Desde la óptica macroeconómica, la asociación es negativa y significativa al 1 por 100 (-0,10) de magnitud similar a la fiscal, pero de signo opuesto: una mayor polarización afectiva se asocia, en este ámbito, con una menor polarización ideológica. Estos patrones son robustos. Se mantienen al incluir controles sociodemográficos (sexo, edad y nivel educativo) y variables de simpatía partidista, y al emplear definiciones alternativas de la polarización afectiva, altamente correlacionadas con la medida principal. El análisis de heterogeneidad no detecta diferencias relevantes por género, edad o nivel educativo, con la única excepción de indicios débiles (al 10 por 100) de una asociación menor con la dimensión macroeconómica entre las mujeres y las personas de mayor edad. Entre los rasgos individuales, las mujeres aparecen algo menos polarizadas económicamente que los hombres en todas las dimensiones, mientras que los simpatizantes de Vox presentan las preferencias económicas más polarizadas en las tres categorías.

El análisis desagregado por las diez dimensiones individuales matiza el resultado de los índices. En el bloque fiscal, las dos variables muestran asociaciones positivas similares. Dentro del bloque macroeconómico, las tres variables presentan coeficientes negativos, aunque solo el de inflación alcanza significatividad al 1 por 100. El bloque de equidad es el más heterogéneo internamente: la asociación es positiva y significativa para la igualdad de ingresos y la equidad intergeneracional, nula para la igualdad de oportunidades y el bienestar, y negativa y significativa para la sanidad. Esta heterogeneidad interna explica que el índice agregado de equidad no muestre relación alguna y advierte que la agrupación en categorías también puede ocultar matices.

La principal implicación es que colapsar la polarización ideológica en una única dimensión —incluso restringida al terreno económico— puede ocultar heterogeneidad sustancial y conducir a conclusiones

engañosas sobre la relación entre afecto e ideología. Los hallazgos cuestionan tanto la tesis de que toda polarización afectiva deriva de diferencias ideológicas como la opuesta, de plena independencia entre ambas.

Las distintas dimensiones económicas parecen tener potenciales polarizadores diferentes. La asociación positiva en materia fiscal es coherente con el carácter marcadamente partidista de los debates sobre impuestos y gasto, que operan como marcadores claros del eje izquierda-derecha. La ausencia de relación en el ámbito del estado de bienestar sugiere que las actitudes hacia la protección social pueden responder a factores ortogonales al afecto partidista, como la experiencia personal o valores sociales más amplios. La relación negativa en el ámbito macroeconómico es el resultado más sorprendente y requiere investigación adicional.

El estudio reconoce sus limitaciones. El diseño es correlacional y no permite inferencias causales; se centra en España, lo que aporta perspectiva comparada frente al predominio del caso estadounidense, pero deja abierta la validez externa; y analiza correlaciones a nivel individual sin incorporar el papel de las élites, los medios o los factores institucionales. Estas limitaciones señalan vías de investigación futura: diseños experimentales que identifiquen mecanismos causales, estudios comparados entre contextos institucionales y análisis del papel de las élites y los medios en la articulación entre polarización afectiva e ideológica.

LA POLARIZACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA: ¿SEGREGACIÓN GEOGRÁFICA O INTENSIFICACIÓN LOCAL? UNA DESCOMPOSICIÓN A NIVEL DE SECCIÓN CENSAL, 2008-2023

Andreu ARENAS

Universitat de Barcelona (IEB, IPRC)

La polarización electoral es uno de los rasgos más visibles del cambio político español de la última década, pero no toda polarización adopta la misma forma ni exige las mismas respuestas. El resultado principal de este artículo es que la polarización española aumenta con fuerza entre 2008 y 2023, aunque lo hace sobre todo dentro de las secciones censales y por intensificación, no principalmente por segregación residencial ideológica ni por movilización diferencial.

La cifra agregada resume bien el cambio. La media del índice de polarización utilizado en el artículo pasa de 0,130 en 2008 a 0,256 en 2023. Sin embargo, cuando ese aumento se divide entre un componente dentro de las secciones y un componente entre secciones, el primero domina de forma clara. Según las estimaciones contrastadas, el componente dentro representa entre el 89 y el 94 por 100 de la polarización agregada total en todas las elecciones observadas y explica alrededor del 91,5 por 100 del incremento acumulado del período.

Esta conclusión corrige una intuición frecuente en el debate público. España presenta indicios de diferenciación territorial y en 2023 el componente entre es mayor en nivel absoluto que en 2008, pero eso no basta para describir el fenómeno como un caso de segregación residencial ideológica dominante. La imagen que mejor encaja con los datos no es la de barrios crecientemente puros y apartados unos de otros, sino la de comunidades locales que siguen siendo internamente mixtas y en las que el voto se reparte entre opciones más alejadas ideológicamente.

La segunda conclusión es que el mecanismo central del aumento de la polarización no es la movilización diferencial. La descomposición por cambios entre elecciones muestra que la intensificación explica prácticamente todo el crecimiento agregado, mientras que la contribución neta de la movilización diferencial es cercana a cero y cambia de signo según el ciclo. En algunos intervalos es incluso ligeramente negativa; en otros es positiva, pero pequeña. La implicación es clara: la polarización española no parece aumentar principalmente porque las secciones más polarizadas movilicen mucho más a sus votantes, sino porque la distribución del voto dentro de las secciones se reorganiza y se vuelve más dispersa ideológicamente.

El artículo aporta además un matiz territorial relevante. Las secciones urbanas registran niveles más altos de polarización media que las rurales, pero el peso relativo del componente entre no es claramente superior en los grandes municipios. La lectura inmediata es que las ciudades concentran más polarización en nivel, pero no necesariamente más segregación ideológica relativa entre secciones. La geografía del fenómeno es, por tanto, más compleja que una simple oposición entre metrópolis polarizadas y periferias moderadas.

Para ofrecer una lectura intuitiva de la heterogeneidad local, el artículo propone una tipología de tres trayectorias según cuánto aumenta la polarización entre 2008 y 2023. El grupo de bajo aumento registra un incremento medio del índice de 0,072 puntos; el intermedio, 0,130; y el alto, 0,168. La diferencia más importante entre grupos no está en la participación, que apenas varía, sino en la magnitud del cambio en la distribución local del voto y en el desplazamiento de la posición ideológica media de la sección. Allí donde más aumenta la polarización no se observa una explosión de participación, sino una recomposición más intensa del mapa partidista local.

Cuando se añaden rasgos estructurales de partida, el tercil de mayor aumento aparece además en entornos algo más jóvenes, con más desempleo registrado, menor peso relativo de estudios superiores y rentas medias inferiores. Ese gradiente de renta ya estaba presente en 2015. Lo que no aparece con la misma claridad es una desigualdad interna de renta más elevada dentro de esas secciones al final del periodo. Este matiz es importante: en la evidencia revisada, el contraste social más nítido es de menor renta media y mayor tensión laboral, no de mayor desigualdad interna observada.

El hallazgo orienta mejor la discusión de política pública. Si la polarización creciera principalmente por movilización diferencial, tendría sentido esperar que políticas de accesibilidad del voto o campañas de participación pudieran moderarla de manera apreciable. Los datos sugieren que ese margen existe, pero es secundario. El núcleo del problema está en la forma en que la oferta política, los clivajes territoriales y sociales y la reorganización del espacio partidista alteran el reparto del voto dentro de las comunidades.

Por ello, la conclusión práctica no es que las políticas de participación carezcan de valor, sino que no deben confundirse con una estrategia suficiente contra la polarización. Si el fenómeno dominante es la intensificación dentro de comunidades mixtas, también importan la calidad de la representación, los incentivos de la competencia partidista, la gestión del conflicto territorial y las condiciones económicas y sociales que vuelven más frágiles ciertos consensos locales.

En conjunto, el artículo propone una lectura de la polarización española menos alarmista en términos espaciales, pero no por ello más tranquilizadora. El país parece menos un agregado de enclaves ideológicos completamente separados que un espacio donde la competencia partidista y los clivajes recientes están intensificando el desacuerdo dentro de comunidades que siguen conviviendo. Esa forma de polarización es probablemente más difícil de gestionar que una mera separación territorial, porque afecta a la convivencia cotidiana y a la capacidad de las instituciones para procesar diferencias crecientes dentro de entornos locales compartidos.

POLARIZACIÓN POLÍTICA EN EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE

Marina DIAKONOVA

Corinna GHIRELLI

Javier J. PÉREZ

Aitana SIMO

Banco de España

EL trabajo presenta dos índices de alta frecuencia, comparables entre países, que miden por separado la polarización política (*Political Polarization Index*, PPI) y el bloqueo legislativo (*Legislative Gridlock Index*, LGI) en siete economías del norte global: Francia, Alemania, España, Italia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. La aportación central reside precisamente en distinguir ambos fenómenos: la polarización entendida como divergencia ideológica reportada en el discurso público, y el bloqueo entendido como las dificultades efectivas para legislar. Separar ambos índices permite observar cuándo la polarización se traduce en disfunción institucional y cuándo, por el contrario, no lo hace.

El resultado más general es que la polarización política ha aumentado de forma significativa en Europa y América del Norte desde la crisis financiera global y la crisis de deuda soberana, tras un periodo de descenso desde finales de los años noventa que alcanzó su punto más bajo hacia 2009. La magnitud del aumento, sin embargo, difiere notablemente y permite distinguir tres grupos de países. El incremento más acusado corresponde a Canadá y Estados Unidos, cuyos niveles de 2025 se sitúan en torno a cuatro veces los de 2005. Francia crece algo más despacio, con niveles de 2025 alrededor de tres veces superiores, mientras que los otros cuatro países europeos muestran aumentos de entre 1,5 y 2 veces. La implicación es nítida: la polarización política ha crecido en América del Norte a un ritmo que duplica, aproximadamente, el europeo.

La distinción entre polarización y bloqueo legislativo constituye el hallazgo cualitativo de mayor interés. En varios países —Francia, Alemania, España y Estados Unidos— ambos índices evolucionan de forma estrechamente acoplada, lo que sugiere un vínculo fuerte entre divergencia ideológica y disfunción legislativa. En Alemania, el comovimiento se asocia a la crisis de refugiados y a las políticas de seguridad y migración; en Francia, a los grandes movimientos sociales y reivindicaciones económicas, como las protestas de los chalecos amarillos y las huelgas contra la reforma de las pensiones; en Estados Unidos, a confrontaciones fiscales recurrentes, cierres de la Administración y procesos de destitución que traducen el conflicto partidista en bloque institucional.

Italia constituye la excepción más relevante y mejor documentada: la polarización política ha aumentado sin un incremento equivalente del bloqueo legislativo. Una explicación plausible es que las reformas electorales redujeron la necesidad de grandes coaliciones y amortiguaron así la traslación de la polarización a la parálisis significativa, manteniendo el LGI relativamente plano pese a divisiones ideológicas más acentuadas. Este desacoplamiento ilustra por qué conviene medir ambos fenómenos por separado: el bloqueo puede ser una consecuencia de la polarización, pero también depende del diseño institucional y de otros factores políticos.

En el caso español, el PPI mostró un leve descenso entre 1997 y 2015 y cambió de tendencia a partir de las elecciones de diciembre de 2015 y junio de 2016, que dieron lugar a parlamentos fragmentados y a la irrupción de nuevos partidos que erosionaron el bipartidismo tradicional. Desde 2017 se observa una tendencia alcista marcada, intensificada hasta 2021. El referéndum de independencia catalán de octubre de 2017 ahondó las divisiones, aunque no generó un pico mayor de polarización. El máximo se alcanzó en marzo de 2021, asociado a las mociones de censura autonómicas y a la convocatoria electoral en Madrid. Desde mediados de 2022, la polarización vuelve a crecer, impulsada por las elecciones de julio de 2023 y el debate de la ley de amnistía; en 2025 superaba el doble del nivel de 2010.

El LGI español permaneció relativamente plano hasta 2016 y aumentó de forma significativa después, con picos en episodios de crisis política: la dificultad de formación de gobierno de septiembre de 2016, la transición de gobierno de junio de 2018, la moción de censura de octubre de 2020 y la crisis de Murcia y las elecciones de Madrid en marzo de 2021. No obstante, España muestra un descenso reciente del bloqueo, lo que sugiere que el diseño institucional y la dinámica política pueden moderar la traslación de la polarización a la disfunción legislativa.

El resto de casos confirma esta heterogeneidad. El Reino Unido transita de una polarización temprana ligada a tensiones económicas e inestabilidad política a una fase posterior dominada por conflictos identitarios, en particular el Brexit, que actúa como un choque estructural y produce picos de bloqueo sin precedentes y confrontaciones parlamentarias prolongadas. Estados Unidos exhibe el movimiento más claro hacia un equilibrio de polarización persistentemente elevada, que se intensifica tras 2016, con un bloqueo cada vez más frecuente desde 2011. Canadá presenta un patrón más moderado: la polarización aumenta de forma gradual, vinculada a tensiones identitarias y regionales y a gobiernos en minoría, mientras que el bloqueo legislativo es más episódico que estructural.

En conjunto, los resultados muestran que la polarización política es un fenómeno creciente y generalizado en el norte global, pero que su traducción en bloqueo legislativo no es automática, sino que está mediada por el contexto institucional. Al separar ambas dimensiones, los índices ofrecen una nueva lente para entender cuándo y cómo la polarización deriva en disfunción institucional, y sientan las bases para investigar sus causas y consecuencias económicas.

CRISIS Y POLARIZACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Agustín CASAS
Jaime DORRONSORO

CUNEF Universidad

EL estado de alarma declarado el 14 de marzo de 2020 no atenuó la confrontación parlamentaria, sino que la reordenó. Frente a la expectativa de que las grandes crisis acercan a los adversarios, el primer embate de la pandemia agudizó la estructura estratégica de la competición política a lo largo del eje que separa al Gobierno de la oposición. El análisis identifica esa reorganización en tres planos simultáneos: la distancia entre partidos, la cohesión interna de cada grupo y la identidad de los oradores más representativos.

En el plano de la distancia entre partidos, cinco de los seis pares formados entre PSOE, PP, VOX y Unidas Podemos incrementaron su separación semántica tras el corte. El aumento se concentró en los enfrentamientos del PSOE con la oposición. La distancia entre PSOE y PP se multiplicó por 2,41 (de 0,0017 a 0,0041) y la del PSOE con VOX por 3,08 (de 0,0012 a 0,0037); en términos absolutos, ambos incrementos son prácticamente idénticos. Todas las distancias del período posterior resultan estadísticamente significativas, con ratios frente al azar de 15,1 veces para PSOE-PP y 9,8 veces para PSOE-VOX. El único par que convergió fue el de los dos socios del Ejecutivo, PSOE y Unidas Podemos, que se aproximaron levemente ($\times 0,91$). Lo que emerge no es una dispersión generalizada de todos frente a todos, sino una rearticulación del debate en torno al eje gobierno-oposición. El PSOE es además el partido que más reorientó su discurso medio entre períodos (desplazamiento de 0,0024) y el que más se alejó del centro semántico del debate, coherente con su tránsito desde la gestión ordinaria al liderazgo de la respuesta institucional.

En el plano de la cohesión interna, la pandemia tampoco actuó de manera uniforme. Descriptivamente, los cuatro grupos redujeron su dispersión interna, pero esa reducción solo alcanza significación estadística en el PSOE ($p < 0,001$) y en VOX ($p = 0,015$): en ambos casos las intervenciones posteriores se agrupan más estrechamente alrededor del centroide del partido. El PSOE registra la mayor reducción de la distancia media al centroide ($-0,00624$), seguido muy de cerca por VOX ($-0,00581$). Unidas Podemos apunta en la misma dirección sin respaldo estadístico ($p = 0,204$). El PP constituye el contraste más ilustrativo: su discurso medio se desplaza de forma significativa, pero ese movimiento no viene acompañado de mayor cohesión; su cambio es prácticamente nulo ($-0,00036$) y su desviación típica incluso aumenta (de 0,01077 a 0,01426), señal de mayor heterogeneidad entre sus oradores. La concentración temática que impuso la crisis no genera, por tanto, compacidad discursiva de forma mecánica: que aparezca o no depende de la nitidez de la posición política que cada partido sostiene. Que VOX se cohesione con menos intervenciones que Unidas Podemos descarta una explicación basada en el tamaño muestral, y que Unidas Podemos no replique el patrón del PSOE pese a compartir Gobierno sugiere que el factor relevante no es ocupar el Ejecutivo, sino liderar activamente la respuesta.

En el plano individual, el orador más central varía en PSOE y Unidas Podemos y permanece estable en PP y VOX, mientras que la periferia se renueva en las cuatro formaciones. El hallazgo más relevante es que la crisis no desplazó el centro del discurso hacia quienes gestionaban técnicamente la emergencia, sino hacia quienes la dotaban de sentido político: ministros con responsabilidad sectorial directa, como

Illa o Díaz, quedan situados como *outliers* de sus partidos, mientras Sánchez, que asume el marco político global de la respuesta, pasa a definir el centro del PSOE.

En conjunto, la emergencia estrechó la agenda hasta convertir el COVID-19 en eje casi único del debate, pero esa convergencia temática no desembocó en una voz unánime de la Cámara: produjo una reorganización selectiva del conflicto en torno a la línea que divide al Gobierno de la oposición.

GLOBALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y POLARIZACIÓN

José V. RODRÍGUEZ MORA

CUNEF Universidad, University of Edinburgh y CEPR

LA polarización política que atraviesa las democracias occidentales tiene una raíz económica estructural: la erosión de la clase media productiva como resultado combinado de la globalización y el cambio tecnológico sesgado hacia las cualificaciones (*skill-biased technical change*, SBTC). Ambas fuerzas dañan específicamente a los pequeños empresarios, a los trabajadores de cualificación intermedia y a quienes desempeñan tareas rutinarias, aunque por mecanismos distintos. La tesis central es doble: ese daño material genera las condiciones para la polarización, pero esta se canaliza políticamente a través de la globalización y no de la tecnología.

El primer resultado relevante procede de reordenar el peso de las causas de la desigualdad. Durante más de una década dominó la idea de que el grueso del aumento de la desigualdad salarial estadounidense desde los años ochenta había ocurrido entre empresas, lo que alimentó la literatura de las *superstar firms*. La evidencia reciente revela que ese hallazgo era, en lo esencial, un artefacto de medición: los datos originales asignaban el sector a las empresas con mucho error. Al corregirlo —con el censo de establecimientos de Estados Unidos y el universo de la seguridad social italiana de 1985 a 2018—, el resultado cambia radicalmente. El 55 por 100 del aumento de la desigualdad en Italia, y un porcentaje similar en Estados Unidos, ocurre entre sectores, frente a solo un 18 por 100 entre empresas dentro del mismo sector. La dispersión atribuida a las empresas era, en realidad, dispersión entre las industrias en que esas empresas operan.

El segundo resultado refuerza el carácter estructural del fenómeno. Los sectores que más contribuyen al aumento de la desigualdad son en gran medida los mismos en ambos países: en el extremo bajo, restauración, limpieza de edificios, hostelería, trabajo social y servicios de bebidas; en el extremo alto, tecnologías de la información, farmacéutica y servicios técnicos especializados. El grueso del aumento de la varianza proviene de la expansión de los sectores de baja remuneración más que del crecimiento de los de alta. Esta coincidencia transatlántica tiene dos implicaciones decisivas. Primero, descarta que el fenómeno sea idiosincrasia nacional o ruido estadístico: que el mismo patrón aparezca de forma independiente en dos países hace ínfima la probabilidad de que sea espurio. Segundo, y más importante, descarta las hipótesis institucionales como causa primaria. Italia y Estados Unidos ocupan casi los extremos del espectro institucional laboral —negociación colectiva centralizada y cobertura sindical superior al 80 por 100 frente a sindicatos débiles y mercado muy desregulado—. Si las instituciones fueran el motor de la desigualdad, los patrones sectoriales deberían diferir; el hecho de que sean casi idénticos sugiere que las fuerzas subyacentes son comunes, y no institucionales. La propia hipótesis institucional, además, padece un problema de endogeneidad: la desindicalización —la afiliación sindical privada masculina cayó del 34 por 100 al 8 por 100 entre 1973 y 2007 en Estados Unidos— puede ser, al menos en parte, una respuesta política a los mismos *shocks* tecnológicos y comerciales, y no su causa.

El mecanismo que subyace a la desigualdad intersectorial es un proceso de *sorting*: los mejores trabajadores se concentran crecientemente en los sectores de mayor remuneración. Al calibrar un modelo de elección sectorial, la descomposición es nítida: ni la distribución de habilidades de los trabajadores ni la

productividad sectorial factor-neutral —el canal directo de la globalización vía precios relativos— varían de forma relevante. El parámetro que cambia y domina la descomposición es el que captura el SBTC entre sectores: la creciente complementariedad entre las habilidades de los trabajadores y los requerimientos de cada industria. La conclusión es que el principal motor económico de la desigualdad parece ser el cambio tecnológico, no la globalización, sin descartar que la apertura opere indirectamente induciendo adopción tecnológica.

Surge entonces la pregunta central: si el motor económico es la tecnología, ¿por qué la polarización se articula contra la globalización? La respuesta descansa en una asimetría de atribución causal. El cambio tecnológico se percibe como una fuerza impersonal e inevitable: nadie negoció la automatización, no hay a quién responsabilizar ni, por tanto, a quién votar en contra. La globalización, en cambio, es percibida —con justificación— como el resultado de decisiones políticas deliberadas: tratados comerciales, normas de inversión, instituciones supranacionales. Cuando una fábrica cierra por la competencia importadora, existe una cadena de causalidad política identificable. A ello se suma que el *shock* comercial es abrupto, visible y geográficamente concentrado, mientras que el SBTC opera de forma lenta y difusa; y que la integración económica restringe la soberanía nacional precisamente en los ámbitos —salarios, protección social, política industrial— donde los perdedores más necesitarían compensación.

La evidencia electoral confirma el mecanismo en tres contextos distintos. En Estados Unidos, los distritos más expuestos al *shock* importador chino se desplazaron hacia candidatos más extremos, con efecto neto republicano. En quince países de Europa occidental, una mayor exposición a las importaciones chinas elevó el apoyo a partidos nacionalistas y de extrema derecha y desplazó al electorado hacia la derecha. Respecto a Alemania, el único segmento que responde significativamente a la exposición comercial es la extrema derecha, y los trabajadores manufactureros de baja cualificación son los más sensibles. En los tres casos, el mecanismo causal es el *shock* comercial —no el tecnológico, sobre el que no existe evidencia causal equivalente—, el efecto se canaliza hacia partidos de agravio antes que hacia la izquierda redistributiva, y los efectos son concentrados y persistentes.

Las implicaciones normativas son dos. Primera: si el SBTC sectorial es el motor primario de la desigualdad, el proteccionismo comercial no es una respuesta adecuada, pues destruye las ganancias del comercio sin atacar la causa raíz. Segunda: dado que la globalización genera demandas de soberanía al erosionar la capacidad compensatoria del Estado, la respuesta pasa por reconstruir esa capacidad redistributiva e invertir en la reconversión de los trabajadores desplazados. La polarización es, en parte sustancial, el precio que pagan las sociedades cuando las ganancias de la integración se concentran y sus costes se distribuyen sin mecanismos adecuados de compensación.

FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN FISCAL EN PRESENCIA DE REGLAS FISCALES

Marc PUIGMULÉ-SOLÀ

ESIC Business y Marketing School

Pilar SORRIBAS-NAVARRO

Universitat de Barcelona y IEB

La fragmentación política es un fenómeno cada vez más común en democracias consolidadas, tanto a nivel nacional como subnacional. Los estudios existentes demuestran que los gobiernos fragmentados tienden a presentar mayores niveles de gasto y de déficit por la dificultad de coordinar las decisiones entre partidos políticos con intereses diferentes. En contextos con reglas fiscales estrictas, como el de la España tras la gran recesión de 2008, resulta especialmente relevante entender si la fragmentación política afecta al cumplimiento de la consolidación fiscal y cómo influye en la forma en que los gobiernos deciden consolidar sus cuentas.

Este trabajo analiza el efecto de la fragmentación política sobre la consolidación fiscal implementada por los gobiernos municipales en España durante la legislatura 2011-2015, un período marcado por la existencia de reglas fiscales estrictas. Definimos la fragmentación política como aquellas situaciones en las que hay más de dos partidos políticos con representación en el legislativo (fragmentación legislativa) o cuando en el ejecutivo no hay un partido que tenga mayoría (fragmentación del ejecutivo). La entrada de un partido adicional en la legislatura incrementa directamente la fragmentación política: la fragmentación legislativa aumenta en un partido. Además, la entrada de un tercer partido puede afectar indirectamente a la fragmentación del ejecutivo, ya que puede generar la aparición de gobiernos no mayoritarios.

La investigación se basa en comparar el cambio en los principales agregados presupuestarios durante la legislatura en municipios donde, por un pequeño margen electoral, un tercer partido obtiene o no su primer escaño. Estos municipios son muy similares en el resto de características que pueden afectar a las decisiones presupuestarias, por lo que las diferencias observadas entre ellos en sus decisiones presupuestarias se deben a la fragmentación política. El análisis estudia la evolución de los presupuestos municipales entre 2011 y 2014, identificando cambios en ingresos y gastos corrientes y de capital.

Los resultados muestran que todos los municipios, independientemente de su estructura política, llevan a cabo consolidación fiscal en respuesta a las reglas fiscales. Sin embargo, los municipios con fragmentación política optan por estrategias distintas. Mientras que los gobiernos no fragmentados tienden a recortar el gasto corriente como principal vía de ajuste, los gobiernos fragmentados evitan estos recortes y prefieren aumentar los ingresos corrientes, lo cual lleva a una expansión del tamaño total del presupuesto. En contextos de fragmentación, los recortes de gasto son políticamente más difíciles de consensuar, lo cual conduce a soluciones vía ingresos. Todos los municipios, fragmentados o no, recortan el gasto de capital durante el período analizado, reflejando que esta es una medida de consolidación menos costosa políticamente y más fácil de implementar.

La diferencia en la estrategia de consolidación se produce cuando el municipio no tiene una situación financiera inicial difícil, aproximada por el nivel de deuda per cápita al inicio del período. En cambio, cuan-

do el municipio presenta una deuda per cápita elevada en 2011, no hay margen para evitar los recortes de gasto corriente.

La relación entre fragmentación y composición del ajuste fiscal no se debe a la fragmentación del ejecutivo, es decir, si el gobierno local es de mayoría o no, sino a la fragmentación del legislativo. Incluso en municipios donde el alcalde gobierna en mayoría, la presencia de más partidos en el pleno municipal genera un efecto diferencial en la estrategia de consolidación fiscal. Esto sugiere que el debate legislativo y la pluralidad de voces políticas en el ámbito local influyen en las decisiones presupuestarias.

Este trabajo aporta evidencia empírica de que la fragmentación política no afecta al cumplimiento de las reglas fiscales, pero sí que afecta a cómo se implementa la consolidación fiscal. El pluralismo político en el legislativo conlleva que no se implementen recortes de gasto corriente, sino que se tienda a aumentar los ingresos corrientes.

INTEGRACIÓN EUROPEA: UN FENÓMENO QUE SUAVIZA LA POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA

Ingrid MAUERER

M. Socorro PUY

Universidad de Málaga

EN la era de las redes sociales, la polarización política está siendo uno de los fenómenos indiscutibles que más está afectando a las democracias modernas. La brecha entre la derecha y la izquierda ideológica se palpa en los debates políticos y en los medios de comunicación. Parte del discurso político se sustenta en el miedo al extremismo político y, aun así, los extremos políticos siguen avanzando su representación electoral en las democracias de los continentes europeos y americanos.

Este artículo analiza el entorno de la Unión Europea (UE), caracterizado por una gobernanza multinivel en la que la política fiscal, energética, comercial o de defensa, entre otras, emana de los poderes legislativos nacionales y de la UE. Si bien los países miembros de la UE se comprometen a cumplir la legislación europea, a su vez, legislan sobre las mismas materias intentando vincular sus leyes a la ideología del partido o partidos que conforman el gobierno nacional.

Basándonos en esta observación, argumentamos que la política que regula a un país miembro de la UE es una combinación de la legislación europea y la legislación nacional. Como consecuencia, en términos de izquierda y derecha ideológica, la regulación que rige en un país es un punto intermedio entre la ideología que gobierna la UE y la que gobierna el país. Por ejemplo, la extrema derecha de Hungría, liderada por Viktor Orbán, modera sus posibilidades de actuación por su pertenencia a la UE, y si bien este partidario desearía leyes más restrictivas en materia de migración, sus competencias están limitadas por los pactos adoptados en el seno de la UE. En cuanto a la ideología de la UE, podemos considerar que se rige por acuerdos y negociaciones entre las dos familias ideológicas con más representación, el centro-izquierda y el centro-derecha europeos y, por tanto, sus regulaciones tienen un carácter más central en comparación con la legislación que emana de los gobiernos nacionales.

Estudiamos las preferencias por la integración europea de los ciudadanos miembros de la UE en función de su ideología política. Más integración europea supone una mayor transferencia o delegación de competencias a la UE, y menos integración supone mantener la soberanía nacional y no transferir competencias a la UE. Un ciudadano que tenga en cuenta que la política de su país es el resultado de combinar la legislación europea y la nacional, querrá más integración si ideológicamente se siente más cercano a la ideología que rige la UE frente a la que rige en su país. De acuerdo con esta teoría y continuando con el ejemplo mostrado, la izquierda y centro-izquierda húngara preferirán más integración europea para contrarrestar el poder de su gobierno de derecha. Sin embargo, estos ciudadanos de ideología de izquierda tenderán a preferir menos integración europea cuando sea su propia ideología la que gobierne a nivel nacional.

¿Podría la extrema derecha, o en su lugar, la extrema izquierda europea formar un bloque compacto antieuropeísta? La respuesta a esta pregunta, según nuestro estudio, es “no”. Lo justificamos en base a que el posicionamiento en pro o contra de la integración europea depende de la realidad de los gobiernos nacionales. No siempre las familias de extrema derecha o izquierda mostrarán un posicionamiento

común hacia la integración, debido a que sus realidades nacionales pueden estar alineadas o ser dispares. Solo por coincidencia esperaríamos que partidos políticos del mismo corte ideológico gobernaran en todos los países miembros de la UE y solo en ese escenario habría consenso entre los partidos de extrema derecha o izquierda en mostrar un posicionamiento común euroescéptico.

Este argumento sobre el papel de moderación ideológica atribuido al gobierno de la UE lo contrastamos con datos de una de las encuestas europeas que recoge información más detallada sobre la percepción de posicionamiento ideológico de los partidos políticos y de los propios ciudadanos (European Election Survey), con una muestra aproximada de 10.000 ciudadanos europeos. Estudiamos si el posicionamiento hacia la integración europea responde únicamente a un sesgo ideológico en el que la izquierda europea es más proeuropeísta y la derecha más euroescéptica, o si, alternativamente, es la realidad ideológica nacional la que determina si un ciudadano de izquierda o derecha es más o menos proeuropeísta. Teniendo en cuenta que otras variables socioeconómicas juegan un papel relevante en el posicionamiento individual en pro o en contra de la UE, encontramos que efectivamente, la realidad nacional es la que explica el posicionamiento hacia la integración europea en prácticamente los doce países de la Unión que estudiamos. Concluimos que la polarización ideológica presente en los gobiernos nacionales no encontrará su reflejo en el posicionamiento de las familias ideológicas europeas. En este sentido, la gobernanza multinivel basada en la búsqueda de consensos a nivel supranacional modera la polarización ideológica que sí está presente en los gobiernos nacionales y elimina la formación de bloques homogéneos contraeuropeístas de extrema derecha o izquierda europea.

