
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Waller Bel, May. *Redistribució o reproducció? Una anàlisi comparativa del paper de l'estat del benestar en la gestió de la desigualtat econòmica a Espanya i Itàlia*. Treball de Final de Grau (Universitat Autònoma de Barcelona), 2025

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/323892>

under the terms of the  license.

Redistribució o reproducció?

Una anàlisi comparativa del paper de l'estat del benestar en la gestió de la desigualtat econòmica a Espanya i Itàlia



Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia

Treball de Fi de Grau

Autora: May Waller Bel

Tutora: Raquel Gallego

Grau en Ciència Política i Gestió Pública

Resum (Català):

Aquest treball analitza el paper dels estats del benestar d'Espanya i Itàlia en la gestió de la desigualtat econòmica durant el període postpandèmia (2020-2022). A través d'una anàlisi comparativa, es parteix de la hipòtesi que les mesures adoptades pels estats han tendit més a contenir el malestar social que no pas a transformar estructuralment les condicions de desigualtat. Mitjançant una anàlisi paral·lela dels indicadors de desigualtat econòmica i les polítiques socials implementades, es pot avaluar la influència que aquestes han tingut sobre l'evolució de la desigualtat; així com la identificació de patrons comuns i diferències entre ambdós països, emmarcats dins el model mediterrani de benestar. Els resultats mostren una certa estabilització dels nivells de desigualtat gràcies a l'actuació parcial dels estats de benestar, però evidencien també la persistència de límits estructurals que dificulten una reducció sostinguda de les desigualtats. Així, es conclou que, malgrat els esforços institucionals, els governs han actuat principalment com a gestors de la crisi social més que com a agents de canvi estructural.

Abstract (Anglès):

This study analyzes the role of the welfare states of Spain and Italy in managing economic inequalities during the post-pandemic period (2020–2022). Based on a comparative analysis, the hypothesis is that the measures adopted by the respective states have aimed at containing social crisis rather than structurally transforming the conditions of inequality. By conducting an analysis of the economic inequality indicators and the social policies implemented, it is possible to assess their impact on the evolution of inequality, as well as to identify common patterns and differences between the two countries, within the framework of the Mediterranean welfare model. The results show a certain stabilization of inequality levels, partially due to the intervention of the welfare states, but also highlight the persistence of structural limitations that hinder a sustained reduction in inequality. Thus, the study concludes that, despite institutional efforts, governments have acted primarily as managers of the social crisis rather than as agents of structural change.

ÍNDEX

- 1. Introducció**
- 2. Conceptualització de la desigualtat econòmica i l'estat del benestar**
 - 2.1. Definicions i dimensions de la desigualtat econòmica
 - 2.2. Teories sobre l'estat del benestar i la desigualtat
 - 2.2.1. Models d'estat del benestar (Esping-Andersen)
 - 2.2.1.1. Què és l'estat del benestar?
 - 2.2.1.2. L'estat de benestar com a sistema d'estratificació
 - 2.2.1.3. Tipologies dels règims de l'estat del benestar
 - 2.2.2. El model mediterrani de benestar
- 3. Context i cronologia de la pandèmia**
 - 3.1. Desigualtats Estructurals a Espanya i Itàlia Abans de la Pandèmia
 - 3.2. La Pandèmia de la COVID-19 com a catalitzador de la desigualtat: Impactes Socioeconòmics a Espanya i Itàlia
 - 3.3. Polítiques públiques implementades durant el període de postpandèmia
- 4. Anàlisi dels indicadors de desigualtat econòmica (2019-2022)**
 - 4.1. Respostes Polítiques en els Indicadors de Desigualtat
- 5. Anàlisi comparativa de la gestió de la pandèmia i el seu efecte sobre la desigualtat econòmica: *Què va influir en l'actuació dels estats de benestar durant la pandèmia?***
 - 5.1. Capacitat redistributiva i límits de la despesa social
 - 5.2. Els fons europeus com a oportunitat per combatre la desigualtat
 - 5.3. Fragmentació política i capacitat de resposta institucional
- 6. Discussió dels resultats**
 - 6.1. Espanya vs. Itàlia: Divergències i Punts Comuns en el Disseny i els Resultats de les Polítiques
 - 6.2. Limitacions i factors externs a considerar
- 7. Conclusions**
- 8. Referències Bibliogràfiques**

1. Introducció

La desigualtat econòmica representa un dels principals reptes socials, especialment en els països del sud d'Europa com Espanya i Itàlia. Aquests països comparteixen característiques estructurals que contribueixen a la persistència d'alts nivells de desigualtat en la distribució de la renda i l'accés a oportunitats socioeconòmiques. Segons dades de l'Eurostat (2024), tant Espanya com Itàlia es troben entre els països de la Unió Europea amb una taxa de risc de pobresa més elevada i amb una distribució desigual dels ingressos, reflectida en un índex de Gini persistentment alt.

L'arribada de la pandèmia de la COVID-19 va amplificar aquestes dinàmiques preexistents, posant a prova la capacitat de resposta dels sistemes de protecció social. Les mesures d'emergència adoptades pels governs espanyol i italià van evidenciar tant el potencial com els límits dels seus sistemes de protecció social. Ara bé, això ens porta a qüestionar-nos si aquestes polítiques han estat realment eficaces per reduir la desigualtat, o han funcionat principalment com a instruments de contenció temporal del malestar social.

Aquest treball té com a objectiu analitzar el paper que han desenvolupat els estats d'Espanya i Itàlia en la gestió de desigualtat econòmica durant el període posterior a la pandèmia (2020-2022). Es parteix de la hipòtesi que, malgrat l'adopció de polítiques socials i econòmiques d'emergència, els governs poden haver actuat com a administradors de la inestabilitat social, més que com a impulsors d'una transformació estructural. Això comporta formular la següent pregunta de recerca: Fins a quin punt els estats del benestar d'Espanya i Itàlia han reduït o reproduït la desigualtat econòmica en el context postpandèmia? A partir d'aquesta qüestió central, s'exploraran tres dimensions analítiques: (1) les respostes polítiques en els indicadors de desigualtat, (2) les limitacions en l'actuació dels estats de benestar durant la pandèmia i (3) les divergències i punts en comú entre les polítiques implementades per ambdós països.

Per assolir aquests objectius, es proposa un disseny de recerca comparativa, centrat en l'anàlisi de dos casos: Espanya i Itàlia, seleccionades pel seu context socioeconòmic similar, la seva adscripció al model mediterrani de benestar i la seva exposició a condicions estructurals comunes (com ara les altes taxes de precarietat). S'utilitzarà una estratègia de comparació entre casos, per tal d'identificar patrons comuns i divergències en el disseny i

l'impacte de les polítiques públiques postpandèmia. Això es basarà en l'anàlisi dades estadístiques, centrant-se en indicadors com l'índex de Gini, la taxa de pobresa i exclusió social (AROPE), la precarietat laboral i la proporció de treballadors pobres.

Cal mencionar que, tot i que aquesta anàlisi no permet establir una relació de causalitat totalment explicativa entre les polítiques públiques i l'evolució dels indicadors de desigualtat, la seva anàlisi paral·lela proporciona una aproximació rellevant per valorar fins a quin punt aquestes polítiques han influït en la gestió de la desigualtat. A més, entendre com es mouen aquests indicadors en relació amb les decisions polítiques pot obrir la porta a futures anàlisis més sobre l'eficiència i l'impacte real de les polítiques socials aplicades.

Finalment, l'estructura del treball s'organitza en quatre grans blocs. El primer bloc consta de la introducció, que planteja la pregunta de recerca, la justificació i el marc metodològic. El segon bloc desenvolupa el marc teòric, amb una revisió dels models d'estat del benestar i la conceptualització de desigualtat econòmica. El tercer bloc conté l'anàlisi comparativa i es divideix en tres apartats: en primer lloc, es presenta el context i la cronologia de la pandèmia; en segon lloc, s'analitzen els principals factors que han limitat l'actuació dels estats de benestar; i, finalment, es discuteixen els resultats de manera comparada, destacant les divergències i punts en comú entre Espanya i Itàlia. Per últim, el quart bloc presenta les conclusions, on es discuteix si les polítiques han estat transformadores o si han contribuït únicament a gestionar temporalment la desigualtat econòmica.

2. Conceptualització de la desigualtat econòmica i l'estat del benestar

2.1. Definicions i Dimensions de la Desigualtat Econòmica

La desigualtat econòmica és un concepte central en l'anàlisi de les societats contemporànies i fa referència a la distribució desigual dels recursos econòmics entre els individus o grups dins d'una societat. Aquesta desigualtat es pot manifestar en diverses formes, incloent-hi la diferència en ingressos, riquesa, accés a serveis bàsics i oportunitats econòmiques.

Una de les definicions clàssiques la proporciona Anthony B. Atkinson (2015), qui entén la desigualtat econòmica com “les diferències en les condicions econòmiques entre persones o grups, particularment pel que fa als ingressos i a la riquesa acumulada”. A més, segons

Atkinson (2015), la desigualtat econòmica no només reflecteix diferències materials, sinó que també incideix en la participació social, la cohesió i la justícia econòmica. Aquesta visió és compartida per institucions com l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE), que considera la desigualtat com un fenomen estructural que afecta el benestar social i la cohesió social (OECD, 2015).

Les principals dimensions de la desigualtat econòmica poden agrupar-se en diverses categories interrelacionades que no només reflecteixen la distribució de recursos econòmics, sinó també les oportunitats i condicions de vida associades a aquests. El *World Inequality Report 2022* (Chancel et al., 2022) ofereix una anàlisi global i integral d'aquestes dimensions, aportant una base sòlida per a la seva conceptualització.

La desigualtat de renda és la dimensió més habitualment analitzada i constitueix un indicador clau per avaluar la distribució dels guanys econòmics entre la població. Aquesta fa referència a la distribució dels ingressos entre individus o llars, tant pel que fa als salaris com a altres fonts com rendiments del capital o prestacions socials. Segons el *World Inequality Report 2022* (Chancel et al., 2022), el 10% més ric de la població mundial acumula més del 50% dels ingressos globals, mentre que el 50% més pobre n'obté només el 8%. Aquestes dades reflecteixen una elevada concentració de renda i posen en qüestió la capacitat redistributiva de molts sistemes econòmics. Per la seva mesura, s'utilitzen indicadors com el coeficient de Gini o els percentils de distribució.

Per altra banda, la desigualtat d'oportunitats fa referència a les diferències en l'accés a serveis i recursos fonamentals com l'educació, la salut o el mercat laboral. El *World Social Report 2020* de les Nacions Unides (United Nations, 2020) remarca que les condicions socioeconòmiques de naixement continuen determinant les oportunitats al llarg de la vida i consolidant la transmissió intergeneracional de la pobresa. Altres dimensions com la desigualtat de riquesa, la territorial i la interseccional també són rellevants, però no es consideren pertinents en el marc d'aquest estudi.

Així doncs, la conceptualització de la desigualtat econòmica resulta clau per valorar el paper redistributiu de l'estat del benestar i les polítiques públiques associades.

2.2. Teories sobre l'estat del benestar

2.2.1. Models d'estat del benestar (Esping-Andersen)

Entendre l'estat del benestar és fonamental per a l'anàlisi del seu impacte en la desigualtat econòmica. Així doncs, aquesta secció ofereix una base conceptual per a l'estat del benestar, basant-se principalment en les contribucions teòriques d'Esping-Andersen, que segueix sent un dels autors més influents en l'economia política comparada contemporània.

2.2.1.1. Què és l'estat del benestar?

L'estat del benestar sovint s'entén com una estructura governamental compromesa amb la protecció i la promoció del benestar econòmic i social dels seus ciutadans. Tanmateix, Esping-Andersen (1990) argumenta que definicions tan àmplies són insuficients per a la precisió analítica. Critica la tendència a equiparar els estats del benestar amb els nivells de despesa social, assenyalant que els nivells de despesa poden reflectir l'estructura econòmica¹, la composició demogràfica o l'atur més que la profunditat del compromís amb el benestar.

En lloc d'això, Esping-Andersen proposa que una definició més precisa de l'estat del benestar hauria d'emfatitzar la institucionalització dels drets socials i el grau de desmercantilització. Així doncs, l'autor argumenta que l'estat del benestar hauria de basar-se a garantir els drets dels individus, independentment del seu rendiment al mercat (Esping-Andersen, 1990, pp. 21–22). La desmercantilització fa referència al grau en què les persones poden mantenir un nivell de vida socialment acceptable independentment de les forces del mercat, especialment del treball assalariat (Esping-Andersen, 1990, p. 22).

A més, Esping-Andersen destaca que no és només la presència de prestacions el que determina el caràcter del benestar d'un estat, sinó la naturalesa d'aquestes prestacions. Les prestacions universals, generoses i incondicionals són més desmercantilitzadores que no pas les assistències residuals o condicionades per recursos, les quals tendeixen a estigmatitzar els beneficiaris i reforçar la dependència del mercat (Esping-Andersen, 1990, pp. 23–24).

¹ Per exemple, la despesa social pot augmentar durant períodes de recessió econòmica a causa dels estabilitzadors automàtics, fins i tot en absència d'una expansió de les polítiques.

2.2.1.2. L'estat del benestar com a sistema d'estratificació

A més de protegir els individus dels riscos del mercat, els estats del benestar també funcionen com a sistemes d'estratificació social. Esping-Andersen (1990) critica el supòsit que els estats del benestar promouen inherentment la igualtat, i argumenta, en canvi, que el seu disseny institucional pot reforçar o alterar les estructures de classe. Tal com assenyala: "L'estat del benestar no és només un mecanisme que intervé, i possiblement corregeix, l'estructura de la desigualtat; és, per si mateix, un sistema d'estratificació². És una força activa en l'organització de les relacions socials". (Esping-Andersen, 1990, p. 23).

2.2.1.3. Tipologies dels règims de l'estat del benestar

Esping-Andersen proposa una tipologia que reflecteix la diversitat institucional dels estats del benestar. En comptes de definir la provisió de benestar com una escala lineal, identifica tres règims de benestar diferenciats, cadascun reflectint unes tradicions històriques, valors culturals i lògiques institucionals pròpies. Aquests són el model liberal, el conservador (o corporativista) i el socialdemòcrata.

El **règim liberal** es caracteritza per l'assistència condicionada als recursos, prestacions universals modestes i una forta dependència de la provisió privada. Arrelat en el pensament econòmic liberal clàssic, aquest règim minimitza la desmercantilització i generalment reserva el suport públic per als pobres, reforçant la divisió entre els grups dependents de l'estat i els ciutadans integrats en el mercat. Com a resultat, el benestar queda estigmatitzat i la desigualtat persisteix tant per la redistribució limitada com per l'estratificació de l'accés a les prestacions.

Pel que fa a l'Europa continental, aquests països han desenvolupat **règims conservadors** o corporativistes. Aquests sistemes estan històricament influenciats per la doctrina social catòlica i pel llegat de les estructures corporativistes estatals. La prestació de benestar tendeix a preservar les diferències d'estatus vinculant les prestacions a categories ocupacionals i rols familiars. L'estat té un paper central en la provisió de l'assegurança social, però ho fa d'una manera que reforça les jerarquies tradicionals; particularment a través del privilegi atorgat als homes (sustentadors la família) i la marginació del treball femení. La redistribució és limitada

² Per exemple, segons Esping-Andersen, els sistemes de seguretat social bismarckians a Alemanya i Àustria van ser dissenyats intencionadament per reforçar les jerarquies ocupacionals, amb prestacions diferenciades segons la situació laboral (Esping-Andersen, 1990, pàg. 24-25).

perquè els beneficis socials reflecteixen (més que no es corregeixen) les desigualtats del mercat laboral.

Per contra, el **règim socialdemòcrata**, desenvolupat plenament als països nòrdics, promou l'universalisme, la igualtat i alts nivells de desmercantilització. En aquest cas, les polítiques socials estan dissenyades per garantir prestacions d'alta qualitat a tothom, independentment de la classe social o de la condició laboral. A diferència del model liberal, que segmenta la població, o del model corporativista, que conserva les distincions d'estatus, l'enfocament socialdemòcrata integra els ciutadans en un sistema unificat. Esping-Andersen destaca que aquest règim no es conforma amb alleujar la pobresa, sinó que busca elevar totes les persones a un estàndard comú de benestar, fomentant així tant la solidaritat com la igualtat (Esping-Andersen, 1990, pp. 27–28). A més, aquest règim sovint inclou polítiques de suport, amb l'objectiu de reduir la dependència tant del mercat com de la família.

Tot i que aquestes tipologies són tipus ideals i pocs països les representen en estat pur, continuen sent rellevants analíticament. La majoria dels estats del benestar actuals presenten característiques híbrides.

2.2.2. El model mediterrani de benestar

El model de benestar Mediterrani, també conegut com a model del Sud d'Europa, es configura com una quarta variant dins la tipologia clàssica dels règims de benestar proposada per Esping-Andersen (1990). Aquesta tipologia va ser ampliada per autors posteriors per tal d'incloure les especificitats dels països del sud d'Europa (Espanya, Itàlia, Grècia i Portugal), que presentaven característiques comunes que els distingien dels tres models originals. En aquest context, Maurizio Ferrera³ (1996) va proposar el concepte de “Southern European Welfare State” com una categoria diferenciada.

Un dels trets definidors d'aquest model és la dualitat del mercat laboral. Els països mediterranis han desenvolupat sistemes amb una forta segmentació entre treballadors protegits (principalment homes amb contractes indefinits en el sector públic o grans empreses) i col·lectius precaris (joves, dones, immigrants), que es troben en situacions de temporalitat, salaris baixos i feble cobertura social. Aquestes desigualtats (anomenada com la

³ Maurizio Ferrera va ser un dels primers autors a identificar sistemàticament els trets institucionals i polítics específics que distingeixen els estats del benestar del sud d'Europa dels seus homòlegs continentals.

bretxa entre "insiders" i "outsiders") es traslladen al sistema de protecció social, que garanteix prestacions generoses als grups privilegiats, mentre deixa desprotegits segments com joves, aturats de llarga durada o treballadors informals. Segons Marí-Klose i Moreno-Fuentes (2013), aquest és el resultat d'un marc legislatiu estricte⁴ heretat de períodes autoritaris, i d'una entrada tardana a les polítiques de compensació per desocupació. A diferència d'altres països europeus, els països del sud van experimentar un procés de modernització lent, situat en un context d'institucions democràtiques fràgils. Això va donar lloc a un marc legislatiu conflictiu, generant "tensions i ineficiències persistents" en la interacció entre les polítiques de benestar, laborals i familiars (Marí-Klose i Moreno-Fuentes, 2013, p. 477).

A més, és important subratllar el paper central de la família com a institució principal de benestar. Una de les característiques del model mediterrani és la seva dependència del familisme, una lògica de benestar en què la família, i no l'Estat, assumeix la responsabilitat principal en la provisió de cures i suport econòmic. Aquesta dinàmica, arrelada tant en la tradició cultural com en la doctrina social catòlica, té implicacions polítiques significatives. Tal com assenyalen Andreotti et al. (2001), la intervenció pública només es produeix quan el suport familiar falla, reforçant així un model de subsidiarietat passiva. Com a conseqüència, la inversió pública en serveis socials és limitada, especialment en comparació amb els règims socialdemòcrates del nord d'Europa.

Aquesta estructura es veu reforçada per la capacitat limitada de l'Estat per implementar i coordinar programes de benestar inclusius. Malgrat l'augment de la despesa en les darreres dècades, la intervenció estatal als països del sud d'Europa continua sent desigual i reactiva. La despesa social es concentra majoritàriament en pensions, mentre que la inversió en assistència social, polítiques d'activació laboral o suport a les famílies és comparativament mínima (Andreotti et al., 2001, pp. 45–46).

Tot i que en les darreres dècades ha augmentat certa diferenciació entre els països del sud d'Europa (especialment sota les pressions de la integració europea, l'austeritat posterior al

⁴ Durant els seus processos d'industrialització, els països del sud d'Europa van implementar règims laborals altament protectors, especialment en contra l'acomiadament de treballadors de sectors crucials de l'economia (és a dir, administració pública, grans indústries, etc.). Aquesta legislació estricta sobre la protecció de l'ocupació és un llegat de les ideologies autoritàries i del lent desenvolupament dels sistemes de prestació per desocupació (introduïts completament només a la dècada de 1980). S'ha argumentat que els governs democràtics de la dècada de 1970 i principis de la de 1980 es van abstenir de desmantellar la legislació laboral heretada, per por a la possible agitació social que podria desestabilitzar la transició cap a un nou règim polític (Karamessini 2008).

2008 i la pandèmia COVID), el model de benestar mediterrani continua sent útil analíticament per entendre la intersecció de la política de benestar i la desigualtat econòmica al sud d'Europa.

3. Context i cronologia de la pandèmia

3.1. L'evolució de l'estat del benestar: Desigualtats Estructurals a Espanya i Itàlia Abans de la Pandèmia

El context socioeconòmic d'Espanya i Itàlia abans de la pandèmia ja presentava un panorama marcat per desigualtats estructurals. Després de la crisi financera de 2008, ambdós països van iniciar un període de recuperació que es va traduir en una millora econòmica, sostinguda entre el 2014 i el 2019. No obstant això, els indicadors socials continuaven reflectint una distribució desigual dels beneficis, deixant exclosa una part de la població (especialment els col·lectius més vulnerables).

En el cas espanyol, un dels factors centrals d'aquesta desigualtat estructural era el mercat laboral. Tot i la reducció de l'atur, que va passar del 26,9% el 2013 al 14,1% el 2019, la recuperació es va fonamentar en l'ocupació precària. L'any 2019 Espanya liderava la taxa de temporalitat a la UE, amb un 25,8% dels treballadors amb contractes temporals (Eurostat, 2024e), i un percentatge considerable de contractes a temps parcial. Per altra banda, la pobresa laboral també era una realitat estructural: el 12,8% dels treballadors es trobaven per sota del llindar de la pobresa el 2019 (Eurostat, 2024f). Aquesta dada revela que el treball, en si mateix, no garantia condicions de vida dignes.

A més, l'augment del deute públic i les polítiques d'austeritat imposades per la Unió Europea van portar a retallades en protecció social, particularment en aquells programes recents adreçats als nous riscos socials. Tot i els intents reformadors, les polítiques més innovadores van ser les primeres a patir retallades, mentre es van mantenir les prestacions contributives tradicionals (Marí-Klose & Moreno-Fuentes, 2013, p. 484–486). Això demostra una cobertura desigual del sistema de prestacions socials i una capacitat limitada de les polítiques redistributives per reduir les desigualtats.

Similarment, Itàlia mostrava patrons molt similars. Tot i tenir una taxa d'atur inferior a l'espanyola, la dualització del mercat laboral era també una característica destacada. El pes del treball temporal i a temps parcial era especialment alt entre els joves i les dones del sud d'Itàlia, una regió amb nivells històrics de desocupació estructural. La pobresa laboral era

també una preocupació creixent: segons Eurostat (2024f), durant el 2019, l'11,8% dels treballadors italians es trobaven en risc de pobresa, una xifra molt propera a la d'Espanya. A més, l'elevada segmentació territorial dels serveis socials a Itàlia generava desigualtats entre el nord i el sud, amb diferències notables en l'accés i qualitat de les prestacions (Moreno, 2011).

Les polítiques d'austeritat també van comportar retallades importants en la protecció social italiana, especialment en les iniciatives més recents adreçades als nous riscos socials, com les polítiques de família o inclusió activa. Tot i la creació del *Reddito di Inclusione*⁵ el 2017, la seva cobertura inicial va ser limitada i insuficient per garantir una xarxa de seguretat universal (Baldini et al., 2018). Mentrestant, les prestacions contributives com les pensions van continuar absorbint la major part dels recursos socials, consolidant un model amb baixa capacitat redistributiva.

Aquestes polítiques de retallades van reduir l'abast i la qualitat de molts serveis públics, i van erosionar la capacitat del model de benestar mediterrani per fer front als nous riscos socials (com la precarietat laboral, l'envelliment de la població o les desigualtats intergeneracionals). Així doncs, malgrat els intents d'innovació, l'estat del benestar a Espanya i Itàlia continuava mostrant una forta dependència del rol de les famílies com a principal amortidor social, especialment davant de les limitacions estructurals dels sistemes públics.

3.2. La Pandèmia de la COVID-19 com a catalitzador de la desigualtat: Impactes Socioeconòmics a Espanya i Itàlia

A Espanya i Itàlia, la pandèmia de la COVID-19 va evidenciar i amplificar les fractures socials preexistents, agreujant la desigualtat econòmica que ja presentaven nivells significatius abans de l'emergència sanitària.

A Espanya, la paralització sobtada de sectors com el turisme, el comerç i l'hostaleria va provocar una caiguda dràstica dels ingressos en àmplies capes de la població activa, que es va traduir en un deteriorament dels principals indicadors socioeconòmics. La taxa d'atur va augmentar fins al 16,4 % durant el tercer trimestre del 2020 (Eurostat, 2024g), amb una pèrdua de prop de 600.000 llocs de treball respecte a l'any anterior (INE, 2020). Segons

⁵ Una prestació econòmica introduïda a Itàlia el 2017 per combatre la pobresa i l'exclusió social, adreçada a llars amb baixos ingressos.

dades de CaixaBank Research (2020), entre febrer i abril de 2020 es va produir un augment sobtat de persones amb ingressos per sota de l'IPREM⁶, indicant un creixement immediat de la pobresa i una forta tensió sobre els indicadors distributius com l'índex de Gini.

Curiosament, l'elevada taxa de temporalitat laboral (una de les més altes de la Unió Europea) va disminuir lleugerament, ja que la destrucció d'ocupació va afectar sobretot els contractes de curta durada, accentuant la dualitat del mercat de treball. Segons l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB, 2020), el tancament d'activitats durant els primers mesos de la pandèmia va provocar una pèrdua d'ingressos que va revertir els avenços en reducció de la pobresa iniciada després de la crisi financera de 2008.

A Itàlia, la situació va ser similar en molts aspectes. L'impacte de la pandèmia es va concentrar en les regions del nord, però les conseqüències econòmiques es van estendre per tot el territori. L'alt nivell d'informalitat laboral, especialment al sud d'Itàlia, i la presència massiva de petites empreses van fer que moltes persones quedessin exposades a una pèrdua sobtada d'ingressos. Segons el Banc d'Itàlia (2021), les llars amb menys capacitat d'estalvi i amb treballadors informals van ser les que van patir més intensament la crisi econòmica derivada de la COVID-19. L'efecte es va manifestar en un augment dels índexs de pobresa i en una major polarització dels ingressos.

L'Oficina d'Estadística Italiana va informar que el nombre de persones en situació de pobresa absoluta a Itàlia va superar els cinc milions el 2020, la xifra més alta des que es recullen dades comparables (ISTAT, 2021). Aquesta tendència es va veure reforçada pel tancament d'activitats econòmiques i per la dificultat d'accés a mitjans digitals o recursos educatius, cosa que va afectar especialment infants i joves en entorns desfavorits, generant desigualtats addicionals a llarg termini.

En ambdós països, la pandèmia no només va provocar una crisi econòmica conjuntural, sinó que va intensificar la desigualtat. L'augment de la pobresa, la inestabilitat laboral i la precarització mostren les conseqüències de la crisi sanitària sobre l'estructura social i econòmica.

⁶ L'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples és un índex de referència utilitzat a Espanya des de l'any 2004 per calcular el llindar econòmic per accedir a determinades ajudes públiques, subvencions i prestacions socials.

3.3. Polítiques públiques implementades durant el període de postpandèmia (2020 - 2022)

Durant la pandèmia de la COVID-19, Espanya i Itàlia van posar en marxa diverses polítiques públiques amb l'objectiu de mitigar les desigualtats econòmiques accentuades per la crisi sanitària i econòmica. A Espanya, es va aprovar l'estat d'emergència mitjançant el Reial decret 463/2020, de 14 de març, que permetia al govern limitar la llibertat de circulació, intervenir l'activitat econòmica i centralitzar la resposta sanitària (BOE, 2020a). Això va comportar mesures estrictes com el confinament domiciliari obligatori, el tancament temporal d'activitats no essencials i restriccions severes a la mobilitat, impactant directament sobre l'ocupació i els ingressos familiars.

Per pal·liar aquests efectes, el govern espanyol va implementar els Expedients de Regulació Temporal d'Ocupació (ERTO), que protegien temporalment els llocs de treball i asseguraven prestacions d'atur, arribant a beneficiar més de 3,1 milions de treballadors en el moment més crític (AS, 2020). També es va introduir l'Ingrés Mínim Vital (IMV) al maig de 2020, una prestació destinada a garantir uns ingressos mínims a les llars en situació de vulnerabilitat econòmica, amb un impacte inicial sobre 850.000 llars (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020). Aquesta política tenia per objectiu reduir la pobresa i promoure una major inclusió social. A més, es van aprovar moratòries en el pagament d'hipoteques per col·lectius vulnerables i subsidis extraordinaris per a empleades de la llar i treballadors temporals.

L'any 2021 va suposar una transició cap a la recuperació. Es va iniciar la implementació del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR), finançat amb fons europeus Next Generation EU i aprovat el juliol de 2021. Aquest preveia inversions de més de 69.500 milions d'euros centrades en la modernització digital, la transició ecològica i la cohesió social (Gobierno de España, 2021). També es van continuar adaptant els ERTO, es va prorrogar la protecció social associada, i es van aprovar subvencions per a habitatge social, rehabilitació energètica i fons per a la contractació de joves i aturats de llarga durada.

Durant el 2022, Espanya va aprovar una nova reforma laboral mitjançant el Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre, amb l'objectiu de reduir la temporalitat estructural del mercat de treball. Aquesta reforma va limitar els contractes temporals i va establir incentius a la contractació indefinida, especialment en sectors com l'hostaleria i el camp (Ministerio de

Trabajo y Economía Social, 2022). També es van implementar ajudes específiques per pal·liar l'impacte de la inflació sobre els col·lectius vulnerables, com el Bo Social elèctric i subsidis a famílies amb ingressos baixos (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022).

A Itàlia, el Consell de Ministres va declarar l'estat d'emergència el 31 de gener de 2020 (Gazzetta Ufficiale, 2020), amb mesures com confinaments parcials, tancament de comerços, escoles i suspensió d'activitats no essencials. L'impacte econòmic va ser considerable, amb un augment de l'atur fins al 10,9% el tercer trimestre del 2020, la xifra més alta del període (Eurostat, 2024). Davant aquest escenari, el govern italià va reforçar la Renda de Ciutadania (Reddito di Cittadinanza) per proporcionar suport a les llars més afectades per la crisi econòmica (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021). També es van activar subsidis extraordinaris, com el "Bonus 600 euro⁷" per a autònoms i treballadors desprotegits (INPS, 2020), i una "indemnització extraordinària per lloguers" (Contributo straordinario affitti) per a famílies amb pèrdues d'ingressos. A més, es va facilitar l'accés a bancs d'aliments gestionats per entitats públiques i ONG amb suport estatal.

L'any 2021 es va posar en marxa el Pla Nacional de Recuperació i Resiliència (PNRR), també finançat pels fons europeus Next Generation EU. El pla, amb una dotació de 191.500 milions d'euros, va impulsar reformes en el mercat laboral, la digitalització i la lluita contra les desigualtats regionals (Governo Italiano, 2021). Incloïa mesures de suport a la contractació juvenil, igualtat de gènere i inversions en educació i sanitat.

Durant el 2022, a més de començar a reduir l'abast de la Renda de Ciutadania, es van impulsar mesures com l'*Assegno Unico Universale*, una prestació econòmica mensual per a famílies amb fills, destinada a combatre la pobresa infantil i promoure la conciliació familiar i laboral (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2022a). També es van destinar fons per subvencionar el cost energètic de les llars més vulnerables a través del *Fondo Sociale per l'Energia*, i es van reforçar les polítiques actives d'ocupació amb el Pla GOL: *Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori* (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2022b), una de les mesures clau del PNRR.

⁷ Introduïda a través del "Decreto Cura Italia" (Decret llei núm. 18 de 17 de març de 2020). Consistia en una ajuda econòmica única de 600 euros, dirigida a treballadors autònoms, treballadors del sector agrícola i del sector d'entreteniment que havien vist interrompuda o reduïda dràsticament la seva activitat a conseqüència del confinament i la suspensió d'activitats.

Durant el període analitzat es van adoptar una gran quantitat de mesures addicionals, moltes de les quals amb caràcter puntual o adreçades a sectors específics com la cultura, el turisme o l'agricultura. Tot i això, les polítiques esmentades són les respostes institucionals més rellevants en el context de la pandèmia, i constitueixen una base fonamental per a l'anàlisi del paper de l'estat de benestar com a mediador de la desigualtat econòmica.

4. Respostes polítiques en els indicadors de desigualtat (2019-2023)

Indicadors de desigualtat econòmica: ESPANYA					
Any	2019	2020	2021	2022	2023 ⁸
Índex de Gini	33	32,1	33	32	31,5
Ràtio S80/S20	5,94	5,77	6,19	5,63	5,50
AROPE (%)	26,2	27	27,8	26	26,5
Taxa d'atur (%)	14,1	15,5	14,9	13	12,2
Contractes temporals (%)	25,8	23,8	24,9	21	16,9
Treballadors pobres (%)	12,8	11,8	12,7	11,8	11,3

Font: Elaboració pròpia basada en dades de l'Eurostat (2024 a-f)

Indicadors de desigualtat econòmica: ITÀLIA					
Any	2019	2020	2021	2022	2023
Índex de Gini	32,8	32,5	32,9	32,7	31,5
Ràtio S80/S20	6,01	5,76	5,86	5,62	5,27
AROPE (%)	24,6	24,9	25,2	24,2	22,8
Taxa d'atur (%)	9,9	9,3	9,5	8,1	7,7
Contractes temporals (%)	16,7	14,9	16,3	16,5	15,7
Treballadors	11,8	10,8	11,7	11,5	9,9

⁸ Malgrat que l'anàlisi d'aquest treball se centra principalment en les polítiques públiques implementades durant el període 2020-2022, s'ha inclòs una columna amb dades corresponents a l'any 2023 per oferir una visió més àmplia de l'evolució dels indicadors de desigualtat econòmica.

pobres (%)					
------------	--	--	--	--	--

Font: Elaboració pròpia basada en dades de l'Eurostat (2024 a-f)

Indicadors de desigualtat econòmica: UNIÓ EUROPEA					
Any	2019	2020	2021	2022	2023
Índex de Gini	30,2	30	30,2	29,6	29,6
Ràtio S80/S20	4,99	4,89	4,99	4,73	4,72
AROPE (%)	21,1	21,5	21,7	21,6	21,3
Taxa d'atur (%)	6,8	7,2	7,1	6,2	6,1
Contractes temporals (%)	14,2	12,9	13	12,9	12,3
Treballadors pobres (%)	9	8,8	8,9	8,5	8,3

Font: Elaboració pròpia basada en dades de l'Eurostat (2024 a-f)

En aquest apartat s'analitzarà l'evolució dels principals indicadors de desigualtat a Espanya i Itàlia en paral·lel a les polítiques públiques implementades durant la pandèmia. Tot i que no es pot establir una relació de causalitat directa, aquesta anàlisi permet aproximar l'impacte d'aquestes polítiques sobre les tendències observades.

Els indicadors com l'índex de Gini, la ràtio S80/S20, la taxa AROPE i la taxa d'atur mostren tendències que poden vincular-se amb les respostes institucionals. A Espanya, l'establiment dels ERTO i la implementació de l'Ingrés Mínim Vital el 2020 van ajudar a esmorteir l'impacte social inicial de la crisi. Això es va traduir en una estabilització o lleugera millora dels indicadors de desigualtat malgrat l'augment de l'atur. De manera similar, Itàlia va reforçar el *Reddito di Cittadinanza* i va desplegar subsidis com el *Bonus 600 euro*, amb efectes redistributius visibles, especialment entre els col·lectius més vulnerables.

Amb el pas del temps, les polítiques van prendre rellevància. La reforma laboral espanyola de 2022, per exemple, va tenir un efecte clar sobre la reducció de la temporalitat, que va passar del 24,9% al 16,9% en dos anys. Aquesta estabilització del mercat laboral ha estat clau per reduir la desigualtat, com reflecteix la baixada de l'índex de Gini i la millora de la taxa AROPE.

A Itàlia, l'aplicació del Pla Nacional de Recuperació i Resiliència (PNRR), combinada amb l'*Assegno Unico Universale* per a famílies amb fills, va permetre ampliar la cobertura social. Aquests instruments van tenir un efecte visible en la reducció progressiva de la taxa d'atur i en la millora dels indicadors de pobresa. La taxa de treballadors pobres, per exemple, es va reduir de l'11,7% al 9,9% entre 2021 i 2023.

Tanmateix, tot i la seva eficàcia per contenir els efectes més immediats de la crisi, aquestes polítiques no han estat suficients per abordar de manera estructural la desigualtat econòmica, que persisteixen com un repte pendent per a Espanya i Itàlia.

5. **Anàlisi comparativa de la gestió de la pandèmia i el seu efecte sobre la desigualtat econòmica:** *Què va influir en l'actuació dels estats de benestar durant la pandèmia?*

La pandèmia de la COVID-19 va tenir un impacte especialment profund en les economies d'Espanya i Itàlia, dues de les més afectades d'Europa tant en termes sanitaris com socials. Aquesta vulnerabilitat respon, en part, a la forta dependència d'aquests països del mercat laboral, amb un pes elevat de sectors com la indústria, el comerç i, especialment, el turisme⁹. La impossibilitat de traslladar l'activitat a entorns digitals va provocar una forta destrucció d'ocupació, amb conseqüències greus sobre les rendes més baixes. En aquest context, l'actuació dels estats de benestar va resultar clau per esmorteir l'impacte de la crisi. No obstant això, diversos factors van influenciar l'efectivitat de les polítiques socials en reduir les desigualtats econòmiques. A continuació, s'analitzen els principals factors que van condicionar la capacitat d'aquests sistemes per gestionar la desigualtat econòmica durant la pandèmia.

5.1. Capacitat redistributiva i límits de la despesa social

Durant la primera onada de la pandèmia, es van implementar mesures dirigides a atenuar els efectes negatius sobre la població. Espanya i Itàlia van convergir en la seva estratègia, basant-se en subsidis salarials, ajuts a treballadors afectats per la destrucció de llocs de feina, ampliació del suport a l'atur, prestacions extraordinàries per a autònoms i ajudes a famílies amb infants (Moreira et al., 2021). Tot i això, cal destacar que la capacitat d'aquestes

⁹ Àmbits menys adaptables al teletreball i amb una alta concentració de treballadors precaris o temporals, fet que augmenta els costos socials i econòmics del confinament.

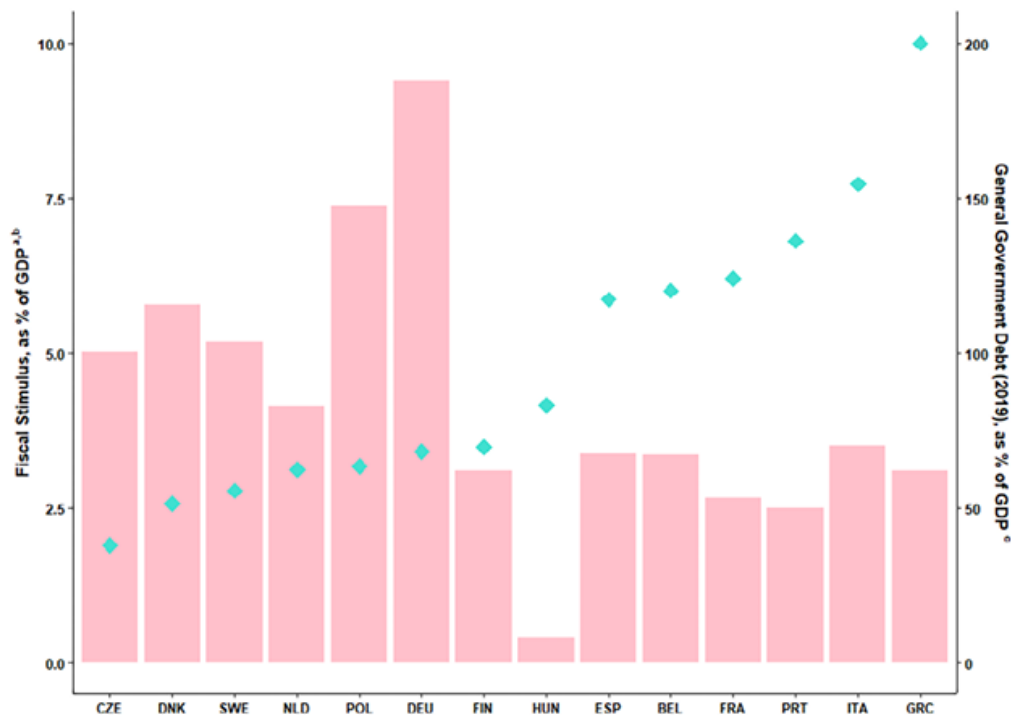
polítiques socials van estar profundament limitades per la situació fiscal i deute públic d'aquests països, agreujada després de la crisi financera de 2008.

Tant Espanya com Itàlia presentaven un alt nivell de deute públic (96% i 135% del PIB respectivament l'any 2019), cosa que va limitar l'abast de les polítiques socials davant la crisi (Moreira et al., 2021). Malgrat els esforços, el volum i durada d'aquestes mesures va ser clarament inferior al d'altres països europeus amb més marge fiscal, com Alemanya o Dinamarca que van poder desplegar mecanismes de suport més amplis i persistents en el temps (Odendahl & Springford, 2020).

A més, aquests països es troben històricament per sota de la mitjana de la UE en despesa social. L'any 2019, la despesa en protecció social representava el 23,95% del PIB a Espanya i el 27,3% a Itàlia, davant del 30,24% a Finlàndia o el 31,81% a Dinamarca (Eurostat, 2019). A més, una part significativa d'aquesta despesa es concentra en pensions, deixant menys marge per a polítiques actives d'ocupació, habitatge o lluita contra la pobresa

En el següent gràfic s'observa com els països amb menor deute públic, com Alemanya (DEU), Països Baixos (NLD) o Finlàndia (FIN), van poder aplicar estímuls fiscals molt superiors (fins a un 10% del PIB en el cas alemany) en resposta a la crisi de la COVID-19. En canvi, països amb un alt endeutament com Espanya (ESP) o Itàlia (ITA), tot i estar entre els més afectats per la pandèmia, van tenir un marge molt més reduït per a la despesa d'emergència, amb estímuls fiscals inferiors al 4% del PIB.

Figura 1: Resposta fiscal a la COVID-19 en relació amb el deute públic



Font: Extret de Moreira et al. (2021). *In the eye of the storm...again! Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe. Social Policy & Administration, 55(2), 339–357.*

Aquesta correlació negativa entre endeutament i estímul fiscal posa de manifest com les condicions macroeconòmiques van condicionar directament la capacitat de desplegar mesures redistributives. Això explica per què, malgrat una afectació social profunda, els governs del sud d'Europa no van poder oferir respostes similars en volum ni en durada a les del centre i nord del continent.

5.2. Els fons europeus com a oportunitat per combatre la desigualtat

Davant l'impacte econòmic i social de la pandèmia, la Unió Europea va aprovar el juliol de 2020 el paquet de recuperació NextGenerationEU (NGEU), un instrument extraordinari dotat amb 750.000 milions d'euros. L'objectiu era impulsar la recuperació post-COVID mitjançant ajudes i préstecs per finançar reformes estructurals¹⁰.

A la següent taula es poden observar les mesures destinades a enfortir la resiliència econòmica i social dels països del sud d'Europa, enumerades amb les seves respectives

¹⁰ Especialment en àmbits com la digitalització, la transició verda, la cohesió social i la resiliència institucional

assignacions. Es pot identificar una línia de preocupació comuna pel que fa a les polítiques laborals i d'ocupació, així com a la lluita contra la desigualtat social (Casquilho-Martins i Belchior-Rocha, 2022).

Figura 2: Finançament del Next Generation EU per a Grècia, Espanya, Itàlia i Portugal

Country/Measures		(EUR—Millions)
Greece	Total	30,500
	Key measures to reinforce economic and social resilience	
	Support for private investment	12,700
	Supporting employment and social inclusion	740
	Increasing childcare	159
	Introducing a comprehensive national public health program	254
	Increasing the efficiency of public administration	670
Spain	Total	69,500
	Key measures to reinforce economic and social resilience	
	Transformation of the tourism sector	3400
	Tackling labor market segmentation and modernization of active labor market policies	2400
	Action Plan against youth unemployment:	756
	Vocational training	2000
Italy	Total	191,500
	Key measures to reinforce economic and social resilience	
	Education and labor market	26,000
	Public administration and the justice system	3700
	Enhancing social and territorial cohesion	13,200
	Healthcare, telemedicine and homecare	15,600
Portugal	Total	16,600
	Key measures to reinforce economic and social resilience	
	Supporting program for access to housing	1200
	Youth impulse	130
	Establishment of the Portuguese National Promotional Bank and capitalization of companies	1600

Font: Extret de Casquilho-Martins, I., & Belchior-Rocha, H. (2022). *Responses to COVID-19 Social and Economic Impacts: A Comparative Analysis in Southern European Countries*. Social Sciences, 11(2), 36.

Espanya va rebre 69.500 milions d'euros. Com es pot observar, una part significativa d'aquests recursos es va destinar a qüestions vinculades al mercat laboral, com ara la transformació del sector turístic, la lluita contra la segmentació del mercat laboral), l'ocupació juvenil i la formació professional. Per altra banda, el govern italià, que entre els quatre països té la quantitat més alta assignada (191.500 milions d'euros), va invertir en les àrees d'educació i ocupació, cohesió social i territorial, i atenció sanitària presencial i remota, i en l'administració pública i el sistema judicial (dades extretes de: *Italy and Spain's Recovery and Resilience Plan: Factsheet* publicat per la Comissió Europea, 2021).

A més, a partir de l'anàlisi dels plans de recuperació nacionals¹¹, es pot aprofundir en la naturalesa de les polítiques dissenyades. En el cas d'Espanya, el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (dades extretes de *Spain's Recovery and Resilience Plan: Factsheet*, Comissió Europea, 2021) inclou un conjunt de mesures de protecció social i

¹¹ Els Plans de Recuperació, que formen part del Programa d'Inversió Next Generation EU, tenen com a objectiu fer que la UE sigui més resilient i capaç de respondre als reptes futurs.

laboral centrades, sobretot, en la modernització dels serveis socials i en polítiques d'inclusió. Entre d'altres, el pla inclou ajuts per a persones en situació de vulnerabilitat o exclusió social, com ara la implementació de l'*Ingreso Mínimo Vital*, la reforma del sistema no contributiu i inversions en protecció social per a gent gran, infants i víctimes de violència.

En l'àmbit laboral, el pla espanyol presenta mesures per afrontar els reptes estructurals del mercat de treball com la digitalització, la igualtat de gènere i reformes en el sistema de pensions i cotitzacions a la Seguretat Social.

Pel que fa a Itàlia, el *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (dades extretes de *Italy's Recovery and Resilience Plan: Factsheet*, Comissió Europea, 2021) es pot agrupar tres grans àmbits: política d'ocupació; infraestructures socials, famílies, comunitats i tercer sector; i intervencions especials per a la cohesió territorial (Casquilho-Martins i Belchior-Rocha, 2022). El pla italià destaca per la reforma de les polítiques actives d'ocupació per augmentar-ne l'eficiència, la promoció de la igualtat de gènere i la inversió en la joventut. A través del desenvolupament de competències i la millora de l'ocupabilitat, es busca impulsar el programa de Garantia d'Ocupabilitat dels Treballadors (*Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori*), amb especial atenció als col·lectius vulnerables i exclosos del mercat laboral.

Tant en el cas espanyol com en l'italià, veiem que la major part dels recursos es dirigeixen cap al mercat laboral i la transformació econòmica, reforçant una vegada més la centralitat del treball com a eix del benestar en aquests països. No obstant això, es pot observar un augment destinat a les mesures de protecció social; però, tal com s'ha mencionat prèviament, l'impacte d'aquestes mesures es troba limitat per la situació fiscal que, en comparació amb altres economies europees amb més marge pressupostari, han tingut menys capacitat per impulsar reformes socials.

Així doncs, el pes central continua recaient en mesures orientades a l'activació laboral i al desenvolupament de capital humà, més que en polítiques redistributives directes.

5.3. Fragmentació política i capacitat de resposta institucional

La manca de cohesió política i la fragmentació interna dels governs van jugar un paper clau en la lentitud de la resposta. A Espanya, la coalició entre PSOE i Unidas Podemos, recentment constituïda el gener de 2020, va mostrar tensions internes sobre qüestions com el

confinament, els ERTO i les ajudes a l'habitatge. Aquestes diferències, sumades a la dependència de partits nacionalistes per mantenir la majoria parlamentària, van afavorir una presa de decisions lenta i poc coordinada (Royo, 2020). Tot i que amb el pas dels mesos es va assolir un cert grau de coordinació operativa, les diferències internes es van mantenir i van dificultar una resposta sòlida i articulada davant l'agreujament de la desigualtat.

A Itàlia, el segon govern Conte, format per una coalició entre el Moviment 5 Estrelles, el Partit Democràtic i altres forces, també va experimentar una forta tensió interna. Especialment durant el debat sobre el Pla Nacional de Recuperació i Resiliència (PNRR), fet que va provocar la sortida d'Italia Viva de la coalició i la posterior dimissió de Giuseppe Conte al gener de 2021 (Bull, 2021). Aquesta inestabilitat va desembocar en una crisi de govern el gener de 2021, posant de manifest la dificultat de mantenir estratègies sòlides i sostingudes en un context polític fragmentat.

La formació d'un nou executiu liderat per Mario Draghi, amb el suport d'una àmplia majoria parlamentària i un perfil tècnic, va aportar una estabilitat institucional relativa i una millora en la coordinació de la política econòmica. No obstant això, l'impacte redistributiu de les seves polítiques va ser limitat. Tot i una millor capacitat tècnica de gestió, tal com s'ha vist prèviament, les inversions es van concentrar en àmbits com la digitalització, la transició energètica o la reforma administrativa, amb un impacte directe reduït sobre la desigualtat econòmica a curt termini (Casquilho-Martins & Belchior-Rocha, 2022).

6. Discussió dels resultats

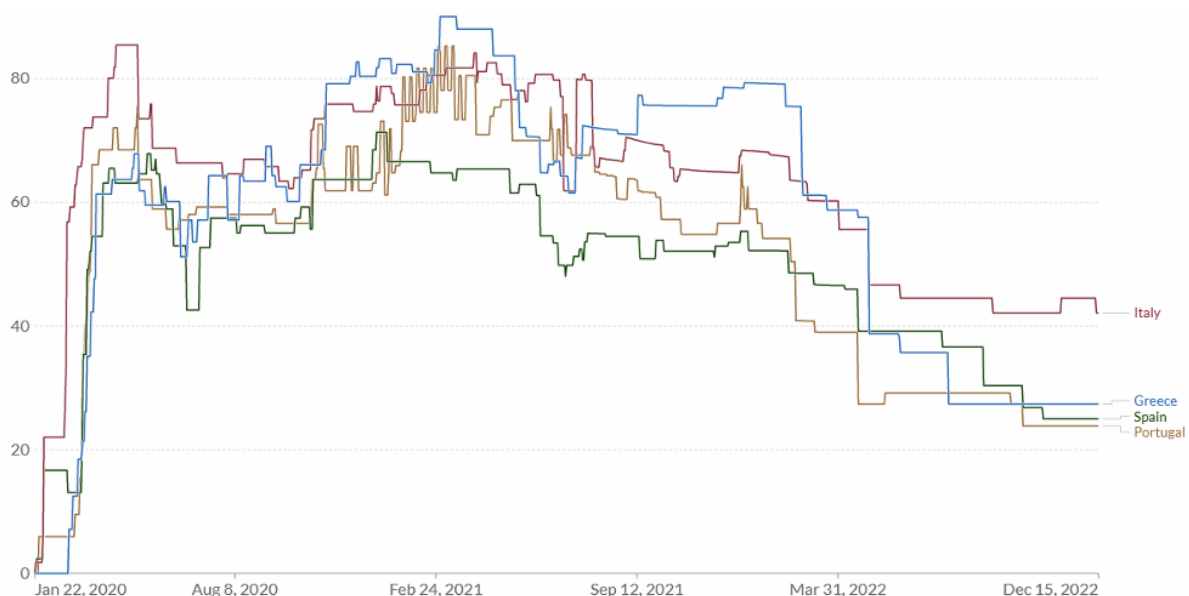
6.1. Espanya vs. Itàlia: Divergències i Punts Comuns en el Disseny i els Resultats de les Polítiques

Espanya i Itàlia van afrontar la pandèmia des d'una posició inicial similar, marcada per diversos factors estructurals compartits. Ambdós països estan caracteritzats per una forta dependència del mercat laboral, una alta taxa de temporalitat, una cobertura social desigual i un estat de benestar poc universalista. A més, arrossegaven des de la crisi financera de 2008 un alt nivell de deute públic i una inversió limitada en serveis socials, fet que condicionava la seva capacitat d'actuació davant un xoc com el de la COVID-19 (Moreira et al., 2021).

Pel que fa a les mesures adoptades, els dos països van implementar respostes similars en el moment inicial: subsidis salarials, ampliació del suport a l'atur, prestacions per a autònoms i

ajudes a famílies amb infants (Casquilho-Martins & Belchior-Rocha, 2022). Tanmateix, la intensitat i abast d'aquestes mesures van variar. Itàlia va adoptar mesures de contenció més estrictes que Espanya, tal com reflecteix l'*Índex de Contenció i Resposta Sanitària a la COVID-19*¹² elaborat per la Universitat d'Oxford. Aquest indicador mostra que entre mitjans de 2020 i el primer trimestre de 2022, Itàlia va mantenir nivells més elevats de restricció, amb mesures com confinaments domiciliaris, limitacions a la mobilitat i tancament d'activitats, mentre que Espanya va aplicar estratègies lleugerament menys severes (Hale et al., 2021). A partir del segon trimestre de 2022, amb la fase de desescalada, els dos països van estabilitzar les seves polítiques, però Itàlia encara es va mantenir per sobre en termes de rigor regulador.

Figura 3: L'indicador "Contenció i resposta sanitària a la COVID-19" en el període 2020-2022



Font: Extret de Tavares, A. I., & Lopes Ferreira, P. (2023). *COVID-19, policies, socio-economic and health effects in Southern European countries*. Springer.

Els plans de recuperació i resiliència reflecteixen també prioritats semblants: reforma del mercat laboral, digitalització, igualtat de gènere i desenvolupament de competències professionals. Tant el pla espanyol com l'italià centren bona part de la inversió en l'activació del mercat de treball i la modernització institucional, però dediquen menys recursos directes a polítiques socials estructurals com l'habitatge, l'atenció a la dependència o el reforç dels

¹² Aquest índex permet mesurar la variació de la resposta institucional davant la crisi (sense avaluar-ne l'eficàcia o l'adequació). Amb valors entre 0 i 100, agrupa diverses mesures com el tancament d'escoles, transport públic i llocs de treball, la cancel·lació d'esdeveniments públics, les restriccions a les reunions socials i a la mobilitat interna, l'obligació de confinament domiciliari, les campanyes d'informació pública, les polítiques de testatge i rastreig, les normes sobre mascaretes i les estratègies de vacunació. Un valor de 0 representa l'absència de mesures, mentre que 100 indica la resposta governamental més estricta possible.

sistemes de prestacions no contributives (European Commission, 2021a, 2021b). Itàlia, amb més recursos totals, cobreix un ventall més ampli d'àrees, però el seu enfocament continua sent més econòmic que redistributiu.

Pel que fa a l'evolució dels indicadors socials, els dos països mostren tendències similars. Tant Espanya com Itàlia van registrar un increment inicial de la desigualtat econòmica i la pobresa durant el 2020, amb una caiguda generalitzada de l'ocupació i un augment de la precarietat. No obstant això, a mesura que les mesures de suport es van desplegar, l'índex de Gini es va estabilitzar o lleugerament reduir gràcies a transferències públiques puntuals (Eurostat, 2024a). Ara bé, la capacitat d'aquestes polítiques per mantenir-se en el temps ha estat desigual. En el cas espanyol, l'*Ingreso Mínimo Vital* ha tingut una implementació limitada en abast i cobertura. A Itàlia, el *Reddito di Cittadinanza* ja existia abans de la pandèmia, però la seva capacitat redistributiva va quedar compromesa per una gestió fragmentada i falta de coordinació amb altres polítiques.

En resum, Espanya i Itàlia partien de problemes estructurals similars i van respondre amb mesures en la mateixa línia, centrades en l'àmbit laboral i d'inclusió. Tot i això, cap dels dos països va aprofitar completament per reforçar els pilars estructurals del seu estat de benestar. L'impacte de les polítiques aplicades sobre els indicadors de desigualtat ha estat moderat i temporal, ja que no s'han abordat de manera estructural les causes profundes de la desigualtat. En conseqüència, Espanya i Itàlia continuen situant-se per sobre de la mitjana europea en indicadors com l'índex de Gini o el risc de pobresa i exclusió social. Això evidencia que les polítiques aplicades han estat més efectives en la contenció immediata de la desigualtat que no pas en la seva transformació estructural a llarg termini.

6.2. Limitacions i factors externs a considerar

Tot i que aquest treball ha centrat l'atenció en l'anàlisi de les polítiques públiques implementades pels governs d'Espanya i Itàlia durant la pandèmia, cal reconèixer que la desigualtat econòmica no és un fenomen determinat exclusivament per l'acció institucional. Hi ha una sèrie de factors externs i estructurals que poden haver influït de manera significativa en les tendències observades i que, per tant, constitueixen limitacions rellevants de l'anàlisi realitzada.

La desigualtat econòmica és un fenomen complex i multidimensional, influït per múltiples variables més enllà de la despesa pública. Durant el període analitzat, factors com la digitalització accelerada, l'augment de la inflació, la crisi de les cadenes de subministrament globals o l'encariment del preu de l'habitatge poden haver tingut un impacte desigual sobre els diferents segments de la població. Així doncs, cal interpretar els resultats d'aquest treball reconeixent que les polítiques públiques són una peça clau, però no única, dins l'engranatge que configura l'evolució de la desigualtat econòmica en el context de la COVID-19.

7. Conclusions

Aquest treball ha tingut com a objectiu analitzar el paper que han tingut els estats de benestar d'Espanya i Itàlia en la gestió de la desigualtat econòmica durant el període posterior a la pandèmia de la COVID-19. S'ha partit de la hipòtesi que, malgrat l'adopció de polítiques socials i econòmiques d'emergència, l'actuació dels governs podria haver-se orientat més a contenir la inestabilitat social que no pas a transformar-ne les causes estructurals. L'anàlisi comparativa entre aquests dos casos, emmarcats dins del model mediterrani, ha permès identificar patrons comuns i diferències en la resposta institucional, així com les limitacions estructurals que condicionen la capacitat redistributiva dels seus respectius estats.

D'aquesta manera, les polítiques implementades durant la pandèmia han estat efectives, principalment, en la contenció de les desigualtats a curt termini, però no han generat un canvi estructural en el model de benestar. Espanya i Itàlia continuen situant-se per sobre de la mitjana europea en indicadors com l'índex de Gini i el risc de pobresa, fet que suggereix que els seus estats de benestar han tendit més a reproduir l'ordre socioeconòmic existent que no pas a reduir de manera sostinguda les desigualtats. A més, els resultats assenyalen que, malgrat alguns avenços, els estats de benestar mediterranis mantenen una orientació centrada en el suport al mercat laboral i una protecció desigual segons l'estatus contributiu. Així doncs, la situació fiscal, la manca de consens polític i la rigidesa institucional han limitat les possibilitats de reforma en un moment de crisi social.

En termes d'impacte, els indicadors de desigualtat reflecteixen una certa estabilització gràcies a les transferències públiques, però no una reducció estructural de les desigualtats. Així doncs, a partir d'aquesta anàlisi, es confirma la hipòtesi inicial: els governs d'Espanya i Itàlia han desplegat mesures útils per gestionar la crisi social derivada de la pandèmia, però no han

actuat com a veritables agents de transformació estructural. En aquest sentit, la seva acció ha contribuït més a estabilitzar que no pas a reconfigurar les condicions que sostenen la desigualtat econòmica.

Per futures investigacions, seria pertinent ampliar la comparació a altres models de benestar per valorar com diferents estructures institucionals responen davant de crisis similars. També seria rellevant incorporar metodologies qualitatives que permetin entendre l'impacte real de les polítiques sobre la població, especialment en relació amb quins col·lectius han estat efectivament coberts i quins n'han quedat exclosos. També caldria explorar les discrepàncies entre el discurs polític i els resultats reals, per identificar possibles desajustos entre les intencions declarades i els efectes redistributius observables.

8. Referències Bibliogràfiques

Administración General del Estado. (2020). Normativa y medidas adoptadas frente a la COVID-19. Gobierno de España.

https://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/Crisis-sanitaria-COVID-19.html

Andreotti, A., García, M., Gómez, A., Hespanha, P., Kazepov, Y., & Mingione, E. (2001). Does a Southern European model exist? *Journal of European Area Studies*, 9(1), 43–62.

<https://doi.org/10.1080/14608460120061948>

Angelici, M., Berta, P., Costa-Font, J., & Turati, G. (2023). Divided We Survive? Multilevel Governance during the COVID-19 Pandemic in Italy and Spain. *Publius: The Journal of Federalism*, 53(2), 227–250. <https://doi.org/10.1093/publius/pjad002>

AS. (2020, 5 de maig). ¿Qué son los ERTE, cuántos hay y cuántos trabajadores están afectados? *Diario AS*. https://as.com/diarioas/2020/05/05/actualidad/1588695277_876757.html

Aspachs, O., Durante, R., Graziano, A., Mestres, J., Montalvo, J. G., & Reynal-Querol, M. (2020). L'impacte de la COVID-19 sobre la desigualtat a Espanya. *Informe Mensual, CaixaBank Research*, 450, 29–40.

https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2020/11/16/34455/im11_20-09-dossier-1-ca.pdf

Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can be done?* Harvard University Press.

Bacigalupe, A., Martín, U., Franco, M., & Borrell, C. (2022). Desigualdades socioeconómicas y COVID-19 en España. *Informe SESPAS 2022. Gaceta Sanitaria*, 36(S1), S13–S21.

<https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2022.01.011>

Baldini, M., Gallo, G., & Maestri, V. (2018). The impact of REI on Italian households' income: A micro and macro evaluation. Department of Economics, University of Modena and Reggio Emilia.

<https://ideas.repec.org/p/mod/depeco/0126.htmliris.unimore.it+3IDEAS/RePEc+3ResearchGate+3>

Balsas, M. S., Messina, G., & Smeriglio, G. P. (2021). El impacto del COVID-19 en el mezzogiorno italiano. *HUMANITAS - Revista de la Facultad de Filosofía y Letras*, N° 39, 43–57.

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/171851/CONICET_Digital_Nro.a9b3485a-00a3-46b5-9db4-1764353b759b_S.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Banca d'Italia. (2021). Annual report for 2020.

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>

Barragué Calvo, B. (s.d.). Tipologia i dimensions de la desigualtat. Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Recuperat de:

https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/143815/1/Desigualtat%20i%20justicia%20social_Modul1_Tipologia%20i%20dimensions%20de%20la%20desigualtat.pdf

Boletín Oficial del Estado. (2020a). Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3692>

Boletín Oficial del Estado. (2020b). Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3824>

Bosch, N., Ayala Cañón, L., Bárcena-Martín, E., Cantó, O., D'Ambrosio, C., & Vergnat, V. (2020). Poverty in Spain and Europe: Effects of COVID-19. IEB Report 4/2020. Institut d'Economia de Barcelona. https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2021/01/IEB_Report_042020.pdf

Bull, M. (2021). The Italian government response to Covid-19 and the making of a prime minister. Contemporary Italian Politics. <https://doi.org/10.1080/23248823.2021.1914453>

Gallego, R. A., Gomà, R., & Subirats, J. (2003). Estado de bienestar y comunidades autónomas. Barcelona: Ariel. (Capítols consultats: pp. 48–51)

Capano, G., Pritoni, A., Vicentini, G., & Pola, M. (2022). Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020. Humanities and Social Sciences Communications, 9(1), 1–10. <https://www.nature.com/articles/s41599-022-01042-6>

Casquilho-Martins, I., & Belchior-Rocha, H. (2022). Responses to COVID-19 Social and Economic Impacts: A Comparative Analysis in Southern European Countries. Social Sciences, 11(2), 36. <https://doi.org/10.3390/socsci11020036>

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2022). World inequality report 2022. World Inequality Lab.

https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf World Inequality Report 2022+1 World Inequality Report 2022+1

EAPN España. (2021). Documento de evaluación del impacto de la pandemia de la COVID-19 en España y Europa: Análisis de las medidas puestas en marcha en España.

<https://www.eapn.es/publicaciones/442/documento-de-evaluacion-del-impacto-de-la-pandemia-de-la-covid-19-en-espana-y-europa-analisis-de-las-medidas-puestas-en-marcha-en-espana>

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

European Commission. (2021a). Spain's Recovery and Resilience Plan: Factsheet.
https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/spain-recovery-resilience-factsheet_en.pdf

European Commission. (2021b). Italy's Recovery and Resilience Plan: Factsheet.
https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/italy-recovery-resilience-factsheet_en.pdf

Eurostat. (2019). Expenditure on social protection as percentage of GDP (tps00098).
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en>

Eurostat (2024a). Gini coefficient of equivalised disposable income (Data set).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di12/default/table?lang=en

Eurostat (2024b). Income quintile share ratio (S80/S20) by sex and age (Data set).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di11/default/table?lang=en

Eurostat (2024c). People at risk of poverty or social exclusion by age and sex (Data set).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n/default/table?lang=en

Eurostat (2024d). Total unemployment rate (Data set).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_m/default/table?lang=en

Eurostat (2024e). Temporary employees as percentage of the total employees (Data set).
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem100/default/table?lang=en>

Eurostat (2024f). In-work at-risk-of-poverty rate (Data set).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_iw01/default/table?lang=en

Eurostat. (2024g). Unemployment rate - quarterly data, seasonally adjusted (Data set)
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics

Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of welfare in social Europe. Journal of European Social Policy, 6(1), 17–37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>

Figari, F., Fiorio, C., Gandullia, L., & Montorsi, C. (2020). La resilienza del sistema italiano di protezione sociale al tempo del COVID-19. Università degli Studi dell'Insubria.
https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9a3-46dc-748b-e053-3a05fe0a3a96/PolEconomica_FIgari_et_al_finale.pdf

Fisco e Tasse. (2020, novembre 23). Tax credit affitti: il quadro delle agevolazioni da covid.
<https://www.fiscoetasse.com/rassegna-stampa/29608-tax-credit-affitti-il-quadro-delle-agevolazioni-da-covid.html>

Gazzetta Ufficiale. (2020). Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/s>

Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
https://www.lamocloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

Governo Italiano. (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S., Tatlow, H. (2021). A Global Panel Database of Pandemic Policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). Nature Human Behaviour, 5, 529-538. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>

INPS. (2020). Indennità COVID-19: Chiarimenti sull'erogazione del bonus 600 euro.
<https://www.inps.it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2020.06.indennit-covid-19-c-hiarimenti-sull-erogazione-del-bonus-600-euro.html>

INPS. (2020). Indennità COVID-19: chiarimenti sull'erogazione del bonus 600 euro. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.
<https://www.inps.it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2020.06.indennit-covid-19-c-hiarimenti-sull-erogazione-del-bonus-600-euro.html>

Institut d'Economia de Barcelona. (2020). Poverty in Spain and Europe. Effects of COVID-19. IEB Report 4/2020.
<https://ieb.ub.edu/en/publication/ieb-report-4-2020-la-pobreza-en-espana-y-europa-efectos-de-la-covid-19>

Institut Nacional d'Estadística. (2020). Encuesta de Población Activa. Tercer trimestre de 2020.
<https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0320.pdf>

ISTAT. (2021). La povertà in Italia – Report Anno 2020.
https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

Karamessini, M. (2008). Still a Distinctive Southern European Employment Model? Industrial Relations Journal, 39(6), 510–531. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2008.00503.x>

Korpi, W. (2000). Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. LIS Working Paper Series No. 224. <https://doi.org/10.1093/sp/7.2.127>

- Marí-Klose, P., & Moreno-Fuentes, F. J. (2013). The Southern European welfare model in the post-industrial order. *European Societies*, 15(4), 475–492. <https://doi.org/10.1080/14616696.2013.835853>
- Merkaj, E., & Santolini, R. (2022). Italian national policies in response to the COVID-19 pandemic: The case of the Friuli-Venezia-Giulia and Umbria Regions. *Health Policy*, 126(4), 287–293. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2022.02.004>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020). Ingreso Mínimo Vital. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2021). *Reddito di cittadinanza*. <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/dettaglio>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2022a). Assegno unico e universale per i figli a carico. <https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.it.schede-servizio-strumento.schede-servizi.assegno-unico-e-universale-per-i-figli-a-carico-55984.assegno-unico-e-universale-per-i-figli-a-carico.html>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2022b). Programma GOL - Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/occupazione/focus/pagine/programma-gol>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2022). *Bono Social de electricidad*. <https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/bono-social/normativa-bono-social.html>
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2022). *Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/12/28/32>
- Moreira, A., León, M., Coda Moscarola, F., & Roumpakis, A. (2021). In the eye of the storm...again! Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe. *Social Policy and Administration*, 55(2), 339–357. <https://doi.org/10.1111/spol.12681>
- Moreno, L. (2011). Multilevel citizens, new social risks and regional welfare. IPP-CSIC Working Paper Series, No. 3. https://digital.csic.es/bitstream/10261/32709/3/CSIC-IPP-WP-2011-03_Moreno.pdf
- Odendahl, Christian; Springford, John (2020), “Three Ways COVID-19 Will Cause Economic Divergence in Europe”. London/Brussels/Berlin: Centre for European Reform. https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_econdiv_20.5.20.pdf

OECD. (2015). In it together: Why less inequality benefits all. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>

Oliver, M. Á. (2021). Desigualdad social y políticas públicas: el impacto de la COVID-19 en España. EM PAUTA: Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 19(48), 92–106. <https://doi.org/10.12957/rep.2021.60298>

Ricotta, G. (2022). Los impactos desiguales de la pandemia de Covid-19: Sociedad de riesgo y sociabilidad colonial. En A. Millefiorini & G. Moini (Eds.), Covid, acción pública y crisis de la contemporaneidad (pp. 29–41). Sapienza Università Editrice.
<https://doi.org/10.13133/9788893772112>

Rocco, L., Zanutto, L., & Farnia, F. (2022). Italian national policies in response to the COVID-19 pandemic: Achievements and challenges. Journal of Preventive Medicine and Hygiene, 63(1), E1–E10. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8874741/>

Royo, S. (2020). Responding to COVID-19: The case of Spain. European Policy Analysis, 6(2), 180–190. <https://doi.org/10.1002/epa2.1099>

Tavares, A. I., & Lopes Ferreira, P. (2023). COVID-19, Policies, Socio-Economic and Health Effects in Southern European Countries. E-cadernos CES, 39, 13–35. <https://doi.org/10.4000/eces.8101>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (2020). World social report 2020: Inequality in a rapidly changing world. United Nations.
<https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/02/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf>