funcas

# PANORAMA SOCIAL

44

2026

# El debate sobre las pensiones: el valor de una perspectiva internacional


**EN PROFUNDIDAD**

**Pensiones en la Unión Europea** — Marina Angelaki, Leandro N. Carrera, José Enrique Devesa, Inmaculada Domínguez, Borja Encinas y Robert Meneu

**El sistema de pensiones griego**

**Las reformas de pensiones en Argentina**

**NOTAS DE ANÁLISIS SOCIAL**

**El tercer espacio de los musulmanes en España** — Berta Álvarez-Miranda, Xavier Coller, Rubén Díez y Rafael Ruiz

**Responsabilidad y tragedia en España**

**Conflicto y cooperación política en España**

**¿Son los jóvenes españoles de hoy más religiosos?**

**ACTUALIDAD SOCIAL**

**Las opiniones de los españoles sobre los impuestos** — Estudios sociales (Funcas)

# PANORAMA SOCIAL

# 44

2026

funcas

funcas


## PATRONATO

**Isidro Fainé Casas**
*Presidente*

**Antonio Jesús Romero Mora**
*Vicepresidente*

**Fernando Conlledo Lantero**
*Secretario*

**Antón Joseba Arriola Boneta**
**Manuel Azuaga Moreno**
**José Manuel Domínguez Martínez**
**Carlos Egea Krauel**
**Miguel Ángel Escotet Álvarez**
**Amado Franco Lahoz**
**José María Méndez Álvarez-Cedrón**
**Pedro Antonio Merino García**
**Antonio Pulido Gutiérrez**

## CONSEJO DE REDACCIÓN

**María Miyar Busto**
*Directora*

**Carlos Ocaña Pérez de Tudela**
**Elisa Chuliá Rodrigo**
**Juan Carlos Rodríguez**
**Berta Álvarez-Miranda Navarro**
**Luis Garrido Medina**
**Rodolfo Gutiérrez Palacios**
**Víctor Pérez-Díaz**



**EDITA**
Funcas
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

**MAQUETACIÓN**
Funcas

**DEPÓSITO LEGAL**
M-23.401-2005

**ISSN**
ISSN Impreso: 1699-6852
ISSN Digital: 2254-3449

**PEDIDOS E INFORMACIÓN**
Funcas
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.
Teléfono: 91 596 54 81
Correo electrónico: publica@funcas.es
www.funcas.es



© FUNCAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

Las colaboraciones en esta revista reflejan exclusivamente la opinión de sus autores, y en modo alguno son suscritas o rechazadas por Funcas.

# ÍNDICE


5 **PRESENTACIÓN**

## EN PROFUNDIDAD: VISIONES SOBRE LAS PENSIONES

9 Pensiones en la Unión Europea: sostenibilidad, equidad y diversidad institucional
José Enrique Devesa, Inmaculada Domínguez, Borja Encinas y Robert Meneu

21 El sistema de pensiones griego: entre la inercia reformista y el cambio abrupto
Marina Angelaki

31 Las reformas de pensiones en Argentina: en busca del equilibrio entre el Estado y el mercado
Leandro N. Carrera

## NOTAS DE ANÁLISIS SOCIAL

43 El tercer espacio de los musulmanes en España
Berta Álvarez-Miranda

51 Responsabilidad y tragedia en España: catástrofes, confianza y polarización política
Rubén Díez García

61 Conflicto y cooperación política en España
Xavier Coller

**71** ¿Son los jóvenes españoles de hoy más religiosos? del “giro católico” a la juventud postsecular
**Rafael Ruiz Andrés**

## ACTUALIDAD SOCIAL

**83** Menos carga, más rendimiento, mayor división: cómo han cambiado las opiniones de los españoles sobre los impuestos
**Dirección de Estudios Sociales, Funcas**

# PRESENTACIÓN

En España se discute sobre las pensiones muy frecuentemente como si se tratara de un asunto doméstico, referido a la jubilación de las generaciones del *baby boom* y a nuestra capacidad para sostener un gasto creciente en un contexto de envejecimiento. Sin embargo, se trata de un reto común a la mayor parte de sociedades avanzadas, que se distinguen entre sí no solo por las diferentes estructuras demográficas, sino también por la variada arquitectura institucional con la que lo afrontan y por su diverso historial de reformas. De ahí el interés de una mirada comparada, tanto mayor cuanto que las reglas de los sistemas de pensiones se fijan con décadas de antelación y sus efectos sobre los ingresos de los mayores, el reparto de esfuerzos entre generaciones y la confianza de los ciudadanos tardan otro tanto en manifestarse. El número 44 de *Panorama Social* dedica a estas cuestiones su sección monográfica *En profundidad*.

Dicha sección ofrece una perspectiva internacional sobre las pensiones, las prestaciones que absorben el grueso del gasto social en las economías avanzadas. **José Enrique Devesa, Inmaculada Domínguez, Borja Encinas** y **Robert Meneu** (Universidad de Valencia y Universidad de Extremadura) explican las diferencias de funcionamiento entre cuatro sistemas de pensiones europeos —el español, el alemán, el francés y el sueco— atendiendo a dos dimensiones fundamentales: cómo se financian las prestaciones y cómo se determina la pensión inicial. Su análisis muestra que, ante el riesgo demográfico que afrontan todos los sistemas de pensiones, su capacidad de controlarlo varía en función de cómo se hayan organizado institucionalmente.

**Marina Angelaki** (Universidad del Peloponeso) expone la evolución de las reformas del sistema de pensiones griego, prestando especial atención a las aprobadas en la segunda década de este siglo, cuando el país cayó en una profunda crisis fiscal que exigió un rescate financiero y la supervisión de la troika europea. A pesar de la oposición política nacional y de las masivas movilizaciones sociales, los gobiernos griegos tuvieron que elevar la edad de jubilación y modificar las reglas de cálculo de las prestaciones, lo que se tradujo en una reducción sustantiva del importe medio de las ya causadas. Se ahuyentó así el riesgo de colapso del sistema, pero la precipitación en la adopción de las medidas y la radicalidad de las reformas han provocado problemas de suficiencia de las prestaciones que perciben algunos colectivos.

Por su parte, **Leonardo N. Carrera** (London School of Economics) analiza el caso de

Argentina, país con una trayectoria de reformas de las pensiones que lo singularizan no solo en América Latina, sino en todo el mundo. La reforma de 1994, que estableció el tránsito de un modelo público de reparto a un esquema mixto con capitalización privada, fracasó por una combinación de factores, entre los que destacan las elevadas tasas de trabajo informal y los altos costes de gestión de los fondos capitalizados. La reestatalización del sistema en 2008 tampoco ha generado confianza en la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones públicas, en gran medida, porque, dado el ostensible tamaño del mercado de trabajo informal, gran parte de la producción económica queda al margen del sistema público de protección social.

Los tres artículos ponen de relieve una evidencia relevante desde una perspectiva económica y social: la provisión y la financiación de pensiones que cubran el riesgo de pobreza en la vejez constituyen en esta primera mitad del siglo XXI un problema generalizado en Europa y en otras regiones del mundo, pero de las decisiones políticas adoptadas en el pasado sobre el diseño de los sistemas y sus reformas depende crucialmente la situación en la que hoy se encuentran ante el aumento, en términos absolutos y relativos, de la población mayor.

La sección *Notas de análisis social* reúne cuatro contribuciones sobre las transformaciones religiosas y políticas de la España actual. **Berta Álvarez-Miranda** (Universidad Complutense de Madrid) se apoya en más de un centenar de entrevistas llevadas a cabo en Marruecos y en España para mostrar cómo los migrantes musulmanes y sus descendientes, sometidos a la doble exigencia de conformidad de una comunidad religiosa que vigila la ortodoxia y de una mayoría secularizada que los mira con desconfianza, individualizan su creencia y privatizan su práctica hasta generar un "tercer espacio" cultural, fruto de una reelaboración que a menudo comienza en el país de origen y que puede llegar a constituir un motivo para emigrar. **Rubén Díez** (Universidad Complutense de Madrid) analiza la pandemia de la COVID-19, las inundaciones provocadas por la dana de 2024 y el accidente ferroviario de Adamuz de 2026, y concluye que la preocupación, el duelo y la solidaridad que suscitan las catástrofes ceden pronto ante atribuciones de responsabilidad contrapuestas políticamente y alineadas con las afinidades partidistas, lo que erosiona la confianza en las instituciones.

**Xavier Coller** (Universidad Nacional de Educación a Distancia) ofrece un contrapunto a esa imagen de enfrentamiento a partir de las votaciones de las casi diez mil leyes aprobadas entre 1977 y 2026 en el Congreso de los Diputados y en las diecisiete cámaras autonómicas. Esas votaciones revelan una arraigada tradición de cooperación entre rivales políticos, decreciente con el paso del tiempo, pero todavía elevada, y más intensa cuando y donde los parlamentos están más fragmentados y los gobiernos carecen de mayoría absoluta. El contraste entre ese grado de acuerdo legislativo y la percepción ciudadana de la política como problema lo atribuye el autor a la "teatralización" del conflicto en la esfera más visible de la vida parlamentaria.

Por último, **Rafael Ruiz** (Universidad Complutense de Madrid) examina la evidencia disponible sobre el llamado "giro católico" de los jóvenes españoles y constata un aumento reciente de la identificación católica, concentrado en los varones y desigual según la ideología. Todo ello no altera un panorama muy secularizado, en el que, no obstante, la relación de buena parte de la juventud no religiosa con lo espiritual adopta formas nuevas, que califica de postseculares.

En *Actualidad social*, la **Dirección de Estudios Sociales** de Funcas analiza cómo han cambiado las opiniones de los españoles sobre los impuestos a partir de las series que el CIS mantiene desde mediados de los años ochenta.

Los datos más recientes, de julio de 2026, reflejan un descontento fiscal moderado, con una percepción de carga excesiva muy inferior a la habitual antes de 2020, si bien siguen siendo mayoría quienes creen recibir menos de lo que pagan y quienes consideran que los impuestos no se cobran con justicia. La comparación con los datos de 2017 indica que esta mejora responde sobre todo a un cambio de opinión en el público situado a la izquierda, mientras que el ubicado en la derecha ha consolidado su percepción de una carga excesiva. De este modo, la legitimidad fiscal, más alta que nunca en términos agregados, ahora descansa sobre una base más partidista y vulnerable a los cambios de gobierno.

Este número combina la mirada comparada sobre una de las instituciones centrales del Estado del bienestar con el análisis de algunos de los cambios religiosos, políticos y de opinión que atraviesa la sociedad española, con la voluntad de aportar evidencia a debates públicos en los que en no pocas ocasiones pesan más las posiciones previas que los datos.

# PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA: SOSTENIBILIDAD, EQUIDAD Y DIVERSIDAD INSTITUCIONAL*

JOSÉ ENRIQUE DEVESA**, INMACULADA DOMÍNGUEZ***, BORJA ENCINAS*** Y ROBERT MENEU****

**RESUMEN**

La comparación de los sistemas públicos de pensiones de España, Alemania, Francia, Países Bajos y Suecia permite conocer cómo cada país ha ido introduciendo o modificando elementos institucionales para mejorar la sostenibilidad financiera en un contexto de envejecimiento demográfico. El artículo pone de manifiesto la existencia de diseños muy distintos que combinan mecanismos de reparto y capitalización, así como fórmulas de cálculo diseñadas con criterios más contributivos o más redistributivos. El análisis comparado evidencia, asimismo, que los países analizados han incorporado, en distinta medida, mecanismos automáticos de ajuste a variables como la evolución de la esperanza de vida. Las recientes reformas españolas han obviado estos mecanismos automáticos, prescindiendo asimismo de mejorar la equidad actuarial y apostando, en cambio, por aliviar la presión financiera mediante mayores transferencias del Estado.

## 1. El reto demográfico europeo

Desde que Otto von Bismarck introdujera en Alemania las bases de la protección social pública a finales del siglo XIX, los Estados miembros de la Unión Europea han construido complejos sistemas destinados a proporcionar rentas vitalicias durante la vejez. Sin embargo, la aceleración del envejecimiento demográfico, derivada del aumento de la esperanza de vida al nacer y a la edad de jubilación, así como la drástica reducción de las tasas de fecundidad, han alterado el equilibrio entre la población activa cotizante y la población jubilada perceptora. Ante esta presión estructural, los países europeos comparten el objetivo de garantizar la suficiencia de las prestaciones sociales, evitando el riesgo de pobreza en la vejez, preservando simultáneamente la sostenibilidad financiera presupuestaria a largo plazo y velando por la equidad intergeneracional.

* Este artículo recoge resumidamente una parte de la investigación *Pensiones en transformación: análisis comparado de la sostenibilidad y el impacto social de las reformas en España y su entorno europeo*, seleccionada por Funcas en su convocatoria de "Ayudas a la Investigación sobre Pensiones", publicada en 2025.
** Universidad de Valencia. IVIE. Polibienestar (Enrique.Devesa@uv.es).
*** Universidad de Extremadura. Polibienestar (idomingu@unex.es) (bencinas@unex.es).
**** Universidad de Valencia (robert.meneu@uv.es).

> No existe un modelo único de éxito en el continente.

Las respuestas institucionales adoptadas por las distintas economías comunitarias no han sido homogéneas y no existe un modelo único de éxito en el continente. El presente artículo ofrece un análisis comparado de la arquitectura de las pensiones en cinco economías representativas: España, como sistema de referencia de prestación definida de reparto; Alemania, cuyo sistema fue pionero en el modelo de puntos; Francia, caracterizado por la dualidad entre un régimen básico de prestación definida y un régimen complementario por puntos; Países Bajos, referente en universalismo básico estatal vinculado a la residencia, complementado con un segundo pilar ocupacional capitalizado de carácter cuasi obligatorio; y Suecia, que combina cuentas nocionales de contribución definida con un componente obligatorio de capitalización y mecanismos automáticos de ajuste.

## 2. Tipología, métodos de cálculo y arquitectura de pilares

Atendiendo a su diseño institucional y técnico, los sistemas públicos de pensiones pueden clasificarse en función de dos dimensiones clave: el mecanismo de financiación y el procedimiento de determinación de la cuantía inicial de la prestación.

> Dos dimensiones clave: el mecanismo de financiación y la determinación de la pensión inicial.

En relación con la financiación, la dicotomía principal contrapone los sistemas de reparto (*pay-as-you-go*) a los de capitalización (*funded*). En los primeros, las cotizaciones de la población activa financian directamente las prestaciones de los jubilados actuales en el marco de un pacto intergeneracional implícito. Su principal vulnerabilidad radica en la alteración de la relación entre cotizantes y pensionistas. Por su parte, en los sistemas de capitalización, cada trabajador acumula ahorro en fondos financieros, quedando expuesto en mayor medida a la volatilidad de los mercados, la inflación y los costes de gestión.

Desde la perspectiva de las reglas de cálculo de la pensión inicial, se distinguen cuatro grandes modalidades institucionales (Comisión Europea, 2024; OCDE, 2025):

1. Sistemas de Prestación Definida (*Defined Benefit, DB*): la pensión se determina mediante una fórmula legal preestablecida que pondera los salarios pasados, los años cotizados y la edad de jubilación (modelos dominantes en España y el régimen básico de Francia).

2. Sistemas de Contribución Definida (*Defined Contribution, DC*): la pensión se determina en función de las aportaciones efectivamente realizadas. Se dividen en cuentas financieras capitalizadas (*Funded Defined Contribution*) y cuentas nocionales de aportación definida (*Notional Defined Contribution, NDC*). Suecia, entre otros países europeos, ha creado un sistema híbrido: se mantiene la solidaridad financiera del sistema de reparto público, pero se aplica la lógica matemática de una cuenta de ahorro individual (virtual) para calcular los derechos de cada trabajador (cuentas nocionales).

3. Sistemas de Puntos (*Point Systems, PS*): la pensión resulta de multiplicar puntos acumulados (en virtud de cotizaciones anuales en función del salario relativo de

cada ejercicio) por el valor monetario del punto en la fecha de jubilación (modelo emblemático de Alemania y del régimen complementario obligatorio francés AGIRC-ARRCO).

4. Pensiones Básicas (*Flat Rate, FR*): el Estado concede una prestación uniforme, no vinculada a la trayectoria salarial ni al historial de cotización previa, sino a los años de residencia acreditados en el país (pilar AOW de Países Bajos).

La gran diferencia entre un sistema de Prestación Definida (DB) y uno de Contribución Definida (DC) reside en quién asume la incertidumbre. En el primero, la fórmula legal garantiza cierta certidumbre sobre la cuantía de la pensión; en el segundo, el riesgo demográfico y de rentabilidad futura recae directamente sobre los trabajadores.

## 3. Diversidad institucional: cinco modelos ante un reto demográfico similar

### 3.1. España: predominio de la prestación definida de reparto y sesgo recaudatorio

El modelo español descansa fundamentalmente en el primer pilar público contributivo, financiado mediante reparto. La financiación del pilar contributivo en España combina el tradicional tipo único por contingencias comunes (28,30 por ciento: 23,6 por ciento a cargo de la empresa y 4,7 por ciento a cargo del trabajador) con una creciente dependencia de transferencias del Estado vía impuestos (que alcanzan el 21 por ciento de los ingresos totales en 2026). La protección de la jubilación descansa casi en su totalidad en el sistema público contributivo y de reparto (Régimen General y Régimen Especial de Trabajadores Autónomos [RETA]), complementado por un nivel no contributivo y con fondos de capitalización privada cuyo desarrollo ha sido escaso en extensión y volumen.

> El modelo español descansa en el primer pilar contributivo, financiado mediante reparto.

Los ajustes paramétricos efectuados desde los años ochenta del pasado siglo, orientados hacia la contención del gasto del sistema, fueron sustituidos desde principios de la actual década por reformas conducentes al aumento de los ingresos (Devesa et al., 2023). En concreto, se derogó el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), restableciendo la actualización conforme al IPC, y se sustituyó el Factor de Sostenibilidad por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI).

Para financiar el mayor gasto esperado por la jubilación de la generación del *baby boom*, la legislación reciente ha incorporado dos mecanismos impositivos de carácter netamente recaudatorio, toda vez que no generan derechos adicionales de pensión:

- la cotización finalista del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) para aprovisionar el Fondo de Reserva, cifrada en el 0,9 por ciento en 2026, que escalará progresivamente hasta el 1,2 por ciento a partir de 2029;

- la cuota de solidaridad progresiva sobre la parte de los salarios que exceden la base máxima de cotización (con tipos del 1,15 por ciento al 1,46 por ciento en 2026, aumentando gradualmente hasta el 5,5 por ciento-7 por ciento en 2045).

En lo relativo a la convergencia contributiva del trabajo autónomo, el RETA inició en 2023

un cambio estructural hacia la cotización por rendimientos netos reales, dividida en 15 tramos de rendimientos netos, con regularización anual. Actualmente, se sigue trabajando en la reforma con el objetivo de que sus cotizaciones se ajusten a sus beneficios reales, con el fin de obtener una pensión de jubilación acorde a los ingresos de su vida activa.

En cuanto a las reglas de acceso, la edad legal de jubilación alcanzará los 67 años en 2027 (manteniéndose los 65 años para carreras de cotización superiores a 38,5 años). Para desincentivar el retiro anticipado y estimular la prolongación laboral, el sistema ha endurecido los coeficientes reductores mensuales sobre la cuantía de la pensión, penalizando con mayor rigor a las carreras cortas (< 38,5 años). El sistema ofrece asimismo una triple opción de incentivo por demora (bonificación del 4 por ciento anual, pago único a tanto alzado o un esquema mixto). Estas tres posibilidades no están calculadas actuarialmente ni son equitativas, dejando al arbitrio de la persona trabajadora su elección. El sistema incluye tres modalidades de compatibilización de trabajo y pensión: la jubilación parcial, la jubilación activa y la jubilación flexible.

Respecto al cálculo de la base reguladora, España ha ido ampliando el periodo de cálculo hasta llegar a los 25 años actuales, transitando hasta 2037 a los 27 mejores años dentro de los 29 anteriores a la jubilación. Asimismo, para reducir el impacto de las interrupciones laborales, aplica la integración de lagunas mediante bases ficticias (100 por ciento de la base mínima los primeros 48 meses y 50 por ciento en adelante)[1]. El complemento para la reducción de la brecha de género (fijado en 36,90 euros mensuales por hijo en 2026) introduce una corrección explícita por los efectos que el nacimiento y cuidado de los hijos producen sobre las carreras laborales y las pensiones, sobre todo de las mujeres.

La suficiencia de recursos percibidos de la pensión pública ha motivado que la previsión social complementaria tenga un desarrollo escaso en España. En materia de previsión social complementaria, las reformas de 2022 y 2023 trataron de impulsar el segundo pilar mediante la regulación de los Fondos de Pensiones de Empleo de Promoción Pública Abiertos y los Planes Simplificados. La nueva regulación estableció aportaciones conjuntas, de trabajadores y empresas, a los planes de pensiones de empleo del segundo pilar, rehusando la adscripción automática (*auto-enrolment*). Por lo demás, la drástica reducción del límite de deducción fiscal en el tercer pilar individual (de 8.000 a 1.500 euros anuales) ha supuesto un claro desincentivo al ahorro previsional voluntario.

Según el *Ageing Report 2024* de la Comisión Europea, que ya estima el impacto de las últimas reformas del sistema de pensiones español, el gasto público en pensiones en España alcanzará el 17,3 por ciento del PIB en 2050 (un incremento de 4,2 puntos respecto a 2022), lo que situará al país a la cabeza del gasto en pensiones, superando en 5,2 puntos la media comunitaria.

### 3.2. Alemania: sistema de puntos, *Flexirente* y la doble línea de contención

El seguro público de pensiones alemán se articula como un sistema contributivo de reparto basado en puntos. Las cotizaciones salariales del 18,6 por ciento (repartidas al

[1] La reforma de 2023 introdujo reglas de integración de lagunas más favorables para las mujeres mientras la brecha de género en las nuevas pensiones de jubilación sea superior al 5 por ciento. Además, desde 2026 se prevé, por primera vez, una integración limitada de lagunas para los trabajadores autónomos tras agotar la prestación por cese de actividad.

50 por ciento entre empresa y trabajador) se convierten anualmente en puntos de pensión, comparando la remuneración de cada trabajador/a con el salario medio nacional. La sostenibilidad del sistema combina la lógica contributiva con un respaldo fiscal del presupuesto federal que cubre aproximadamente el 25 por ciento de los ingresos totales del sistema (Deutsche Rentenversicherung, s. f.). A diferencia de España, Alemania no impone la obligatoriedad de cotizar al sistema público a la mayoría de los trabajadores autónomos (salvo profesiones específicas), canalizándolos hacia mutualidades o hacia la afiliación voluntaria, lo que reduce la cobertura obligatoria del sistema público entre los trabajadores autónomos.

> En Alemania, las cotizaciones se convierten anualmente en puntos de pensión.

La edad legal de jubilación se encuentra en un proceso de elevación gradual desde los 65 hasta los 67 años en 2031 (articulado en función del año de nacimiento, lo que facilita la comprensión de las reglas de acceso). El retiro anticipado desde los 63 años exige 35 años de cotización y aplica un coeficiente reductor uniforme del 0,3 por ciento mensual (hasta un máximo del 14,4 por ciento). Paralelamente, los trabajadores con carreras excepcionalmente largas (45 años) pueden acceder a una jubilación anticipada sin penalización, con una edad de acceso que aumenta gradualmente hasta los 65 años en 2029. La *Flexirente* facilita la compatibilidad entre la pensión y el trabajo, y permite seguir generando derechos adicionales de pensión en determinadas condiciones. Desde 2026, la *Aktivrente* añade un incentivo fiscal de hasta 2.000 euros mensuales de salario exentos del IRPF para quienes continúen trabajando una vez alcancen la edad legal de jubilación.

La revalorización de las pensiones y la determinación del valor monetario del punto en Alemania siguen una fórmula que incorpora el factor salarial, el factor contributivo y el Factor de Sostenibilidad (FS). Este último vincula la actualización del punto a la variación de la ratio de dependencia entre pensionistas y cotizantes mediante un coeficiente $\alpha$ fijado en 0,25. El factor FS (con $\alpha$=0,25) traslada automáticamente el deterioro de la relación entre pensionistas y cotizantes a una moderación del valor del punto sin necesidad de intervención parlamentaria recurrente.

El sistema limita el ajuste mediante la cláusula de no reducción nominal del punto y el blindaje legal del "nivel de pensión estándar", que prohíbe que la tasa de sustitución se sitúe por debajo del 48 por ciento del salario medio neto (garantía prorrogada hasta 2031).

En los pilares complementarios, Alemania alcanza coberturas cercanas al 70 por ciento de la población activa gracias al apoyo público intensivo mediante exenciones fiscales y subvenciones directas (planes Riester para asalariados y planes Rürup para autónomos y rentas altas).

Por último, en 2026 se aprobó la denominada *Frühstart-Rente*, que introduce una aportación pública de 10 euros mensuales a quienes cuenten entre 6 y 18 años, destinada a fomentar el ahorro privado para la jubilación desde edades tempranas. La medida, que se aplicará inicialmente a la cohorte nacida en 2020, pretende reforzar progresivamente la capitalización privada dentro del sistema alemán de pensiones.

### 3.3. Francia: dualidad de reparto, impuestos sociales y fragmentación institucional

La protección obligatoria frente a la jubilación en Francia combina dos esquemas obligatorios de reparto en el primer pilar: un régimen

básico de prestación definida (DB) y un régimen complementario obligatorio por puntos gestionado socialmente (AGIRC-ARRCO)[2].

> Francia combina dos esquemas obligatorios de reparto en el primer pilar.

Desde la década de 1990, Francia alteró el paradigma tradicional de financiación ampliando la base impositiva de la Seguridad Social y aliviando la presión sobre las cotizaciones sociales mediante los denominados impuestos sociales finalistas, que representan el 20 por ciento de los ingresos totales y gravan la totalidad de las rentas de los residentes (incluidos capital y pensiones). La Contribución Social Generalizada (CSG), que grava las rentas totales con un 9,2 por ciento; la Contribución de Amortización de la Deuda Social (CRDS), con un 0,5 por ciento; y la Contribución Adicional de Solidaridad para la Autonomía (CASA), con un 0,3 por ciento sobre las pensiones medias-altas. Se observa un claro paralelismo entre estos gravámenes y los recargos de equidad/solidaridad en España, alertando la experiencia francesa sobre la dificultad de mantener el carácter temporal de estas figuras cuando las necesidades de financiación se perpetúan.

El marco de acceso distingue entre la edad mínima legal (que la reforma de 2023 elevó de 62 a 64 años) y la edad de tasa plena automática (67 años). La carrera contributiva completa exige 172 trimestres validados (43 años), pero la densidad de ingresos requerida para validar un trimestre (150 horas de salario mínimo) genera rigideces y asimetrías en carreras fragmentadas o a tiempo parcial.

Al igual que Alemania, el sistema francés contempla un dispositivo de jubilación anticipada por carrera larga, que permite acceder a la pensión antes de la edad mínima legal sin penalización cuando se acredita una incorporación temprana al mercado de trabajo y una carrera contributiva completa[3].

La Ley de Financiación de la Seguridad Social para 2026 suspendió parcialmente el calendario previsto en la reforma de 2023, aprobada en un contexto de fuerte contestación social. La suspensión ha afectado principalmente a las cohortes nacidas entre 1964 y 1968, retrasando la plena aplicación del incremento de la edad de jubilación y de la duración del periodo de cotización. Paralelamente, se han adoptado medidas destinadas a reforzar los ingresos mediante una mayor contribución de las rentas altas y de las grandes empresas.

En la previsión voluntaria, la reforma de 2019 unificó buena parte de los instrumentos existentes mediante la creación de los Planes de Ahorro para la Jubilación (PER), logrando simplificar productos y alcanzar 12,7 millones de partícipes bajo gestión colectiva.

### 3.4. Países Bajos: universalismo básico por residencia y capitalización ocupacional

El sistema de pensiones de Países Bajos encabeza de forma sistemática las clasificaciones mundiales de excelencia (como el Mercer Global Pension Index, con calificación A) gracias a un diseño que diversifica el riesgo y

[2] Association générale des institutions de retraite des cadres, y Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

[3] En 2023, aproximadamente el 18 por ciento de los nuevos pensionistas del régimen general accedió a la jubilación mediante esta modalidad (DREES, 2025).

divide el peso del sistema, en torno al 50 por ciento, entre el presupuesto público y los mercados de capitales. La protección de los mayores se distribuye equitativamente entre el presupuesto público y el ahorro de mercado: el gasto en el primer pilar público (AOW) representa en torno al 4,5-5 por ciento del PIB, mientras que las prestaciones desembolsadas por el pilar ocupacional capitalizado alcanzan un volumen ligeramente superior (superando el 5 por ciento del PIB).

> El sistema de pensiones neerlandés encabeza las clasificaciones mundiales de excelencia.

El primer pilar (AOW) ofrece una pensión básica de cuantía plana (*flat rate*) financiada por reparto mediante una cotización salarial del 17,9 por ciento complementada con recursos procedentes de impuestos generales. La AOW garantiza el acceso universal a la protección en la vejez, con independencia de la trayectoria laboral, al vincular los derechos fundamentalmente a los años de residencia. Desde 2025, la edad de acceso a la AOW está vinculada automáticamente a la evolución de la esperanza de vida: se mantiene en 67 años durante el período 2024-2027 y aumentará a 67 años y 3 meses en 2028 (Comité de Política Económica, 2024). La AOW presenta un diseño rígido en cuanto a la edad de acceso, ya que no admite jubilación anticipada ni una jubilación demorada en sentido estricto. Por último, quienes no generan una AOW completa y carecen de ingresos suficientes pueden acceder al complemento asistencial AIO (Sociale Verzekeringsbank, s. f.).

El segundo pilar ocupacional cuenta con una cobertura cuasiuniversal (cercana al 90 por ciento de los asalariados) impulsada por acuerdos colectivos sectoriales de carácter obligatorio o cuasiobligatorio que acumulan más de 1,6 billones de euros en activos. Su cotización media del 24 por ciento se calcula sobre la base pensionable, descontando la AOW *franchise*, de modo que las aportaciones al segundo pilar se calculan únicamente sobre la parte del salario considerada no cubierta por la pensión pública AOW.

La Ley sobre el Futuro de las Pensiones de 2023 obliga al segundo pilar a realizar una transición histórica desde los modelos tradicionales de Prestación Definida hacia esquemas de Contribución Definida con gestión colectiva de los activos (en dos modalidades, la solidaria y flexible) antes del 1 de enero de 2028. La reforma vincula en mayor medida la pensión futura a la rentabilidad de los mercados y a factores actuariales, trasladando una mayor parte de los riesgos financieros y demográficos a los afiliados, aunque mantiene mecanismos colectivos de solidaridad y gestión.

### 3.5. Suecia: pionera en cuentas nocionales, equidad actuarial y autorregulación

A mediados de los años noventa, Suecia implantó el modelo de pensiones que, 30 años después, continúa siendo el más innovador de Europa. El primer pilar sueco rompe la división tradicional entre reparto y capitalización al integrar ambos componentes con contribución definida, complementados por una pensión garantizada no contributiva por residencia, financiada con impuestos generales para evitar la pobreza en la vejez. El primer pilar público integra de forma obligatoria dos componentes contributivos vinculados a los ingresos de toda la vida laboral: un componente de cuentas nocionales de reparto (NDC, financiado con el 16 por ciento de cotización) y un componente de capitalización

individual financiera real (FDC, financiado con el 2,5 por ciento) (Góra y Palmer, 2019; Pensionsmyndigheten, s. f.).

En el componente nocional (NDC), las cotizaciones de cada trabajador se registran en una cuenta individual virtual. El saldo de las cuentas nocionales se revaloriza anualmente mediante un tanto nocional (*Income Index*), vinculado al salario medio nacional. En el momento de la jubilación, el capital nocional acumulado se transforma en una renta vitalicia mediante un divisor actuarial que incorpora la esperanza de vida de la cohorte descontada a un tipo de interés del 1,6 por ciento. Anualmente, cada ciudadano recibe el "sobre naranja" con información detallada de sus derechos acumulados e hipótesis de pensión futura. Por tanto, las cuentas nocionales, desarrolladas en Suecia, aplican la lógica contable y actuarial de un fondo individual a un esquema público que técnicamente se financia por reparto.

> Suecia aplica la lógica de un fondo individual a un esquema público financiado por reparto.

Por lo que se refiere a la edad de jubilación, queda automáticamente vinculada a la evolución de la esperanza de vida a los 65 años. La edad mínima de acceso a la pensión contributiva se sitúa tres años por debajo de la "edad objetivo" (64 años en 2026), mientras que el acceso a la pensión garantizada se vincula a la propia edad objetivo. No existen penalizaciones ni bonificaciones administrativas explícitas: el ajuste por retrasar o anticipar la jubilación es actuarialmente automático por la combinación de un mayor o menor capital acumulado y un menor o mayor divisor actuarial.

Junto a esta lógica actuarial, desde 2021 existe un complemento a la pensión contributiva dirigido a pensionistas con carreras laborales prolongadas y pensiones bajas o medias, cuya cuantía depende tanto de la duración de la carrera como del nivel de la pensión contributiva y se financia mediante impuestos generales.

Para garantizar la solvencia permanente del sistema de reparto sin intervención legislativa ni discrecionalidad política, Suecia introdujo un mecanismo automático de equilibrio (Settergren, 2007). Cuando el balance actuarial anual entre activos y pasivos sitúa la ratio de solvencia por debajo de la unidad, el sistema activa de forma automática el *Balance Index*. Durante la activación, la actualización de las cuentas nocionales y de las pensiones deja de depender exclusivamente del *Income Index* y pasa a ajustarse mediante el *Balance Index*, aplicándose una actualización inferior para restaurar gradualmente el equilibrio actuarial de forma autorregulada (activado en 2010, 2011 y 2014 tras la crisis financiera mundial).

El segundo pilar ocupacional cuenta con una cobertura del 90 por ciento de los asalariados mediante cuatro grandes convenios colectivos financiados íntegramente por los empleadores. Por el contrario, la supresión en 2016 de las deducciones fiscales al tercer pilar individual redujo sensiblemente el ahorro voluntario privado.

## 4. Análisis comparado global y enseñanzas para España

La comparación de los cinco modelos europeos permite identificar diferencias institucionales relevantes y extraer algunas lecciones para el debate sobre las pensiones en España. El siguiente cuadro sintetiza las diferencias esenciales en la configuración de la protección social frente a la vejez.

| Dimensión | España | Alemania | Francia | Países Bajos | Suecia |
|---|---|---|---|---|---|
| Primer pilar | Prestación Definida (Reparto) | Puntos (Reparto) | Régimen Básico DB + AGIRC-ARRCO Puntos | Pensión Básica Universal AOW (Residencia) | NDC (Cuentas Nocionales) + FDC (Capitalización) |
| Tipo cotización | 28,30 por ciento + MEI (0,9 por ciento al 1,2 por ciento) + Cuota Solidaridad | 18,60 por ciento (50 por ciento empresa / 50 por ciento trabajador) | Régimen Básico 15,45 por ciento + AGIRC 7,87 por ciento-21,59 por ciento + CSG 9,2 por ciento | 17,90 por ciento AOW (solo trabajador hasta tramo 1 IRPF) | 18,50 por ciento base (16 por ciento NDC + 2,5 por ciento FDC) |
| Trabajadores autónomos | Cotización obligatoria según rendimientos netos | Obligatoria solo para determinados colectivos; voluntaria para otros | Obligatorio según beneficios de actividad | Cubiertos por AOW; menor cobertura en el segundo pilar | Cotización obligatoria al primer pilar por beneficio neto |
| Edad legal y ajustes | 67 años en 2027; 65 años con carrera larga; coeficientes reductores e incentivos por demora | 67 años en 2031; reducción del 0,3 por ciento mensual y *Flexirente* | Edad mínima legal hasta 64 años; tasa plena automática a los 67; carrera larga | 67 años; edad AOW vinculada automáticamente a la esperanza de vida | Edad mínima 64 años en 2026; edad objetivo vinculada automáticamente a la esperanza de vida |
| Mecanismo de sostenibilidad y ajuste | Refuerzo de ingresos: MEI y cuota de solidaridad | Factor de Sostenibilidad y doble blindaje (48 por ciento) | Ajustes paramétricos e impuestos sociales | Edad AOW vinculada a esperanza de vida y transición del segundo pilar a DC | Mecanismo Automático de Equilibrio *(Balance Index)* |

*Fuente:* Elaboración propia.

A partir de la evidencia presentada, destacan seis lecciones fundamentales para la reforma de las pensiones en España:

1. *Contributividad y redistribución*

   Los cinco sistemas aquí presentados combinan, con distinta intensidad, la relación entre cotizaciones y derechos con mecanismos destinados a proteger a quienes generan pensiones insuficientes. Pensiones básicas, prestaciones garantizadas, complementos mínimos y derechos vinculados a los cuidados muestran que la sostenibilidad actuarial y la suficiencia no tienen por qué plantearse como objetivos independientes.

> Las reglas automáticas previenen ajustes discrecionales recurrentes.

2. *Automatización frente a discrecionalidad política*

   La experiencia comparada muestra el interés en incorporar reglas automáticas que reduzcan la necesidad de ajustes dis-

crecionales recurrentes. Suecia constituye el caso más desarrollado mediante su mecanismo automático de equilibrio, mientras que Alemania incorpora factores automáticos en la actualización del valor del punto y Países Bajos y Suecia vinculan determinados parámetros de edad a la evolución de la esperanza de vida.

3. *Equidad actuarial en las carreras largas de cotización*

   La experiencia del dispositivo francés de carrera larga o del esquema sueco de cuentas nocionales pone de relieve la necesidad de responder a las demandas de colectivos con extensas carreras laborales (como el movimiento ASJUBI40 en España), sustituyendo las penalizaciones arbitrarias por reglas de neutralidad actuarial.

4. *Desarrollo adecuado de la previsión social complementaria*

   El éxito de Países Bajos y Suecia radica en la articulación de planes de empleo a través de la negociación colectiva sectorial cuasi obligatoria, con marcos fiscales estables. El refuerzo del segundo y del tercer pilar en España exige renunciar a estrategias de desincentivación del ahorro voluntario en el tercer pilar y avanzar hacia fórmulas eficientes de adscripción automática en el segundo pilar (*auto-enrollment*).

5. *Homogeneización contributiva del trabajo autónomo*

   Excluir al muy heterogéneo colectivo de trabajadores autónomos de la base contributiva común, como han hecho tradicionalmente algunos países europeos, implica un riesgo de desprotección. La reforma española que vincula las cotizaciones del RETA a los rendimientos netos reales converge hacia los estándares nórdicos de equiparación de bases. Con todo, resulta imprescindible que este ajuste garantice una cobertura protectora análoga y no devenga en un gravamen desincentivador de la actividad empresarial de menor escala.

6. *Transparencia e información al ciudadano*

   Modelos como el sueco (mediante la remisión anual del sobre naranja) o el alemán (regulando la edad legal según el año de nacimiento) demuestran que proporcionar información clara, periódica y personalizada sobre los derechos acumulados y las hipótesis de pensión futura resulta imprescindible para la concienciación social y la planificación del retiro.

> Es imprescindible proporcionar información periódica y personalizada.

## 5. Conclusiones

El análisis comparado de los sistemas públicos de pensiones de España, Alemania, Francia, Países Bajos y Suecia demuestra que no existe un único modelo capaz de resolver de forma óptima los retos asociados al envejecimiento de la población. Los cinco países analizados persiguen objetivos comunes de suficiencia y sostenibilidad financiera, pero recurren a diseños institucionales, mecanismos de financiación y reglas de ajuste diferentes. Frente a la estrategia española, fuertemente inclinada hacia el incremento de los ingresos impositivos finalistas y la concentración del riesgo en el primer pilar de reparto, los modelos más resilientes del continente —especialmente, Países Bajos y Suecia— ofrecen ejemplos cla-

ros de diversificación multipilar, equidad actuarial y autorregulación presupuestaria.

Avanzar hacia un modelo más equilibrado en España requerirá reforzar la transparencia informativa hacia los trabajadores, dotar al sistema de mecanismos automáticos de ajuste presupuestario no vulnerables al ciclo político, garantizar la neutralidad actuarial de las reglas de jubilación y promover un desarrollo correcto de la previsión social complementaria de empleo.

## BIBLIOGRAFÍA

**Comisión Europea.** (2024). The 2024 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022–2070). *European Economy, Institutional Paper,* No. 279. Publications Office of the European Union. https://economy-finance.ec.europa.eu/ecfin-publications_en

**Comité de Política Económica.** (2024). *2024 Ageing Report: Netherlands country fiche*. Publications Office of the European Union. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

**Deutsche Rentenversicherung.** (s. f.). *Leistungen der Deutschen Rentenversicherung*. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/ES/Leistungen/leistungen_node.html

**Devesa, E., Doménech, R.,** y **Meneu, R.** (2023). La reforma del sistema de pensiones de 2021 a 2023: Un balance. *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social,* 4(2), 177–193. https://doi.org/10.20318/labos.2023.7944

**DREES.** (2025). *Les retraités et les retraites – Édition 2025*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse-documents-de-reference/250731_PANORAMAS-retraites

**Góra, M.,** y **Palmer, E.** (2019). NDC: The generic old-age pension scheme. *Social Protection & Jobs Discussion Paper*, No. 1907. World Bank. https://doi.org/10.1596/31631

**OCDE.** (2025). *Pensions at a glance 2025: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e40274c1-en

**Pensionsmyndigheten.** (s. f.). *Pensionsmyndigheten*. https://www.pensionsmyndigheten.se/

**Settergren, O.** (2007). Balance de la reforma de la Seguridad Social sueca. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extra 1, 161–206.

**Sociale Verzekeringsbank.** (SVB). (s. f.). *AOW pension*. https://www.svb.nl/en/aow-pension/

# EL SISTEMA DE PENSIONES GRIEGO: ENTRE LA INERCIA REFORMISTA Y EL CAMBIO ABRUPTO*

MARINA ANGELAKI**

**RESUMEN**

El sistema de pensiones griego sufrió cambios radicales durante la crisis de la deuda que estalló en 2009. Bajo la supervisión de la *troika*, Grecia adoptó reformas profundas pese a la oposición política y la resistencia social. Se elevó la edad de jubilación, se modificaron las reglas de cálculo de las prestaciones, reduciendo significativamente su importe, y se unificaron regímenes de protección que singularizaban a colectivos de trabajadores. Aunque la sostenibilidad financiera ha mejorado notablemente, el sistema afronta problemas de suficiencia de las prestaciones, especialmente para mujeres y trabajadores con trayectorias laborales precarias o discontinuas.

## 1. Introducción

En los años noventa, los sistemas de bienestar bismarckianos fueron descritos como "paisajes congelados", un término que hacía referencia a su inercia reformista (Esping-Andersen, 1990). Sin embargo, estudios posteriores cuestionaron este enfoque al evidenciar reformas incluso en sistemas y ámbitos políticos como el de las pensiones, caracterizados por su fuerte dependencia de senda (*path dependency*) (Bonoli y Palier, 2007; Ebbinghaus, 2011; Hinrichs, 2009). En este contexto, el sistema de pensiones griego y su trayectoria de reforma constituyen un caso especialmente interesante. Las pensiones ocupan un lugar central en el Estado de bienestar griego. El gasto en pensiones (públicas) alcanzó en 2023 el 14 por ciento del PIB, una cifra ligeramente inferior a la de Italia (15,5 por ciento del PIB), pero superior a la media de la Unión Europea (UE), que se sitúa en el 12,3 por ciento del PIB (Eurostat, 2026). La importancia de las pensiones dentro del Estado del bienestar griego reside en su protagonismo como dispositivo para garantizar el mantenimiento de rentas, mientras que la protección frente a otros riesgos sociales se halla mucho menos desarrollada: en 2023, las pensiones representaron el 52,2 por ciento del gasto total en protección social, mientras que el gasto dedicado a la prevención de la exclusión social fue del 1,3 por

* Traducción asistida mediante DeepL; revisión y validación final del texto: Elisa Chuliá.

** Universidad del Peloponeso (m.angelaki@uop.gr).

ciento y el destinado al desempleo, del 4,0 por ciento (Autoridad Estadística Helénica, 2025).

> En 2023, las pensiones representaron el 52,2 por ciento del gasto total en protección social.

Por lo que se refiere a su desarrollo, el sistema de pensiones griego siguió la tradición bismarckiana, con prestaciones estructuradas en función de la situación laboral y regímenes distintos para los funcionarios, los trabajadores del sector privado, los autónomos, los agricultores y otros colectivos profesionales, acompañados de normas diferentes en materia de cotizaciones y fórmulas de cálculo de las prestaciones, lo que dio lugar a un alto grado (al menos hasta hace poco) de fragmentación. Esto último —una característica típica del modelo de bienestar del sur de Europa, aunque en el caso griego adoptó una versión extrema— se vio reforzado aún más por prácticas clientelistas que dieron lugar a prestaciones desiguales (Ferrera, 1996; Tinios, 2018). La evolución demográfica desfavorable, junto con las restricciones presupuestarias y la presión derivada del proceso de integración europea, suscitó preocupación por la sostenibilidad financiera del sistema y dio lugar a sucesivas reformas desde principios de la década de 1990. Las iniciativas políticas se han centrado principalmente en cuestiones de sostenibilidad, mientras que, más recientemente, también se han debatido cuestiones relacionadas con la adecuación, introduciéndose medidas para asegurar un nivel de vida digno a las personas mayores (Konstantinidou et al., 2026).

El objetivo de este artículo es ofrecer una visión general de las reformas del sistema de pensiones griego a lo largo de las últimas cuatro décadas y analizar sus perspectivas y los retos que se avecinan. El análisis distingue cuatro períodos. El primero, que abarca desde la aparición de los primeros programas de pensiones hasta principios de la década de 1990, se caracteriza por la expansión gradual de la cobertura, pero también por su fragmentación. El segundo abarca el período de reformas desde la década de 1990 hasta el inicio de la crisis económico-financiera y se caracteriza por una capacidad de reforma limitada y por intentos fallidos de introducir cambios que se salieran de la senda habitual. El tercer período —que coincide en líneas generales con la crisis— se caracteriza por la introducción de recortes significativos, tras la adopción del programa de ajuste económico y de cambios estructurales, mientras que el cuarto período se centra en las medidas adoptadas en la etapa posterior a la crisis. Se prestará especial atención a los factores políticos, institucionales y económicos que los analistas de los Estados del bienestar y los sistemas de pensiones han identificado para explicar los resultados de las reformas.

## 2. Del desarrollo a la inercia reformista

El origen del sistema de pensiones griego se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX, con la creación de fondos de aseguramiento profesional independientes y autofinanciados por parte de asociaciones sindicales y corporativas (Yfantopoulos, 1990). La proliferación de estos fondos a lo largo de las décadas siguientes contribuyó a la elevada fragmentación del sistema y a la desigualdad de prestaciones, lo que se vio reforzado aún más por prácticas clientelistas. La creación de la Fundación de la Seguridad Social (IKA) a mediados de la década de 1930 supuso la ampliación de la cobertura a los trabajadores

del sector privado, pero no logró fusionar todos los fondos existentes para hacer frente a la fragmentación institucional, mientras que la creación de la Organización de la Seguridad Social Agraria (OGA) extendió la cobertura de pensiones y asistencia sanitaria a la población rural. La creación de pensiones auxiliares (secundarias), que funcionaban en paralelo a las pensiones primarias —siendo, como ellas, también públicas y obligatorias— y su aumento exponencial entre 1930 y 1940 no hicieron más que reforzar la fragmentación del primer pilar (Venieris, 1995).

No obstante, la expansión y la consolidación del Estado del bienestar griego tuvieron lugar una vez restaurada la democracia en 1974 y, más concretamente, tras la llegada al poder del Partido Socialista (PASOK/Movimiento Socialista Panhelénico) y la adhesión del país a las Comunidades Europeas en 1981 (Guillen y Matsaganis, 2000). En lo que respecta al sistema de pensiones, este período se caracteriza por el aumento del importe de la pensión de asistencia social, la ampliación de la cobertura a las mujeres agricultoras y la introducción del sistema de revalorización automática que vincula las pensiones a las tasas de inflación. Como resultado, el gasto en pensiones pasó del 7 por ciento del PIB en 1970 al 15,1 por ciento del PIB en 1989 (OCDE, 1990). Sin embargo, la evolución demográfica desfavorable, unida a la incapacidad —o falta de voluntad— para hacer frente a la fragmentación y al uso de prácticas clientelistas, generó presiones significativas sobre la sostenibilidad del sistema (Angelaki, 2016).

> El gasto en pensiones pasó del 7 por ciento del PIB en 1970 al 15,1 por ciento del PIB en 1989.

El contexto de crisis económica y política de principios de la década de 1990 propició el inicio de un proceso de reforma. Tras la caída del gobierno de coalición en 1990 y con unos niveles de déficit y deuda que alcanzaron el 13,4 por ciento y el 110,1 por ciento del PIB, respectivamente, la reforma de las pensiones de 1993 cobró particular relevancia en el programa de ajuste fiscal de ese periodo (Featherstone y Papadimitriou, 2008). El gobierno conservador de Nueva Democracia (ND) introdujo entre 1990 y 1992 una serie de reformas destinadas a contener el aumento del gasto en pensiones. Las medidas incluían aumentos de las cotizaciones y de la edad de jubilación, un cambio en la fórmula de cálculo de las pensiones y un endurecimiento de los requisitos para acceder a las pensiones de invalidez. Además, se introdujo un sistema menos generoso para los nuevos incorporados (a partir de 1993) al mercado laboral (Carrera et al., 2010). En general, las reformas se limitaron a medidas paramétricas de "ajustes técnicos", por lo que no cumplieron las expectativas inicialmente puestas en una transición gradual hacia un sistema multipilar. El limitado resultado de las reformas se explica por la frágil mayoría parlamentaria de ND, junto con la oposición dentro del propio Gobierno a determinadas medidas y la fuerte oposición de otros partidos y del movimiento sindical, lo que favoreció la adopción de una estrategia de elusión de culpas (*blame avoidance*) con el fin de minimizar el coste político (Angelaki, 2016).

Ante la persistencia de las deficiencias estructurales, el asunto de las pensiones volvió a aparecer en la agenda política en el año 2000. En un contexto de creciente presión financiera ejercida por la UE, el PASOK recuperó el gobierno ese año. El Comité de Política Económica preveía un aumento del gasto en pensiones del 12,6 por ciento del PIB en 2000 al 24,8 por ciento en 2050, al tiempo que los problemas de adecuación adquirían más presencia pública (EPC, 2001). Las propuestas de reforma de

2001, que tenían por objeto reforzar la viabilidad del sistema, reducir sus desigualdades y limitar la fragmentación, manteniendo su estructura de reparto (*pay-as-you-go*), fueron percibidas como extremadamente duras, lo que provocó manifestaciones masivas y su eventual retirada, además de la dimisión del ministro de Trabajo (Featherstone y Papadimitriou, 2008). Tras consultar con los sindicatos y proponer una revisión radical de las propuestas de 2001, en septiembre de 2002 se aprobó una reforma cuyo elemento innovador residió en la introducción del marco legislativo para el desarrollo de las pensiones de empleo del segundo pilar, lo que supuso un cambio significativo respecto al *statu quo* y marcó —al menos sobre el papel— una transición hacia una estructura multipilar. En 2008, ND puso en marcha otra iniciativa, esta vez centrada en limitar la fragmentación mediante una reducción significativa (a través de fusiones) de los 170 fondos de seguros a 13. Sin embargo, una vez más, el impacto de la reforma fue limitado, ya que —debido a la fuerte oposición— persistieron las diferencias dentro de los fondos fusionados (Papanastasiou y Papatheodorou, 2020).

En general, el período que transcurre entre 1990 y 2008 se caracteriza por una fuerte dependencia de senda y una capacidad de reforma limitada. Como resultado, en vísperas de la crisis financiera, el sistema de pensiones griego se enfrentaba a importantes retos de sostenibilidad. El gasto en pensiones ascendía al 12,4 por ciento del PIB en 2007 y se preveía que aumentaría hasta el 24,1 por ciento en 2060, una cifra significativamente superior al aumento medio previsto en la UE de 2,4 puntos porcentuales durante el mismo período (Comisión Europea, 2009). En cuanto a su estructura, el sistema de pensiones griego solo era multipilar sobre el papel; en la práctica, era monopilar, dominado por el primer pilar público de reparto vinculado a los ingresos por trabajo, que proporcionaba pensiones de reparto y prestación definida principales y auxiliares, mientras que el segundo pilar representaba solo el 3 por ciento del PIB (Angelaki, 2016).

> El periodo entre 1990 y 2008 se caracteriza por una capacidad de reforma limitada.

## 3. Reformas en plena crisis (2009-2018)

La crisis marca un punto de inflexión que supone una ruptura con la inercia reformista previa. El PASOK (que recuperó el poder ejecutivo tras las elecciones de 2009) anunció que los datos fiscales habían sido falseados (tras su revisión, las cifras del déficit pasaron del 3,7 por ciento del PIB al 13,6 por ciento, y las de la deuda, del 99,6 al 115,1 por ciento), lo que provocó que los mercados financieros internacionales aumentaran el coste de la financiación y rebajaran la calificación crediticia del país, lo que acabó impidiendo el acceso a dichos mercados (Angelaki, 2016). También quedó patente que las medidas de reducción del déficit introducidas por el Gobierno hasta ese momento (entre ellas, la congelación salarial y la supresión parcial de las pagas extra de Navidad, Semana Santa y verano para los funcionarios) no habían logrado "tranquilizar" a los mercados (Matsaganis, 2011).

En un contexto de continuo empeoramiento de la situación, el Gobierno anunció en mayo de 2010 un acuerdo de rescate con la *troika*, formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. La reforma de las pensiones ocupó un lugar destacado entre las medidas iniciales que debían adoptarse como parte del esfuerzo de consolidación fiscal del país tras el programa de

ajuste económico acordado con la *troika*. La reforma de 2010 preveía una nueva estructura mediante la separación de las funciones de asistencia social de las de seguridad social (OCDE, 2013). Como resultado, el sistema reformado incluiría un componente básico (de cuantía fija) cuasi universal y otro suplementario, proporcional y de reparto. El refuerzo del vínculo entre cotizaciones y prestaciones, junto con la introducción de una nueva fórmula de cálculo de las pensiones que vinculara las prestaciones a los ingresos a lo largo de la vida laboral y el aumento de la edad de jubilación a los 65 años, tanto para hombres como para mujeres, habría de traducirse en prestaciones más bajas para los futuros pensionistas. La reforma también contenía una cláusula de salvaguardia según la cual si el análisis actuarial no alcanzaba el objetivo de reducir el gasto en pensiones en 2,5 puntos porcentuales del PIB (tomando 2009 como año de referencia), el Gobierno introduciría las medidas de ajuste necesarias (Angelaki, 2016). Cabe señalar, no obstante, que las disposiciones clave (como el cambio en la estructura del sistema) que debían entrar en vigor a partir de enero de 2015 fueron aplazadas por el nuevo Gobierno de Alexis Tsipras (SYRIZA), elegido ese mismo año (Comisión Europea, 2018).

La reforma se justificó como la única solución para un país en estado de emergencia. El hecho de invocar la urgencia de la situación permitió al Gobierno obtener la mayoría necesaria —aunque escasa— para aprobar la ley. Si bien el escaso margen de tiempo para la adopción de la reforma dificultó consultar a los interlocutores sociales, estos protestaron vehementemente alegando que el proyecto de ley constituía un intento de desmantelar la seguridad social y, finalmente, lograron obtener algunas concesiones, como el mantenimiento de fondos separados para las profesiones liberales (médicos, abogados e ingenieros) (Natali y Stamati, 2014).

“La reforma se justificó como la única solución para un país en estado de emergencia.

A pesar del esfuerzo de consolidación emprendido en 2010, los avances a finales de año fueron insuficientes, en parte debido a la reticencia o la incapacidad del Gobierno para llevar a cabo el ajuste fiscal y las reformas estructurales necesarias. Como resultado, se acordó un segundo programa de rescate para cubrir las necesidades financieras del país durante el período 2012-2014. La decisión del primer ministro de convocar un referéndum sobre el acuerdo de rescate provocó la dimisión del Gobierno tras la presión ejercida por los líderes de la UE y la formación de un Gobierno de unidad nacional compuesto por el PASOK, Nueva Democracia y la Agrupación Popular Ortodoxa (LAOS), un partido populista de derecha cuya misión central consistía en aprobar el acuerdo de rescate. Las nuevas y duras medidas de austeridad se aprobaron a mediados de febrero de 2012 en medio de disturbios (Angelaki, 2016). La reforma de las pensiones figuró una vez más entre las medidas que contribuyeron al proceso de ajuste fiscal. La reforma de 2012 se centró esta vez en las pensiones públicas auxiliares (añadidas al componente básico); en concreto, se introdujo una nueva fórmula de cálculo para estas pensiones suplementarias que supuso la transición de un sistema de prestaciones definidas a uno de aportaciones definidas nocionales (Angelaki, 2016).

La tercera gran iniciativa de reforma adoptada durante la crisis tuvo lugar, tras un tercer acuerdo de rescate y bajo el Gobierno de coalición de SYRIZA con el partido populista de derecha ANEL (Griegos Independientes). A pesar de las promesas preelectorales del Gobierno de revocar las medidas de crisis, la

reforma de 2016 se entiende mejor como una continuación de las medidas anteriores, ya que aplicó (con algunas modificaciones) las disposiciones de la reforma de 2010 (Tinios, 2018). La reforma modificó la estructura del sistema de pensiones mediante la sustitución de la pensión básica (de carácter contributivo) prevista en la ley por una pensión nacional garantizada financiada por el Estado, complementada con una pensión contributiva. Establecía así la implementación de la disposición prevista en la reforma de 2010, pero nunca aplicada (Comisión Europea, 2018). La nueva "pensión nacional" se diseñó para proporcionar un nivel básico de protección de los ingresos en la vejez, con el objetivo de prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social, así como de mejorar la redistribución (Parlamento Helénico, 2016). La ley también supuso un aumento del importe mínimo de la pensión básica (ahora, "pensión nacional") de 360 euros (tal y como se establecía en la ley no aplicada de 2010) a 384 euros[1], así como unas tasas de acumulación de derechos ligeramente más generosas. Las nuevas medidas se aplicaron a quienes se jubilaron a partir del 12 de mayo de 2016. Entre las medidas adicionales figuraban la unificación administrativa mediante la creación del Fondo Unificado de la Seguridad Social (EFKA) y la aplicación de normas unificadas para todas las personas aseguradas, garantizando así un marco común de gobernanza, administración y contabilidad, al tiempo que se preveía un breve período de transición entre 2016 y 2018 (Comisión Europea, 2024). La ley también preveía la revisión de los umbrales de la edad de jubilación en función de la evolución de la esperanza de vida; sin embargo, las disposiciones al respecto no se activaron hasta 2021 (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2023).

En general, durante la crisis, el sistema de pensiones sufrió cambios profundos y bruscos que afectaron tanto a los pensionistas actuales como a los futuros, mientras que las restricciones externas redujeron el papel de los interlocutores sociales, lo que supuso una ruptura con el pasado (Angelaki, 2016; Konstantinidou et al., 2026). Además de los cambios en la estructura del sistema, se ha estimado que los recortes aplicados entre 2010 y 2017 supusieron reducciones de hasta el 50 por ciento en algunas de las pensiones más elevadas (Kathimerini, 2017). Los programas de ajuste económico aplicados durante la crisis económica generaron fuertes presiones externas a favor de reformas que, antes de 2010, se habían topado repetidamente con obstáculos políticos e institucionales internos (Angelaki, 2016; Featherstone y Papadimitriou, 2008).

> Durante la crisis, el sistema de pensiones sufrió cambios profundos y bruscos.

Asimismo, las reformas fueron suprimiendo gradualmente los elementos redistributivos vigentes hasta entonces. La prestación de solidaridad social para pensionistas sujeta a controles de recursos disponibles (*means-tested*), que se consideraba una renta mínima

[1] La pensión nacional equivalía al umbral de riesgo de pobreza (AROP) para una persona sola (384 al mes en 2016) tras 20 años de cotización. El importe de la pensión nacional se reduce proporcionalmente en función de los años de cotización (con un mínimo de 15 años) y de la duración de la residencia permanente. Aunque la ley preveía aumentos tanto de la pensión nacional como de la contributiva en caso de buenos resultados económicos, la revalorización se pospuso hasta enero de 2023 (Comisión Europea, 2018 y 2024). En la práctica, esto significó que, hasta diciembre de 2022, la pensión nacional ascendía a 384 euros por 20 años de cotización.

garantizada para los pensionistas, se fue eliminando progresivamente hasta su supresión definitiva a finales de 2019. La pensión mínima garantizada, que ascendía a 486 euros y se concedía a todos los pensionistas (excepto a los agricultores) que se hubieran jubilado antes del 12 de mayo de 2016, también acabó suprimiéndose a finales de 2018, aunque su eliminación se compensó en parte con la concesión de la pensión nacional financiada por el Estado. Además, se modificaron los criterios de acceso al subsidio de solidaridad social para las personas mayores sin seguro (Konstantinidou et al., 2026).

Desde 2018, año en que Grecia concluyó su programa de ayuda financiera, se han adoptado más medidas de reforma. Ahora bien, la dinámica de las reformas ha cambiado, toda vez que estas han hecho más hincapié en los objetivos de reducir la pobreza económica, mantener las rentas y modernizar la gestión del sistema. En 2018 se suprimió la reducción de las prestaciones de pensión para quienes habían obtenido una pensión antes de la reforma de 2016 mediante la "diferencia personal"[2] (Comisión Europea, 2021: 109). La creación del e-EFKA (unificando el EFKA y una agencia de la Seguridad Social encargada de la tramitación de las prestaciones básicas y suplementarias, ETEAEP) impulsó la digitalización de todos los servicios prestados. La reforma de las pensiones auxiliares (integradas en el primer pilar de pensiones) que se aprobó en 2021 estableció la transición de un régimen de aportación definida nocional (o teórica) a uno de aportación definida totalmente capitalizado, financiado mediante cotizaciones (obligatorias) a la Seguridad Social y aplicable a quienes hayan nacido después del 1 de enero de 2004 o se incorporen al mercado laboral a partir del 1 de enero de 2022, y de forma voluntaria a los actualmente asegurados de hasta 35 años.

> Desde 2018, las reformas se han orientado más a reducir la pobreza económica.

En 2022 se introdujeron más cambios destinados a la racionalización de la legislación en materia de pensiones, incluida la supresión de la opción excepcional de jubilación anticipada para los empleados del sector público que hubieran cumplido las condiciones de jubilación hasta finales de 2012. Otras iniciativas han mejorado el acceso a los regímenes de pensiones para determinadas categorías (como los agricultores) y la transferibilidad de los derechos entre los regímenes de vejez relacionados con diferentes categorías de trabajadores. Asimismo, en enero de 2023 se incrementaron las pensiones en un 7,75 por ciento por primera vez desde 2008, y en los años posteriores también se han producido nuevas revalorizaciones. Aunque la reforma de 2016 preveía la revalorización anual de las pensiones[3], esta medida permaneció congelada hasta finales de 2022 como parte de las medidas de austeridad aplicadas (Comisión Europea,

[2] La pensión de quienes se habían jubilado antes de 2016 se volvió a calcular según las nuevas normas: la diferencia entre la nueva pensión y la anterior fue, en la mayoría de los casos, negativa. Sin embargo, las pensiones no se redujeron, ya que dicho importe se mantuvo como "diferencia personal", que se va reduciendo gradualmente mediante la revalorización (véase Comisión Europea, 2024).

[3] Las pensiones se ajustan anualmente en función de un índice igual a la suma de la variación porcentual anual del PIB y la variación porcentual del índice medio anual de precios al consumo, dividida por dos, si bien el incremento no puede superar la variación porcentual del índice medio anual de precios al consumo.

2024). Por último, en 2025 se introdujo una ayuda económica anual (250 euros) para los grupos sociales vulnerables, incluidos los pensionistas con bajos ingresos. En la práctica, esta iniciativa dotó de carácter permanente a los anteriores regímenes de ayuda económica puntuales y *ad hoc*, cuya prestación dependía de los recursos presupuestarios disponibles (Konstantinidou et al., 2026).

## 4. Una evaluación preliminar del sistema de pensiones griego y sus retos futuros

El sistema de pensiones griego ha experimentado cambios importantes durante la última década que han transformado su estructura mediante la introducción de normas uniformes, una edad de jubilación común, el cierre de las vías de jubilación anticipada y la introducción de un factor de esperanza de vida. La pensión pública se compone actualmente de dos partes: la pensión nacional, financiada con cargo al presupuesto del Estado, de carácter redistributivo y destinada a proporcionar un nivel básico de protección de los ingresos en la vejez, previniendo y combatiendo la pobreza y la exclusión social; y el componente relacionado con los ingresos, cuyo importe se basa en la media de los ingresos "pensionables" del/de la asegurado/a a lo largo de toda su vida laboral. La edad legal de jubilación es de 67 años tanto para hombres como para mujeres (o de 62 años con 40 años de cotización)[4].

Sin embargo, aunque se han aplicado casi todas las disposiciones de la reforma de 2016, todavía no han entrado en vigor las normas uniformizadoras de las cotizaciones y las prestaciones en el marco de la EFKA (Comisión Europea, 2024). El régimen de pensiones complementario (segundo pilar) adopta la forma de fondos de pensiones de empresa, aunque no desempeña un papel importante, ya que se estima que su tasa de cobertura es inferior al 5 por ciento de la población en edad de trabajar. Los planes de pensiones individuales también adolecen de un escaso desarrollo (Comisión Europea, 2021).

> El régimen de pensiones complementario (segundo pilar) no desempeña un papel importante.

Las pensiones han desempeñado un papel importante en la prevención de la pobreza en la vejez entre 2008 y 2019, a pesar de los importantes recortes que se produjeron durante el período 2010-2016. La introducción de la pensión nacional constituye un instrumento importante para la protección de los ingresos en la vejez, aunque solo se abona como parte de la pensión pública y, por tanto, no puede percibirse de forma independiente; esto es, sigue condicionada a la participación previa en el mercado laboral y al historial de cotizaciones. Además, dado que su cuantía depende de los años de cotización y de residencia, genera diferencias ostensibles en el importe de la prestación, especialmente en el caso de las personas con trayectorias laborales más cortas o fragmentadas. Por otra parte, el nivel de la pensión nacional es bajo; la cuantía anual en 2025, 5.362 euros, se halla por debajo del umbral del AROP de 7.020 euros para una persona sola. Según los datos administrativos facilitados por la EFKA, la mediana

[4] Existen algunas excepciones en materia de jubilación anticipada para las madres y los padres viudos con hijos, independientemente de su edad, que se encuentren incapacitados para realizar cualquier actividad remunerada, así como para las personas que realizan trabajos penosos (véase Comisión Europea, 2024).

de la pensión nacional ascendió a 400,53 euros en diciembre de 2025 (a pesar de los aumentos aprobados en los últimos años), lo que pone de relieve el nivel generalmente bajo de la prestación. Además, las mujeres perciben, de media, pensiones nacionales mensuales más bajas que los hombres: 390 euros frente a 409 para los hombres (Konstantinidou et al., 2026).

Persiste, por tanto, la necesidad de abordar las cuestiones relacionadas con la garantía de pensiones adecuadas, especialmente para las mujeres y los trabajadores atípicos con trayectorias laborales más cortas, fragmentadas y con bajos ingresos. En cuanto a la sostenibilidad del sistema, se prevé que la disminución prevista del gasto en pensiones durante el período 2022-2070 acerque a Grecia a la media de la UE: de acuerdo con las estimaciones del Ageing Report, el gasto en pensiones alcanzaría el 12 por ciento del PIB en 2070, frente al 11,8 por ciento de la UE, lo que supone una disminución de 2,5 puntos porcentuales durante dicho período (Comisión Europea, 2024).

> Persiste la necesidad de abordar las cuestiones relacionadas con la garantía de pensiones adecuadas.

En general, la protección de las personas mayores debe evaluarse teniendo en cuenta las características generales del Estado del bienestar griego. Este último sigue dependiendo en gran medida del sistema de pensiones para la protección de los ingresos en la vejez, mientras que, a pesar de los esfuerzos de modernización y racionalización realizados en los últimos años, la protección pública sigue adoleciendo de fragmentación, limitada complementariedad entre las medidas adoptadas e incapacidad para ofrecer una red de seguridad coherente (Konstantinidou et al., 2026; Liargovas et al., 2025).

## BIBLIOGRAFÍA

**Angelaki, M.** (2016). Policy continuity and change in Greek social policy in the aftermath of the sovereign debt crisis. *Social Policy & Administration, 50*(2), 262-277. https://doi.org/10.1111/spol.12214

**Bonoli, G.,** & **Palier, B.** (2007). When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems. *Social Policy & Administration, 41*(6), 555-573. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2007.00572.x

**Carrera, L. N., Angelaki, M.,** & **Carolo, D.** (2010). Political competition and societal veto players: The politics of pension reforms in Southern Europe. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 5-31.

**Ebbinghaus, B.** (Ed.). (2011). *The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe*. Oxford University Press.

**Economic Policy Committee.** (2001). *Budgetary challenges posed by ageing populations: The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly* (EPC/ECFIN/655/01-EN final). European Commission.

**Esping-Andersen, G.** (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.

**European Commission.** (2009). The 2009 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). *European Economy,* 2/2009. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2765/80301

**European Commission.** (2018). *The 2018 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Vol. 2). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2767/653851

**European Commission.** (2021). *The 2021 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Vol. 2). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2767/765944

**European Commission.** (2024). *Pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Vol. 2). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2767/550848

**European Commission,** & **Economic Policy Committee.** (2023). *Ageing projections exercise 2024: Country fiche Greece*. National Actuarial Authority.

**Eurostat.** (2026). *Expenditure on pensions as percentage of GDP (TPS00103)*. https://doi.org/10.2908/TPS00103

**Featherstone, K.,** & **Papadimitriou, D.** (2008). *The limits of Europeanization: Reform capacity and policy conflict in Greece*. Palgrave Macmillan.

**Ferrera, M.** (1996). The southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy, 6*(1), 17-37.

**Guillén, A. M.,** & **Matsaganis, M.** (2000). Testing the social dumping hypothesis in Southern Europe: Welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. *Journal of European Social Policy, 10*(2), 120-145.

**Hellenic Parliament.** (2016). *Explanatory report of the draft law national mechanism for coordination, monitoring and evaluation of social inclusion and social cohesion policies, regulations for social solidarity and implementing provisions of Law 4387/2016*. Hellenic Parliament.

**Hellenic Statistical Authority.** (ELSTAT). (2025). *Statistics of the social protection system: Year 2023 (provisional data)* [Press release]. Hellenic Statistical Authority.

**Hinrichs, K.** (2009). *Elephants on the move: Patterns of public pension reform in OECD countries*. Cambridge University Press.

**Konstantinidou, D., Roumpakis, A.,** & **Angelaki, M.** (2026). *Minimum pensions and policies to address old-age poverty in Greece*. European Social Policy Analysis Network (ESPAN)/European Commission.

**Liargovas, P., Goulatis, I.,** & **Rodousakis, N.** (2025). *Welfare benefit policy in Greece*. Dianeosis.

**Matsaganis, M.** (2011). *Social policy in difficult times: Economic crisis, fiscal austerity and social protection* [en griego]. Ekdoseis Kritiki.

**Natali, D., & Stamati, F.** (2014). Reassessing South European pensions after the crisis: Evidence from two decades of reforms. *South European Society and Politics, 19*(3), 309-330. https://doi.org/10.1080/13608746.2014.951515

**OECD.** (1990). *OECD economic surveys: Greece*. OECD Publishing.

**OECD.** (2013). *Greece: Reform of social welfare programmes*. OECD Publishing.

**Papanastasiou, S.,** & **Papatheodorou, T.** (2020). Liberalising social protection amid austerity in Greece. En **S. Blum, J. Kuhlmann,** & **K. Schubert** (Eds.), *Routledge handbook of European welfare states* (pp. 220-236). Routledge.

**Salourou, R.** (2017, May 4). 23 cuts in seven years have reduced pensions by 50 billion euros. *Kathimerini*. https://www.kathimerini.gr/economy/local/907886/23-perikopes-se-epta-chronia-meiosan-tis-syntaxeis-kata-50-dis/

**Tinios, P.** (2018). Pensioners and pension reforms during the Greek crisis. In F. Karl (Ed.), *Ageing in the crisis: Experiences from Greece* (pp. 25-46). LIT Verlag.

**Venieris, D.** (1995). The social insurance system in Greece: Historical exploration. *Social Insurance Law Review,* LZ, 577-584. [En griego].

**Yfantopoulos, G.** (1990). The welfare state and pension policy in Greece, OECD countries and the EEC. *The Greek Review of Social Research, 73A* (Special Issue), 199-249. [En griego].

# LAS REFORMAS DE PENSIONES EN ARGENTINA: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO

LEANDRO N. CARRERA*

**RESUMEN**

El sistema de pensiones argentino ha experimentado cambios estructurales durante las últimas tres décadas. En 1994 se produjo el tránsito desde un modelo público de reparto hacia un esquema mixto con capitalización privada. Esta reforma fracasó por diversas razones, entre ellas, la inestabilidad económica, la elevada informalidad laboral y los altos costes de gestión, factores que redujeron la cobertura efectiva del sistema de pensiones y la suficiencia de las futuras prestaciones. En 2008, el sistema se reestatizó. Desde 2015, sucesivos gobiernos han modificado las fórmulas de actualización de las pensiones para contener el gasto. Dos problemas lastran hoy decisivamente el sistema de pensiones argentino: el envejecimiento de la población y la persistencia de un extenso mercado de trabajo informal.

## 1. Introducción

Argentina, junto con Chile, Uruguay y Brasil, se situó históricamente como un país pionero en el desarrollo y la consolidación de los sistemas de pensiones en América Latina. Hacia mediados del siglo XX Argentina desarrolló un sistema de pensiones de estilo bismarckiano financiado a través del reparto, mediante el cual las aportaciones (cotizaciones) de los trabajadores financiaban el pago de las pensiones. En un contexto de creciente inflación y estancamiento del crecimiento económico a partir de los años setenta, el sistema acumuló desequilibrios significativos hacia finales de los años ochenta (Mesa-Lago, 1985; Filgueira, 2007).

Siguiendo la corriente regional promovida durante la última década del siglo XX, Argentina introdujo en 1994 un sistema de pensiones privadas de carácter obligatorio. Se esperaba que la capitalización individual fuera capaz de asegurar prestaciones adecuadas, estimular el ahorro, desarrollar el mercado de capitales e incrementar significativamente la cobertura previsional (Banco Mundial, 1994; Brooks, 2009; Carrera, 2007).

* London School of Economics Public Policy Group (leancar2001@yahoo.com.ar).

No obstante, a pocos años de su implementación, la cobertura efectiva registró caídas sustanciales y la suficiencia de los haberes futuros se vio comprometida por la precariedad del mercado de trabajo. En 2008, bajo apremiantes necesidades de financiamiento gubernamental en un contexto de restricción crediticia internacional, el gobierno nacional resolvió eliminar de manera definitiva el sistema privado y reabsorber la totalidad de los afiliados en el sistema estatal de reparto. Esta "re-reforma" constituye, hasta la fecha, la intervención más drástica observada en América Latina, contrastando con el enfoque adoptado por otros países de la región, que optaron por recalibrar gradualmente el balance público-privado (Carrera y Angelaki, 2025; Angelaki y Carrera, 2025).

Este artículo ofrece, en primer lugar, un análisis de las reformas desarrolladas en Argentina en los últimos 30 años, considerando su impacto en la cobertura del sistema, la suficiencia de sus prestaciones y la sostenibilidad financiera. Tras prestar atención a los cambios que han tenido lugar más recientemente, se esbozan algunos componentes necesarios de futuras reformas, teniendo en cuenta los condicionantes demográficos y sociales, y considerando las experiencias de recientes reformas en la región.

## 2. La reforma estructural de 1994 y su impacto

Hacia mediados de la década de 1980, el sistema previsional público de reparto presentaba serios problemas de viabilidad financiera, caracterizados por elevados niveles de evasión, desequilibrios actuariales y un pasivo contingente creciente. En este escenario, la reforma sancionada en 1994 bajo la presidencia de Carlos Menem, de orientación neoliberal, se inscribió plenamente dentro del paradigma de reformas promercado promovidas en el ámbito latinoamericano en esos años (Haggard y Kaufman, 1992).

> El sistema previsional público de reparto presentaba serios problemas de viabilidad financiera.

El proceso legislativo conducente a la aprobación de la reforma estuvo marcado por una fuerte contienda entre "actores con capacidad de veto" (*veto actors*) de peso, principalmente el sector sindical y un sector de diputados del partido de gobierno (Partido Justicialista -PJ) que se oponían a la reforma (Brooks, 2009; Carrera, 2007; Carrera y Angelaki, 2021). Como fruto de la negociación con estos actores para lograr la aprobación de la reforma, la arquitectura final de la reforma incorporó una concesión estratégica: la habilitación explícita para que las organizaciones sindicales pudieran constituir y administrar sus propias Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). De este modo, se consolidó una configuración mixta integrada por un pilar público de reparto estatal que proveería una prestación de beneficio definido básica igual para todos los trabajadores (Prestación Básica Universal – PBU) y un segundo pilar adicional y obligatorio, en el cual los trabajadores debían optar entre un componente público de reparto que proveería una pensión de beneficio definido (Prestación Adicional por Permanencia – PAP) y un componente de pensiones privadas que otorgaría pensiones de contribución definida. Sin embargo, el diseño regulatorio contenía un sesgo estructural a favor del componente privado: aquellos trabajadores que no manifestaban explícitamente una opción en el momento de implantación de la reforma eran asignados automáticamente, por defecto, al

Cuadro 1

**Sistema de pensiones antes y después de la reforma de 1994**

| Principios básicos | Antes de 1994 | Después de 07/1994 |
|---|---|---|
| Principio de operación | Sistema único estatal<br>• Pilar estatal de reparto sin acumulación.<br>• Pensión de beneficio definido basada en las aportaciones durante los últimos 10 años. | Sistema mixto<br>• Primer pilar:<br>• Pilar estatal de reparto obligatorio para todos los trabajadores. Pensión básica de beneficio definido igual para todos (Prestación Básica Universal – PBU).<br>• Segundo pilar: Elección entre:<br>• Sistema de gestión estatal de beneficio definido (Prestación Adicional de Permanencia – PAP).<br>• Nuevo sistema de pensiones privadas de contribución definida, administrado por las Administradoras de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). |
| Financiación | • Aportación del empleador: 16 por ciento.<br>• Aportación del empleado: 11 por ciento.<br>• Aportación del Estado: vía impuestos específicos. además de transferencias del Tesoro para cubrir el déficit. | • Aportación del empleador: 16 por ciento (para financiar el primer pilar).<br>• Aportación del empleado: 11 por ciento (para financiar el segundo pilar).<br>• Aportación del Estado: vía impuestos específicos, además de transferencias del Tesoro para cubrir el déficit del primer pilar y del componente estatal del segundo pilar. |
| Condiciones para la jubilación | • Edad de jubilación: 60 años para los hombres; 55 años para las mujeres.<br>• Mínimo de 20 años de aportaciones. | • Edad de jubilación: 65 años para los hombres; 60 años para las mujeres.<br>• Mínimo de 30 años de aportaciones. |

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de Isuani y San Martino (1993), Alonso (2000) y Madrid (2003).

componente privado del segundo pilar. El cuadro 1 detalla la estructura del sistema antes y después de la reforma de 1994.

Según muchos observadores, dado que la reforma de 1994 fue el fruto de concesiones específicas a grupos de interés como una parte del sindicalismo y del partido gobernante, y que no contó con el apoyo del principal partido de oposición, la Unión Cívica Radical (UCR), la legitimidad del nuevo sistema fue puesta en duda en los años venideros (Carrera, 2007: 237; Bertín, 2024: 20). Este déficit de legitimidad de origen facilitaría la justificación para la eliminación del componente privado en el futuro.

> La reforma de 1994 fue el fruto de concesiones específicas a grupos de interés.

El desempeño del nuevo sistema de pensiones se vio críticamente afectado por la evolución de la economía argentina durante los años noventa. En 1995, en un intento de reactivar la economía tras el "efecto tequila" de la crisis mexicana, el gobierno redujo el aporte del empleador entre un 30 y 80 por ciento, dependiendo de la región. Por otro lado, las nuevas AFJP invertían más del 50 por ciento de sus fondos en bonos de la deuda argentina

debido a sus elevados rendimientos. El gerente de una de las AFJP justificó la inversión en títulos públicos nacionales con el argumento según el cual "como las AFJP tienen que dar a conocer todos los meses la rentabilidad que van obteniendo, por razones comerciales hay una presión para obtener rendimientos altos. Y para eso, lo más conveniente es invertir en títulos públicos que aseguran, con el respaldo del Estado, rendimientos del 12 o 13 por ciento anual" (Clarín, 2000). Así, el supuesto de que el nuevo sistema de pensiones sería inmune a la interferencia política y a la necesidad del Estado de financiarse no se cumplió. Más aún, otro supuesto, el de que la reforma desarrollaría el mercado de capitales para que las empresas se pudiesen financiar, tampoco se cumplió, puesto que el Estado absorbió una gran parte de la inversión de las AFJP.

A pesar de los esfuerzos del gobierno, la economía argentina entró en una fuerte recesión a partir de 1998, la cual terminaría a principios de 2002 con el abandono del sistema de convertibilidad, conforme al cual la paridad del peso se fijaba 1 a 1 con el dólar estadounidense. Entre 1998 y 2002 la recesión afectó intensamente al mercado de trabajo, con el desempleo llegando a un máximo de 18 por ciento, lo cual impactó negativamente en las aportaciones al sistema de pensiones. Por otro lado, en un intento de estimular la actividad económica, en 2001, el gobierno de centro-izquierda de Fernando de la Rúa redujo a la mitad las aportaciones de los empleados al segundo pilar. Ello repercutió negativamente en el componente privado del segundo pilar, dado que los trabajadores acumulaban menos fondos en sus cuentas. También durante 2001, haciendo frente a una crisis de confianza en los bonos públicos y, por ende, en su cotización y el interés devengado, el gobierno aumentó el porcentaje de títulos públicos que las AFJP podían tener en sus carteras y también las obligó a cambiar los títulos públicos en su poder que tenían vencimientos bastante próximos por nuevos títulos con vencimientos más lejanos (Ámbito, 2001).

> La crisis económica y el aumento de la informalidad repercutieron negativamente en el sistema de pensiones.

Con el *default* de la deuda anunciado por el nuevo gobierno tras la renuncia del presidente De la Rua en diciembre de 2001, las carteras de las AFJP resultaron muy afectadas. La crisis económica y el aumento de la informalidad a niveles cercanos al 50 por ciento de la población económicamente activa también repercutieron negativamente en el sistema de pensiones. Si bien a partir de 2003 la economía entró en un proceso de fuerte crecimiento debido a las ventajas comparativas generadas por la fuerte devaluación del peso en 2002 y la creciente demanda de materias primas agrícolas por parte de China, los niveles de informalidad no bajaron del 35 por ciento en los años siguientes (Bertranou et al., 2013).

En este contexto, la cobertura y, por consiguiente, la suficiencia de las pensiones futuras se vio gravemente afectada. Hacia 2007, el porcentaje de trabajadores que cotizaban al sistema se situaba alrededor del 37 por ciento, comparado con el 49 por ciento anterior a la reforma de 1994 (Rofman y Olivieri, 2012: 41). Los fondos acumulados por las AFJP representaban alrededor del 10 por ciento del PIB (Ortiz et al., 2018). El sistema privado también era objeto de críticas debido sus costes relativamente altos, con una comisión media de alrededor del 3 por ciento del salario, lo cual representaba más de un tercio de la aportación de los trabajadores a estos fondos (Clarín, 2003).

## 3. La "re-reforma" de 2008

Con el advenimiento de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003–2015), la orientación de las políticas públicas giró hacia un creciente intervencionismo estatal. En el área previsional, esto se tradujo en una serie de medidas entre 2004 y 2007 destinadas a mejorar los beneficios pagados por el pilar público y permitir que trabajadores con niveles bajos de acumulación en el componente privado pudiesen transitar al componente público (Hujo y Rulli, 2014: 12). No obstante, el hito determinante aconteció en 2008 con la estatalización del sistema previsional y el traspaso de los afiliados y de los recursos acumulados en el sistema privado de pensiones al nuevo sistema público de pensiones.

Si bien, según el discurso oficial, la estatalización obedecía a la incapacidad demostrada por el pilar privado para proteger los ahorros frente a la volatilidad de la crisis financiera global de 2008, prevalece un consenso sustancial entre observadores y académicos sobre las motivaciones fiscales subyacentes. Lo cierto es que, tras el *default* de 2001 y ante un déficit fiscal emergente, hacia 2007 el gobierno afrontaba serias restricciones de liquidez y financiamiento. Por lo tanto, frente a la imposibilidad de acceder al mercado internacional de crédito debido al *default* de la deuda en 2001 y a su incompleta restructuración, la absorción de los fondos previsionales privados otorgó al Estado una fuente inmediata de recursos corrientes y activos financieros estratégicos para hacer frente al desafiante panorama fiscal (Datz y Dancsi, 2013; Angelaki y Carrera, 2015).

> La absorción de los fondos privados otorgó al Estado una fuente inmediata de recursos corrientes y activos financieros estratégicos.

Como fruto de la reforma, la prestación (definida) del nuevo Sistema Integrado de Pensiones (SIPA) se incrementaría del 30 por ciento del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años de cotizaciones previas al retiro al 45 por ciento, que se añadiría al componente básico de la Prestación Básica Universal (PBU).

Esta re-reforma se consagró como la más radical de América Latina. Su concreción fue viabilizada por dos factores determinantes: el claro dominio legislativo del partido de gobierno en ambas cámaras del Congreso y el descrédito generalizado del pilar privado, derivado de sus elevadas comisiones, el bajo nivel de fondos acumulados y la declinante participación de los trabajadores en el sistema (Angelaki y Carrera, 2015; Carrera y Angelaki, 2021).

## 4. Los efectos de la política previsional pos-2008 y los cambios posteriores

### 4.1. Cobertura masiva vía moratorias previsionales (2008–2015)

La nacionalización del sistema estuvo acompañada por la consolidación de las denominadas "moratorias previsionales" en 2005 (Ley 24476) y 2014 (Ley 26970). Estos dispositivos normativos permitieron que personas que habían alcanzado la edad de jubilación, pero carecían de los 30 años de cotizaciones requeridos por ley pudieran acceder a una pensión contributiva, descontando el saldo adeudado mediante planes de hasta 60 cuotas mensuales aplicadas directamente sobre el haber percibido, para posteriormente pasar a cobrar la pensión completa. En 2021 una nueva ley de moratoria previsional extendería este beneficio hasta 120 cuotas con una vigencia hasta marzo de 2025.

Existen argumentos encontrados con respecto al rol de las moratorias. Desde la pers-

pectiva de la inclusión social, la medida fue extraordinariamente exitosa: la tasa de cobertura previsional en adultos mayores de 65 años se elevó desde un nivel cercano al 60 por ciento en 2007 a más del 90 por ciento hacia 2015, situando a la Argentina en los niveles más altos de inclusión previsional de la región (Carrera et al., 2027). Sin embargo, desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera se subraya que estas medidas no han venido acompañadas de estudios actuariales y que su resultado neto, considerando aportaciones y beneficios, es deficitario (Cetrángolo y Grushka, 2008). También se señala que la existencia de las moratorias ha desincentivado el abordaje del problema de la informalidad laboral, al proporcionar una pensión sin tener los años completos de contribuciones (Rofman, 2023).

### 4.2. Sostenibilidad fiscal y ciclo de reformas de la fórmula de actualización de prestaciones (2015–2024)

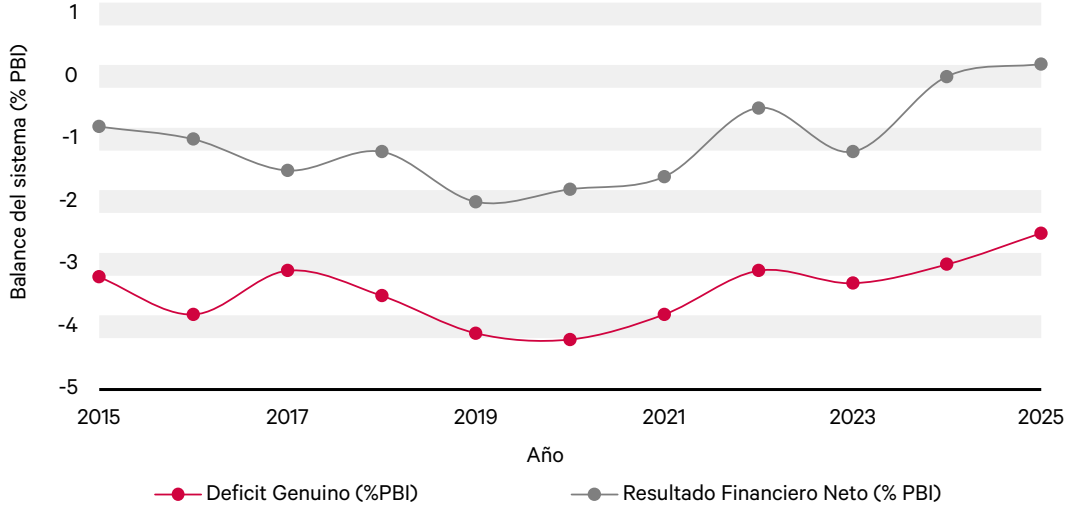
A pesar del incremento masivo de la cobertura, el re-reformado sistema de pensiones acumuló crecientes desequilibrios. En los últimos diez años, el déficit del sistema, teniendo en cuenta los ingresos por cotizaciones y los pagos por prestaciones, se ha situado, en promedio, en un 3 por ciento del PIB, y el resultado financiero total, teniendo en cuenta los impuestos específicos para financiar el sistema (IVA, impuesto a débitos y depósitos bancarios, etc.) solamente ha generado superávit en 2025 (gráfico 1).

> El re-reformado sistema de pensiones acumuló crecientes desequilibrios.

Al representar el gasto en pensiones más del 40 por ciento del presupuesto público nacional, y en el marco de una economía real caracterizada por el estancamiento de la actividad desde 2011, los sucesivos gobiernos priorizaron la contención del gasto en pensiones mediante la alteración discrecional de la fórmula para actualizar el importe de las pensio-

Gráfico 1

**Resultado financiero del Sistema Integrado de Previsional Argentino (SIPA)**




*Fuente:* Elaboración del autor a partir de datos de ANSES (2026).

nes. El cuadro 2 ofrece un resumen de estos cambios.

El impacto acumulado de este derrotero de modificaciones normativas ha sido gravoso: se estima que, entre 2017 y 2025, el haber previsional medio sufrió una contracción acumulada cercana al 26 por ciento en términos reales (Perfil, 2025). La administración de Javier Milei iniciada en 2023, como parte de su política de ajuste estructural para estabilizar la economía, implementó a comienzos de 2024 una nueva fórmula de actualización de los haberes basada en una indexación mensual según la inflación del mes previo y también dispuso la finalización formal del régimen de moratorias mediante la no renovación de la moratoria vigente de la ley 27705 y que vencía el 23 de marzo de 2025. Desde esta fecha las personas que cumplan la edad de jubilación con menos de 30 años de cotizaciones solo podrán acceder a la Prestación de Adulto Mayor (PUAM) que paga un haber equivalente al 70 por ciento de la pensión mínima y que requiere una prueba socioeconómica de medios (*means-tested*). Como consecuencia, ya se advierte que el alta de nuevas pensiones ha caído un 45 por ciento en 2026 con respecto a 2025 (IDESA, 2026). Habida cuenta de que la informalidad laboral todavía afecta a cerca del 40 por ciento de la fuerza de trabajo, esta decisión implica que un porcentaje sustancial de trabajadores no podrá acceder a una pensión contributiva en el futuro y solo tendrá acceso a la PUAM. Si bien el efecto inmediato será de contención del gasto fiscal, cabe anticipar severos problemas de cobertura y suficiencia de las prestaciones en el futuro.

> Un porcentaje sustancial de trabajadores no podrá acceder a una pensión contributiva.

Cuadro 2

**Cambios implementados desde 2015 para contener el gasto en pensiones**

| Año (Presidencia) | Cambio | Impacto en las prestaciones y sostenibilidad |
|---|---|---|
| *2017 (Mauricio Macri)* | Fórmula de actualización de los haberes que considera un *mix* de la evolución de la inflación pasada (70 por ciento) y salarios (30 por ciento). | Ajuste rezagado en contexto de aceleración inflacionaria. Desencadenó intensa conflictividad social. |
| *2019 (Alberto Fernández)* | Suspensión de la fórmula de 2017 y otorgamiento de aumentos discrecionales *ad hoc*. | Achatamiento de la pirámide de haberes previsionales, perjudicando sensiblemente a los haberes medios y altos. |
| *2021 (Alberto Fernández)* | Nueva fórmula basada en recaudación tributaria de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la evolución salarial según la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). | Pérdida acentuada del poder adquisitivo al no incluir una cláusula directa de resguardo inflacionario en un período con inflación muy alta (>200 por ciento anual en 2023). |
| *2024 (Javier Milei)* | Indexación mensual directa por el índice de precios al consumidor (IPC) y fin de moratorias. | Estabilización en términos reales, pero consolidación de un haber bajo; acceso futuro a cobertura previsional con aportes incompletos restringida a la PUAM. |

## 5. El desafío social y demográfico

Argentina ha crecido poco o nada desde 2011, a un promedio de menos del 1 por ciento anual (Banco Mundial, 2026). Ello ha dificultado la creación de empleo de calidad que, a su vez, genere aportaciones sustanciales al sistema de pensiones. Altos niveles de informalidad de alrededor del 45 por ciento de la fuerza laboral y de pobreza anticipan malas condiciones laborales y empleos de poca calidad, incapaces de generar aportaciones efectivas y crecientes para financiar cantidades crecientes de pensionistas.

Se estima que Argentina está transitando los últimos años del bono demográfico, caracterizado por una proporción mayor de gente en edad laboral (mayor de 15 y menor de 65) que en edad dependiente (menores de 15 y mayores de 65) (Rofman y Della Paolera, 2026; Fanelli, 2018). A partir de 2040, aproximadamente, el país entrará en un proceso acelerado de envejecimiento. Recientes caídas significativas en la tasa de fecundidad hasta menos de 1,4 nacimientos por mujer respaldan esta previsión.

Ante este panorama, los decisores de política pública deberán tomar medidas urgentes a fin de aumentar la participación laboral de la población en edad de trabajar, mejorar la calidad del empleo e incrementar la productividad. Ello permitiría aumentar el ahorro de los hogares, acumular capital para financiar más inversiones e impulsar el crecimiento económico, reforzando así la sostenibilidad del gasto social, incluido el gasto en pensiones (Rofman y Apella, 2021). En este sentido, una rápida comparación con reformas recientes en otros países de la región puede aportar ideas al debate de futuras reformas.

## 6. Argentina en perspectiva comparada latinoamericana

En el panorama regional, el caso argentino destaca como un caso de nacionalización radical. Mientras que Argentina optó por la supresión del rol del mercado en el ámbito previsional en 2008, otros países latinoamericanos que introdujeron un sistema privado de pensiones en los años noventa han transitado senderos de "re-reforma" más graduales, mixtos y basados en amplios consensos sociales:

- *Chile*

En 2008 se fortaleció el pilar público no contributivo con la creación de la Pensión Básica Universal. Posteriormente, en 2022, se introdujo la Prestación Garantizada Universal (2022) para asegurar una base de ingresos. Como fruto de la reforma aprobada en 2025 tras un debate de casi tres años, se introdujo un aporte obligatorio a cargo del empleador del 7 por ciento del salario, una parte del cual (2,5 por ciento) destinado a financiar un nuevo pilar estatal contributivo y la otra (4,5 por ciento), a incrementar las aportaciones al pilar de capitalización. Se introdujeron también créditos para reconocer años de cuidado no remunerado (BCN, 2025).

- *Uruguay*

En 2008 se flexibilizaron las condiciones de acceso a prestaciones del pilar público reduciendo los años de aportaciones requeridos de 36 a 30. Como fruto de la reforma aprobada en abril de 2023 tras más de dos años de negociaciones, se unificaron regímenes especiales para ganar eficiencia y se universalizó la obligación de aportar al pilar privado para todos los trabajadores. Previamente, desde la reforma que introdujo el pilar privado en 1995, solo los trabajadores con un salario por encima de un mínimo estaban obligados a aportar al pilar privado (Carrera y Angelaki, 2025: 21).

- *Colombia*

En 2024 y tras más de un año de negociaciones, se implementó una reforma estructural

que mantiene el pilar privado, pero mejora el componente no contributivo del pilar público, habida cuenta de los altos niveles de informalidad laboral. Así, en el futuro los trabajadores de ingresos medios y altos accederán a un *mix* de pensiones privadas y públicas, mientras que los trabajadores con ingresos más bajos obtendrán sus pensiones mayoritariamente del pilar público (Carrera y Angelaki, 2025: 26; El País, 2024).

## 7. Conclusiones y propuestas para un debate integral

El análisis de las reformas de pensiones argentinas durante las últimas tres décadas muestra cómo el sistema ha penduleado entre el Estado y el mercado, para volver finalmente al Estado. En consecuencia, ha resultado imposible consolidar un sistema previsional fiscalmente sustentable y socialmente equitativo. Habiéndose configurado como el país de la región donde el Estado asumió la mayor cuota de responsabilidad directa, la combinación de una alta informalidad estructural, el fin de las moratorias y la licuación de los haberes por los cambios constantes en la fórmula de actualización aplicable han tenido consecuencias negativas entre los pensionistas. En 2025, la insuficiencia de ingresos afectó al 46 por ciento de los hogares con personas mayores, el valor más alto registrado desde que se mide este indicador (Rodríguez Espínola et al., 2026). Ante este deterioro, algunos pensionistas se han visto forzados a reincorporarse al mercado laboral —por lo general en la informalidad— o a recurrir al endeudamiento (Perfil, 2026). Esta dinámica anticipa una crisis de suficiencia y cobertura en el mediano plazo. A ello se suma la urgencia de adoptar cambios con el fin de aprovechar el "bono demográfico" y afrontar en mejores condiciones económicas y fiscales el envejecimiento progresivo de la población a partir de 2040.

> El sistema ha pendulado entre el Estado y el mercado, para volver finalmente al Estado.

Para superar la inestabilidad histórica del modelo argentino, resulta indispensable promover una discusión amplia y desapasionada que podría incorporar algunas de las lecciones de las "re-reformas" regionales. En este sentido, los debates sobre futuras reformas deberían estructurarse sobre tres ejes fundamentales:

- Cambios en el pilar público

  a. Fomentar la eficiencia unificando regímenes (hay más de 190 a nivel nacional) en un solo régimen nacional.

  b. Modificar la fórmula de cálculo del haber inicial considerando todos los años cotizados, en lugar de los últimos diez. Así se evitaría penalizar a quienes redujeron sus ingresos al final de su vida laboral y se eliminaría el beneficio desproporcionado que obtienen quienes tuvieron ingresos crecientes en ese mismo período.

  c. Introducir créditos para reconocer las lagunas de cotización (aportaciones faltantes) debido a tareas de cuidado a personas dependientes (de todas las edades).

  d. Fortalecer la protección social no contributiva, asegurando que ningún adulto mayor caiga en la indigencia, independientemente de su trayectoria en el mercado formal. Ya existe una pensión no contributiva previa prueba de medios (*means-tested*), la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Sin embargo, este beneficio representa el 70 por ciento del haber mínimo, que

asciende a 430.000 pesos argentinos (aproximadamente 250 euros).

- Desarrollo de un pilar complementario de pensiones

  Si bien el retorno a un sistema obligatorio de pensiones privadas carecería del apoyo de amplios sectores políticos debido a la experiencia fallida en los años noventa, se debería debatir el diseño de un componente de pensiones privadas voluntario, cuyo objetivo sería el de complementar la pensión pública para los trabajadores de ingresos medios y altos. El Estado podría fomentar el ahorro en este sistema mediante deducciones impositivas.

- Pacto político e institucional duradero

  La principal lección que ofrecen las recientes reformas en otros países de la región se resume en que la estabilidad de las reformas requiere que estas sean ampliamente debatidas y consensuadas. Por tanto, se deben abandonar los parches normativos *ad hoc* y promover un marco institucional sustentado en consensos amplios entre el Estado, los trabajadores, las fuerzas políticas y el sector privado, garantizando la previsibilidad de largo plazo. En este sentido, ámbitos de debate en los que los diferentes actores con capacidad de veto puedan participar y proponer alternativas de reformas, como las Comisiones de Pensiones en Chile y Uruguay proveen buenos ejemplos (Angelaki y Carrera, 2025).

> La estabilidad de las reformas requiere que estas sean ampliamente debatidas y consensuadas.

Este artículo ha mostrado que Argentina se encuentra en una encrucijada ante la cual debe actuar rápidamente para hacer frente a desafíos demográficos y sociales que pueden poner en riesgo la sostenibilidad del sistema de pensiones y la suficiencia de sus prestaciones. En este sentido, el diálogo entre todos los actores con capacidad de veto resulta fundamental para asegurar que las propuestas de reformas sean ampliamente debatidas y cuenten con un consenso general que favorezca su consolidación y estabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

**Administración Nacional de la Seguridad Social.** (ANSES). (2026). Informe de estado financiero. https://www.anses.gob.ar/estudiosyestadisticas/estado-financiero-2019-2025

**Alonso, G.** (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Miño y Dávila.

**Ámbito.** (2001, 16 de julio). Podrán las AFJP tomar más bonos. https://www.ambito.com/economia/podran-las-afjp-tomar-mas-bonos-n3125180

**Angelaki, M.,** & **Carrera, L. N.** (2015). Radical pension reforms after the crisis: A comparative analysis of Argentina and Greece. *Politics & Policy, 43*(3), 378-400. https://doi.org/10.1111/polp.12117

**Angelaki, M.,** & **Carrera, L. N.** (2025). Comparative pension reform pathways in Latin America and Southern Europe: A tale of successes, failures, and future challenges. *Journal of International and Comparative Social Policy, 41*(1), 1-14. https://doi.org/10.1017/ics.2025.10062

**Banco Mundial.** (1994). *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Oxford University Press.

**Banco Mundial.** (2026). Argentina GDP growth (annual). World Bank Data. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2025&locations=AR&start=2011

**Bertín, H. D.** (2024). *Manual de economía de la previsión social*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/165111/Documento_completo. por ciento20Bert por cientoC3 por cientoADn_03-2024.pdf

**Bertranou, P., Casanova, L.,** y **Sarabia, M.** (2013). Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012. *Documento de Trabajo,* No. 1. Oficina de País de la OIT para la Argentina.

**Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.** (2025). Reforma de pensiones 2025. https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/reforma-de-pensiones-de-2025

**Bridger, N.,** y **Cado, O.** (2008, noviembre). El modelo previsional en Argentina y su sostenibilidad temporal. *Working Paper*. Prefinex.

**Brooks, S. M.** (2009). *Social protection and the market in Latin America*. Cambridge University Press.

**Carrera, L. N.** (2007). The politics of pension reform in a comparative perspective: A cross-regional analysis of Argentina, Uruguay, Spain and Italy (Doctoral dissertation, University of Arizona).

**Carrera, L. N.,** y **Angelaki, M.** (2021). Bringing back the state: Understanding varieties of pension re-reforms in Latin America. *Latin American Politics and Society, 63*(4), 22-44. https://doi.org/10.1017/lap.2021.36

**Carrera, L. N.,** y **Angelaki, M.** (2025). Where next with pension policy change in Latin America? Comparative insights from Chile and Uruguay. *Politics & Policy, 53*(5). https://doi.org/10.1111/polp.70078

**Carrera, L. N., Cardoso, N.,** & **Angelaki, M.** (2027). Social security and pension reform. En **N. Cardoso, P. Bulcourf, M. E. Guardamagna**, y **M. E. Martín** (Eds.), *The Oxford Handbook of Argentine Politics*. Oxford University Press.

**Cetrángolo, O.,** y **Grushka, C.** (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura* (Serie Financiamiento del Desarrollo No. 205). CEPAL.

**Clarín.** (2000, 17 de julio). El 53 por ciento de las inversiones de las AFJP va a títulos públicos. https://www.clarin.com/economia/53-inversiones-afjp-va-titulos-publicos_0_r17ztP9l0Yl.html

**Clarín.** (2003, 30 de agosto). Hay AFJP que cobran comisiones hasta 41 por ciento más caras que otras. https://www.clarin.com/economia/afjp-cobran-comisiones-41caras_0_BJll0IlxOKg.html

**Datz, G.,** y **Dancsi, F.** (2013). Renationalizing pensions: The case of Argentina in comparative perspective. *Governance, 26*(4), 629-649.

**El País.** (2024, 14 de junio). Petro logra su primera gran victoria legislativa de 2024: El Congreso aprueba su reforma pensional. https://elpais.com/america-colombia/2024-06-14/petro-logra-su-primera-gran-victoria-legislativa-de-2024-el-congreso-aprueba-su-reforma-pensional.html

**Fanelli, J. M.** (2018, 16 de agosto). Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable. *La Nación*.

**Filgueira, F.** (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina* (Serie Políticas Sociales No. 135). CEPAL.

**Haggard, S.,** y **Kaufman, R.** (Eds.). (1992). *The politics of economic adjustment*. Princeton University Press.

**Hujo, K.,** y **Rulli, M.** (2014). The political economy of pension re-reform in Chile and Argentina. *Research Paper,* No. 2014-1. United Nations Research Institute for Social Development.

**IDESA.** (2026, 19 de julio). Caen las jubilaciones: Por eso urge la reforma previsional. https://idesa.org/wp-content/uploads/2026/07/Informe-Nacional-19-7-26.docx.pdf

**Isuani, A.,** y **San Martino, J.** (1993). *La reforma previsional argentina: Opciones y riesgos*. Miño y Dávila.

**Madrid, R. L.** (2003). *Retiring the state: The politics of pension privatization in Latin America and beyond*. Stanford University Press.

**Mesa-Lago, C.** (1985). *The crisis of social security and health care: Latin American experience and lessons*. Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh.

**Ortiz, I., Valverde, F., Urban, S.,** y **Wodsak, V.** (Eds.). (2018). *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. International Labour Office.

**Perfil.** (2025, 18 de mayo). Jubilados en la era Milei: Los haberes mínimos perdieron casi dos sueldos enteros frente a la inflación. https://www.perfil.com/noticias/cordoba/jubilados-en-la-era-milei-los-haberes-minimos-perdieron-casi-dos-sueldos-enteros-frente-a-la-inflacion.phtml

**Perfil.** (2026, 11 de septiembre). El récord histórico de endeudamiento con el sector informal obliga cada vez más a los jubilados a seguir trabajando. https://www.perfil.com/noticias/economia/el-record-historico-de-endeudamiento-con-el-sector-informal-obliga-cada-vez-mas-a-los-jubilados-a-seguir-trabajando.phtml

**Rodríguez Espínola, S., Amadasi, E., Moreno, J. E., Cicciari, M. R., Dolabjian, M.,** y **Garofalo, C. S.** (2026). *Vivir y envejecer en contextos de desigualdad: Evolución de la subsistencia económica, el hábitat, la salud y bienestar subjetivo en la población de 60 años y más (2017-2025)*. EDUCA.

**Rofman, R.** (2023). Regímenes de pensiones para trabajadores independientes o informales: El caso de Argentina. En **D. Tuesta** & **G. Bhardwaj** (Eds.), *Pensiones para todos: Propuestas para sistemas de pensiones más inclusivos en Latinoamérica* (pp. 205-228). PinBox Solutions.

**Rofman, R.,** y **Apella, I.** (2021). *Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1690-1

**Rofman, R.,** y **Della Paolera, C.** (2026). *La revolución demográfica*. Planeta.

**Rofman, R.,** y **Oliveri, M. L.** (2012). Pension coverage in Latin America: Trends and determinants. *Social Protection and Labor Discussion Paper*, No. 1217. World Bank.

# EL TERCER ESPACIO DE LOS MUSULMANES EN ESPAÑA

BERTA ÁLVAREZ-MIRANDA*

**RESUMEN**

Los migrantes musulmanes, y sus descendientes, se enfrentan a una doble exigencia de conformidad, por parte de una comunidad religiosa que vigila la ortodoxia de sus comportamientos, y por parte de una mayoría secularizada que los ve con desconfianza. La mayoría se embarcan entonces en una sofisticada tarea de individualización de su creencia y privatización de su práctica, para hacerlas habitables en situación de migración, y así generan un tercer espacio cultural. Este artículo se apoya en un amplio conjunto de entrevistas en Marruecos y en España para mostrar que esa reelaboración religiosa tiene raíces en el país de origen, llegando a constituir un motivo para la migración, y para analizar con qué justificaciones y limitaciones se vive la transformación en el país de destino.

## 1. Introducción

Quienes migran de países mayoritariamente musulmanes a Europa, y sus descendientes, han de conjugar su creencia y su práctica religiosas con una participación plena en las sociedades en las que viven. Es el caso de quienes migran de Marruecos a España. Provienen de una sociedad cuyo sistema político conserva una legitimidad religiosa, siendo el rey el comendador de los creyentes y el islam la religión del Estado, y cuya vida cotidiana está sujeta a un control social comparativamente estricto y sujeto a las normas tradicionales. Si bien la sociedad marroquí lleva tiempo sometida a procesos de occidentalización parcial, la migración supone un salto a una sociedad mucho más secularizada (y de tradición católica), donde se multiplican las ocasiones para romper las normas religiosas en cuanto a las relaciones de género, la vestimenta y la alimentación, y resulta complicado cumplir las obligaciones en cuanto a los cinco rezos diarios y el ayuno anual. Este contraste incita a muchos migrantes musulmanes a una reflexión personal sobre las formas de pensar y las normas de comportamiento establecidas por su religión, que se intensifica entre sus descendientes, que crecen y se educan en Europa.

* Universidad Complutense de Madrid (berta@cps.ucm.es).

> Las ciencias sociales han descrito cómo la mayoría de los musulmanes que viven en Europa se sitúan en un "tercer espacio" de traducción entre la cultura de origen y la de destino.

Las ciencias sociales han descrito cómo la mayoría de los musulmanes que viven en Europa se sitúan en un "tercer espacio" de traducción entre la cultura de origen y la de destino, modulando su creencia en función del individualismo europeo y su práctica en función de la situación de migración. En las páginas que siguen se aplica este marco de análisis a los migrantes marroquíes en España y sus descendientes, trazando una continuidad entre los procesos de privatización religiosa entre ambos países como solución a la doble exigencia de conformidad impuestas por la mayoría autóctona y la comunidad religiosa.

Para ello el artículo se apoya en los discursos recogidos en más de un centenar de entrevistas en profundidad y en cuatro grupos de discusión, desde 2010 hasta hoy, en cinco ciudades situadas en el corredor migratorio que une Marruecos con España: con migrantes y su entorno en Larache (25 entrevistas) y Beni Mellal (26); con activistas asociativos, empresarios, profesores y estudiantes, periodistas y políticos en Madrid (20) y Ceuta (30); y con jóvenes estudiantes y trabajadores en Vitoria (10), a los que se suman los participantes en los grupos de discusión (32).

## 2. El tercer espacio de los musulmanes europeos

Los migrantes musulmanes se encuentran en Europa sometidos a una doble exigencia: por un lado, la mayoría secularizada y de tradición cristiana espera que difuminen sus marcadores de identidad religiosa; por otro, la comunidad religiosa demanda que respeten las normas tradicionales de comportamiento. El debate público mayoritario genera una atmósfera de desconfianza hacia su religión, considerada incompatible con los valores y modo de vida europeos, que les señala como "comunidades sospechosas", cuyas lealtades exigen aclaración y justificación (Nguyen, 2019). El aire que respiran se ha ido enrareciendo por la constatación de que el terrorismo islamista tiene inspiración internacional, pero lo protagonizan personas de origen local; por la progresiva normalización de los discursos islamófobos, centrados a menudo en cuestiones de género, y su instrumentalización en estrategias de polarización política. La comunidad religiosa, por su parte, se hace cargo de la preservación de los comportamientos ortodoxos, especialmente entre las mujeres y los jóvenes, a través de las mezquitas, pero también de las redes de parentesco y vecindario.

Estudios realizados en otros países europeos muestran que, para rebajar esta tensión, cabe emprender varios caminos. Algunos musulmanes, más inclinados a la ortodoxia, optan por una reafirmación defensiva de la literalidad de la enseñanza y una adhesión a las prácticas tradicionales, que puede ir acompañada de un esfuerzo por dar testimonio de su fe en las ocasiones en que los demás les cuestionan. Este camino suele llevar a identidades religiosas reactivas y al repliegue comunitario. La mayoría, sin embargo, emprende el camino de la individualización de su creencia y la privatización de su práctica, lo que facilita su participación en las diversas esferas de su vida social.

Estos musulmanes más reformistas se arrogan la capacidad individual de interpretar las enseñanzas, elegir líderes espirituales, y seleccionar qué prácticas y modos de comportamiento respetar, cuándo y en qué lugar hacerlo. Entienden que son libres de flexibilizar las nor-

mas religiosas para que resulten habitables en situación de migración, en busca de una creencia coherente con el principio del razonamiento autónomo, fomentado en el sistema educativo, y de una práctica compatible con la vida cotidiana en las ajetreadas ciudades europeas, desespiritualizadas y con mezcla de géneros. Se implican así en procesos muy reflexivos de reelaboración religiosa.

Como antes hicieron los cristianos europeos en su proceso de secularización, estos musulmanes tienden a privatizar su práctica religiosa, sustrayendo al control social aspectos de su vida personal y familiar que en los países de origen serían objeto de escrutinio y sanción, como entre las comunidades étnicas inmigradas. El rezo, cinco veces al día, por ejemplo, o el ayuno durante el Ramadán y su ruptura al caer el sol, se convierten en asuntos domésticos en Europa, y marcadores étnicos como la vestimenta tradicional se reservan para ocasiones de fiesta familiar o comunitaria, evitándolos en el espacio público. A menudo justifican la inobservancia situacional de las normas considerándolas fruto de culturas locales obsoletas, y no de las enseñanzas reveladas del profeta, "el verdadero islam".

Contamos con amplia evidencia de que esta estrategia de individualización y privatización de la religión es frecuente entre los musulmanes en Europa, particularmente entre los de menor edad. Por ejemplo, los jóvenes de Bruselas se adhieren a las normas escolares de pensamiento crítico y elección personal, y se sienten legitimados para reflexionar y decidir por sí mismos sobre sus creencias y prácticas religiosas (Torrekens et al., 2022). En Madrid y París, esta individualización se ha descrito como el paso de una religión ritualizada a una interiorizada, en la que priman la autenticidad y la autorrealización sobre la conformidad, una religión basada en una búsqueda íntima y en la decisión personal de "volverse religioso" (Bellavoine y Demoulin, 2021; Castien, 2003).

Por su parte, en su actividad en línea, los jóvenes musulmanes británicos de todas las tradiciones doctrinales eligen individualmente entre diversas fuentes de autoridad en su deseo de una enseñanza religiosa más auténtica y más afín a sus necesidades personales (Amin, 2019).

Estas soluciones tienen un componente de inestabilidad. Por ejemplo, muchos sienten la necesidad de justificar esta actitud más individualista, que les permite disfrutar del estilo de vida juvenil, hedonista y despreocupado en cuanto al pudor en las relaciones de género, como un paréntesis temporal, aplazando la práctica religiosa ortodoxa hasta una etapa más madura de la vida, como se deduce de investigaciones realizadas en Génova (Trucco, 2015) y Madrid (Eseverri-Mayer, 2021). Para otros la privatización adopta la forma de ocultación, por ejemplo, cubriendo velos con capuchas para desviar las miradas en el espacio público, como se describe en cuatro localidades del noroeste de Inglaterra (Mythen, 2012). La privatización nunca es completa, y la autojustificación parece necesaria tanto ante la comunidad religiosa como ante la mayoría del país de destino.

La privatización nunca es completa, y la autojustificación parece necesaria tanto ante la comunidad religiosa como ante la mayoría del país de destino.

Esta compleja tarea de reinterpretación religiosa, que afecta a todos los aspectos de la vida cotidiana, genera un "tercer espacio" (Bhabha, 2004: 51-73), diferente de la cultura de origen, en que se puede dar por supuesta la vigencia de las normas, pero también diferente

de la cultura de destino, en que esas normas se ven alterizadas. Este tercer espacio se constituye como un lugar liminal de traducción entre la cultura dominante en el hogar familiar y la comunidad religiosa, y la cultura vivida en el espacio público, en el trabajo, en la escuela, etc. Abundan en él sentimientos de desarraigo o pérdida del hogar tradicional, y de discriminación por parte de la mayoría, pero también se producen negociaciones internas e intersubjetivas muy fructíferas. La reflexión y la negociación en el tercer espacio generan formas culturales e identidades híbridas y novedosas, que evolucionan a lo largo del ciclo vital o incluso a lo largo del día, modulándose según la situación en que se encuentra el individuo. Esta tarea puede vivirse como una libertad de elección creativa y privilegiada, pero también como una agotadora carga de decisión personal ante los pequeños actos de cada día, y de autojustificación ante los demás (Muftee y León Rosales, 2022).

## 3. Migrar a España para escapar al control social

El deseo de individualizar la creencia y privatizar la práctica religiosa para relajar el control social sobre las conductas cotidianas se observa con frecuencia en las entrevistas realizadas en Marruecos con personas con experiencia migratoria y su entorno. Algunos de los participantes describen su relación con Dios como una cuestión personal, no intermediada por la autoridad religiosa, y menos aún por la comunidad. En palabras de un joven estudiante de Larache: "a la gente no le importa lo que hago. Eso es algo entre yo y mi Dios. La gente no tiene nada que ver conmigo". Otra informante de la misma localidad declaraba que "nadie puede obligarte a rezar. Esto es una obligación de parte de Dios". Desde este punto de vista, en contraste con la sumisión al control comunitario, la libertad de elección permite a los creyentes decidir en qué situaciones se aplican unas normas religiosas u otras, e incluso, en el extremo, si practicar o no. En palabras de un taxista de mediana edad de Beni Mellal: "La libertad es esta: si quieres un camino, lo es para ti. Si quieres el islam, lo es para ti. Lo importante es la libertad de la gente".

Esta aspiración a una religión sometida al criterio individual choca con el control social ejercido en la vida cotidiana por las autoridades religiosas y civiles y, sobre todo, por parientes y vecinos. Los jóvenes de ciudades de mediano tamaño como Larache y Beni Mellal acusan las limitaciones que esa vigilancia impone a su estilo de vida y, en especial, de ocio, y miran al otro lado del Estrecho. Para varios de los migrantes entrevistados, la sociedad española ofrece un ámbito de libertad precisamente porque allí es posible "dejar la religión en casa". El escape al control social basado en las normas tradicionales puede ser temporal, aplazando su cumplimiento a la madurez, o definitivo, implicando una reconsideración profunda de la religión.

Un joven de Beni Mellal, repatriado de España por indocumentado, decía que este era para él "el país de la alegría". Otro, en Larache, afirmaba que "En España haces lo que quieras, cuando quieras y donde quieras. Aquí no, aquí para hacer una cosa tienes que pensar mucho (...) la gente te va a mirar [y se va a preguntar] por qué lo has hecho y cuándo y no sé qué; ¿sabes?". La migración permite mantener la creencia y la adhesión a unas normas básicas de comportamiento, pero suspender, temporalmente, algunas prohibiciones referentes a la sexualidad y al consumo de alcohol sin el riesgo de sanción social que acompaña a esa suspensión en Marruecos. Así se puede participar de la diversión juvenil en público y practicar el islam en privado, prometiéndose una práctica más ortodoxa en el futuro, por ejemplo, al casarse con una mujer marroquí.

Pero la privatización religiosa puede también ser concebida como una huida definitiva del control social. Una joven desempleada de

Larache contaba de una tía suya que "le gusta mejor allí [en España], porque ella está divorciada y sabes cómo es la mentalidad aquí [en Marruecos], una mentalidad machista, falsa. Aunque ella está bien aquí, la gente no la deja tranquila, que si viste esto o lo otro. La única manera de librarse de la gente y de su mentalidad es irse fuera". La tía referida no había abandonado su creencia religiosa al migrar, sino el control social asociado a las manifestaciones más visibles, como la vestimenta o las compañías del otro sexo en el espacio público. En este caso se opta por escapar de forma permanente a unas normas de comportamiento consideradas ilegítimas tanto por ella como por su sobrina.

> La privatización religiosa puede también ser concebida como una huida definitiva del control social.

## 4. Individualización y privatización en España

No es tan fácil, sin embargo, sustraerse al control social de los comportamientos sujetos a normas religiosas. Una vez en España se produce la doble exigencia de conformidad. Por un lado, la comunidad musulmana, unida por redes de parentesco y vecindad en el país de origen y de destino, además de por la práctica institucionalizada en las mezquitas, extiende al nuevo país la vigilancia sobre la ortodoxia en las prácticas de sus miembros. Por otro lado, la mayoría secularizada y de tradición católica con quienes conviven los migrantes y sus hijos en los barrios, escuelas y lugares de trabajo, observa con extrañeza esos mismos comportamientos ortodoxos, los alteriza, y tiende a no reconocerlos como pertenecientes a la sociedad española.

Esta doble exigencia coloca a los migrantes ante una toma de posición compleja. Si la sociedad en sentido amplio anima a abandonar la práctica, sobre todo la más visible, la comunidad obliga a su mantenimiento. Los musulmanes tienen que cuestionarse entonces cómo y por qué mantienen unas creencias y unas prácticas que en Marruecos podrían dar por supuestas. Por ejemplo, una escritora de mediana edad residente en Madrid describe su adolescencia como una "crisis existencial" entre la "religión" y el "libre albedrío", que vivió al pasar del hogar y la familia al instituto y a unos grupos de amigos diversos, saliendo "de su zona de confort constantemente y conociendo a gente diferente, con formas de pensar distintas":

> "Hasta hace poco, siempre pensé que era imposible compaginar ambas cosas: ser un buen musulmán, un buen europeo, un buen español y ser bueno en todo, porque para los árabes (...) serás demasiado europeo y para los europeos serás demasiado árabe. Lo mismo ocurre con la religión: habrá gente religiosa [para quienes] eres una persona no religiosa y, para los no religiosos, eres una persona súper extremista. Así que, en el instituto, (...) tuve una crisis existencial: ¿estoy siguiendo esta religión porque es lo que me enseñaron de niña, porque la sociedad espera esto de mí, porque si no lo hago, la gente me juzgará, o lo estoy haciendo porque realmente quiero practicar esta religión? Y entonces, investigué los temas que me generaban dudas (...) Me dio esa paz y tranquilidad de saber que hacía las cosas porque quería y no porque me las hubieran enseñado (...) En el instituto tomé la decisión consciente de que quería ser una musulmana practicante".

Esta madrileña plantea con claridad el esfuerzo que le supuso tomar una posición personal ante las exigencias contrarias de la comunidad religiosa y la mayoría no musulmana. La priva-

tización ofrece una vía de escape a ambos escrutinios, basándose en la convicción individualista de que las normas no se respetan en función del "qué dirán" los demás, sino de su bondad y autenticidad para el individuo. Concebir la religión como una opción personal abre el camino a una consideración situacional del respeto a las normas islámicas, un rechazo a la exhibición pública del mismo, y un esfuerzo por desnudarlas de las tradiciones culturales locales.

La modulación del respeto a las normas es consecuencia de la individualización religiosa y permite al creyente negociar consigo mismo, en su relación directa con Dios, según el contexto social en que se encuentre, la intensidad de su compromiso. Así lo explican, por ejemplo, las mujeres que portan el velo en Marruecos, pero no en España, cambiando su indumentaria en el aeropuerto, o incluso lo visten en algunas situaciones y en otras no en ambos países. Otros adoptan unas prácticas y no otras, observando el rezo del viernes, pero no los otros días de la semana, o ayunando durante el Ramadán, pero consumiendo alcohol y jamón si la ocasión lo aconseja. La norma es flexible y está sujeta a decisión individual: como explica un joven migrante de vacaciones en Beni Mellal, "yo me pongo el límite a mí solo. Nadie me obliga a que no haga esas cosas... yo me obligo a mí mismo".

Otro correlato de la privatización de la práctica es la desaprobación de la exhibición pública de la propia condición religiosa: "tu amor a la religión tiene que estar en el corazón y no hace falta sacarlo a la vista para que lo sepan los demás (...) no es necesario vestir el velo para que todo el mundo conozca que eres musulmana. Puedes vestir como las españolas, pero siendo musulmana". Esta participante de mediana edad en Larache critica la superficialidad de quienes juzgan a la persona por los signos externos en vez de por la autenticidad de su fe. Centrando la atención en la devoción interior antes que en la conducta externa, se concede a sí misma permiso para vestir como le resulte más cómodo en el contexto español de extrañeza ante la vestimenta musulmana y, en general, ante la presencia de símbolos religiosos diferentes de los cristianos en el espacio público.

Por último, la privatización suele venir acompañada de una desculturización, descartándose las prácticas más visibles y ritualizadas como adherencias obsoletas de las culturas de origen a un islam más puro y deseado. Así lo afirman varios entrevistados en Ceuta, donde la comunidad musulmana es densa y muy activa. Según un joven líder asociativo, conviene desnudar la enseñanza verdadera de "las prácticas sin sentido marroquíes, que no tienen nada que ver con la religión; cada región de Marruecos tiene sus propias costumbres inventadas". Para un empresario y activista cívico de mediana edad, la desculturización puede llegar a implicar una renuncia al árabe como idioma de culto y transmisión de la tradición religiosa: "Desde que tengo uso de razón, soy español (...) y la religión se queda en mi casa (...) Hace dos años pusimos en marcha una campaña a nivel nacional para promover el islam en español; yo hablo español, no necesito que me hablen en un idioma [el árabe] que no es el mío".

Muchas mujeres atribuyen las normas convencionales en las relaciones de género a las culturas locales, antes que a las enseñanzas del profeta, ansiando ampliar sus márgenes de libertad sin renunciar a su religión. Una líder vecinal de Madrid, de mediana edad, sostiene que el "verdadero" islam otorga más valor a las mujeres que a los hombres, que las mujeres pueden divorciarse si no están sexualmente satisfechas, que Dios castigará al hombre que haga llorar a una mujer... en contraste con lo que describe como las "crueles" costumbres de las familias marroquíes, tanto aquí como allí. Relata en la entrevista cómo a lo largo de su

vida ha adaptado el uso del velo a la situación: se resistió a vestirlo de adolescente a pesar de la insistencia de los mayores de la comunidad, lo llevó después en torno a su primer matrimonio, pero decidió dejarlo de lado cuando comprobó que le impedía el acceso al empleo.

## 5. El repliegue en la comunidad de los más ortodoxos

No todos los migrantes musulmanes ni sus descendientes se embarcan en esos procesos de reflexión personal sobre las normas heredadas y de modulación de la práctica religiosa. Otros se adhieren a las prohibiciones más visibles, como no beber alcohol, no comer cerdo o no mostrar el pelo en el caso de las mujeres. A diferencia de quienes respetan las prohibiciones cuando visitan Marruecos, y durante reuniones familiares y comunitarias, pero no cuando se reúnen con no musulmanes, quienes aplican las normas tradicionales en todo momento pagan un alto coste social. Se enfrentan al cuestionamiento y el rechazo de los demás, o simplemente a la sensación de que "no pintan nada" en la situación. Así lo explican jóvenes entrevistados en Vitoria que, si bien participan plenamente del trabajo y la educación, optan por el repliegue comunitario durante su tiempo libre.

> Quienes aplican las normas tradicionales se enfrentan al cuestionamiento y el rechazo de los demás.

Varios varones vitorianos reunidos en grupo de discusión explican cómo mantener las prohibiciones alimentarias les aísla en el tiempo de ocio en la ciudad donde han crecido: "da igual el tiempo que estés aquí, si no escondes toda tu cultura y todo lo que vienen siendo tus padres y tal, aquí nunca te van a aceptar como eres (...) aunque salga de fiesta contigo o lo que sea: si yo no como jamón, ya somos diferentes". Otros señalan su inadaptación al no beber alcohol, en una ciudad en que "no se puede hacer gran cosa en el tema del ocio, pues como no está permitido beber [a los musulmanes] para qué vas a salir de fiesta si no te lo vas a pasar tan bien", y "un chaval que no vaya a beber, pues no pinta nada". Optan por quedarse en casa o juntarse con otros musulmanes, a pasar el rato en el parque o a cenar.

Por su parte, tres mujeres vitorianas conversan sobre cómo ser las únicas con velo de su clase en la universidad les hace sentir "que no voy a ser nunca como ellos y ya me he cansado de intentarlo", y "llegas a un nivel que te cansa y solo quieres juntarte con gente de tu entorno", porque "al final nos buscamos un espacio seguro en el que poder ser nosotras mismas, sentir como que no van a juzgarte". Para cerrar el intercambio, ironizan sobre cómo la mayoría secularizada y de tradición católica las empuja al refugio comunitario y "luego se preguntan, ah, es que solo se reúnen entre ellos".

## 6. A modo de conclusión

El repliegue comunitario es una solución minoritaria entre los musulmanes en España. La mayoría, sobre todo los jóvenes crecidos en el país, se embarcan en la compleja y sofisticada tarea de reconsiderar las creencias y modular las prácticas tradicionales según las situaciones del día a día. Una religiosidad más individualizada les abre opciones personales a la hora de aplicar las normas, y una práctica más privatizada les permite participar de la vida social mayoritaria sin renunciar a lo que consideran un "islam verdadero", liberado de adherencias culturales de los lugares de origen. Algunos habían iniciado esta transformación

ya en el país de origen, e incluso habían migrado para poder desarrollarla, y gracias a ella encuentran un doble refugio en el país de destino, frente a las exigencias mayoritarias y comunitarias, en un tercer espacio inestable pero propio.

## BIBLIOGRAFÍA

**Amin, H.** (2019). British Muslims Navigating between Individualism and Traditional Authority. *Religions, 10*(6), 354.

**Bellavoine, C.,** y **Demoulin, J.** (2021). Jeunes musulman.es de quartier populaire: construire sa pratique religieuse. *Idées & Territoires*, 4, 4-11.

**Bhabha, H. K.** (2004). *The location of culture*. Taylor & Francis.

**Castien, J. I.** (2003). *Las astucias del pensamiento*. Madrid: Comunidad de Madrid.

**Eseverri-Mayer, C.** (2021). Are suburban youth becoming more traditional? *Journal of International Migration and Integration*, 22, 1.329-1.347.

**Muftee, M.,** y **León Rosales, R.** (2022). We just want to make art. *European Journal of Women's Studies, 29*(4), 559-576.

**Mythen, G.** (2012). Identities in the third space? Solidity, elasticity and resilience amongst young British Pakistani Muslims. *The British Journal of Sociology, 63*(3), 394-411.

**Nguyen, N.** (2019). *Suspect communities: Anti-Muslim racism and the domestic War on Terror*. University of Minnesota Press.

**Torrekens, C., Bensaïd, N.,** y **Kavadias, D.** (2022). Young Belgian Muslims: Between religious reactivity and individualization. *Ethnic and Racial Studies, 45*(11), 2.049-2.068.

**Trucco, D.** (2015). Jeunes, musulmans et italiens (ou presque). *Pôle Sud*, 43, 29-42.

# RESPONSABILIDAD Y TRAGEDIA EN ESPAÑA: CATÁSTROFES, CONFIANZA Y POLARIZACIÓN POLÍTICA

RUBÉN DÍEZ GARCÍA*

**RESUMEN**

Este artículo analiza cómo las catástrofes reflejan y amplifican el conflicto partidista y la polarización, erosionando la confianza institucional. Aunque estos episodios activan marcos compartidos de preocupación, duelo y solidaridad, también generan controversias públicas sobre la atribución de responsabilidades, la legitimidad o la confianza. El análisis de los casos de la pandemia de la COVID-19, las inundaciones de la dana de 2024 y el accidente ferroviario de Adamuz en 2026 muestra cómo los marcos compartidos iniciales tienden a dar paso a interpretaciones antagonistas, estructuradas de forma partidista.

## 1. Introducción

Las catástrofes suelen presentarse como momentos excepcionales en los que la política queda suspendida por la urgencia, el duelo y la necesidad de cooperación. Cuando se produce una pandemia, una inundación, un incendio forestal o un accidente con consecuencias fatales, lo primero que aflora son los daños: la pérdida de vidas, los quebrantos económicos y materiales, o la afectación del entorno. En paralelo, surgen la preocupación, el miedo o la incertidumbre. También los gestos de solidaridad y reconocimiento hacia las víctimas o hacia quienes actúan sobre el terreno. Sin embargo, la suspensión del conflicto político suele durar poco. Cuando la atención pública se desplaza hacia las causas, la prevención, la gestión o la coordinación institucional, emergen preguntas ineludibles sobre los responsables, los afectados o el grado en que confiamos en nuestras instituciones.

Este artículo analiza esa dinámica basándose en tres crisis recientes: la pandemia de la COVID-19, las inundaciones en el Levante español provocadas por la dana de 2024 y el accidente del tren de alta velocidad de Adamuz, Córdoba, en enero de 2026. Los tres casos son distintos, pero permiten responder a una misma cuestión: cómo se distribuye la responsabilidad cuando el daño colectivo exige una explicación pública. La pandemia fue una emergencia de salud que dio lugar a una crisis epidemiológica y social prolongada, de alcance nacional; la dana, un desastre socionatural delimitado terri-

* Universidad Complutense de Madrid, Instituto TRANSOC (UCM) (rubendiez@ucm.es).

torialmente, atravesado por disputas entre diferentes niveles de gobierno; y Adamuz, un accidente ferroviario que abrió un debate sobre la fiabilidad de la gestión de la infraestructura ferroviaria y su mantenimiento por parte de Adif, empresa pública dependiente del gobierno. Apenas transcurridos diez meses del accidente de Adamuz, una colisión de consecuencias fatales tuvo lugar en la misma línea de alta velocidad en la localidad toledana de Urda. Su carácter reciente y la imposibilidad de acceder a datos primarios de encuesta limitan su incorporación al análisis como caso de estudio, pero se hace alusión a él en el cierre.

> ¿Cómo tienden las catástrofes a reproducir e intensificar la polarización política a través de atribuciones contrapuestas de responsabilidad?

La pregunta central del artículo es la siguiente: ¿cómo tienden las catástrofes a reproducir e intensificar la polarización política a través de atribuciones contrapuestas de responsabilidad? La respuesta se organiza desde dos puntos de partida. El primero es que la preocupación, el duelo o la solidaridad iniciales no impiden que la asignación de responsabilidades se convierta rápidamente, o en paralelo, en objeto de controversia pública. El segundo es que esas disputas no se distribuyen homogéneamente entre la ciudadanía, sino que tienden a reflejar las afinidades partidistas del electorado y a generar diferentes estructuras de confianza, culpa y legitimidad.

Las catástrofes funcionan como espejos políticos, hacen más visible la fragmentación política y la intensifican en torno a preguntas especialmente sensibles: quién debía haber actuado, quién falló, quién actuó tarde, qué podría haberse evitado, quién cuidó o quién abandonó a las víctimas, quién manipuló el relato, quién puede hablar legítimamente en nombre de los afectados o en quién podemos confiar. En sociedades polarizadas, esas preguntas no producen una única interpretación pública, sino comunidades morales enfrentadas.

## 2. Catástrofes, responsabilidad y confianza

Tanto la pandemia como las inundaciones de Valencia y el accidente ferroviario de Adamuz han planteado dificultades de índole técnica, pero también cuestiones morales y políticas (Boin et al., 2007). Las sociedades actuales afrontan amenazas inciertas, intermediadas por sistemas expertos, decisiones institucionales y controversias públicas. Esta es una de las dimensiones centrales de la teoría de la sociedad del riesgo de Beck (1992): este no emerge como amenaza externa claramente delimitada, sino como riesgo producido, gestionado e interpretado socialmente.

La dana puede entenderse como un fenómeno de carácter socionatural, puesto que importa la inestabilidad atmosférica relacionada con el clima, pero también la ordenación del territorio, los sistemas de alerta, la coordinación institucional y la gestión de la emergencia. En esa línea, muchos riesgos contemporáneos —danas, incendios forestales o pandemias—combinan factores medioambientales, sociotécnicos y políticos, por lo que no pueden reducirse a fenómenos naturales, ni a meros asuntos técnicos (Arias Maldonado, 2020). En este tipo de situaciones, el conocimiento experto es imprescindible, pero rara vez basta para cerrar las controversias en torno al riesgo (Arias Maldonado, 2024: 163-182). Las decisiones sobre alertas, confinamientos, restricciones, mantenimiento, prevención o coordinación a menudo se presentan como decisiones técnicas, pero también implican una reflexión sobre la autoridad, la confianza y la legitimidad públicas.

Las controversias no se limitan a si una medida es técnicamente correcta, sino que incluyen su

percepción como proporcionada, adecuada, fiable y/o legítima. Los accidentes en sistemas técnicos complejos e interdependientes, a los que alude la noción de "accidente normal" (Perrow, 1984), permiten observar esta dinámica en un terreno específico, el sociotécnico. En este ámbito, un fallo en las infraestructuras o una cadena de fallos con consecuencias desastrosas trasciende el plano técnico para abrir debates sobre la organización, la inversión, la competencia y la responsabilidad de los gestores o la fiabilidad del sistema.

En contextos de angustia e incertidumbre, los ciudadanos no solo evalúan si una institución actúa con eficacia. También juzgan su grado de previsión, diligencia y precisión en la intervención, así como su integridad o negligencia. La dimensión política de las catástrofes se manifiesta en la producción entrecruzada de campos de identidad que delimitan quiénes son protagonistas, antagonistas y audiencias. Los procesos de enmarcado identifican problemas y soluciones, y ordenan quién aparece —y para quién— como responsable, víctima, protector, manipulador o adversario (Hunt et al., 1994). Estos marcos no son neutrales, ya que la percepción del riesgo y la atribución de responsabilidades están condicionadas por valores, identidades y posicionamientos políticos previos. Una misma decisión puede verse como prudente, abusiva, de abandono o de incompetencia según la comunidad que la interprete (Kahan, 2012).

Estas definiciones de la situación tienden a adquirir una dimensión moral, precisamente porque los actores compiten por fijar el significado legítimo de la tragedia, de sus víctimas y de los culpables. Una tendencia que se acrecienta en sociedades polarizadas y emocionalmente saturadas. Por ello, muchas de las controversias que surgen se presentan como cruzadas simbólicas, en las que está en juego la definición moral de cada comunidad (Gusfield, 1972 [1963]; Alexander, 2006).

> En sociedades complejas, la vida cotidiana depende de la confianza en sistemas expertos, procedimientos e infraestructuras que los ciudadanos no controlan directamente.

Esta dinámica afecta directamente a la confianza institucional. En sociedades complejas, la vida cotidiana depende de la confianza en sistemas expertos, procedimientos e infraestructuras que los ciudadanos no controlan directamente (Giddens, 1990). Cuando esa expectativa se debilita en una crisis o desastre, esta no solo expone determinados fallos, sino que erosiona la confianza de segundo orden: la creencia de que compartimos un marco para evaluar la actuación de instituciones, procedimientos y responsables públicos.

## 3. Datos

Este análisis se basa en datos de encuestas del CIS y de 40dB sobre la COVID-19, la dana y el accidente ferroviario. La pandemia funciona como caso de referencia, a partir de un análisis ya publicado (Díez García y Sribman, 2024), mientras que la dana y el accidente en Adamuz permiten observar si dinámicas similares aparecen en crisis de distinta naturaleza: un desastre socionatural, delimitado territorialmente, con responsabilidades multinivel y un accidente ferroviario que remite a sistemas técnicos complejos.

El artículo identifica pautas de estructuración partidista a partir de una comparación descriptiva de cómo se distribuyen las evaluaciones de responsabilidad, confianza y legitimidad institucional entre distintos electorados. Se examinan preguntas sobre: i) confianza en

la política del gobierno frente a la COVID-19, preferencias sobre qué nivel de gobierno debía adoptar las medidas contra la pandemia y apoyo al estado de alarma; ii) valoración de la gestión de la dana por nivel institucional —nacional, regional y local—; y iii) confianza en el sistema ferroviario y evaluación de la respuesta del gobierno y de Adif tras el accidente. Para observar estas pautas se utilizan los saldos netos de las respuestas positivas menos las respuestas negativas, sin pretensión de estimar relaciones causales.

## 4. Análisis

### 4.1. De la solidaridad a la contienda por la responsabilidad

La pandemia produjo aplausos en apoyo al personal sanitario y a los servidores públicos, redes informales de ayuda y un seguimiento muy significativo de las normas e instrucciones durante el confinamiento (Díez García y Sribman, 2024). En la dana, la actuación de la ciudadanía ante la catástrofe fue valorada como eficaz por nueve de cada diez españoles y valencianos, y el desastre despertó sentimientos de tristeza en más de la mitad. Asimismo, la solidaridad se tradujo en acciones concretas: el 52 por ciento de los españoles y dos de cada tres valencianos declararon haber donado alimentos, ropa o material de limpieza; y el 38 por ciento y el 39 por ciento, respectivamente, donaron dinero a los afectados. En el caso del accidente de Adamuz, se activó la ayuda local de inmediato, y los servicios de emergencia y protección civil fueron los actores mejor valorados por la ciudadanía tras el accidente, con un 74 por ciento de valoraciones positivas (40dB, 2026).

Sin embargo, la preocupación, el apoyo ciudadano o la solidaridad inicial no evitaron que la atribución de responsabilidades se convirtiera en eje del debate público, vertebrando y reflejando conflictos preexistentes. En la COVID-19, las restricciones prolongadas dieron lugar a protestas contra la gestión del gobierno central, haciendo visibles dos discursos rivales sobre la responsabilidad en su propagación y en la gestión: cumplir solidariamente con las restricciones para contener la emergencia sanitaria, por un lado; exigir rendición de cuentas y limitar el poder extraordinario del Estado, por otro. Una misma práctica podía leerse como defensa de derechos o como gesto insolidario, según el marco desde el que se interpretara: actores que denunciaron las caceroladas en protesta por el confinamiento y las restricciones del gobierno central como irresponsables, protestaron posteriormente contra los confinamientos selectivos del gobierno regional de Madrid por considerarlos arbitrarios y discriminatorios (Díez García y Sribman, 2024).

La dana siguió una lógica análoga. Territorialmente más delimitada, evidenció el conflicto de competencias y responsabilidades entre el gobierno nacional, liderado por el PSOE, y el autonómico del PP. La visita institucional de los reyes, del presidente del gobierno, Pedro Sánchez (PSOE), y del entonces presidente de la Comunidad Valenciana, Carlos Mazón (PP), a Paiporta, una de las localidades más afectadas, convirtió la indignación por la tardía respuesta a la emergencia y la devastación en una escenificación pública de desautorización, que llevó al presidente Sánchez a abandonar la visita. Las protestas posteriores bajo el lema “Mazón dimisión” (Mazón dimitió un año después de la catástrofe), así como otras manifestaciones y contramanifestaciones de orientaciones políticas contrapuestas, condensaron ese paso de la tragedia compartida al reproche público. La catástrofe dejó de ser una experiencia sobre el daño, el duelo y la prevención de futuras inundaciones, centrándose el debate en los juicios públicos de culpabilidad.

Adamuz reprodujo esta secuencia en el terreno de las infraestructuras públicas y los sistemas técnicos complejos. El accidente abrió primero

un espacio en la agenda mediática para el duelo y el reconocimiento a quienes actuaron sobre el terreno, pero pronto la atención se desplazó a cuestiones relacionadas con la seguridad, el mantenimiento de las vías, la inversión, los protocolos y la gestión del sistema. El debate público pasó de las causas inmediatas del descarrilamiento y del accidente a la posible negligencia institucional y la confianza en el sistema ferroviario. La demanda pública de los familiares de las víctimas por conocer las causas de lo ocurrido convirtió el duelo en una exigencia de rendición de cuentas. En suma, los marcos compartidos de preocupación, duelo o solidaridad no desaparecen, sino que quedan atravesados por interpretaciones rivales sobre quién debía prevenir, quién coordinó mal o actuó tarde.

### 4.2. La estructuración partidista de la catástrofe

Los juicios y la atribución de responsabilidades no son neutrales y *ex post facto*, sino que tienden a alinearse políticamente. Los electorados interpretan una misma catástrofe a través de marcos políticos diferenciados, asignando legitimidad y culpa de maneras que refuerzan pertenencias previas. No hay un único público evaluador, sino comunidades

Cuadro 1

**Estructuración partidista de la confianza y la valoración institucional**

Porcentajes

| Catástrofe | Indicador (*) | Unidas Podemos | Sumar | PSOE | PP | Vox |
|---|---|---|---|---|---|---|
| COVID-19 | Confianza en la política del gobierno para luchar contra la COVID-19 | 64,8 | - | 57,1 | *-75,8* | *-81,3* |
| | Apoyo a que las medidas se tomen por el gobierno central o por los autonómicos | 56,0 | - | 55,2 | *-10,6* | *-11,4* |
| | Apoyo a la declaración de un nuevo estado de alarma durante seis meses | 76,9 | - | 62,9 | *-29,3* | *-69,5* |
| Dana | Valoración de la gestión de la dana por parte del gobierno nacional | -35,3 | -16,3 | 19,5 | *-81,6* | *-85,1* |
| | Valoración de la gestión de la dana por parte del gobierno de la comunidad | -75,1 | -89,2 | -71,6 | *-46,5* | *-68,3* |
| | Valoración de la gestión de la dana por parte de tu gobierno municipal | -34,2 | -8,9 | -0,3 | *-8,9* | *-27,4* |
| Accidente ferroviario de Adamuz | Confianza en el sistema ferroviario español | 37,1 | 23,3 | 26,6 | *-32,5* | *-57,6* |
| | Valoración de la respuesta del gobierno nacional tras el accidente | 39,6 | 18,4 | 34,4 | *-64,7* | *-81,9* |
| | Valoración de la respuesta de Adif | 12,6 | -4,0 | 11,1 | *-42,7* | *-55,4* |

*Nota:* (*) Los indicadores netos se calculan como el porcentaje de respuestas positivas menos el de las negativas. En las preguntas de confianza se suman las respuestas favorables y se restan las desfavorables; en las de evaluación institucional se suman las valoraciones positivas, restando las negativas; en las de acuerdo se suma el acuerdo y se resta el desacuerdo. En el segundo indicador, el valor expresa la diferencia entre quienes preferían que las medidas contra la COVID-19 fueran adoptadas por el gobierno central y quienes preferían que lo fueran por los gobiernos autonómicos. Los valores positivos indican predominio de evaluaciones favorables, acuerdo o preferencia por el gobierno central; los negativos, predominio de evaluaciones desfavorables, desacuerdo o preferencia autonómica. Los electorados se clasifican según la intención de voto en elecciones generales, salvo para la COVID-19, que tiene en cuenta el recuerdo de voto.

*Fuentes:* Elaboración propia con datos para 2020 de los estudios 3281 (mayo), 3298 (octubre) y 3302 (noviembre) del CIS, y de 40dB, encuesta a la población valenciana sobre la gestión de la dana (septiembre, 2025) y sobre el sistema ferroviario español (enero-febrero, 2026).

que valoran y distribuyen de manera distinta la confianza, la responsabilidad o la sospecha.

> Los juicios y la atribución de responsabilidades no son neutrales y *ex post facto*, sino que tienden a alinearse políticamente.

Con respecto a la pandemia, la división es clara. La confianza neta en la política del gobierno central es positiva entre los votantes del PSOE y de Unidas Podemos (UP), pero muy negativa entre los del PP y los de Vox. La misma pauta se observa en el apoyo al segundo estado de alarma, que alcanza balances positivos en los electorados del PSOE y UP, pero negativos, especialmente, en el de Vox. Por último, la preferencia por que las medidas fueran adoptadas por el gobierno central, y no por los autonómicos, también se ordena en la misma dirección. En definitiva, durante la pandemia, la legitimidad de la autoridad ante la crisis se estructuró claramente según una lógica partidista.

Las opiniones sobre la dana se basan en una muestra circunscrita a la Comunidad Valenciana. El gobierno central recibe una valoración neta positiva entre los votantes del PSOE, negativa entre los de UP y Sumar, y muy negativa entre los de PP y Vox. En cambio, el gobierno autonómico del PP es evaluado negativamente por todos los electorados, aunque con distinta intensidad: desde una evaluación neta de -46,5 puntos entre los votantes del PP hasta -89,2 puntos entre los de Sumar. Esta pauta sugiere que una parte de la asignación de culpa o responsabilidad es general, y otra opera a través de lentes partidistas. Los gobiernos municipales reciben valoraciones menos negativas, lo que sugiere dos hipótesis: que la proximidad institucional atenúe la demanda de rendición de cuentas, o que la diversidad política de las alcaldías compense los juicios negativos de los adversarios.

Los datos sobre la dana también sugieren que la pugna por la responsabilidad puede desplazarse de la evaluación de la gestión hacia la sospecha sobre el relato. Amplias mayorías creyeron que circularon bulos tras las inundaciones: más del 80 por ciento. Las fuentes señaladas con mayor frecuencia como origen de tales bulos fueron el entorno del gobierno de España (31 por ciento), la extrema derecha organizada (28 por ciento) y el gobierno regional (23 por ciento). Sin embargo, los afines al PSOE, Sumar y UP apuntaban principalmente a la extrema derecha (51 por ciento, 54 por ciento y 58 por ciento, respectivamente), mientras que los del PP y Vox atribuyeron los bulos sobremanera al entorno del gobierno de España (47 por ciento y 55 por ciento). La rivalidad se desliza así hacia la sospecha moral: el adversario no aparece solo como equivocado, sino como mentiroso o manipulador. Estas divergencias en torno a la credibilidad de los relatos se producen, además, en un contexto de deterioro de la confianza tras el desastre: uno de cada dos españoles y el 57 por ciento de los valencianos declararon haber perdido confianza en las instituciones públicas; dos de cada diez afirmaban no haber confiado nunca en ellas (40dB, 2024).

El accidente de Adamuz vincula la responsabilidad en la gestión y la confianza en el sistema ferroviario. La confianza neta en el sistema es positiva entre los votantes del PSOE, Sumar y UP, pero negativa entre el PP y Vox. La valoración de la respuesta del gobierno y de Adif sigue una alineación similar, con balances especialmente negativos en los electorados del PP y Vox. Esto muestra que la politización de la responsabilidad recorre la cadena institucional que conecta la dirección política, la gestión técnica y la confianza en las infraestructuras, dado que el gobierno interviene en la

designación de cargos y la supervisión de los responsables encargados de su gestión. Además, esa desconfianza se traduce en aparentes predisposiciones a la acción: tras el accidente, consideró dejar de usar el tren, o afirmó haberlo hecho ya, el 28 por ciento de los votantes del PSOE, frente al 41 por ciento y al 50 por ciento de los del PP y Vox (40dB, 2026).

En conjunto, los tres casos muestran que la responsabilidad frente a la prevención de los daños, la gestión de las crisis o la respuesta institucional no se procesa como una simple evaluación técnica de desempeño, sino que el juicio sobre ella tiene un notable componente de afinidad partidista. En la pandemia, el debate público se articuló en torno a la autoridad extraordinaria del gobierno central; en la dana, adoptó la forma de una estructura multinivel de la sospecha; y en Adamuz, se desplazó hacia la fiabilidad del sistema ferroviario y de los organismos encargados de sostenerlo. La forma cambia, pero la pauta de estructuración partidista permanece.

## 5. Discusión: confianza institucional y polarización

Este artículo ha sostenido que las catástrofes no pueden entenderse como desviaciones temporales de la política cotidiana. En la pandemia, la dana y el accidente de Adamuz, la contienda política se mostró crudamente, se intensificó y se articuló mediante atribuciones contrapuestas de responsabilidad, la delimitación de comunidades morales e interpretaciones polarizadas. En este sentido, las catástrofes operaron como espejos que hacen aún más visibles las divisiones políticas preexistentes.

El análisis sugiere, en primer lugar, que la solidaridad, el duelo o la preocupación no impiden la rápida politización de la responsabilidad, en términos de culpabilidad. Las tres catástrofes muestran que las crisis de alto impacto combinan procesos socionaturales y sociotécnicos. Implican factores medioambientales, sistemas expertos, infraestructuras, decisiones institucionales y controversias políticas (Giddens, 1990; Beck, 1992; Arias Maldonado, 2020, 2024). Por eso, el debate público no se limita a preguntar por lo que ocurrió y por sus causas, sino que se extiende hacia la prevención y la gestión: quién debería haber previsto el riesgo, quién y por qué actuó tarde, cómo funcionó la coordinación, o qué caudal de confianza mantienen los actores, sistemas e instituciones involucrados.

> La solidaridad, el duelo o la preocupación no impiden la rápida politización de la responsabilidad, en términos de culpabilidad.

En segundo lugar, apunta a la estructuración partidista de las catástrofes. En la COVID-19, la confianza en la política del gobierno central, el apoyo al segundo estado de alarma y la preferencia por que las medidas las adoptase el gobierno nacional presentan una clara división entre electorados. En la dana, la atribución de responsabilidad, aún estructurada de manera partidista, se jerarquiza: el gobierno autonómico y los gobiernos municipales reciben valoraciones negativas transversales, con diferentes intensidades, pero el gobierno central es evaluado de manera muy desigual según la intención de voto. En el accidente del tren de alta velocidad, la politización se extiende a los actores técnicos y a los gestores, como Adif, y a la confianza en el sistema ferroviario. En conjunto, la correspondencia recurrente entre afinidad partidista y evaluaciones institucionales apunta hacia la existencia de comunidades que definen la situación mediante marcos dife-

renciados de responsabilidad. Estos marcos no constituyen simples evaluaciones retrospectivas, sino formas de ordenar y proyectar públicamente campos entrecruzados de identidades colectivas, protagonistas, antagonistas y audiencias (Hunt et al., 1994).

En tercer lugar, la catástrofe expone los fallos y las responsabilidades, pero los politiza y los moraliza. Un retraso, una alerta insuficiente, una respuesta institucional fría o una infraestructura percibida como deteriorada pueden convertirse en signos de abandono, negligencia o falta de legitimidad. En la dana, esta moralización se observa en las controversias sobre la gestión y la manipulación del relato: al adversario se le presenta no sólo como mal gestor, irresponsable o negligente, sino también como un manipulador.

En Adamuz, las diferencias se extienden a las valoraciones del gobierno y de Adif, la confianza en el sistema y las intenciones declaradas de dejar de usar el tren de alta velocidad. De este modo, las controversias se aproximan a una contienda simbólica por definir cuestiones como estas: quién representa a la comunidad afectada, quién amenaza su vínculo moral, quién debe cargar con la culpa, en qué instituciones y sistemas confiar y cómo actuar (Gusfield, 1972 [1963]; Alexander, 2006).

Acontecimientos posteriores al cierre de este análisis evidencian la vigencia de esas cuestiones. Las encuestas publicadas en la prensa sobre los incendios forestales de julio de 2026 muestran una pauta análoga a la descrita. La preocupación por los incendios fue ampliamente compartida: el 96 por ciento de los entrevistados afirmó estar muy o bastante preocupado. Sin embargo, las evaluaciones se estructuraron de manera partidista. Ante la pregunta, "cómo valora la colaboración entre administraciones", las valoraciones positivas y negativas quedaron prácticamente equilibradas en el conjunto, con un saldo neto de -0,4 puntos, aunque fue positiva entre los votantes del PSOE (+14) y de Sumar (+7) y negativa entre los de Vox (-28). La labor preventiva del gobierno central recibió un saldo de -26 puntos, pero con una fuerte división partidista: +12 entre los votantes del PSOE y +33 entre los de Sumar, frente a -55 entre los del PP y -82 entre los de Vox (Panel El Mundo-Sigma Dos, julio 2026, citado en Cruz, 2026).

La posterior colisión entre dos trenes de alta velocidad en Urda (Toledo) en octubre de 2026 volvió a situar en la agenda pública cuestiones relacionadas con la confianza en el sistema ferroviario, la inversión pública en infraestructuras, su mantenimiento y gestión por parte de Adif, y la atribución de responsabilidades por lo ocurrido. Urda reproduce la pauta observada, pero la intensifica y, al tiempo, la matiza. La confianza neta en el transporte ferroviario cae hasta +2 en el electorado socialista y se intensifica en PP y Vox (-91); Sumar conserva un balance positivo (+20). La valoración de la actuación del ministro de Transportes arroja los siguientes saldos: PSOE, +8; Sumar, +24; PP y Vox en torno a -90 (encuesta de octubre de El Mundo-Sigma Dos, citada en Belver, 2026). Por otro lado, el miedo a volver a viajar en tren también se estructura de forma partidista: Vox, +54; PP, +42; PSOE, -19; Sumar, -33 (encuesta de GAD3-ABC de noviembre de 2026, citada en Casillas Bayo, 2026).

Ahora bien, ante la reiteración de dos accidentes con consecuencias fatales, se añade una demanda más explícita de rendición de cuentas que, aun con distinta intensidad, es común a los distintos electorados. Una encuesta llevada a cabo en los dos días siguientes al accidente mostraba que el 79 por ciento del conjunto de la muestra, entre el 61 por ciento y el 63 por ciento de los votantes del PSOE y Sumar, y el 98 por ciento en el caso del PP y VOX, consideraban que debían darse dimisio-

nes, ya fuese del responsable de Adif, del ministro de Transportes o de ambos (El Mundo-Sigma Dos, citado en Belver, 2026). Tras la dimisión del ministro de Transportes, Óscar Puente (PSOE), el 82 por ciento de los encuestados la consideró adecuada, así como en torno a tres de cada cuatro votantes socialistas y de Sumar, y nueve de cada diez —o más— de los del PP y de Vox (GAD3-ABC, nov. 2026).

Las catástrofes analizadas, así como otros acontecimientos de impacto de los últimos años, —el apagón eléctrico de 2025 o la crisis de Ceuta en el verano de 2026—, ponen de manifiesto la recurrencia de las cuestiones abordadas. No es casualidad que en la conversación pública se hayan instalado como temas de gravísima relevancia la pérdida de confianza de la —entristecida— sociedad española, la erosión institucional, el desplazamiento de criterios técnico-administrativos por intereses partidistas y la degradación de nuestro Estado, de nuestras infraestructuras y de nuestros servicios. Algunas catástrofes y su recurrencia producen umbrales de desaprobación de los responsables políticos que parecen cortar transversalmente las identidades partidistas, como en el caso de la valoración de la gestión del gobierno valenciano tras la dana, y la demanda de dimisiones después del accidente de Urda. Quizá parte de la sociedad española conserve aún un reservorio cívico latente, a la espera de que alguien lo active en un ejercicio de "ética de la responsabilidad".

La estructuración partidista de estas crisis y controversias contribuye a fragmentar la confianza compartida. No se trata solo de que unos ciudadanos confíen más o menos en una institución concreta, sino de que puede debilitarse la expectativa de disponer de criterios comunes para evaluar la actuación institucional. La percepción del riesgo y de la responsabilidad está condicionada por valores, identidades y posiciones políticas previas, lo que ayuda a entender por qué una misma catástrofe puede generar lecturas tan distintas (Kahan, 2012). En este contexto, la confianza en las instituciones, los procedimientos e infraestructuras se vuelve especialmente frágil: la controversia pública ya no afecta solo a los gobiernos y la política, sino también a sistemas expertos, sistemas técnicos complejos e instituciones que vertebran nuestras sociedades (Giddens, 1990; Perrow, 1984).

En una democracia, los riesgos y su materialización tienen inevitablemente una traducción política, porque implican vidas humanas, recursos públicos, decisiones institucionales y criterios de justicia. La cuestión es qué tipo de política producen (Boin et al., 2007). Una política orientada a identificar causas, revisar protocolos, depurar responsabilidades y exigir rendición de cuentas es la mejor forma de contribuir al aprendizaje institucional. Otra de corte partidista, entregada a la sospecha mutua y a la confirmación de ideas e identidades previas, estrecha el espacio para la cooperación y da alas a la polarización. Cuando se conserva un suelo cívico común valorativo, la atribución de responsabilidades puede convertirse no solo en reproche, sino también en aprendizaje, para reparar y responder mejor ante la próxima crisis y evitar daños trágicos e irreversibles.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE DATOS

**40dB.** (2024). *Inundaciones provocadas por la dana.*

**40dB.** (2025). *La gestión de la dana en la Comunitat Valenciana.*

**40dB.** (2026). *El sistema ferroviario español.*

**Alexander, J. C.** (2006). *The civil sphere.* Polity Press.

**Arias Maldonado, M.** (2020). *Desde las ruinas del futuro: Teoría política de la pandemia.* Taurus.

**Arias Maldonado, M.** (2024). *Posverdad y democracia*. Página Indómita.

**Beck, U.** (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. SAGE.

**Belver, M.** (2 de noviembre de 2026). Los votantes del PSOE también se alejan de Puente: el 41 % pide su dimisión por la tragedia de Urda. *El Mundo*.

**Boin, A., 't Hart, P., Stern, E.,** y **Sundelius, B. (2007 [2005]).** *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión* (traducción de José A. Olmeda). Instituto Nacional de Administración Pública.

**Casillas Bayo, J.** (8 de noviembre de 2026). El 63% de los españoles ven poco o nada seguro el tren tras el accidente de Urda. *ABC*, 8 de noviembre.

**CIS.** (2020a). *Estudio 3281. Barómetro de mayo*.

**CIS.** (2020b). *Estudio 3298. Efectos y consecuencias del coronavirus (I)*.

**CIS.** (2020c). *Estudio 3302. Efectos y consecuencias del coronavirus (II)*.

**Cruz, M.** (29 de julio de 2026). El Gobierno, el peor valorado ante los incendios: el 60% suspende su labor. *El Mundo*.

**Díez García, R.,** y **Sribman, A.** (2024). How did the pandemic shape the dynamics of two civic communities? En **S. Maddanu** y **E. Toscano** (eds.), *Inequalities, youth, democracy and the pandemic* (pp. 223-236). Routledge.

**Giddens, A.** (1990). *The consequences of modernity*. Stanford University Press.

**Gusfield, J. R.** (1972 [1963]). *Symbolic crusade: Status politics and the American temperance movement*. University of Illinois Press.

**Hunt, S., Benford, R.,** y **Snow, D.** (1994). Identity fields: Framing processes and the social construction of movement identities. En **E. Laraña, H. Johnston**, y **J. R. Gusfield** (eds.), *New social movements: From ideology to identity* (pp. 185-208). Temple University Press.

**Kahan, D. M.** (2012). Cultural cognition as a conception of the cultural theory of risk. En **S. Roeser, R. Hillerbrand, P. Sandin** y **M. Peterson** (eds.), *Handbook of risk theory* (pp 725-759). Springer.

**Perrow, C.** (1984). *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. Basic Books.

# CONFLICTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA

XAVIER COLLER*

**RESUMEN**

Aunque cada vez más españoles ven la política como un área problemática, la democracia española tiene una larga y profunda tradición pactista que suele pasar desapercibida. Analizando las votaciones de las casi diez mil leyes aprobadas en el Congreso y las 17 cámaras autonómicas, este trabajo desvela el elevado grado de acuerdo legislativo en el periodo democrático (1977-2026), su evolución decreciente, con sus variaciones territoriales y temporales, y estudia los factores más relevantes que generan estas variaciones.

## 1. Introducción

Una de las peculiaridades de la evolución de la opinión pública española en las primeras décadas del siglo XXI es la de que, consistentemente, los aspectos relativos a la política aparecen entre los problemas percibidos como más importantes. El barómetro de octubre de 2026 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2026) muestra que los problemas asociados a la política los menciona como principal problema de España un 24 por ciento de los entrevistados (el Gobierno y partidos o políticos concretos, 12 por ciento; los problemas políticos en general, 5 por ciento; el mal comportamiento de los políticos, 4 por ciento; lo que hacen los partidos políticos, 3 por ciento), y figuran como uno de los problemas principales para los españoles por detrás de la vivienda (30 por ciento de menciones). En octubre de 2023 (CIS, 2023) la vivienda la mencionaba el 2 por ciento de los entrevistados como primer problema, mientras que los elementos asociados a la política los citaba el 35 por ciento. Por si sirve de comparación, los entrevistados que mencionaron problemas a problemas asociados a la política como primer problema fueron el 22 por ciento en octubre de 2019 y el 31 por ciento en octubre de 2020 (CIS, 2019, 2020). Con algunas variaciones, diferentes aspectos relativos a la política aparecen entre las tres preocupaciones principales de los españoles, por lo menos, desde 2012 (Coller et al., 2012).

Sin embargo, se conoce poco que España tiene una gran tradición de cooperación entre parti-

* Universidad Nacional de Educación a Distancia (xaviercoller@poli.uned.es).

dos rivales en sus 18 cámaras legislativas (Congreso y 17 cámaras autonómicas)[1]. Esta cooperación institucional se observa en la aprobación de las leyes. Cuando ningún diputado vota en contra de una ley, quiere decir que los grupos parlamentarios se han puesto de acuerdo durante la tramitación de la futura ley para votar a favor o para abstenerse. Cuando una ley recibe votos negativos, se entiende que hay diputados (o grupos) que no ven suficientemente incorporadas en la ley sus planteamientos, intereses, objetivos o puntos de vista, por lo que se oponen a aprobarla.

> Se conoce poco que España tiene una gran tradición de cooperación entre partidos rivales en sus 18 cámaras legislativas.

## 2. Un indicador del acuerdo entre rivales políticos y sus posibles sesgos

Estudiar los votos que reciben las leyes puede servir como indicio del grado de cooperación parlamentaria existente entre rivales políticos. Este fenómeno se puede asimilar al concepto de "cooperación antagónica" utilizado por Best y Vogel (2014), pero no es tan fácil identificarlo y medirlo.

Se necesita un indicador que permita medir el grado de cooperación antagónica en una cámara legislativa, su evolución y las diferencias territoriales que puedan existir. Se usa aquí el "índice de inclusión" (Coller, 2024: 54), que también puede denominarse "de cooperación", "de incorporación" o "de atracción". Mide el grado en que se coopera, incorpora o atrae a la oposición para aprobar una ley. Computa los votos afirmativos y las abstenciones, y los relaciona con el tamaño del grupo o los grupos que apoyan al gobierno. La fórmula es esta: (F-G) / (T-G), siendo F los votos a favor y las abstenciones que recibe una ley; T, el total de votos recibidos; y G el tamaño del grupo o los grupos parlamentarios que sostienen al gobierno. El índice adopta valores entre 0 y 1. Si es 0, solo los representantes que sostienen al gobierno votan a favor o se abstienen. Si es 1, quiere decir que ningún parlamentario vota en contra de la ley (todos están a favor o se abstienen).

Para computar el índice, se han analizado las votaciones a las 9.827 leyes aprobadas entre 1977 y 2026 en las 18 cámaras legislativas en España. De todas las iniciativas parlamentarias posibles[2], se han elegido las leyes porque conforman la acción parlamentaria que suele tener mayor impacto en la ciudadanía: crean o eliminan instituciones, habilitan, regulan, prohíben; es decir, son las que probablemente tienen más incidencia en la vida de una sociedad. Los presupuestos significan la hoja de ruta de un gobierno, en la que quedan fijadas sus prioridades políticas para el año, y también se tramitan y, en su caso, aprueban como una ley. Se trata, pues, de un ámbito de intensa disputa política con un gran impacto en la población.

Una ley inicia su camino como proyecto o proposición de ley, según la presente el gobierno o

[1] Este artículo sintetiza y actualiza algunos aspectos analizados en Coller (2024) y recoge algunas aportaciones del autor reflejadas en artículos de fondo publicados en *Agenda Pública*.

[2] Proposiciones no de ley (PNL), mociones, preguntas, iniciativas legislativas populares, interpelaciones, comparecencias. El caso del Decreto-Ley, tan usado en algunas legislaturas (XIV, XV) en el Congreso de los Diputados, es un tanto diferente. Es una figura legislativa que nace del ejecutivo, la pone en vigor y luego se convalida (o no) en la cámara. No requiere el tipo de trámite parlamentario y negociación habitual para la construcción y aprobación de una ley.

provenga de la cámara legislativa. Se traslada a la mesa de la cámara, que decide tramitarla o no. Esta decisión suele ir acompañada de una negociación previa. Del mismo modo, cuando un gobierno quiere presentar un proyecto de ley, también suele negociar previamente con los grupos de la oposición para tantear sus posiciones de cara a la tramitación futura de la ley. El proyecto o la proposición de ley pasa entonces a una comisión y una ponencia. En la comisión los grupos parlamentarios debaten sobre el proyecto o la proposición y, en su caso, los enmiendan. La ponencia elabora un informe propositivo que contiene la sistematización de las enmiendas tras su depuración y las contribuciones técnicas de los letrados. El informe se debate en la comisión pertinente. En ella se producen las negociaciones más intensas para incorporar los puntos de vista diferentes a los del grupo o grupos que sustentan al gobierno. Tras estas negociaciones y la discusión de las enmiendas, se genera un dictamen que se traslada al pleno de la cámara, en el que el proyecto o la proposición, en su última versión, son nuevamente discutidos, enmendados y finalmente votados[3].

Las votaciones pueden hacerse sobre la totalidad de la ley o al articulado (37 por ciento de las leyes). Para elaborar el índice de inclusión, cada ley necesita tener un número exacto y único de votos a favor, en contra y abstenciones. En las votaciones al articulado (o a bloques de artículos) se ha optado por calcular la media de los votos emitidos en la votación de cada ley.

En todo este camino, representantes de los distintos grupos políticos interactúan para dar cuerpo a una ley. Es materia de futuras investigaciones saber con cuántos o con quiénes. Puede que una ley se apruebe sin votos negativos y que sea el resultado de una intensa negociación[4] , o que lo sea de coincidencias en el voto que no resulten de negociaciones, como ocurre a veces cuando, por ejemplo, Vox y Bildu votan lo mismo (Coller et al., 2023).

> Representantes de los distintos grupos políticos interactúan para dar cuerpo a una ley.

Puede entenderse que esta manera de analizar la cooperación institucional entre rivales incorpora un sesgo favorable al grado de acuerdo político, ya que solo se consideran las leyes aprobadas, que ya han pasado por el filtro de la aceptación a trámite por la mesa. Desde esta perspectiva, el índice de inclusión mostraría más acuerdo del que realmente hay. Aunque esta eventualidad ha sido anticipada y se ha intentado neutralizar (Coller, 2024: 173), a continuación se presentan dos argumentos que la relativizan.

Primero, la existencia del sesgo ha de demostrarse con evidencias. Fishman y Sánchez-Cuenca (2025: 183) recuerdan que ciertas iniciativas relevantes no se presentan a discusión parlamentaria al anticipar un rechazo o su fracaso en la votación, pero es imposible conocerlas y utilizarlas para analizar empíricamente la cooperación o el conflicto parlamentario. En esta línea, convendría obtener la información

[3] En contadas ocasiones las proposiciones y los proyectos de ley se aprueban en las comisiones en que se discuten. Hay también algunas excepciones respecto del voto, ya que se pueden aprobar de urgencia, por lectura única o, en el caso de Canarias y Baleares, por un procedimiento abreviado. Esto limita las tramitaciones de la ley y reduce el margen para la negociación.

[4] A veces catalizada por actores externos, como ocurrió con la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible.

de las propuestas y proposiciones de ley presentadas a trámite e inadmitidas o incluso aquellas que se han tramitado y han terminado siendo rechazadas y comparar. O, incluso, las que no se llegan a presentar anticipando un fracaso, aunque algunas de estas alternativas son claramente inviables.

Segundo, para ver el grado de cooperación parlamentaria o de inclusión, se podrían estudiar también las votaciones a las enmiendas presentadas y las aceptadas (o rechazadas). Esta podría ser una manera complementaria de comprobar el sesgo del indicador de inclusión, pero no es tan sencillo. Por una parte, hay varios tipos de enmiendas[5] y algunas decaen para ser subsumidas en otras, lo que impediría comprobar si esa medida está exenta de sesgo. Por otra parte, cada ley puede haber tenido cientos de enmiendas, lo que implica cientos de votaciones de las casi diez mil leyes generadas. Adentrarse en estos vericuetos requiere recursos humanos y materiales costosos que dificultan mostrar si hay o no sesgo, aunque quizá pueda ser útil al respecto la inteligencia artificial.

De hecho, el análisis, de las enmiendas transaccionales (y sus votaciones), sería una buena medida complementaria de cooperación parlamentaria entre rivales. Estas enmiendas se generan como fórmula de acuerdo entre los grupos que proponen enmiendas y negocian un texto alternativo de consenso que sustituirá al original. Los rivales han negociado, han elaborado un texto alternativo (generalmente sobre aspectos muy parciales de una ley) y han votado afirmativamente. Desde el punto de vista del análisis de la inclusión parlamentaria, se puede entender que cuantas más transaccionales prosperan, más grupos son incorporados en la construcción de la ley. No obstante, la participación en la elaboración y promoción de transaccionales no garantiza un voto final afirmativo. Por ello, centrarse en el voto final a una ley es una alternativa superior para medir el grado de incorporación de la oposición a la construcción de una ley.

## 3. Los resultados del análisis

El resultado del análisis hace difícil negar que en España haya una cierta tradición de cooperación parlamentaria entre rivales a la hora de aprobar leyes[6], como se observa en el gráfico 1, que muestra el índice de inclusión desde 1977 hasta 2026 para el Congreso de los Diputados y desde 1980 a 2023 para las cámaras autonómicas.

Conviene resaltar cuatro observaciones derivadas del análisis del gráfico 1. Primero, exceptuando unos pocos años, el grado de cooperación suele ser más elevado en el Congreso que en las comunidades autónomas. Valga este dato: por término medio, una ley en el Congreso se aprueba con solo un 10 por ciento de votos negativos, mientras que en las cámaras autonómicas la media es del 15 por ciento. El índice de inclusión medio en el Congreso para todo el periodo es de 0,78, mientras que el de las autonomías es de 0,69.

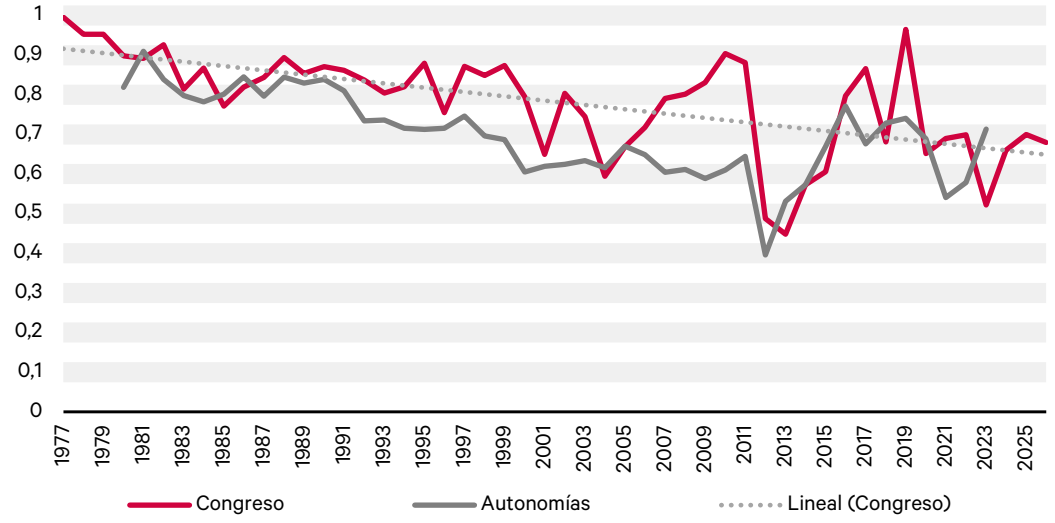
Segundo, las series presentan oscilaciones temporales notables, pero la tendencia general es de disminución de la cooperación, con excepciones como la del período 2004-2009 o la del 2013-2019, en que aumenta el acuerdo. Esta tendencia decreciente, muy acentuada

[5] Las enmiendas pueden ser a la totalidad (de devolución de la ley o de texto alternativo) o al articulado (de supresión, modificación o adición de algún artículo). Pueden ser transaccionales, que son la expresión de una negociación y un acuerdo entre dos o más grupos, y que unifican varias enmiendas presentadas individualmente. Y pueden ser de carácter técnico o de corrección que mejoran la redacción eliminando errores ortográficos, gramaticales, erratas.

[6] Esta tradición también es parcialmente visible en la aprobación de los presupuestos. El índice de inclusión en la aprobación de presupuestos en el Congreso es de 0,42 mientras que en las autonomías es de 0,37 para el periodo 1977-2025 (Coller, 2026).

Gráfico 1

**Evolución del Índice de Inclusión en el Congreso y las cámaras legislativas autonómicas (1977-2026) (*)**




*Nota:* (*) Este gráfico corrige un error mínimo del original publicado en Coller (2024: 51).

*Fuente:* Coller y Sánchez-Ferrer (2024) y actualizado a partir de las fuentes ahí citadas.

especialmente en el periodo de crisis 2010-2013, es común al Congreso y a las cámaras autonómicas. En general, cuanto más nos alejamos del momento fundacional de la democracia (la Transición), menos acuerdos políticos son capaces de tejer nuestros representantes, si bien el grado de inclusión medio es elevado, con la excepción de momentos puntuales[7].

> La tendencia general es de disminución de la cooperación.

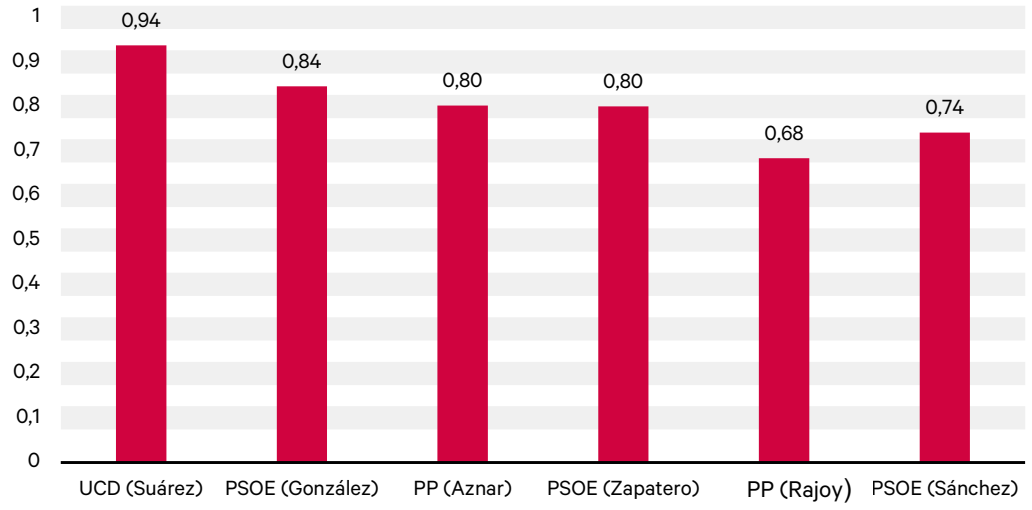
Tercero, es posible descubrir ciertas pautas si se analizan periodos concretos que coinciden con las mayorías gobernantes. Para evitar la dispersión que supondría analizar las 17 cámaras autonómicas, el análisis se centra en el Congreso de los Diputados. El gráfico 2 muestra que en el período en el que gobierna la UCD (justo durante e inmediatamente después de la Transición) el grado de acuerdo político es el más elevado (0,94). Desde entonces, solo han gobernado PSOE (con Sumar en la Legislatura XV) o PP con mayorías diferentes. Los períodos en que gobierna el PSOE tienen un grado medio de inclusión parlamentaria media superior (0,80) al observado en los periodos de gobierno del PP (0,74).

Además del color del partido que articula las mayorías parlamentarias, conviene centrarse también en el momento histórico en que gobierna, especialmente si hay turbulencias económicas. La etapa de Rajoy concentra los mínimos históricos de acuerdo y cooperación para aprobar leyes (2012 y 2013, véase el gráfico 1), coincidiendo con la crisis de la deuda, los recortes de gasto público y la mayoría absoluta del PP, que hacía innecesaria cualquier negociación con la oposición. Con el gobierno de Sánchez se recupera el

[7] Field (2005) muestra con otros datos una tendencia similar hasta 2004.

## Gráfico 2

**Índice de Inclusión del Congreso, media de cada período (1977-2026)**



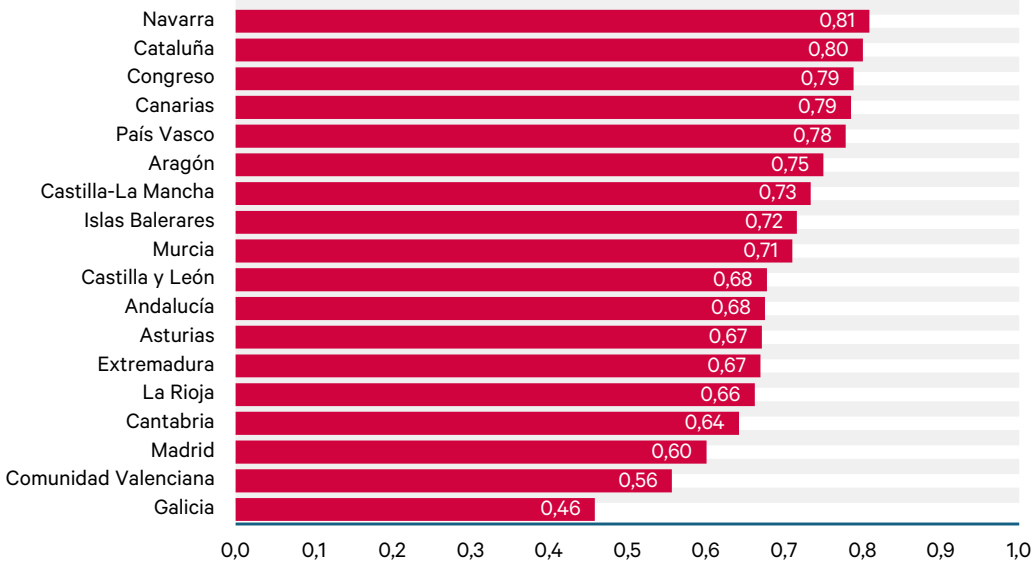

*Fuente:* Elaboración propia con los datos de la base de datos Badeley.

índice de inclusión, probablemente por una necesidad estructural: se trata de gobiernos respaldados por mayorías minoritarias en las que participan varios partidos, lo que conduce necesariamente a construir acuerdos amplios para aprobar leyes. Este es un dato que se observa también en las cámaras autonómicas y que ha sido puesto de relieve por Benítez et al. (2026) y por Field (2016).

Cuarto, las diferencias territoriales en el Índice de Inclusión pueden ser apreciables. El gráfico 3

## Gráfico 3

**Índice de Inclusión por cámara autonómica, media del período (1977-2023)**




*Fuente:* Coller (2024).

clasifica a las comunidades autónomas y el Congreso según el orden descendente de su Índice de Inclusión medio. Navarra (0,81) y Cataluña (0,80) encabezan la tabla, seguidas muy de cerca por el Congreso de los Diputados (0,79), Canarias (0,79) y el País Vasco (0,78). En el extremo opuesto aparecen Madrid (0,60), la Comunidad Valenciana (0,56) y, muy destacada por abajo, Galicia (0,46).

> Las diferencias territoriales en el Índice de Inclusión pueden ser apreciables.

¿Qué tienen en común las unas y las otras? El grado de fragmentación de las cámaras. Donde el número de partidos que interactúan en la cámara es más elevado, el Índice de Inclusión es también más alto. Donde hay menos partidos, el índice es también más bajo. Además, hay que explorar otro elemento común: la presencia de mayorías absolutas y el partido que las protagoniza.

## 4. Factores explicativos de la variabilidad en el grado de cooperación entre rivales políticos

En un estudio reciente, Benítez et al. (2026) tratan de explicar la variabilidad del Índice de Inclusión. Para ello recurren a varios factores, como el grado de fragmentación (el número efectivo de partidos en una cámara), el nivel de polarización ideológica, el tipo de gobierno (mayoría o coalición), el partido en el gobierno, el ámbito material de la ley (economía, medio ambiente, sanidad, educación, etc.), el tipo de ley (derogación, extensión, nueva), la instancia en que se vota (pleno, comisión) y la comunidad autónoma de que se trate. Su análisis estadístico refuerza algunas de las ideas apuntadas más arriba.

Primero, el número de partidos presentes en una cámara tiene un impacto positivo en el Índice de Inclusión. Cuantos más partidos hay, mayor es el grado de cooperación parlamentaria; por el contrario, cuantos menos partidos hay, más difícil es que la oposición quede incorporada en la construcción de la ley en un grado tal que le haga votar a favor o abstenerse.

> El número de partidos presentes en una cámara tiene un impacto positivo en el Índice de Inclusión.

Segundo, la polarización ideológica no afecta al grado de inclusión. La distancia ideológica entre partidos no parece influir en que los parlamentarios negocien y lleguen a acuerdos, o, simplemente, coincidan en el voto sin negociaciones previas. ¿Ocurrirá lo mismo con la polarización afectiva?

Tercero, los gobiernos sustentados en una mayoría parlamentaria absoluta reducen el índice de inclusión; por el contrario, con los gobiernos minoritarios el índice de inclusión aumenta. Estos gobiernos tienen motivos para fomentar la cooperación con la oposición y su incorporación en la construcción de leyes para poderlas aprobar con solvencia.

Cuarto, cuando gobierna el PP (en comparación con los gobiernos del PSOE), el Índice de Inclusión se resiente. Nótese, por el contrario, que las cámaras en las que se da un mayor acuerdo parlamentario suelen tener gobiernos liderados por partidos distintos del PP o el PSOE: CiU, CC, UPN, ERC o PNV.

Quinto, en comparación con las leyes de nueva creación, las que suponen una extensión de

una ley previamente aprobada suponen un aumento del Índice de Inclusión.

Sexto, la instancia en que se vota la ley importa. En las comisiones tiende a haber más acuerdo que cuando se aprueban en pleno. No obstante, pocas leyes se aprueban fuera de los plenos (un 8 por ciento).

Por último, la materia sustantiva de la ley importa, como ya señalaron Mújica y Sánchez-Cuenca (2006). Las leyes que suscitan más acuerdo son las destinadas a grupos específicos: mujeres, infancia, mayores, LGTBI, víctimas de terrorismo, colegios profesionales o consumidores. Además de las relativas a la defensa, las relaciones exteriores, la justicia y los derechos (casi todas aprobadas en el Congreso), también concitan cooperación antagónica las relativas a los servicios sociales y al bienestar social. Es decir, los parlamentarios son capaces de construir acuerdos cuando tratan con leyes asociadas al bienestar ciudadano o están destinadas a grupos específicos, generalmente más vulnerables o que requieren una atención especial (Coller, 2024: 120).

> Los parlamentarios son capaces de construir acuerdos cuando tratan con leyes asociadas al bienestar ciudadano o están destinadas a grupos específicos.

## 5. Una paradoja a modo de conclusión

En definitiva, en la segunda década del siglo XXI percibimos la política como un área conflictiva, crispada, como un problema, pero en España contamos con una tradición cooperativa entre rivales políticos en los parlamentos que, aunque va menguando, sigue siendo importante. ¿Cómo podemos explicar esta paradoja? Para ello se ha recurrido al concepto de "teatralización", que implica un comportamiento público de los representantes políticos en la esfera visible de la política que manifiesta un conflicto evidente y que contrasta con el grado de acuerdo que se genera en la construcción y la aprobación de leyes (Coller, 2024: 17-18). Se trata de comportamientos que se dirigen ostensiblemente a los rivales (nunca a los correligionarios) y que se manifiestan en broncas, trifulcas, algaradas, gestos obscenos, gritos, insultos, ofensas, abucheos, aspavientos, exabruptos, burlas, amenazas, violencia simbólica (y, a veces, física), desprecios, zascas, etcétera.

Es un repertorio amplio, cada vez más frecuente en las cámaras legislativas, que no es privativo de España y que se puede explicar recurriendo a varios factores que se mencionan a continuación, pero no se analizan: la disciplina de partido y las expectativas percibidas por el representante, la presencia de público, la flexibilidad de las líneas rojas del grupo promotor, el temor a la reacción de los seguidores más fanáticos, la relación simbiótica entre la política y los medios de comunicación.

Como es esperable, esta teatralización tiene consecuencias graves para el funcionamiento de la democracia: genera desafección, radicaliza a la población, la polariza, contribuye a la desconfianza hacia la política y las instituciones (hacia la democracia, en suma), desprestigia a la política y a sus actores, reduce su credibilidad, y puede provocar violencia en la población.

## BIBLIOGRAFÍA

**Benítez, A., Carrasco, B., Jaime-Castillo, A. M.,** y **Pamies, C.** (2026). Institutional factors and agreement in lawmaking. *American Behavioral Scientist, 70*(11), 1.420-1.439.

**Best, H.,** y **Vogel, L.** (2014). The sociology of legislators and legislatures. En S. Martin, T. Saalfeld y K. Strom (eds.), *The Oxford handbook of legislative studies* (pp. 57-81). Oxford University Press.

**Centro de Investigaciones Sociológicas.** (CIS). (2019). *Barómetro de septiembre-octubre de 2019 (Estudio n.º 3263).*

**Centro de Investigaciones Sociológicas.** (CIS). (2020). *Barómetro de octubre de 2020 (Estudio n.º 3296).*

**Centro de Investigaciones Sociológicas.** (CIS). (2023). *Barómetro de octubre de 2023 (Estudio n.º 3423).*

**Centro de Investigaciones Sociológicas. (CIS)**. (2026). *Barómetro de octubre de 2026 (Estudio n.º 3582).*

**Coller, X.** (2024). *La teatralización de la política en España. Broncas, trifulcas, algaradas.* La Catarata.

**Coller, X.** (2026). ¿Es tan raro que un partido apoye los presupuestos de su rival? *Agenda pública*, 7 de julio de 2026.

**Coller, X., Jaime, A. M.** y **Carrasco, B.** (2023), PP, Vox, Bildu y la legislación. *El País,* 21 de junio.

**Coller, X.,** y **Sánchez-Ferrer, L.** (2024). Building political agreements in democracy. *American Behavioral Scientist, 70*(11), 1.407-1.419.

**Coller, X., Santana, A.** y **Jaime-Castillo, A.** (2012). El tercer problema de España. *El País,* 15 de febrero.

**Field, B. N.** (2005). De-thawing democracy: The decline of political party collaboration in Spain (1977 to 2004). *Comparative Political Studies, 38*(9), 1.079-1.103.

**Field, B. N.** (2016). *Why minority governments work: Multilevel territorial politics in Spain.* Palgrave Macmillan.

**Fishman, R.,** y **Sánchez-Cuenca, I.** (2025). *Las huellas de la transición. 50 años de cambio y conflicto en democracia.* La Catarata.

**Mújica, A.,** y **Sánchez-Cuenca, I.** (2006). Consensus and parliamentary opposition: The case of Spain. *Government and Opposition, 41*(1), 86-108.

# ¿SON LOS JÓVENES ESPAÑOLES DE HOY MÁS RELIGIOSOS? DEL "GIRO CATÓLICO" A LA JUVENTUD POSTSECULAR

RAFAEL RUIZ ANDRÉS*

**RESUMEN**

El artículo analiza si los jóvenes españoles están experimentando un "giro católico" o una vuelta más amplia a la religión. A partir de datos de encuestas de opinión, muestra cómo la identificación como católicos ha aumentado entre los jóvenes, pero concentrándose, sobre todo, en los varones. Las jóvenes se estarían orientando más hacia espiritualidades no religiosas. El cambio transcurre en una sociedad muy secularizada, en la que los jóvenes no creyentes siguen siendo muy mayoritarios y pocos los católicos practicantes. El fenómeno se interpreta no como una recuperación generalizada de la religiosidad, sino como una ralentización de la secularización, acompañada de procesos de hibridación de creencias y subjetivización religiosa, junto con una mayor visibilidad pública de la fe. Concluye que el panorama religioso de la juventud española es una suerte de paisaje postsecular, en el que coexisten indiferencia, ateísmo, diversas formas religiosas, y búsquedas espirituales heterogéneas.

## 1. Introducción

Hace apenas un año, en este espacio de *Panorama Social,* el equipo de Estudios Sociales de Funcas publicaba un artículo sobre el acelerado proceso de secularización de la sociedad española (Funcas – Estudios Sociales, 2025a). Sin embargo, en los últimos meses y en el mismo contexto territorial, la religión parece que se ha puesto de moda. Así se evidencia en los mentideros *online* y *offline*, en los que se habla de una suerte de "giro católico" y de una "vuelta a la religión", aludiendo recurrentemente al interés por lo religioso en producciones culturales recientes, como el álbum *Lux* de Rosalía o la película *Los domingos*.

> Se habla de una suerte de "giro católico" y de una "vuelta a la religión".

Más aún, estos ejemplos artísticos son con frecuencia presentados como la punta del iceberg de un fenómeno sociológico más

* Universidad Complutense de Madrid (rafaru01@ucm.es).

amplio, tal y como reflejaría ese sector de la juventud que intercalaba su participación en los actos de la visita del papa León XIV a España con los conciertos de Bad Bunny, ambos coincidentes en fecha en la capital madrileña. Estos ecos se han escuchado, incluso, allende los mares. En septiembre de 2026, *The New York Times*, en su edición en español, dedicó un artículo a la "contracultura de los cayetanos" entre los jóvenes de la España actual (Horowitz, 2026), caracterizándola, entre otros rasgos, por una adhesión renovada a las instituciones religiosas.

*Spain is not different*, y en contextos como el del Reino Unido se ha debatido también acerca de un *quiet revival* religioso entre los más jóvenes (Hackett, 2026), suscitando un interrogante más amplio acerca de la aparente paralización del proceso de secularización en Occidente, como encabezaba otro artículo The Economist (2025).

Más allá del interés mediático, cabe preguntarnos desde la Sociología acerca de las evidencias de las que disponemos para la juventud española, procurando examinarlas a la luz de una realidad que, siempre contradictoria, lo es especialmente en la panorámica religiosa y espiritual de los jóvenes de la España actual.

Para ello, se recurre principalmente a la información disponible en tres fuentes: las encuestas del CIS; el Barómetro sobre Religión y Creencias en España (en adelante, BREC; Observatorio del Pluralismo Religioso en España, 2025), y el informe *Jóvenes españoles 2026* (González-Anleo et al., 2026).

## 2. ¿Crece el catolicismo entre los más jóvenes?

Para argumentar el "giro católico", los reportajes a menudo citan iniciativas relevantes en el ámbito católico, como los retiros de impacto *Effetá*, o el ecosistema religioso, musical y de ocio de Hakuna (Ruiz Andrés et al., 2024), que han atraído la atención mediática por su enganche con el sector juvenil y por el debate que han provocado en la comunidad católica sobre cómo acercar el mensaje religioso a la juventud actual. No obstante, es imposible ofrecer una cifra exacta del total de jóvenes que forman parte de propuestas como las citadas, que, vistas a escala de la sociedad española, seguramente son más significativas cualitativa que cuantitativamente.

Contamos con dos fuentes de datos sobre el crecimiento de la identificación católica entre los más jóvenes en los últimos años, y, concretamente, desde de la pandemia de la COVID-19 (2020).

Por un lado, el informe *Jóvenes españoles 2026* (González Anleo et al., 2026), basado en una encuesta de 1.662 casos a una muestra de la población de 15 y 29 años de edad, señala que la identificación católica (incluyendo "practicantes", "no muy practicantes" y "no practicantes"), ha ascendido desde el 31,6 por ciento que midieron en 2020 hasta el 45 por ciento de 2025.

Por otro lado, Juan Carlos Rodríguez ha expuesto una de las evidencias más sólidas de ese crecimiento a partir de los datos de los barómetros mensuales del CIS, aplicados a muestras de población con ciudadanía española (Rodríguez, 2025). Su análisis revela, además, que el aumento se explica a partir del incremento en la identificación como católico (sumando practicante y no practicante) entre los varones de 18 a 24 años, que ha subido desde el 33 por ciento en 2020 al 41 por ciento en 2025. En las mujeres de esa misma franja de edad, la tendencia de decrecimiento, aunque ralentizada, continuaría, como apunta el paso del 36 por ciento en 2020 al 34 por ciento en 2025.

Esta diferencia entre varones y mujeres jóvenes en la identificación católica también se aprecia en los otros estudios citados. En

González Anleo et al. (2026), la mayoría masculina se impondría en dos de sus tres categorías de catolicismo (en los "practicantes" y en los "no practicantes"), siendo en el conjunto más los jóvenes varones que se declaran católicos (46 por ciento) que las mujeres de su misma edad (44 por ciento). El Observatorio del Pluralismo Religioso en España (2025) corrobora esta diferencia[1], resaltando que es en las cohortes más jóvenes en las que se quiebra la tradicional base femenina del catolicismo (cuadro 1).

La masculinización de la identidad religiosa entre los jóvenes tampoco es particular del caso español. Se observa en otros países, como Estados Unidos. Para explicarla, se señala una variable potencialmente aplicable al caso de España: la brecha ideológica entre los géneros, que serviría para comprender la brecha religiosa.

> La masculinización de la identidad religiosa entre los jóvenes tampoco es particular del caso español.

## Cuadro 1

**Identificación religiosa de la población residente en España, por edad y sexo**

Marzo de 2025
Porcentajes horizontales (*)

| | Católico/a | Agnóstico/a (**) | Ateo/a (**) | Indiferente, no creyente | Otras confesiones |
|---|---|---|---|---|---|
| Total | 45,8 | 13,6 | 11,5 | 17,0 | 8,3 |
| 18-24 años | | | | | |
| Ambos sexos | 29,1 | 27,2 | 12,5 | 21,5 | 6,7 |
| Mujeres | 26,1 | 31,4 | 19,5 | 17,0 | 3,3 |
| Hombres | 32,1 | 23,1 | 5,6 | 25,9 | 10,1 |
| 25-34 | | | | | |
| Ambos sexos | 31,1 | 21,7 | 13,1 | 16,3 | 13,4 |
| Mujeres | 31,5 | 20,5 | 16,1 | 15,3 | 12,5 |
| Hombres | 30,6 | 23,0 | 9,7 | 17,5 | 14,4 |
| 35-49 | | | | | |
| Ambos sexos | 39,7 | 12,0 | 13,5 | 18,3 | 12,3 |
| Mujeres | 43,9 | 10,6 | 13,5 | 14,0 | 12,5 |
| Hombres | 35,6 | 13,4 | 13,5 | 22,4 | 12,1 |
| 50-64 | | | | | |
| Ambos sexos | 52,5 | 10,6 | 10,3 | 16,5 | 5,8 |
| Mujeres | 54,5 | 9,4 | 8,5 | 17,0 | 5,0 |
| Hombres | 50,5 | 11,9 | 12,1 | 16,0 | 6,6 |
| 65 años o más | | | | | |
| Ambos sexos | 59,4 | 9,4 | 9,1 | 15,2 | 4,0 |
| Mujeres | 61,6 | 9,2 | 7,9 | 13,5 | 5,0 |
| Hombres | 56,6 | 9,7 | 10,8 | 17,4 | 2,9 |

*Nota:* (*) No suman 100 porque se han excluido los correspondientes a las opciones "no sabe" y "no contesta". (**) Agnóstico/a: no niega la existencia de Dios, pero tampoco la descarta; ateo/a: niega la existencia de Dios.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los microdatos del Barómetro sobre Religión y Creencias en España (Observatorio del Pluralismo Religioso en España, 2025). Pregunta P3: "¿Cómo te defines en materia religiosa?". Datos ponderados.

[1] El BREC constituye una de las radiografías más actualizadas sobre religiones y espiritualidades en España. Sin embargo, la submuestra de 18 a 24 años se reduce a 174 casos (frente a los 4.742 del conjunto) y, al tratarse de la primera edición del estudio, no permite el análisis longitudinal.

Distintas investigaciones aluden al creciente conservadurismo de la juventud española (González-Anleo et al., 2026: 98), pero se trata de una dinámica, sobre todo, masculina. Con datos de la Encuesta Social Europea de 2024, en España los jóvenes varones se posicionan más claramente a la derecha que las mujeres de su edad, con medias respectivas de 5,4 y 4,4 puntos en la escala ideológica del 0 a 10. Por su parte, González-Anleo et al. (2026) nos ofrece pistas para cerrar el círculo: el segmento de católicos practicantes en los más jóvenes, mayoritariamente masculino (15 por ciento de los jóvenes; 11 por ciento de las jóvenes), es el que contiene una mayor proporción de posiciones de "extrema derecha" (24 por ciento). En el segmento "no creyente, ateo" la presencia masculina es menor: 16 por ciento de no creyentes/ateos entre ellos, frente a un 21 por ciento entre ellas. A su vez, es el segmento con el mayor porcentaje de entrevistados de "extrema izquierda" (29 por ciento). Ambas informaciones favorecen la plausibilidad de las intuiciones en torno a la interacción entre brecha ideológica, religiosa y de género.

Estas son, hasta la fecha, las principales, y escasas, evidencias con las que contamos y que apuntan, lejos de la narrativa del "giro", a un crecimiento diferencial y contenido en el marco de una ralentización del proceso de secularización tras décadas de ritmo rápido (Mañé y Gorina, 2026). Además, el cambio de tendencia es demasiado reciente para emitir un juicio sólido.

En cualquier caso, para examinar en profundidad la panorámica religiosa y espiritual de los jóvenes, no basta con trazar su evolución en los últimos años. También hay que analizarla a la luz de dos cuestiones que nos ayudan a enmarcarla: el contexto en que se insertan las dinámicas descritas y el cambio en la aproximación a lo religioso-espiritual en los más jóvenes. A ambas cuestiones se dedican las dos secciones restantes del artículo.

## 3. El crecimiento del catolicismo en contexto

El crecimiento del catolicismo entre los más jóvenes transcurre en una sociedad española que se ha secularizado a un ritmo vertiginoso en las últimas décadas, sobre todo, desde inicios del siglo XXI. Así lo evidencia el aumento del segmento no-religioso. Con ese término, la bibliografía sociológica se refiere a todos los posicionamientos que *a priori* quedan al margen de la identificación religiosa. Para el caso de España podríamos *grosso modo* identificar esa categoría con quienes se declaran ateos, agnósticos e indiferentes. En el año 2000, el CIS situaba la suma de esos tres grupos en torno al 13 por ciento de la población adulta española, y cerca del 25 por ciento de la de 18 a 24 años. En septiembre de 2026, según el barómetro mensual del CIS, ascendían al 41 por ciento de los adultos y al 54 por ciento de la población de 18 a 24 años (CIS, 2026).

Con datos de ese mismo barómetro de septiembre de 2026, y centrando más el foco, se comprueba que el 25 por ciento de los jóvenes de esa edad se declaran ateos, casi el doble del 13 por ciento que se ven como católicos practicantes. Así pues, el crecimiento de la identificación como católicos entre los jóvenes no implica que el catolicismo, sobre todo, el practicante, no se haya ido convirtiendo en una minoría cognitiva, es decir, un grupo con una posición propia y diferente a la del conjunto de los jóvenes, en el que predomina la secularización.

Esos cambios, además, acontecen en un marco de diversidad religiosa, hibridación y subjetivización, que afecta a los segmentos religiosos y a los no-religiosos.

Por un lado, la vida de los más jóvenes se caracteriza por la pluralidad religiosa, que es para parte de ellos una experiencia cotidiana en las calles, las aulas y los grupos de amigos. A este respecto, un 8,4 por ciento de los jóvenes de 18 a 29 años afirma pertenecer a confesiones distintas del catolicismo, según González-Anleo et al. (2026), y serían el 7 por ciento entre los de 18 a 24 según el Observatorio del Pluralismo Religioso en España (2025), que lo eleva hasta el 13 por ciento en la franja etaria siguiente (25-34 años) (cuadro 1). Aunque no exclusivamente, el aumento del pluralismo religioso en las últimas décadas está vinculado a los flujos migratorios. Conviene no olvidar, sin embargo, que la migración igualmente ha contribuido a la revitalización del catolicismo, tal como apunta para el caso catalán el informe *La religiositat de la joventut catalana* (Albert-Blanco et al., 2025: 11 y 132). Esta realidad podría también explicar parte del crecimiento del catolicismo entre los más jóvenes por la incorporación de población de origen migrante al sector católico juvenil.

Por otro lado, a esa diversidad se le añade la generada por las dinámicas de hibridación que cruzan todo el espectro sociorreligioso y aumentan el pluralismo de cosmovisiones en que integra la juventud. Esta se compone de católicos, no-religiosos y otras religiones, pero permeados por distintas maneras de habitar esas categorías, con límites porosos entre ellas.

Que un joven se identifique como católico no puede interpretarse como la adhesión a una única forma de religión. Los datos de González Anleo et al. (2026) revelan diferentes grados de práctica y muestran cómo los jóvenes católicos se apropian selectivamente del corpus doctrinal del catolicismo, incorporando, incluso, creencias religiosas y espirituales ajenas a aquel. De hecho, son los jóvenes católicos quienes más declaran creer en el karma, la reencarnación, la magia, la predicción del futuro o las energías curativas (cuadro 2).

En un contexto así, el catolicismo de los jóvenes se entremezclará en unos casos con ele-

## Cuadro 2

**Creencias de la población residente de 15 a 29 años según la identificación religiosa**

Marzo/abril de 2025
Porcentajes verticales

| | Católico/a practicante | Católico/a no muy practicante | Católico/a no practicante | Indiferente | Agnóstico/a | No creyente, ateo/a | Creyente de otra religión |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Karma | 60,7 | 71,4 | 74,4 | 68,5 | 55,4 | 55,2 | 53,7 |
| Vida después de la muerte | 70,3 | 66,7 | 53,0 | 43,0 | 39,9 | 31,8 | 66,0 |
| Dios como padre bondadoso que nos cuida y nos ama | 77,7 | 66,1 | 44,8 | 19,5 | 13,3 | 5,9 | 58,6 |
| Reencarnación | 48,5 | 40,1 | 39,2 | 38,0 | 33,2 | 25,2 | 36,0 |
| Artes mágicas | 44,1 | 28,4 | 38,5 | 32,6 | 26,0 | 23,1 | 36,8 |
| Predicción del futuro | 37,1 | 35,7 | 33,2 | 27,4 | 24,9 | 22,2 | 30,7 |
| Energías curativas | 40,3 | 33,6 | 30,5 | 28,8 | 26,0 | 20,7 | 30,7 |

*Fuente:* González-Anleo et al. (2026: 56).

mentos identitarios y culturales; en otros, con lecturas ideológicas o políticas, todo ello acompañado, quizá, de intereses religiosos. Para algunos, responderá a búsquedas espirituales o, más ampliamente, de conexión con el mundo y con los demás, lo que Rosa (2019) ha denominado con precisión "resonancia", que esperan hallar en la tradición religiosa que les han transmitido o que han encontrado. Todas estas inquietudes pueden, incluso, insertarse en una apertura a la espiritualidad que excede los límites del catolicismo. Con seguridad, la lista no se agota en las opciones aquí presentadas a modo de ejemplo.

Las dinámicas de hibridación entre distintas formas religiosas y espirituales observables en los jóvenes católicos se aplican también a los creyentes de otras religiones y a los no-religiosos (cuadro 2). Para un grupo amplio de estos últimos, declararse no-religioso no es óbice para que crean en cuestiones que, desde su perspectiva, suelen ser definidas, más bien, como espirituales, conformando un segmento de "espirituales no-religiosos". En 2025 un 17 por ciento de la población residente de 18 a 24 años se consideraba espiritual, pero sin pertenecer a ninguna religión, con apreciables diferencias de género: 22 por ciento en ellas; 12 por ciento en ellos (Observatorio del Pluralismo Religioso en España, 2025).

El crecimiento de la identificación como católicos es bastante más claro en los varones jóvenes, pero las jóvenes son protagonistas en el ámbito de las espiritualidades no religiosas. Así se constata en los cuadros 3 y 4, que muestran cómo los jóvenes destacan más en la afirmación de creencias ligadas al credo católico, y ellas lo hacen en las procedentes de otras fuentes espirituales. Es decir, la masculinización del catolicismo en la juventud quizá no se deba a que las jóvenes sean menos religiosas, sino a que parte de ellas ha dejado de acudir a las tradiciones religiosas, la católica, en lo que nos ocupa, como interlocutor para sus búsquedas espirituales, adentrándose por otros caminos.

> Las jóvenes son protagonistas en el ámbito de las espiritualidades no religiosas.

Ante un escenario en el que se fusionan términos en teoría distantes (católicos que creen en

Cuadro 3

**Creencias de la población residente de 15 a 29 años por sexo**

Marzo/abril de 2025
Porcentajes verticales

| | Ambos sexos | Hombre | Mujer |
|---|---|---|---|
| El karma | 62,6 | 56,6 | 68,9 |
| La vida después de la muerte | 51,4 | 52,7 | 50,1 |
| Dios como padre bondadoso que nos cuida y nos ama | 39,6 | 40,8 | 38,5 |
| La reencarnación | 36,2 | 34,8 | 37,6 |
| Las artes mágicas | 32,0 | 29,2 | 34,8 |
| La predicción del futuro | 30,0 | 24,8 | 35,5 |
| Las energías curativas | 29,2 | 27,5 | 31,0 |

*Fuente:* González-Anleo et al. (2026: 66).

Cuadro 4

**Creencias sobre lo divino y lo espiritual en la población residente, por edad y sexo**

Marzo de 2025
Porcentajes verticales

| | Población de 18 años o más | 18-24 años | | 25 - 34 años | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| Creo en un Dios único | 36,9 | 18,4 | 37,7 | 30,4 | 35,2 |
| Creo en múltiples Dioses/as | 0,8 | 1,5 | 0,0 | 3,2 | 0,5 |
| Creo que existe algún tipo de realidad espiritual o fuerza vital | 22,1 | 36,8 | 24,4 | 24,9 | 20,9 |
| Creo en el poder de la naturaleza y de la madre tierra | 8,5 | 6,6 | 0,0 | 10,8 | 9,0 |
| Realmente no pienso que exista ningún tipo de espíritu, Dios o fuerza vital | 24,6 | 28,9 | 30,2 | 21,8 | 27,5 |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los microdatos del Barómetro sobre Religión y Creencias en España (Observatorio del Pluralismo Religioso en España, 2025). Pregunta P2: "¿Cuál de estas afirmaciones se acerca más a tu creencia?". Datos ponderados.

la reencarnación o no-religiosos que son espirituales), autores como Luhmann (2007) sostienen que una de las claves para comprender las implicaciones de la secularización, así como la expansión de la hibridación, es la subjetivización religiosa (y la no religiosa): el sujeto se convierte en el principal hacedor de su manera de aproximarse al ámbito religioso-espiritual, en ocasiones en contradicción con las categorías normativas y las posiciones de las instituciones religiosas. Rosalía, a quien se ha querido presentar como culmen del "giro católico", indicaba en una entrevista su atracción por el concepto de "posreligión", que definía como la interpretación libre de la religión (Sancho, 2025). En esas declaraciones, la artista se constituye en una muestra más clara de hibridación y de subjetivismo religioso que de un "retorno de la religión".

## 4. Más allá del giro católico, ¿hacia una juventud postsecular?

Además del contexto, conviene atender a una segunda cuestión para completar el paisaje sociorreligioso juvenil en España: la de los cambios en la aproximación de los jóvenes a lo religioso y lo espiritual. A continuación, se exploran esas transformaciones articulándolas en cinco ejes, que constituyen hipótesis brotadas de la intuición sociológica, de los indicios de los que disponemos y de la conversación con los jóvenes, con el ánimo de alentar estudios que continúen profundizando en ellas. Sirven, además, para reflexionar sobre las posibles diferencias en este ámbito entre la juventud actual y las generaciones precedentes, y proporcionan claves adicionales para completar el retrato.

En primer lugar, cuando los jóvenes responden acerca de su marco vital y generacional suelen aludir al contexto de incertidumbre, que les afecta en particular. A este respecto, varias investigaciones han resaltado la autopercepción de vulnerabilidad de los jóvenes españoles, tanto en sus perspectivas de futuro (González Anleo et al., 2026) como en los problemas de salud mental que una parte de ellos padece (Gómez et al., 2025). Todo un corpus de autores de Sociología de la religión conecta la autopercepción de inseguridad existencial con la irrupción de la pregunta religioso-espiritual (Berger, 1971; Norris e Inglehart, 2004). Así pues, las situaciones de vulnerabilidad y fragilidad pueden amplificar los interrogantes acerca del sentido, llevando a algunos jóvenes a la búsqueda

de respuestas en los repertorios de las religiones y las espiritualidades.

En segundo lugar, en esta sociedad global e interconectada, que otrora se soñó como vía hacia el cosmopolitismo, emergen con fuerza los debates sobre la identidad (quién soy yo, cuál es mi comunidad y mi lugar), que también conectan con lo religioso. Por un lado, las religiones siguen siendo uno de los principales factores de identidad (Nussbaum, 2012), por lo que no extraña que, al preguntarse por ella, parte de la población, también la juvenil, vuelva sus ojos a las tradiciones religiosas. La aproximación a la religión desde la inquietud por la identidad puede converger con el auge de los discursos identitaristas, presentes con fuerza en la derecha radical. Este espacio político ha hecho del cristianismo, en su versión cultural e identitaria, una de sus proclamas más destacadas (Brubaker, 2017).

Por otro lado, también se intuye que para una juventud que en 2025 declaraba en un 88 por ciento haber sentido soledad no deseada durante el último año (Gómez et al., 2025), la búsqueda de un lugar en el mundo no siempre se traduce en banderas identitarias, y puede partir del deseo del vínculo con los demás, de la aspiración a pertenecer a una comunidad sin la intermediación de las pantallas. Ante este anhelo, las religiones y las espiritualidades son un ámbito más desde el que tejer lazos, a pequeña escala, mediante la participación en grupos en los que indagar en las inquietudes compartidas, como a una escala mayor, en eventos en los que, a la *durkheimiana*, se integra el yo en la efervescencia colectiva forjada en cantos y proclamas replicados por la multitud.

En tercer lugar, en las conversaciones con los más jóvenes sale a la luz otra cuestión: en su generación probablemente se vive con más naturalidad y normalidad la diversidad espiritual y religiosa. Esta vivencia contrasta con la propia de hace unas décadas, en un contexto con mayor presencia del catolicismo, pero en el que, ante los prejuicios asociados a ser católico, los entrevistados en Tornos y Aparicio (1995) preferían en ciertos espacios (universidad, trabajo) reservarse para sí la identidad religiosa.

En las conversaciones con los más jóvenes sale a la luz otra cuestión: en su generación probablemente se vive con más naturalidad y normalidad la diversidad espiritual y religiosa.

En parte de la experiencia juvenil actual está dejando de ser así: el joven religioso tiene cada vez menos reparos en identificarse públicamente como tal. Una posible explicación de este cambio la encontramos en las dinámicas del mundo digital. A pesar del reciente debate sobre el uso de Internet como predictor del declive religioso (Lavrič y Rutar, 2026), la bibliografía también ha puesto de manifiesto que Internet y las redes sociales conforman un entorno en el que los discursos religiosos se expresan y difunden con menos limitaciones que en el resto del espacio público, y que lo hacen transnacionalmente, generando un ecosistema que usan los actores religiosos para compartir su religiosidad y para ampliar sus círculos (Campbell y Tsuria, 2022). Así pues, un joven sin trasfondo religioso alguno puede entrar en contacto hoy con los discursos religiosos y espirituales mediante las redes sociales, por ejemplo, cuando en medio del *scroll* infinito aparece un *influencer* hablando de su vivencia religiosa.

En cuarto lugar, y frente a la idea de que la secularización y las metamorfosis religiosas son procesos necesariamente excluyentes, la realidad muestra que ambas dinámicas coexis-

ten y pueden retroalimentarse. De hecho, un contexto muy secularizado, en el que los grupos religiosos se ven como minoría, puede favorecer la activación religiosa, así como su empeño por una mayor incidencia pública (García Martín et al., 2023).

Quizá sea este el "giro católico" del que tanto se habla, aunque con características diferentes a las habitualmente resaltadas. A la luz de los datos presentados en este artículo, se constata un aumento reciente en la identificación como católicos de los jóvenes que no ha supuesto, sin embargo, una mutación radical del panorama secularizado. Además, las diferencias según la ideología y según el género limitan la transversalidad del crecimiento.

En este sentido, contemplado desde el prisma de la activación religiosa en un marco secular, el "giro católico" podría entenderse más como una transformación en la percepción que los católicos tienen de sí mismos y de su presencia en la juventud y en la sociedad española que como un vuelco en la situación ampliamente secularizada de los jóvenes.

Por último, el joven religioso habla con mayor naturalidad e intensidad acerca de su fe, pero la mirada de parte de la juventud a las religiones y espiritualidades se ha vuelto más postsecular, es decir, menos imbuida de las narrativas secularistas de la modernidad, y más sensible a la diversidad religiosa y no-religiosa que conforma el contexto secular. Así pues, y sin negar la importante presencia de segmentos juveniles claramente irreligiosos, la no-religión entre los jóvenes adopta, en general, formas menos nítidas de irreligión que en las generaciones anteriores, algo que ya habían puesto de manifiesto Rafael Díaz-Salazar y Alfonso Pérez-Agote.

De este modo, el rechazo de ciertos aspectos de la religión coexiste en los imaginarios de algunos jóvenes no religiosos con la tolerancia hacia las religiones y los creyentes, y con el interés por todas estas cuestiones. Esa coexistencia puede conducir a unos a una búsqueda espiritual (de ahí el perfil espiritual no religioso ya mencionado) mientras que en otros puede quedarse en la mera curiosidad (Ruiz Andrés, 2026).

Cabe interpretar esta observación como otra consecuencia paradójica de la acelerada secularización de la sociedad española. El alejamiento respecto a lo religioso en gran parte de los jóvenes ha fraguado un creciente extrañamiento, incluso, de los símbolos y los repertorios más básicos de las tradiciones religiosas. Sin embargo, en ese proceso también se han ido difuminando en paralelo parte de las reticencias hacia lo religioso de las generaciones anteriores, que habían tenido un contacto casi unánime con la Iglesia en algún momento de su vida. Precisamente por crecer en contextos donde la religión ha dejado de ser una referencia obligada, muchos jóvenes se interrogan acerca de lo religioso y espiritual sin la presión que nutría las filas del catolicismo y las de quienes se oponían a él.

El artículo lo encabezaba una pregunta: ¿son los jóvenes españoles de hoy más religiosos? La evidencia discutida disuade de una contestación apresurada, pero invita a adoptar una perspectiva amplia que descubra las múltiples facetas del paisaje religioso contemporáneo. Lo más relevante de la actualidad quizá no se esconde en los números, sino en que, para parte de los jóvenes, lo espiritual y lo religioso, en sus distintas versiones, se presentan con nuevas formas, postseculares (Sajir y Ruiz Andrés, 2025), no porque impliquen el final de la secularización, sino porque van más allá de las dialécticas pasadas entre lo religioso y lo secular. De cara al futuro, lo que nos corresponde, como se ha intentado en este artículo, no es predecir cómo será el porvenir, sino, más bien, rastrear aquellos

interrogantes del presente en los que ya se está fraguando el mañana.

> Para parte de los jóvenes, lo espiritual y lo religioso, en sus distintas versiones, se presentan con nuevas formas, postseculares.

## BIBLIOGRAFÍA


**Albert-Blanco, V., Martínez, R., y Arbós, R.** (2025). *La religiositat de la joventut catalana* (Col·lecció Estudis, núm. 45). Generalitat de Catalunya, Departament de Drets Socials i Inclusió, Agència Catalana de la Joventut.. https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/JOVENTUT_documents/arxiu/publicacions/col_estudis/Estudis45.pdf

**Berger, P. L.** (1971). *El dosel sagrado: Elementos para una sociología de la religión*. Kairós.

**Brubaker, R.** (2017). Between nationalism and civilizationism: The European populist moment in comparative perspective. *Ethnic and Racial Studies, 40*(8),1191–1226.

**Campbell, H. A.,** y **Tsuria, R.** (eds.). (2022). *Digital religion: Understanding religious practice in digital media*. Routledge.

**Centro de Investigaciones Sociológicas.** (CIS). (2026). *Barómetro de septiembre de 2026 (Estudio n.º 3577)*.

**Funcas – Estudios Sociales.** (2025a). La progresiva secularización de la sociedad española: identidad y práctica católica en las últimas décadas. *Panorama Social*, 42, 85-95.

**Funcas – Estudios Sociales.** (2025b). The rising ideological gender divide among youth. *Focus on Spanish Society,* septiembre, 8-12.

**García Martín, J., Delgado-Molina, C.,** y **Griera, M.** (2023). "I'm going to do battle… I'm going to do some good". Biographical trajectories, moral politics, and public engagement among highly religious young Catholics in Spain and Mexico. *Sociology Compass, 17*(7).

**Gómez Miguel, A., Sanmartín Ortí, A.,** y **Kuric Kardelis, S.** (2025). *Barómetro Juventud, Salud y Bienestar 2025*. Centro Reina Sofía de Fad Juventud.

**González-Anleo Sánchez, J. M.., Barbero Alcocer, I., Lorente Fontaneda, J., Megías Quirós, I., Pérez Coutado, A., Álvarez Sánchez, N., Moreno Mínguez, A.,** y **Mejías Leiva, M.** (2026). *Jóvenes españoles 2026*. Fundación SM.

**Hackett, C.** (2026, 23 de enero). *Has there been a Christian revival among young adults in the U.K.? Recent surveys may be misleading*. Pew Research Center.

**Horowitz, J.** (2026, 18 de septiembre). En España, los conservadores adinerados acaparan la atención. *The New York Times*.

**Lavrič, M.,** y **Rutar, T.** (2026). Internet diffusion and religious decline: Evidence from 81 countries, 1990–2022. *Sociology of Religion*, srag013.

**Luhmann, N.** (2007). *La religión de la sociedad*. Trotta.

**Mañé, J.,** y **Gorina, J.** (2026). *Laicidad en cifras. Análisis 2026*. Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia.

**Norris, P.,** e **Inglehart, R.** (2004). *Sacred and secular: Religion and politics worldwide*. Cambridge University Press.

**Nussbaum, M. C.** (2012). *La nueva intolerancia religiosa. Cómo superar la política del miedo en una época de inseguridad*. Paidós.

**Observatorio del Pluralismo Religioso en España.** (2025). *Barómetro de religión y creencias en España*. Fundación Pluralismo y Convivencia.

**Rodríguez, J. C.** (2025, 12 de diciembre). La recuperación de la religiosidad católica en los jóvenes: sí, pero solo en los varones. *funcasBLOG*. Funcas.

**Rosa, H.** (2019). *Resonancia: Una sociología de la relación con el mundo*. Katz Editores.

**Ruiz Andrés, R.** (2026). The Diversity of Non-Religion in Contemporary Spain: A Qualitative Typology of the Spanish Nones. Social Compass, en prensa.

**Ruiz Andrés, R., Perugorría, I.,** y **García Martín, J.** (2024). De qué hablamos cuando hablamos de Hakuna: claves para entender el catolicismo cool en España. *Revista Española de Sociología, 33*(3), a238.

**Sajir, Z.,** y **Ruiz Andrés, R.** (eds.) (2025). *Religious diversity in post-secular societies.* Springer.

**Sancho, X.** (2025, 9 de noviembre). Rosalía: Llevo preparándome toda la vida para esto. *El País.*

**The Economist.** (2025, 12 de julio). *The West has stopped losing its religion.*

**Tornos, A.,** y **Aparicio, R.** (1995). *¿Quién es creyente en España hoy?* PPC.

# MENOS CARGA, MÁS RENDIMIENTO, MAYOR DIVISIÓN: CÓMO HAN CAMBIADO LAS OPINIONES DE LOS ESPAÑOLES SOBRE LOS IMPUESTOS

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIALES, FUNCAS

**RESUMEN**

Durante cuatro décadas, las encuestas del CIS han recogido cómo valoran los españoles la carga fiscal, los beneficios que los impuestos reportan a sus familias y a la sociedad en general, así como la justicia de su reparto. En julio de 2026, el descontento puede calificarse de moderado, puesto que solo el 44 por ciento considera que los españoles pagan mucho, muy por debajo de los valores anteriores a 2020, aunque el 57 por ciento afirma recibir menos de lo que paga y el 77 por ciento cree que los impuestos no se cobran con justicia. La comparación con 2017 muestra una mejora que responde sobre todo a un cambio de opinión en la izquierda, mientras que la derecha ha consolidado su percepción de una carga excesiva. La legitimidad fiscal nunca ha sido tan alta, pero descansa sobre una base más partidista y más vulnerable a los cambios de gobierno.

Pocas preguntas revelan tanto sobre la relación entre los ciudadanos y el Estado como las relativas a los impuestos. Lo que la gente cree que paga, y lo que cree recibir a cambio, condiciona la legitimidad del Estado del bienestar, el margen de maniobra de cualquier gobierno que se plantee una reforma fiscal y, en última instancia, la disposición a cumplir con las obligaciones tributarias. El Centro de Investigaciones Sociológicas viene preguntando a los españoles por estas cuestiones desde mediados de los años ochenta, lo que permite seguir la evolución de cuatro indicadores a lo largo de cuatro décadas y observar cómo responden a los ciclos económicos y políticos.

Estas preguntas recogen dimensiones distintas de lo que puede denominarse el contrato fiscal. La primera mide la carga fiscal percibida, es decir, si los entrevistados creen que lo que los españoles pagan en impuestos es mucho, regular o poco. La segunda y la tercera miden la reciprocidad percibida, tanto en el plano colectivo (¿se beneficia la sociedad en su conjunto mucho, bastante, poco o nada de lo que paga?) como en el personal (¿reciben los entrevistados y sus familias más, más o menos lo mismo o menos de lo que pagan?). La cuarta mide la justicia percibida, al preguntar si los impuestos se cobran con justicia, en el sentido de que paguen más quienes más tienen. En conjunto, describen si los ciudadanos

viven la fiscalidad como una carga pesada, si consideran que merece la pena y si juzgan equitativo el reparto de esa carga.

En julio de 2026 el panorama es de un descontento moderado e inusualmente contenido (gráfico 1). En cuanto a la carga fiscal percibida, el 44 por ciento de los entrevistados piensa que lo que los españoles pagan en impuestos es mucho, el 7 por ciento que es poco y el 48 por ciento que es regular. En lo que respecta a la reciprocidad colectiva, el 54 por ciento cree que la sociedad se beneficia poco o nada de los impuestos, frente al 44 por ciento que cree que se beneficia mucho o bastante. La posición media sobre la reciprocidad personal refleja un juicio severo, puesto que más de la mitad (57 por ciento) afirma recibir menos de lo que paga, el 30 por ciento más o menos lo mismo y el 10 por ciento más. Por último, la injusticia percibida resulta abrumadoramente alta, ya que el 77 por ciento cree que los impuestos no se cobran con justicia, si bien el 20 por ciento que opina lo contrario es una de las proporciones más elevadas desde finales de los años ochenta.

> El 44 por ciento de los entrevistados piensa que lo que los españoles pagan en impuestos es mucho.

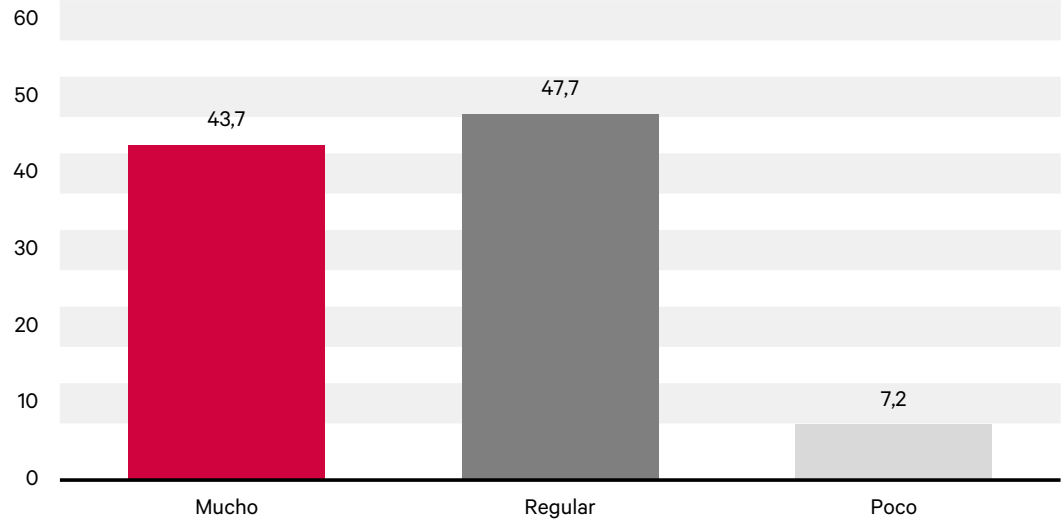
Vistas en perspectiva de largo plazo, estas cifras ponen en cuestión la continuidad de una pauta notablemente estable (gráficos 2 a 5)[1].

Gráfico 1

**Principales opiniones sobre los impuestos**

España, julio de 2026. Porcentajes

a. ¿Diría usted que lo que los/as españoles y españolas pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?




*Nota:* Los porcentajes no suman 100 porque no se incluyen las opciones "no sabe" y "no contesta".

*Fuente:* CIS, estudio n.º 3572.

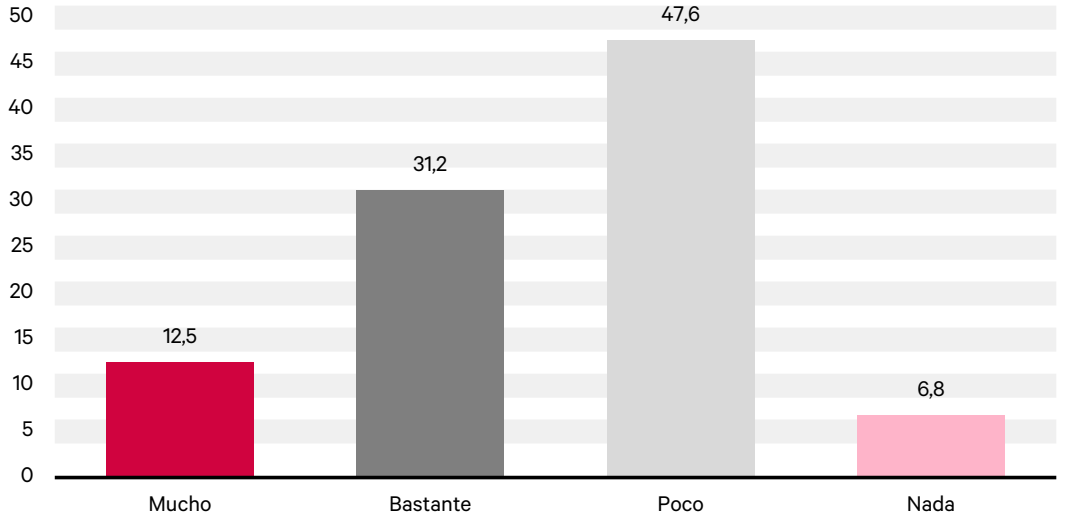
[1] Ténganse en cuenta las rupturas metodológicas de las series, detalladas en los gráficos. Estas rupturas aconsejan cautela en la interpretación de las tendencias, lo que explica el tono del texto que sigue.

## Gráfico 1 (continuación)

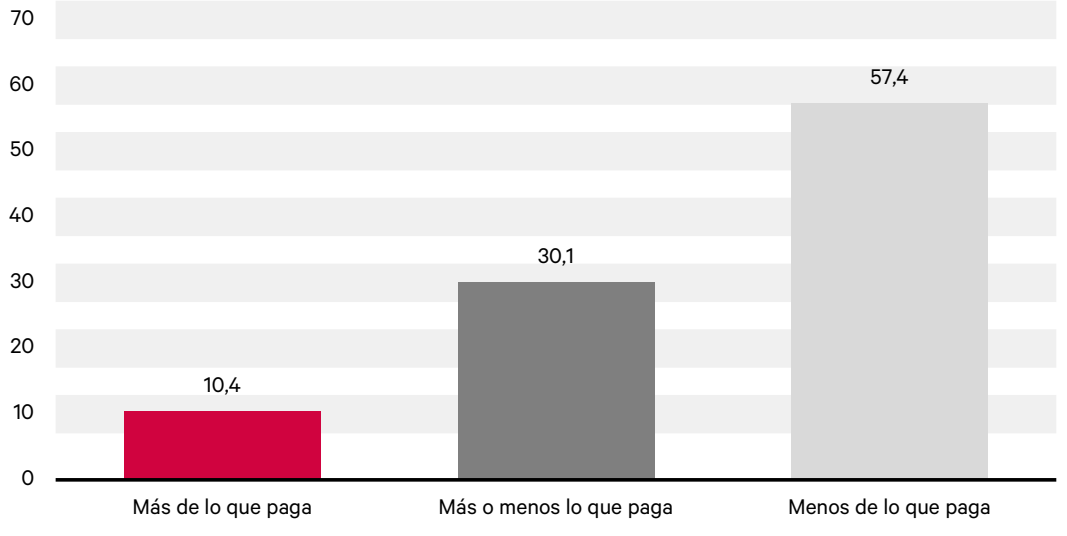
### Principales opiniones sobre los impuestos

España, julio de 2026. Porcentajes

b. En general, teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes ¿diría usted que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos a las administraciones públicas en impuestos y cotizaciones?




c. Y más en concreto, teniendo en cuenta lo que usted y su familia reciben de las distintas administraciones públicas ¿diría usted que las administraciones públicas le dan más de lo que usted paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga, o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones?




*Nota:* Los porcentajes no suman 100 porque no se incluyen las opciones "no sabe" y "no contesta".

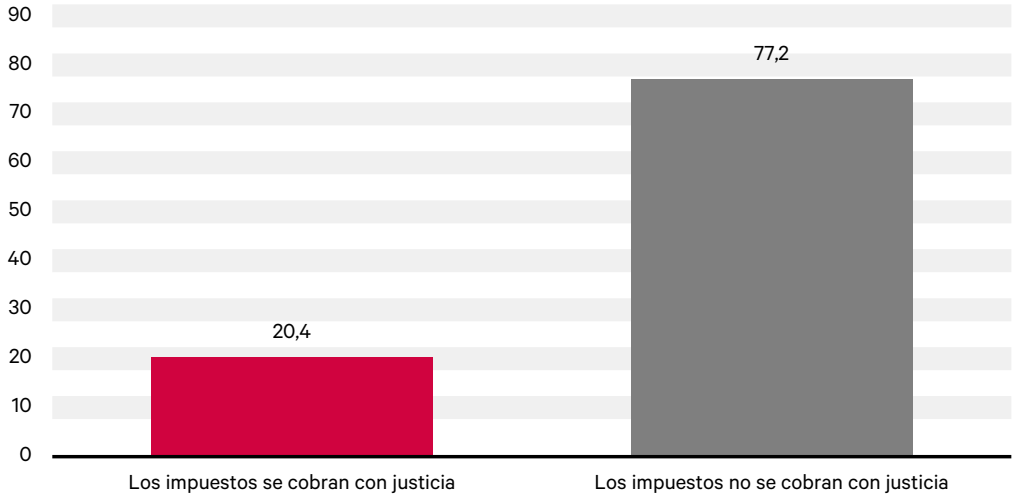
*Fuente:* CIS, estudio n.º 3572.

## Gráfico 1 (continuación)

### Principales opiniones sobre los impuestos

España, julio de 2026. Porcentajes

d. Y, ¿cree usted que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?



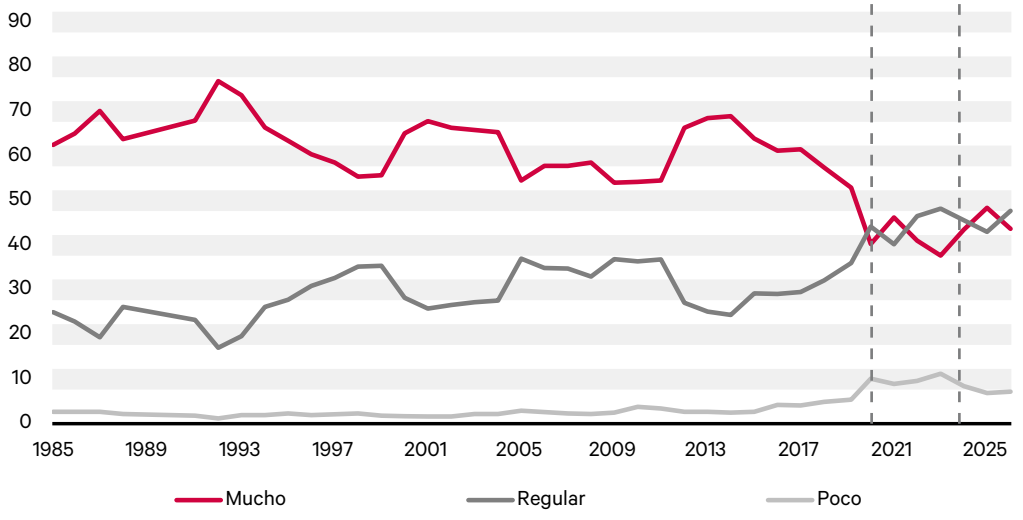

*Nota:* Los porcentajes no suman 100 porque no se incluyen las opciones "no sabe" y "no contesta".

*Fuente:* CIS, estudio n.º 3572.

## Gráfico 2

### Lo que se paga en impuestos

España, 1985-2026. Porcentajes




*Pregunta:* ¿Diría usted que lo que los/as españoles y españolas pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?

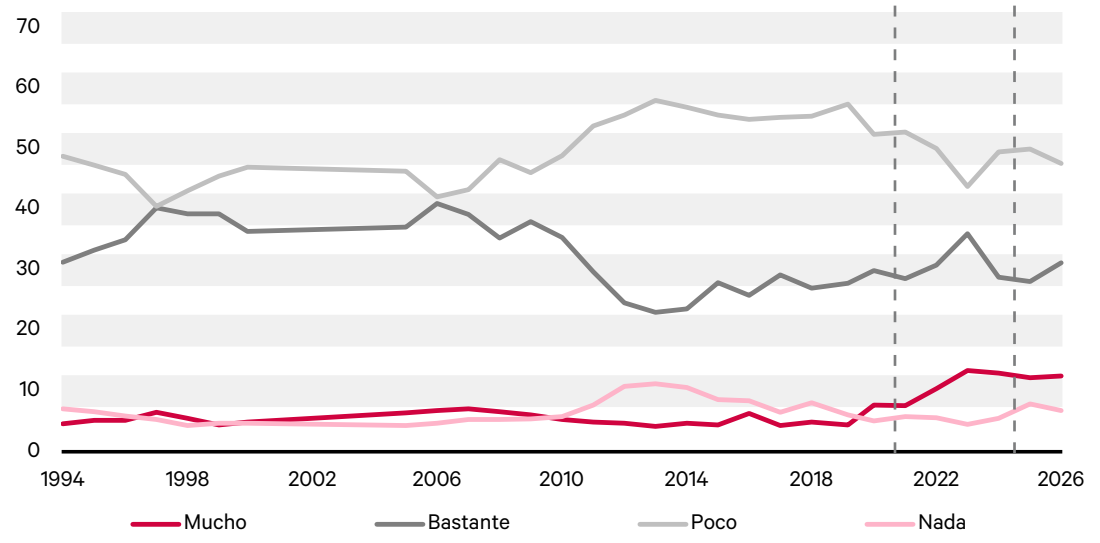
*Nota:* Cambios en la metodología y la ponderación: [1] hasta julio de 2019, entrevista personal; [2] de julio de 2020 a julio de 2023, entrevista telefónica asistida por ordenador, primera ponderación; [3] de julio de 2024 a julio de 2026, segunda ponderación, que incluye el nivel de estudios.

*Fuente:* Serie K.3.02.03.001 del banco de datos del CIS.

Gráfico 3

**Cuánto se beneficia la sociedad de los impuestos, teniendo en cuenta los servicios públicos y las prestaciones sociales**

España, 1994-2026. Porcentajes




*Pregunta:* En general, teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes ¿diría usted que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos a las administraciones públicas en impuestos y cotizaciones?

*Nota:* Cambios en la metodología y la ponderación: [1] hasta julio de 2019, entrevista personal; [2] de julio de 2020 a julio de 2023, entrevista telefónica asistida por ordenador, primera ponderación; [3] de julio de 2024 a julio de 2026, segunda ponderación, que incluye el nivel de estudios.

*Fuente:* Serie K.3.01.02.012 del banco de datos del CIS.

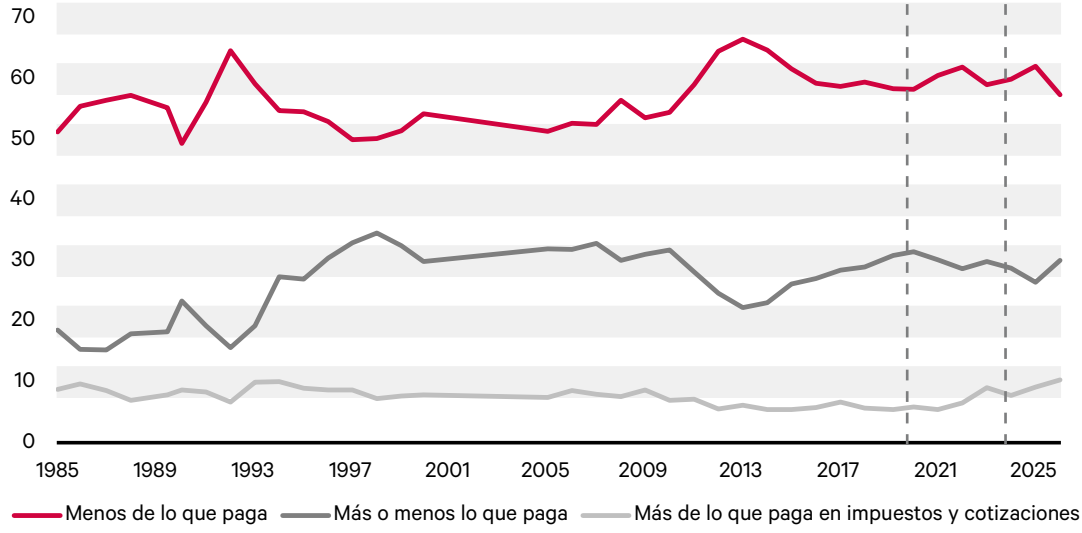
Desde 1985 hasta el final de la pasada década, entre el 53 por ciento y el 77 por ciento de la población creía que lo que los españoles pagaban en impuestos era mucho, y la serie seguía una tendencia cíclica reconocible. La percepción de una carga fiscal excesiva alcanzó su máximo, el 77 por ciento, en 1992, cuando el inicio de una recesión coincidió con subidas del IRPF y del IVA; se moderó hasta el 55 por ciento a finales de los noventa, durante la recuperación; volvió a subir a comienzos de los 2000, cuando la introducción del euro y la sensación de encarecimiento de los precios pudieron contaminar las percepciones fiscales, y retrocedió al 54 por ciento durante el *boom* crediticio. La crisis financiera no la alteró en un primer momento, dado que la respuesta inicial de política económica fue expansiva, pero las medidas de austeridad de 2012 a 2014 produjeron el segundo mayor repunte de la serie, con un 69 por ciento que percibía una carga fiscal elevada en 2014. Este episodio puede ilustrar el efecto visible de los recortes en los servicios, que lleva a los ciudadanos a sentir que pagan más y reciben menos. Los indicadores de reciprocidad confirman esta lectura, pues la proporción de quienes creían que la sociedad se beneficia (mucho o bastante) de los impuestos cayó del 48 por ciento en 2006 al 27 por ciento en 2013, y la de quienes creían que los impuestos se cobran con justicia alcanzó su mínimo histórico, el 7 por ciento, en 2014.

Tras el cambio de gobierno de 2018, continuó el descenso de la percepción de una carga fis-

Gráfico 4

**El balance entre los impuestos pagados y los servicios recibidos**

España, 1985-2026. Porcentajes




*Pregunta:* Y más en concreto, teniendo en cuenta lo que usted y su familia reciben de las distintas administraciones públicas ¿diría usted que las administraciones públicas le dan más de lo que usted paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga, o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones?

*Nota:* Cambios en la metodología y la ponderación: [1] hasta julio de 2019, entrevista personal; [2] de julio de 2020 a julio de 2023, entrevista telefónica asistida por ordenador, primera ponderación; [3] de julio de 2024 a julio de 2026, segunda ponderación, que incluye el nivel de estudios.

*Fuente:* Serie K.3.01.02.011 del banco de datos del CIS.

cal elevada, que pasó del 61 por ciento en 2017 al 53 por ciento en 2019. Después de la pandemia (y del cambio metodológico de la serie en julio de 2020), la proporción de quienes percibían una carga fiscal elevada se mantuvo bastante estable. Con la nueva metodología, la opción intermedia pasó a ser la más frecuente por primera vez en la serie y la respuesta "poco" se duplicó hasta el 10 por ciento. La percepción de la reciprocidad colectiva permaneció bastante estable en los años posteriores a la pandemia, y la percepción de justicia pasó del 9 al 20 por ciento.

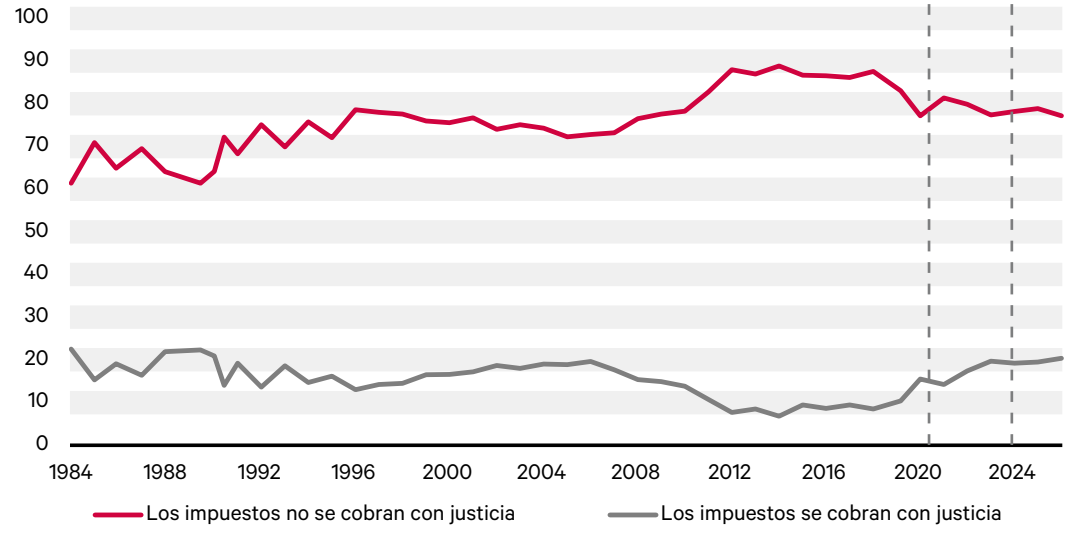
Los datos sugieren que, durante los años posteriores a la pandemia y a pesar de la inflación, la percepción de una carga fiscal elevada siguió cayendo hasta un mínimo histórico del 38 por ciento en 2023. El posterior repunte del indicador, hasta el 48 por ciento en 2025, coincide con la erosión de las rentas reales, con los niveles récord de recaudación derivados de la no deflactación de los tramos del IRPF y con un debate público cada vez más centrado en la presión fiscal sobre las clases medias. Aun así, incluso tras este repunte, los valores de 2026 permanecen muy por debajo de cualquiera de los observados antes de 2020.

La comparación de los gradientes ideológicos en las encuestas de 2017 y 2026 puede ayudar a entender lo que subyace al movimiento agregado (gráfico 6). En 2017 la percepción de una carga fiscal elevada era compartida a través de todo el espectro político, ya que entre el 55 por ciento y el 63 por ciento de los entrevistados de todos

Gráfico 5

**La justicia en el cobro de los impuestos**

España, 1984-2026. Porcentajes




*Pregunta:* Y, ¿cree usted que, en general, los impuestos se cobran con justicia esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?

*Nota:* Cambios en la metodología y la ponderación: [1] hasta julio de 2019, entrevista personal; [2] de julio de 2020 a julio de 2023, entrevista telefónica asistida por ordenador, primera ponderación; [3] de julio de 2024 a julio de 2026, segunda ponderación, que incluye el nivel de estudios.

*Fuente:* Serie K.3.01.02.003 del banco de datos del CIS.

los segmentos ideológicos, desde la izquierda hasta el centro-derecha, daba esa respuesta. En 2026 el gradiente presenta una pendiente pronunciada. Entre quienes se sitúan en las posiciones 1 a 4 de la escala de diez puntos de izquierda a derecha, solo entre el 16 por ciento y el 19 por ciento piensa que lo que los españoles pagan en impuestos es mucho, mientras que la cifra alcanza el 63 por ciento en el segmento 7-8 y el 79 por ciento en las posiciones 9-10. Los indicadores de reciprocidad han reproducido ese cambio. La proporción de los situados más a la izquierda (segmento 1-2), que creen que la sociedad se beneficia de los impuestos se ha duplicado, del 28 por ciento al 57 por ciento, mientras que ha caído entre los situados más a la derecha (9-10), del 31 por ciento al 20 por ciento. Incluso la reciprocidad personal, que suele resistirse al encuadre ideológico porque se refiere al propio hogar, se ha triplicado en la izquierda, donde quienes afirman recibir más de lo que pagan han pasado del 6 por ciento al 20 por ciento, y ha descendido en la derecha. Solo la pregunta sobre la justicia muestra un movimiento paralelo en todo el espectro, con un descenso moderado de la injusticia percibida en todos los segmentos salvo en el 9-10.

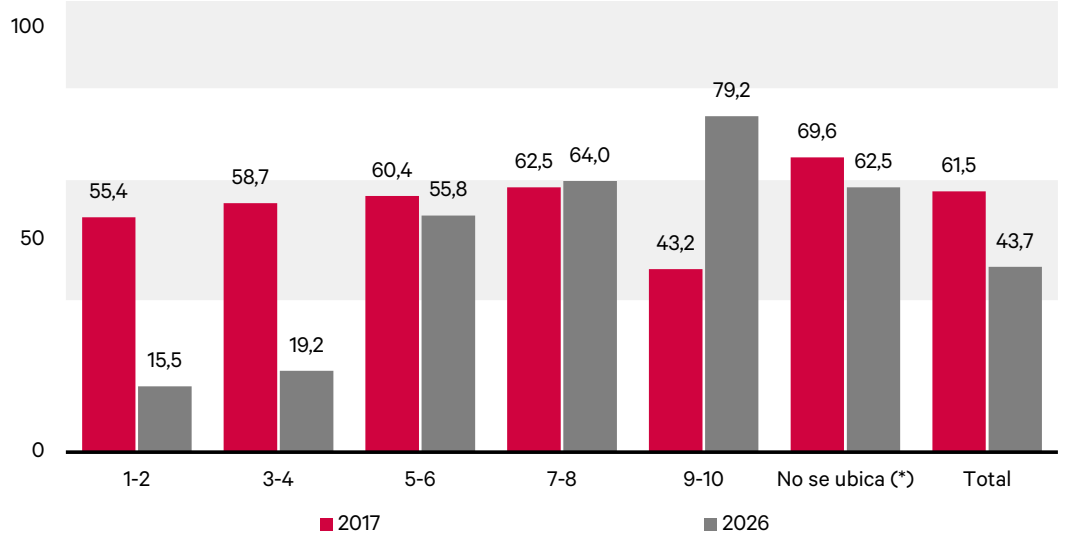
> En 2017 la percepción de una carga fiscal elevada era compartida a lo largo del espectro político, pero en 2026 el gradiente presenta una pendiente pronunciada.

Gráfico 6

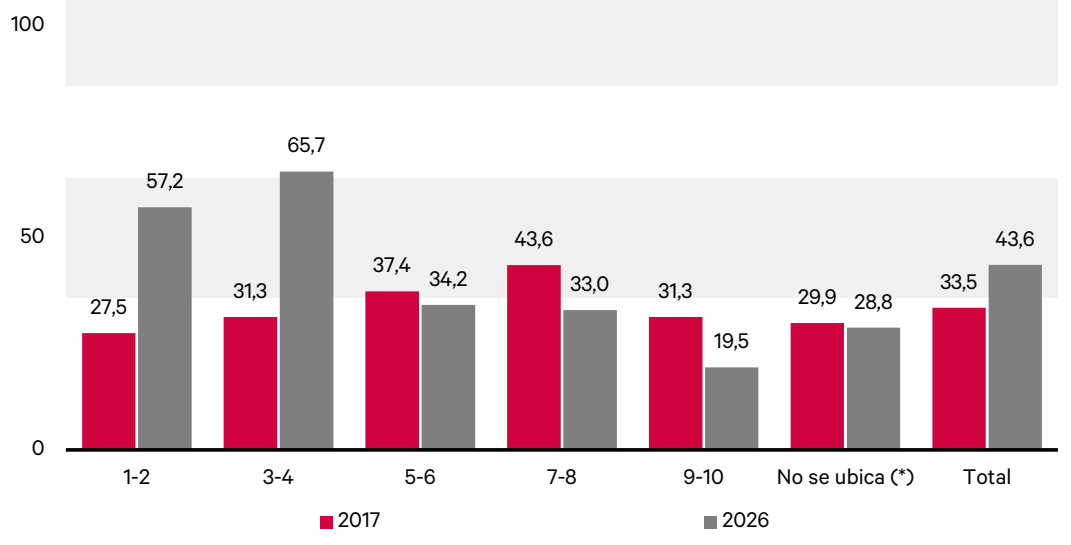
## Principales opiniones sobre los impuestos

España, julio de 2017 y julio de 2026. Porcentajes, según la ubicación ideológica en la escala de izquierda (1) a derecha (10)

a. Lo que los españoles pagan en impuestos es *mucho*




b. La sociedad se beneficia *mucho o bastante* de los impuestos




*Preguntas:* a. ¿Diría usted que lo que los/as españoles y españolas pagamos en impuestos es mucho, regular o poco? b. En general, teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes ¿diría usted que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos a las administraciones públicas en impuestos y cotizaciones?

*Nota:* En 2026 incluye también la opción "ninguna", respuesta espontánea no recogida en 2017. Los resultados del segmento 9-10 en 2017 deben interpretarse con cautela, dado el reducido número de entrevistados en esas posiciones (51).

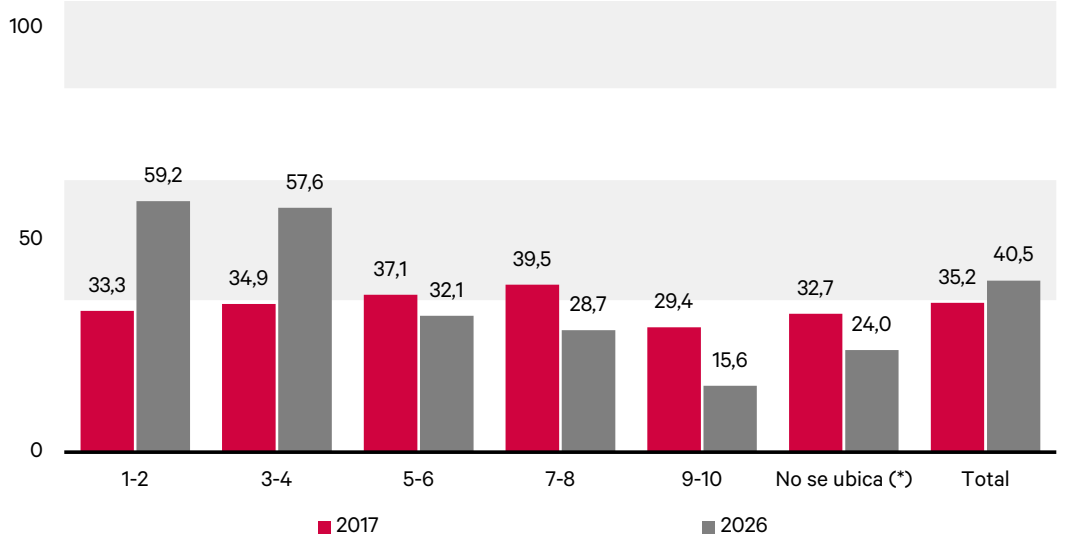
*Fuente:* CIS, estudios n.º 3184 y 3572.

## Gráfico 6 (continuación)

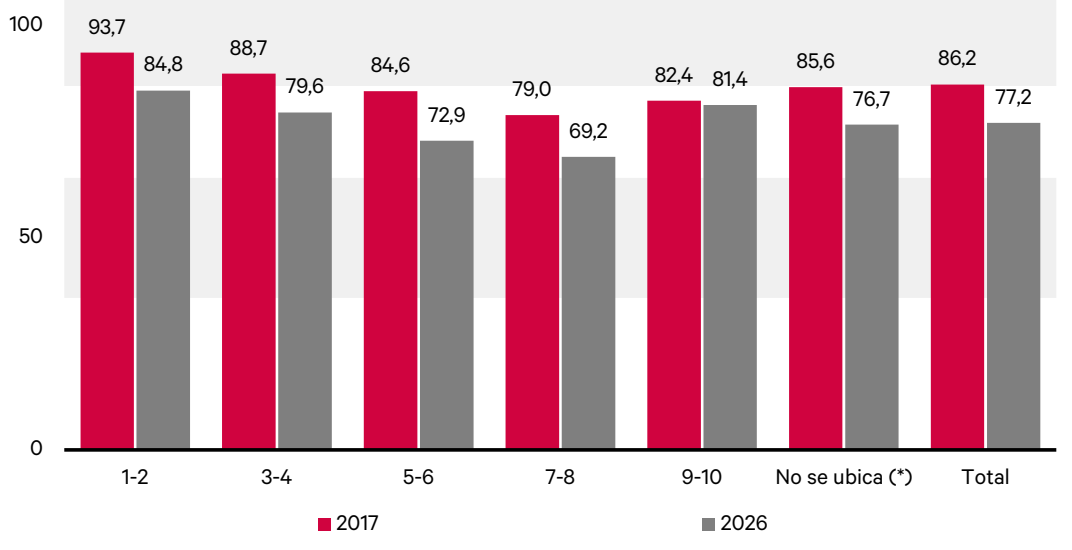
### Principales opiniones sobre los impuestos

España, julio de 2017 y julio de 2026. Porcentajes, según la ubicación ideológica en la escala de izquierda (1) a derecha (10)

c. Mi familia y yo recibimos *más* de lo que pagamos en impuestos o *lo mismo*




d. Los impuestos *no se cobran con justicia*




*Preguntas:* c. Y más en concreto, teniendo en cuenta lo que usted y su familia reciben de las distintas administraciones públicas ¿diría usted que las administraciones públicas le dan más de lo que usted paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga, o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones? d. Y, ¿cree usted que, en general, los impuestos se cobran con justicia esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?

*Nota:* En 2026 incluye también la opción "ninguna", respuesta espontánea no recogida en 2017. Los resultados del segmento 9-10 en 2017 deben interpretarse con cautela, dado el reducido número de entrevistados en esas posiciones (51).

*Fuente:* CIS, estudios n.º 3184 y 3572.

> La legitimidad fiscal nunca ha sido tan alta en términos agregados, pero ahora descansa sobre una base más partidista.

El descenso agregado del descontento fiscal es, por tanto, en gran medida, un cambio de opinión en la izquierda, que ha abandonado la idea del peso excesivo de los impuestos respecto a 2017, mientras que la derecha ha intensificado su adhesión a ella. Este resultado es coherente con las investigaciones que muestranque los ciudadanos utilizan el signo político del gobierno en ejercicio como atajo a la hora de juzgar la política fiscal y social, de modo que los simpatizantes de la coalición gobernante perciben la carga fiscal como más aceptable y el retorno como más generoso, y los opositores perciben lo contrario. Lo que antes funcionaba como una cuestión de consenso, en la que los españoles coincidían en líneas generales con independencia de su ideología, se comporta ahora como una cuestión posicional, alineada con la división ideológica. Con la cautela que exigen los cambios metodológicos, los datos de encuesta analizados sugieren que la legitimidad fiscal nunca ha sido tan alta en términos agregados, pero que descansa ahora sobre una base más partidista que en cualquier otro momento de las últimas cuatro décadas, lo que la hace más vulnerable a los cambios de gobierno de lo que las cifras por sí solas darían a entender.

## 2005

**N.º 1.** España 2005: Debates y procesos sociales
**N.º 2.** Dependencia y autonomía personal: Dilemas y compromisos

## 2006

**N.º 3.** Infancia y juventud: Nuevas condiciones, nuevas oportunidades
**N.º 4.** Envejecimiento y pensiones: La reforma permanente

## 2007

**N.º 5.** El medio ambiente a principios del siglo XXI: ¿Crisis o adaptación?
**N.º 6.** La reforma de la Universidad: Vectores de cambio

## 2008

**N.º 7.** Las claves de la sanidad futura: Investigación y gestión
**N.º 8.** Inmigrantes en España: Participación y convivencia

## 2009

**N.º 9.** Tercer Sector y voluntariado
**N.º 10.** Familias en transformación

## 2010

**N.º 11.** Envejecimiento, adaptación y cambio social
**N.º 12.** Empleo, desempleo y pobreza

## 2011

**N.º 13.** Retos actuales de la sociedad española
**N.º 14.** El ocio de los españoles

## 2012

**N.º 15.** Generaciones y relaciones intergeneracionales
**N.º 16.** Imagen y presencia exterior de España

## 2013

**N.º 17.** La ciudadanía europea en la encrucijada
**N.º 18.** Las nuevas tecnologías y su impacto social

## 2014

**N.º 19.** Comida y alimentación: hábitos, derechos y salud
**N.º 20.** Pobreza infantil

## 2015

**N.º 21.** Educación, investigación e innovación, bases de un modelo productivo de futuro
**N.º 22.** Un balance social de la crisis

## 2016

**N.º 23.** Retos demográficos
**N.º 24.** El nuevo escenario migratorio en España

## 2017

**N.º 25.** Las desigualdades digitales. Los límites de la Sociedad Red
**N.º 26.** La inclusión de las personas con discapacidad en España

## 2018

**N.º 27.** Brechas de género
**N.º 28.** Envejecimiento de la población, familia y calidad de vida en la vejez

## 2019

**N.º 29.** Pobreza y rentas mínimas
**N.º 30.** Opinión pública y encuestas

## 2020

**N.º 31.** El campo y la cuestión rural: la despoblación y otros desafíos
**N.º 32.** Ciudades: luces y sombras de un mundo cada vez más urbano

## 2021

**N.º 33.** Los estragos sociales de la pandemia ante el horizonte post-COVID
**N.º 34.** El trabajo y el empleo del futuro: debates, experiencias y tendencias

## 2022

**N.º 35.** Educación financiera en España: balance y perspectivas
**N.º 36.** Energía y sociedad: perspectivas sobre la transición energética en tiempo de crisis

## 2023

**N.º 37.** Economía y sociedad
**N.º 38.** La crisis de salud mental: más allá de las estadísticas

## 2024

**N.º 39.** Digitalización e inteligencia artificial: oportunidades y desafíos sociales
**N.º 40.** Sociedad y deporte: inclusión, globalización y nuevas tecnologías

## 2025

**N.º 41.** De hijos de inmigrantes a protagonistas sociales: la segunda generación en España
**N.º 42.** Perspectivas sobre las desigualdades sociales en España

## 2026

**N.º 43.** Formación y consolidación de parejas: un proceso social

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:

## PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

**N.º 189. Polarización : qué es, cómo se mide y por qué importa**

## PANORAMA SOCIAL

**N.º 43. Formación y consolidación de parejas: un proceso social**

## CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

**N.º 315. Tensiones en los mercados de bonos**

## SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

**Vol. 15, Nº 5 (2026). Fiscal sustainability in Spain and Europe: Navigating a new landscape**

## PAPELES DE ENERGÍA

**N.º 33. Climate Risk and Sustainable Finance: Bridging Policy, Research and Practice**

## ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

**N.º 115. La situación actual de los jóvenes en España: integración laboral, vivienda y emigración**
**Miguel Ángel Malo, Fernando Pinto y Guillermo Orfao**

## LIBROS

**Estudio sobre inteligencia artificial y plataformización en la banca española: adopción, impacto y seguimiento del modelo de negocio**
**Pedro J. Cuadros Solas, Francisco Rodríguez Fernández, Blanca María Rubio Alfageme y Nuria Suárez Suárez**

## PRECIO DE LAS PUBLICACIONES AÑO 2027

| Publicación | Suscripción | | |
|---|---|---|---|
| | Suscripción anual | Edición papel (euros) | Gastos de envío (euros) |
| Papeles de Economía Española | 3 números | 45 | España 6<br>Europa 30<br>Resto del mundo 60 |
| Cuadernos de Información Económica | 6 números | 45 | España 12<br>Europa 40<br>Resto del mundo 120 |
| Panorama Social | 2 números | 25 | España 4<br>Europa 20<br>Resto del mundo 40 |
| Spanish Economic and Financial Outlook | 6 números | 35 | España 12<br>Europa 60<br>Resto del mundo 120 |
| Papeles de Energía | 4 números | 25 | España 8<br>Europa 40<br>Resto del mundo 80 |

Los precios incluyen el IVA.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria.
Descuento editorial: 10 % a bibliotecas, librerías y agencias.

**Todas nuestras publicaciones se pueden descargar, de forma gratuita, en www.funcas.es**

**http://www.funcas.es/Publicaciones**

**publica@funcas.es**

ISSN 2254 - 3449
9771699685007

**Pedidos e información:**
**Funcas**
Caballero de Gracia, 28 28013 Madrid
Teléfono: 91 596 57 18
publica@funcas.es
www.funcas.es

funcas