

# Polarización en España: más divididos por ideología e identidad que por políticas públicas

EsadeEcPol Insight #18 Octubre 2020

## AUTOR

### Luis Miller

Científico titular del CSIC  
y vicedirector del Instituto de  
Políticas y Bienes Públicos

## RESUMEN EJECUTIVO

- En España lleva años creciendo la polarización afectiva e ideológica: los partidos políticos españoles se encuentran cada vez más lejos en su posición ideológica y territorial y los sentimientos de los votantes de un partido hacia el resto están entre los más negativos del mundo.
- Sin embargo, estamos mucho más polarizados respecto a cuestiones identitarias (ideológicas o territoriales) que respecto a políticas públicas concretas. En los datos analizados aquí, la polarización ideológica y territorial es entre dos y tres veces mayor que la polarización en torno a los impuestos y la inmigración, unas seis veces mayor que la polarización en torno a la sanidad pública y unas quince veces mayor que la inexistente polarización en torno a los servicios públicos.
- Respecto a las medidas a adoptar para frenar los contagios del coronavirus, los datos disponibles de la primera ola de la pandemia indican que las preferencias respecto a qué políticas son más efectivas para combatir la pandemia no difieren entre distintos grupos ideológicos.
- Los datos aquí mostrados tienen una implicación importante para la mejora de nuestro debate público: hablar de políticas concretas puede contribuir a rebajar una tensión que ha ido en aumento en el ámbito ideológico y territorial, también en lo que se refiere a la respuesta a la pandemia.

España lleva más de dos años sin aprobar unos Presupuestos Generales del Estado. Ya antes de 2018, la polarización ideológica dificultaba el avance de los debates sobre políticas específicas, decisiones de gasto o de inversión. El [reto inusitado](#) que supone la pandemia y su crisis económica asociada no hace sino subrayar el rasgo central de esta polarización: tiene más tintes ideológicos y territoriales que de políticas concretas, como servicios públicos, migración o impuestos.

Es cierto que las dos últimas generan más división en la opinión pública que la primera, y que la cuestión fiscal se ha vuelto más divisiva en la última media década. Pero en ningún caso los desacuerdos específicos alcanzan los niveles marcados por las divisiones ideológicas o sobre la cuestión territorial.

## ¿De qué manera nos polarizamos?

La polarización puede surgir en forma de respuesta emocional hacia personas que pertenecen a grupos distintos a aquellos con los que nos identificamos. Recientemente ha cobrado fuerza la idea de **polarización afectiva**, que responde a cuestiones identitarias y emocionales y que no siempre están asociadas con una división entre bloques ideológicos. Se basa en las valoraciones que realizamos acerca de los miembros de otros grupos (por ejemplo, los votantes o simpatizantes de determinados partidos políticos) y a nuestras actitudes hacia ellos por el mero hecho de su pertenencia a un grupo (ideológicamente) similar o distinto al nuestro (Westwood y otros 2018).

En Estados Unidos, tanto demócratas como republicanos consideran que los votantes del otro partido son hipócritas, egoístas y de mente estrecha, y no están dispuestos a relacionarse socialmente con ellos (Iyengar y otros 2019).

Por desgracia, la evidencia sobre la polarización afectiva en España es muy escasa y apenas contamos con varios estudios sobre elecciones o años muy concretos. Aun así, sabemos que

España se encuentra entre los países donde se da una mayor polarización afectiva del mundo (Gidron y otros 2020) y que la polarización aumentó considerablemente en varias de las elecciones generales de las últimas décadas, como las de 1996, 2004 o abril de 2019 (Miller y otros 2020).

España se encuentra entre los países donde se da una mayor polarización afectiva del mundo

Tradicionalmente, sin embargo, cuando hablábamos de polarización generalmente nos referíamos a su componente ideológico, es decir, a la tendencia de los partidos políticos y ciudadanos que los apoyan a escorarse hacia posiciones extremas en las escalas tradicionales de izquierda-derecha o de liberalismo-conservadurismo. Como ha mostrado Simón (2020) recientemente, la polarización ideológica entre los partidos españoles ha aumentado considerablemente en lo que llevamos de siglo.



Pero la ideología no solo se refleja en posturas más o menos conservadoras o progresistas, sino que, en España, también se refleja en otras cuestiones como la polarización en torno a la cuestión territorial que, de igual modo, ha aumentado en gran medida durante este siglo (Garmendia y León 2020).

Esto quiere decir que los votantes de los distintos partidos, cuando son preguntados por estas dos cuestiones en encuestas, tienden a mostrar posiciones más divergentes hoy que hace veinte años. Esto es algo que no solo ha ocurrido en España, sino que ha sido documentado en otras democracias occidentales, particularmente el caso de Estados Unidos, donde las [encuestas del Pew Research Center](#) no han dejado de mostrar cómo ha ido aumentando la brecha entre un partido Demócrata escorado cada vez más hacia posturas progresistas y un partido Republicano que ha ido virando hacia posturas cada vez más conservadoras.

“ Los partidos políticos españoles se encuentran cada vez más lejos en su posición ideológica y territorial

Por tanto, sabemos que los partidos políticos españoles se encuentran cada vez más lejos en su posición ideológica y territorial y que los sentimientos de los votantes de un partido hacia el resto son bastante negativos. Pero, ¿cómo se traslada esto al campo de las políticas concretas? ¿Están los españoles de distintas ideologías y adscripción partidista cada vez más lejos también en las políticas que apoyan?

Para responder a estas preguntas voy a poner el foco en dos políticas que han polarizado las opiniones en otros países: la política fiscal y la política migratoria, y las compararé con políticas que generan mucho más consenso, como las relacionadas con el estado del bienestar. Por desgracia, los datos que tenemos en España para estudiar este problema a lo largo del tiempo son escasísimos.

# Polarización en el apoyo a políticas

En España, los votantes de distintos partidos, como cabría esperar, tienen distintas opiniones acerca de políticas concretas (sobre eutanasia, aborto, impuestos, migraciones, etc.). Lo que nos interesa aquí es ver si sus opiniones son cada vez más distintas, es decir, si se han polarizado. Son muchas las políticas sobre las que es posible polarizar, pero los impuestos suponen un ejemplo clásico en el posicionamiento ideológico de distintos partidos y la inmigración ha sido una de las banderas de la reciente polarización afectiva y los nuevos populismos.

Para mostrar la evolución de la polarización en estas dimensiones voy a utilizar las series del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) que miden la posición de los votantes de cada partido político en diferentes políticas.

Por desgracia, la única serie mantenida hasta la actualidad por el CIS ha sido la de política fiscal, mientras que para la inmigración solo tenemos datos hasta el 2017. Para cada tema muestro dos gráficos, uno donde se ve el posicionamiento de cada partido para un año concreto y otro en el que he calculado un **índice de polarización en el apoyo a políticas**, del mismo modo que se vienen calculando los índices de polarización ideológica y territorial (Dalton 2008)

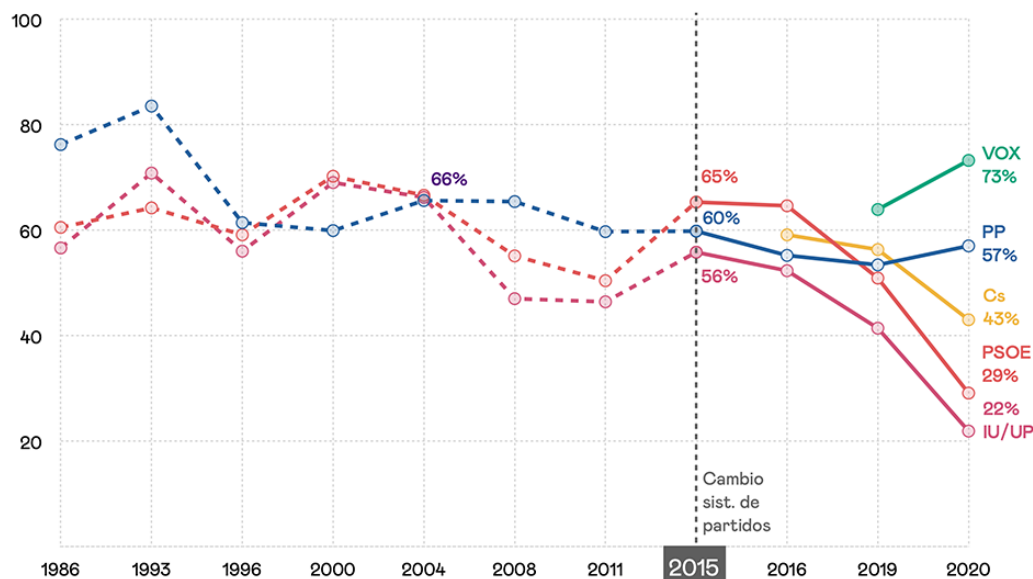
## Polarización fiscal

El gráfico 1 muestra el porcentaje de votantes de cada uno de los partidos de ámbito nacional que consideran que pagamos mucho en impuestos, es decir, que querrían menos impuestos, para cada una de las elecciones desde 1986 (con la excepción de 1989). Desde mediados de la década pasada se produce un aumento de la diferencia entre las preferencias fiscales de los votantes de los diversos partidos.

Hasta ese momento pasaba algo curioso: cuando gobernaba el PSOE, los votantes del PP pensaban que se pagaban demasiados impuestos pero, cuando gobernaba el PP, eran los votantes del PSOE e IU los que creían que los impuestos eran excesivos. Esa alternancia de preferencias hacía que las diferencias no fueran muy grandes. Sin embargo, a partir de la llegada de Ciudadanos y Podemos y, especialmente, desde la llegada de VOX, esas diferencias se disparan. Por una parte, los votantes de Podemos, PSOE e incluso Ciudadanos empiezan a dejar de considerar que pagamos muchos impuestos y, por otra, los del PP aumentan ligeramente su rechazo a los impuestos, mientras que los de VOX lo aumentan hasta cotas no vistas desde la llegada del PP al gobierno en los años noventa.

**Gráfico 1**  
**El acuerdo sobre impuestos en España fue considerable... hasta 2015-16**  
 % que considera que “los españoles pagamos mucho en impuestos” según recuerdo de voto

Fuente: Estudios de opinión pública y política fiscal del Centro de Investigaciones Sociológicas

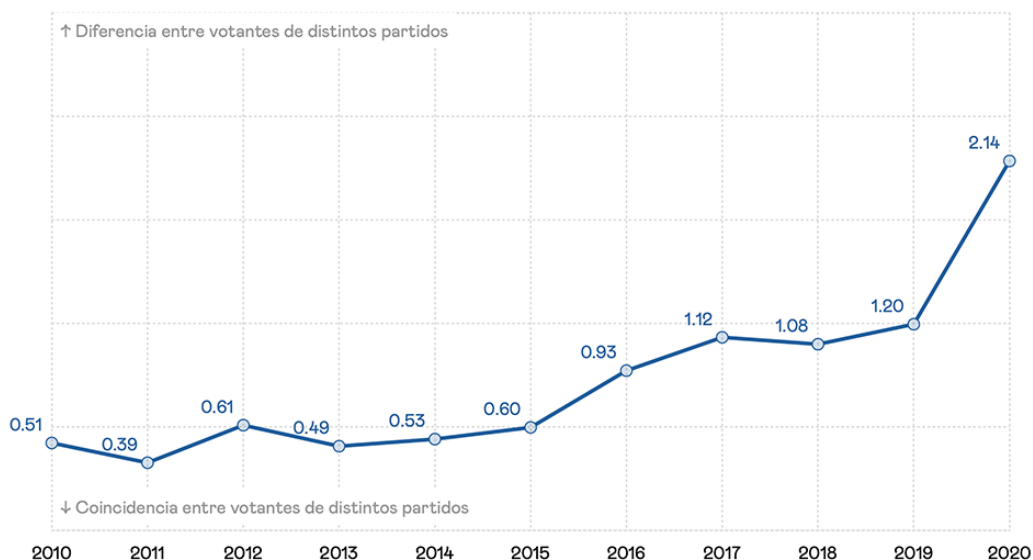


Para cuantificar este aumento de la polarización fiscal, en el gráfico 2 he calculado un índice con una de las pocas mediciones cuantitativas que el CIS ha mantenido hasta este año.

La pregunta es la siguiente: “Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos, (en una escala de 0 a 10, estas personas se situarían en el punto 0). Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales, (se situarían en el punto 10 de la escala).

**Gráfico 2**  
**Cómo ha aumentado la polarización en torno al pago de impuestos**  
 Basado en la escala “pagar más impuestos” - “pagar menos impuestos”

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de opinión pública y política fiscal del Centro de Investigaciones Sociológicas



Y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se situaría Ud.?” El índice que he calculado va también de 0 a 10, donde 0 significa que los votantes de todos los partidos tienen la misma opinión y 10 que se sitúan en posiciones fiscales opuestas. Como ya intuíamos en el gráfico 1, la polarización se mantiene en niveles muy bajos hasta la llegada de los nuevos partidos para dispararse, primero en el 2016 y, con incluso más fuerza, en este 2020.

“ En España se ha producido en el último lustro un importante aumento de la polarización en torno a las preferencias fiscales

Por tanto, al igual que la polarización ideológica, territorial y partidista, **en España se ha producido en el último lustro un importante aumento de la polarización en torno a las preferencias fiscales.**

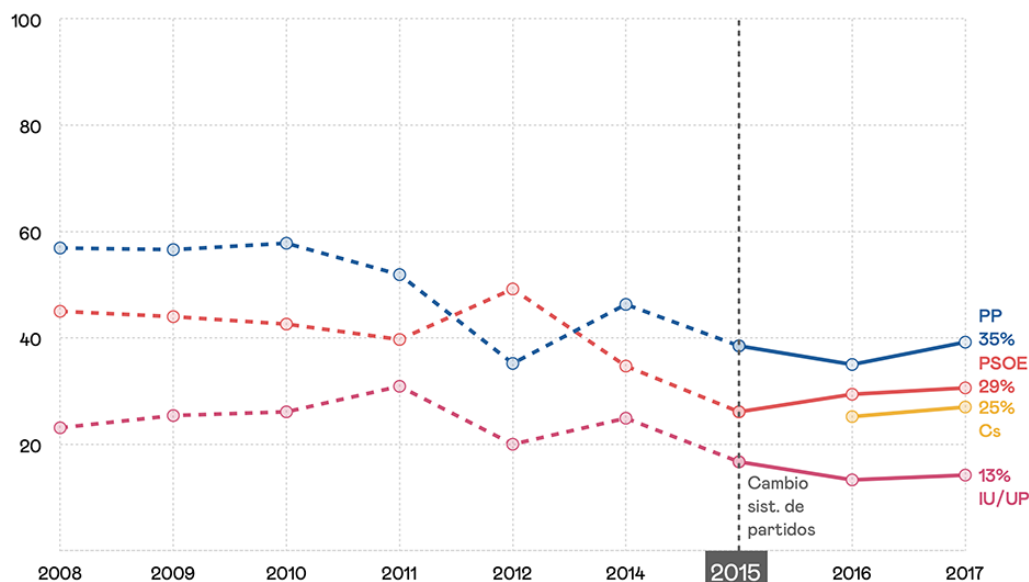
## Polarización en torno a la inmigración

Como muestra el gráfico 3, hacia el año 2008 algo menos de la mitad de la población española estaba de acuerdo con la afirmación de que el número de inmigrantes en el país era excesivo. Esto, de nuevo, cambia a mitad de la última década, donde los que piensan que el número de inmigrantes es excesivo han caído a niveles alrededor del 30%.

Por desgracia, la serie se corta en 2017 y no podemos medir el impacto de la llegada de VOX en esta variable. Al contrario que ocurría en el caso de los impuestos, en España ya existía una brecha entre partidos en la postura frente a la inmigración en la primera década del siglo XXI, con más de treinta puntos de diferencia entre los votantes del PP e IU y con los votantes del PSOE ocupando una posición más centrada y próxima a la media de la población.

Gráfico 3  
La cuestión de la migración plantea desacuerdos entre votantes de distintos partidos  
% que considera “el número de inmigrantes que hay ahora mismo en España es excesivo”

Fuente: Estudios de actitudes hacia la inmigración del Centro de Investigaciones Sociológicas





El aumento de la polarización en torno al tema migratorio se ve con más claridad en el gráfico 4, donde presento el mismo índice de polarización que había calculado para los impuestos, pero ahora para una batería de cuestiones relacionadas con la pregunta: "A la hora de permitir a una persona extranjera venir a vivir a España, ¿qué importancia cree que debería tener cada uno de los siguientes aspectos? Para contestar, utilice una escala de 0 a 10, en la que el 0 significa 'nada importante' y el 10 'muy importante'".

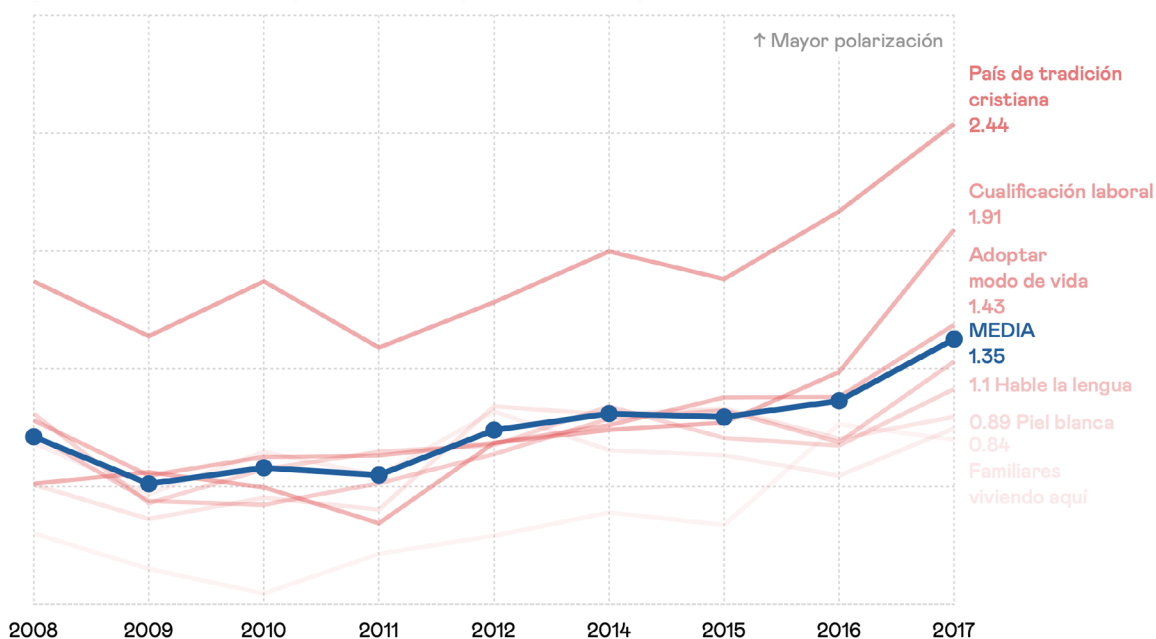
“ Los españoles que piensan que el número de inmigrantes es excesivo han caído a alrededor del 30% en la última década

La línea más gruesa del gráfico marca la evolución de la media y nos muestra que, en una década, la polarización ha aumentado 0,5 puntos en una escala de 0 a 10. A modo de comparación, la polarización fiscal aumentó alrededor de 0,6 puntos en el mismo período, aunque ha seguido aumentando con posterioridad, como hemos visto.

Sin embargo, como se muestra en el gráfico 4, hay una de las características de los inmigrantes que ya polarizaba a los votantes de los partidos en 2008 y que aumentó en casi un punto hasta 2017.

Gráfico 4

**La polarización en torno a los requerimientos para aceptar migrantes ha aumentado en España**  
 Importancia a la hora de permitir a una persona extranjera venir



Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de actitudes hacia la inmigración del Centro de Investigaciones Sociológicas

Se trata de que los inmigrantes sean de un país de tradición cristiana. Esta pregunta esconde una preferencia por un determinado tipo de inmigrantes (Latinoamérica o resto de Europa) frente a inmigrantes procedentes del Magreb. En definitiva, vemos que la polarización en la primera década de este siglo ya era más alta en el caso de la inmigración que en el de los impuestos y que, en algunos casos, ha seguido aumentando considerablemente.

“ Los datos muestran una preferencia por la inmigración de Latinoamérica y Europa frente al Magreb

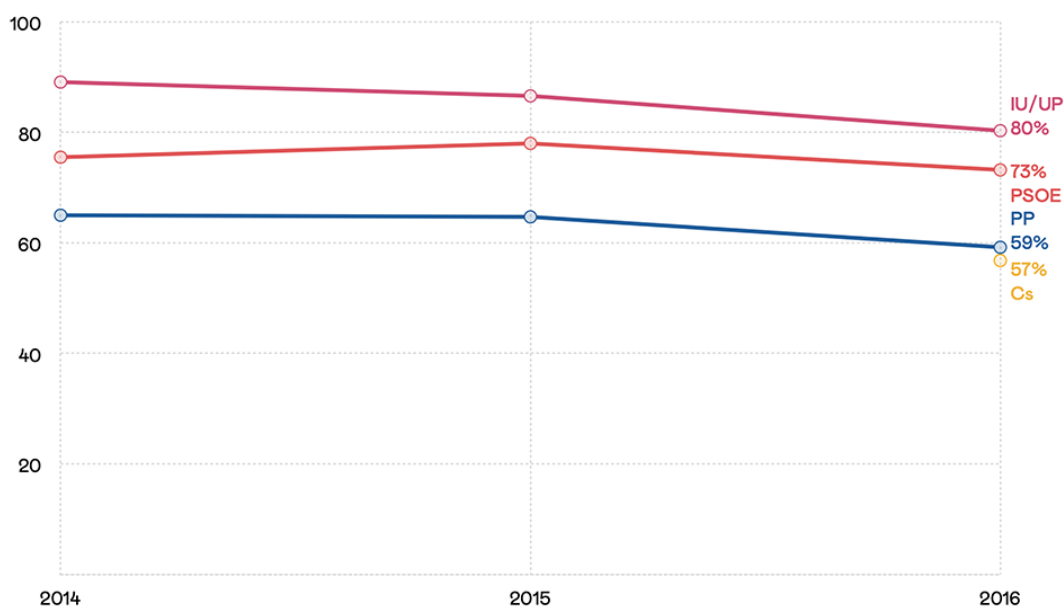
## Polarización sobre los servicios públicos

Pero no todos los temas de la agenda política se han polarizado en España. Uno de los temas donde no solía existir apenas polarización era la sanidad pública. En el gráfico 5 muestro la respuesta a la pregunta siguiente: “En su opinión, ¿la sanidad pública está mejor gestionada si lo hace...?”, donde los entrevistados pueden responder “La Administración Pública” o “Las empresas privadas”. Como se ve en el gráfico, los votantes de todos los partidos prefieren mayoritariamente que la sanidad pública sea gestionada por la Administración Pública y no por empresas privadas.

La diferencia entre los votantes del PP y el PSOE se mantuvo constante antes y después de la llegada de los nuevos partidos. Estos últimos no aumentan las diferencias, ya que Podemos se sitúa por debajo del nivel de apoyo a la gestión por la Administración Pública que solía tener Izquierda Unida y Ciudadanos prácticamente coincide con el PP en esta variable, ocupando una posición más centrada y próxima a la media de la población.

Gráfico 5

**La preferencia por una gestión pública de la sanidad domina entre votantes de cada partido**  
% que prefiere una gestión sanitaria pública en España





Para medir la polarización en torno a la sanidad y los servicios públicos voy a utilizar dos preguntas: “¿Está Ud. satisfecho/a o insatisfecho/a con el modo en que el sistema sanitario público funciona en España?”, y “¿Podría decirme qué importancia concede Ud. a los servicios públicos en general?”. En ambos casos los encuestados respondían en una escala de 1 a 10.

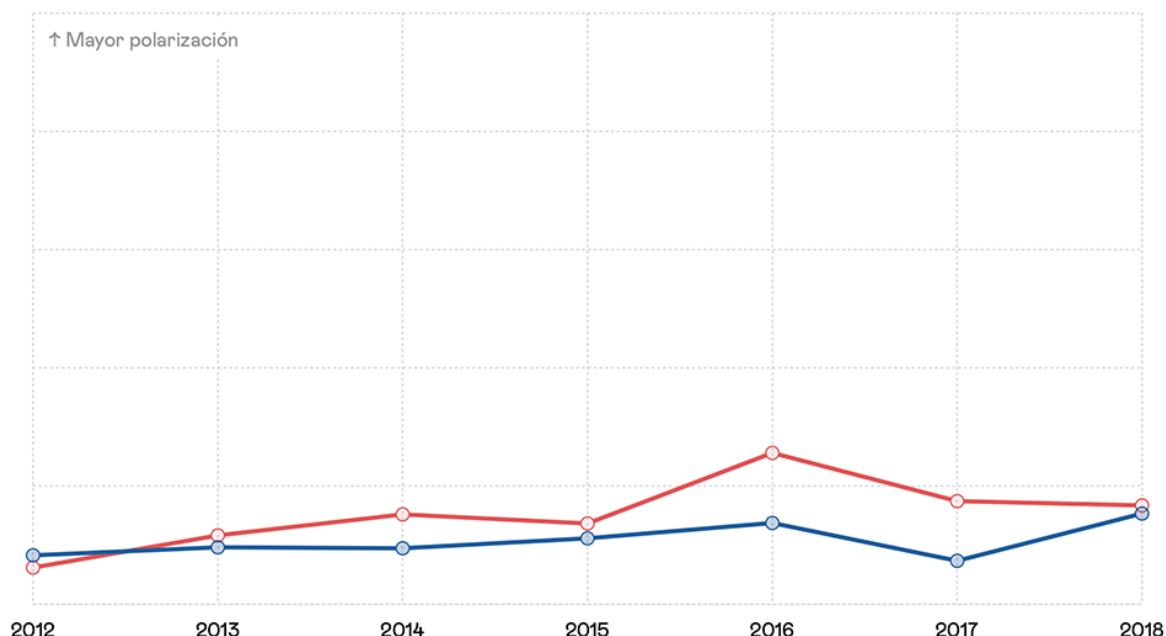
“ La polarización en torno a la sanidad y los servicios públicos se ha mantenido baja en la última década

El gráfico 6 muestra que, al menos hasta el 2018 que es el año donde se cortan las series, estas cuestiones no presentan niveles de polarización partidista importantes de acuerdo con el índice propuesto. En ambos casos, la polarización en la última década es muy baja (por debajo de 1 en una escala de 0 a 10) y se ha mantenido prácticamente constante. De nuevo, por desgracia, no podemos contar con datos actualizados que nos permitan medir el posible efecto de VOX y de la pandemia actual.

Gráfico 6

### El acuerdo en torno a los servicios públicos es muy alto en España

Importancia de los servicios públicos — satisfacción con el sistema sanitario



Fuente: Elaboración propia a partir de barómetros sanitarios y estudios de calidad de los servicios públicos (Centro de Investigaciones Sociológicas)

## ¿Qué nos polariza más?

A modo de resumen, el gráfico 7 compara la polarización ideológica, territorial y en torno a las distintas políticas consideradas en este trabajo -las barras representan la polarización en la opinión pública (medida como la variación en las posiciones sobre estas cuestiones de los votantes de los distintos partidos). El índice va de 0 a 10, donde 0 significa que los votantes de todos los partidos tienen la misma posición sobre un tema y 10 que se sitúan en posiciones opuestas. Los índices han sido calculados del mismo modo y para el mismo año 2017, último para el que existen datos de todas las variables (con excepción de la territorial para la que el último dato es de 2016).

“En 2017, la polarización ideológica y territorial era entre dos y tres veces mayor que la polarización en torno a los impuestos y la inmigración

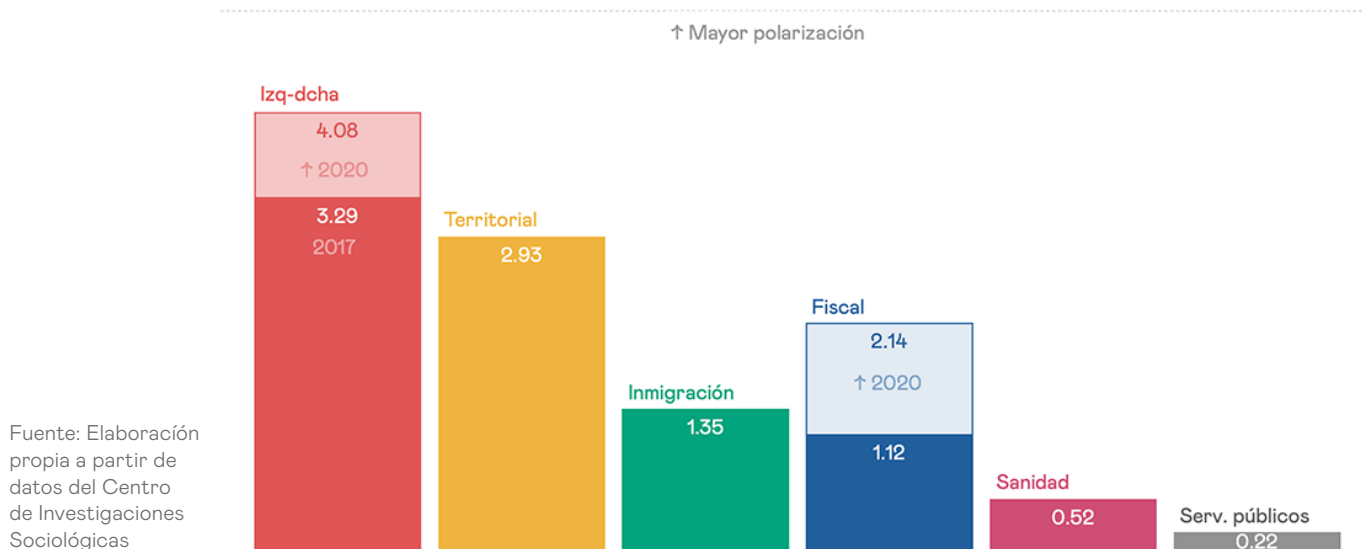
En el caso de la polarización ideológica se ha utilizado la escala clásica de izquierda-derecha, para la territorial la pregunta “En relación con el sentimiento nacionalista catalán/vasco/gallego/navarro/valenciano/canario, ¿podría decirme, por favor, dónde se colocaría Ud. en una escala de 1 a 10, en la que el 1 significa ‘mínimo nacionalismo’ y el 10 ‘máximo nacionalismo’?”

El resultado es muy claro, **en el 2017, la polarización ideológica y territorial era entre dos y tres veces mayor que la polarización en torno a los impuestos y la inmigración, unas seis veces mayor que la polarización en torno a la sanidad pública y unas quince veces mayor que la inexistente polarización en torno a los servicios públicos.**

Gráfico 7

### Ideología y cuestión territorial, las principales fuentes de polarización

Las diferencias en torno a impuestos han crecido en los últimos 3 años



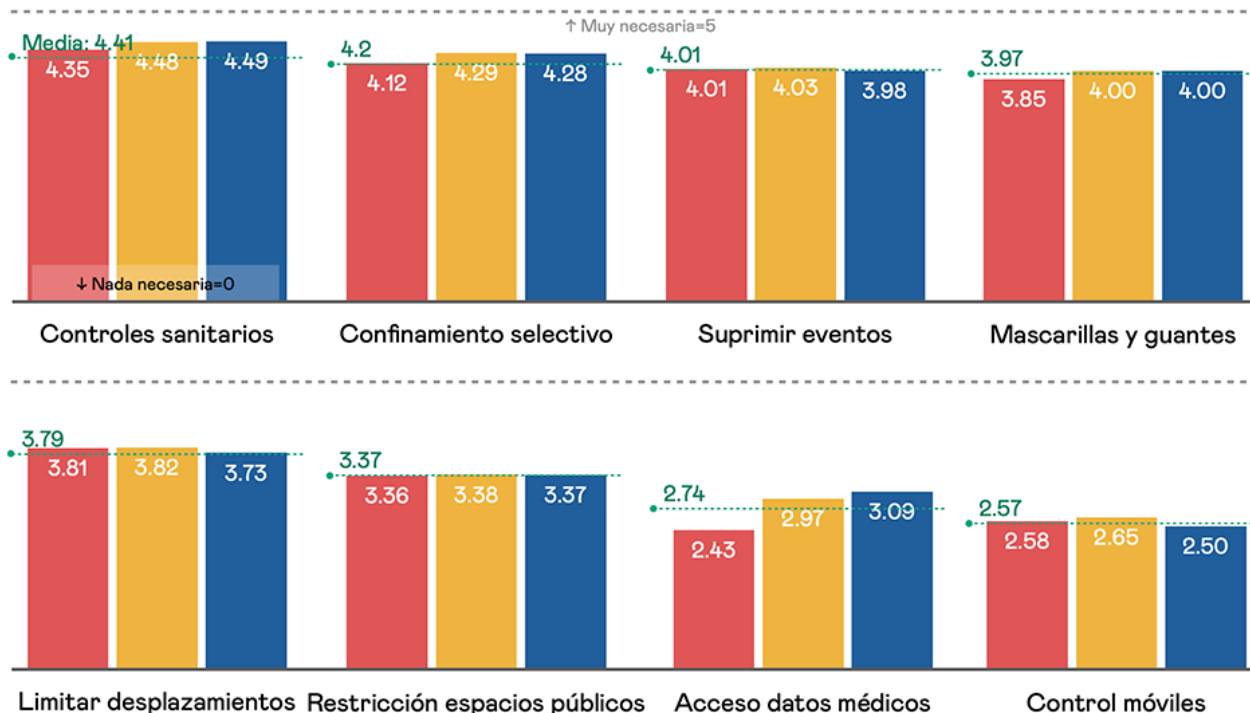
# Polarización durante la pandemia de covid-19

Los datos sobre impuestos nos indicaban que, al menos en esa variable, los votantes de los distintos partidos políticos se habían situado en posiciones más extremas en este último año marcado por la COVID-19. Pero, ¿cuál es el posicionamiento de estos con respecto a las medidas que se han utilizado para evitar contagios? Para responder a esta pregunta voy a utilizar datos de una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) durante las primeras semanas del confinamiento de la primavera de 2020.

En la encuesta se preguntaba por las medidas consideradas necesarias tras el confinamiento, en concreto, se pedía a los encuestados que situaran cada medida en una escala que va de 1 (“nada necesaria”) a 5 (“muy necesaria”), por lo que valores más altos implican un mayor apoyo a las medidas. Esta encuesta no incluye preguntas sobre voto, pero sí sobre posicionamiento en la escala ideológica, lo que nos sirve como aproximación a los votantes de cada partido. Los resultados mostrados no cambian si consideramos cinco grupos o tres grupos ideológicos, así que, por simplicidad, he dividido las respuestas en tres grandes grupos: izquierda (0-4 en la escala de 0 a 10), centro (5) y derecha (6-10).

Gráfico 8

El acuerdo entre izquierda, centro y derecha en medidas contra la pandemia es variable  
Media de cada grupo de votantes, y agregada



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio ESPACOV del Instituto de Estudios Sociales Avanzados

El gráfico 8 muestra las ocho medidas consideradas para frenar contagios. Tanto el gobierno central, como los autonómicos han empleado buena parte de las mismas, como “limitar los desplazamientos de los ciudadanos”, la “utilización obligatoria de mascarillas y guantes”, “restringir el acceso a espacios públicos, parques, playas, parques naturales”, “realizar controles sanitarios obligatorios a la población”, “suprimir espectáculos, reuniones o encuentros cuyo aforo no permita mantener la distancia social” o el “confinamiento selectivo solo de personas diagnosticadas y de alto riesgo”.

Otras no han sido utilizadas del mismo modo, como el “control de la población a través de sus móviles (localización)” o “permitir a las fuerzas de seguridad acceder a los datos médicos personales”. Curiosamente estas dos medidas son las que generan un mayor rechazo por parte de la población en general.

Con respecto al tema que aquí nos ocupa, lo que vemos en el gráfico es que el apoyo a las distintas medidas es similar por parte de todos los grupos ideológicos, algo que coincide con la escasa polarización de las opiniones partidista en torno al sistema sanitario y los servicios públicos que veíamos en el apartado anterior.

“ El grado de apoyo a las distintas medidas tomadas frente a la covid es similar en todos los grupos ideológicos


El único tema donde sí se observa mayor divergencia según la ideología del entrevistado es en el papel que deben desempeñar las fuerzas armadas. De hecho, otras preguntas contenidas en esta misma encuesta muestran que los ciudadanos de izquierdas están menos dispuestos a que la policía y el ejército intervengan de forma activa durante la pandemia.

## ¿Qué hacemos con la polarización?

Los datos y análisis presentados en este informe nos pueden dar algunas pistas sobre cómo relajar el clima de polarización instalado en la política española. En primer lugar, una de las claves de la polarización actual, en España y en otros países: **las identidades (partidista, ideológica, territorial) polarizan más que las políticas públicas (fiscal, migratoria)**. Esto quiere decir que, como a veces se ha argumentado, hablar de políticas puede hacer rebajar una tensión que ha ido en aumento cuando se apela a identidades, ya sean territoriales, partidistas o ideológicas.

El ejemplo de la pandemia es todavía más extremo. Al hablar de medidas concretas, y no de gestión en general, la polarización parece incluso menor, por lo menos al principio de la pandemia. Por tanto, la primera recomendación sería reducir el tiempo que dedicamos a hablar de identidades y poner el foco en las políticas concretas a poner en marcha.

En segundo lugar, el giro del debate político hacia las políticas públicas es relativamente urgente porque los pocos ejemplos para los que disponemos de datos a lo largo del tiempo muestran que **la polarización en algunas políticas también está creciendo de forma acelerada**. Las políticas del bienestar han tenido tradicionalmente un apoyo alto entre votantes de PP y PSOE en España. En este sentido, los datos muestran que estas políticas siguen siendo espacios de “concordia”, pues los ciudadanos muestran posiciones menos divergentes. Hay que hablar más de políticas concretas no sólo para centrar el foco de la agenda política en cuestiones sustantivas que tengan que ver con la gestión política, sino también porque, si los partidos se proponen seguir a la opinión pública en esas cuestiones, pueden encontrar más espacio para el entendimiento.



Hablar de políticas puede rebajar una tensión que aumenta cuando se apela a identidades

Por último, que existan espacios para el acuerdo en la opinión pública no quiere decir que éste vaya a ser buscado por las élites políticas. Más bien, nos debería preocupar la posibilidad de que sean las propias élites políticas las que vayan reduciendo los posibles espacios de concordia, como podría ser el caso de la creciente polarización sobre los impuestos.

En tercer lugar, necesitamos muchos más datos y análisis para entender el proceso de polarización política y social en España. Por desgracia, solo he podido construir una serie cuantitativa que llegue hasta nuestros días y esta resulta especialmente reveladora. Lo interesante no es sólo cómo de distintas son las opiniones de los españoles sobre distintos temas, sino si las posiciones han ido cambiando a lo largo del tiempo, y para ello se necesitan unos datos que no existen. En general, estamos a ciegas acerca de la evolución de las posiciones con respecto a las políticas públicas por parte de la población española.

La paradoja a la que se enfrenta la sociedad española en la actualidad es que **la polarización se produce apelando a identidades partidistas y territoriales que no tienen una incidencia directa sobre las condiciones de vida de la ciudadanía**. Si la polarización impide avanzar en reformas y en la puesta en marcha de políticas públicas que redunden en beneficio de la ciudadanía, la cuestión que nos queda abierta como sociedad, por tanto, es para qué nos sirve la polarización política.

---

## REFERENCIAS

Dalton, R. J. The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences', *Comparative Political Studies* (2008)

Garmendia, A. y León, S. 2020. "¿El fin del consenso territorial en España?". Informe sobre la Democracia en España 2019. Fundación AlternativasGidron, N., Adams, J. & Horne, W. How ideology, economics and institutions shape affective polarization in democratic polities (2020)

Miller, L., Rodríguez, D. & Santamaría, D. 2020. Electoral competition and partisan affective polarization in Spain (2020)

Simón, P. The Multiple Spanish Elections of April and May 2019: The Impact of Territorial and Left-right Polarisation, *South European Society and Politics* (2020)

Westwood, S., Iyengar, S., Walgrave, S., Leonisio, L., Miller, L. & Strijbis, O. The tie that divides: Cross-national evidence of the primacy of partyism, *European Journal of Political Research* (2018).

