

El Estado de Bienestar en España diez años después del inicio de la Gran Recesión

Gregorio Rodríguez Cabrero

Universidad de Alcalá



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

SUMARIO

Introducción

1. La economía política de la larga crisis
2. Las políticas de ajuste en el gasto social y sus efectos sociales
3. Una agenda social para reconstruir el Estado de Bienestar
4. Conclusiones
5. Bibliografía
6. Anexo

Introducción

A los diez años del inicio de la crisis económica y financiera internacional en septiembre de 2008 con la caída de Lehman Brothers, y en España inmediatamente a continuación, es necesario arrojar una mirada global al significado de una década de crisis económica y larga poscrisis, a su impacto social, la respuesta de las políticas sociales y en qué medida los cambios y transformaciones operados en la estructura del sistema de protección social y, en general, en el Estado de Bienestar español (EBE a partir de aquí), han significado un antes y un después en la historia de un régimen de bienestar sui generis como es el español.

En el capítulo correspondiente del VII informe FOESSA de 2014 ⁽¹⁾ se avanzó un análisis del significado y sentido de los principales impactos de la crisis, centrado sobre todo en los años álgidos de la misma, entre mayo de 2010 y finales de 2013. En el presente trabajo se actualiza y desarrolla dicho documento con nuevas preguntas de investigación para, finalmente, contribuir a la definición de una agenda de bienestar para los años venideros.

La lenta y desigual salida de la crisis – que puede ser definida como la combinación de un recuperado crecimiento económico, creación de empleo de baja calidad, depresión salarial y una limitada protección social de los colectivos sociales más vulnerables-, nos indica que a lo largo de este decenio parece haberse debilitado tanto la cohesión social como la confianza social, es decir, los fundamentos sociales y políticos del Estado de Bienestar, sin producirse por ello ningún género de drástico cambio institucional.

Al mismo tiempo, el Diálogo Social está recuperando con dificultad su capacidad para influir en la agenda de las políticas sociales después del retroceso que supuso la imposición de la reforma laboral en febrero de 2012 que, de facto, estancó dicho Diálogo

¹ El documento “Transformaciones, cambios institucionales y conflictos en el Estado de Bienestar en España (2000-2013)” analiza el impacto de la primera fase de la crisis financiera y económica (2008-2013, aunque contemplando el período previo 2000-2007 para una mejor comprensión de sus antecedentes.

como instrumento de negociación de las políticas laborales y sociales, que hasta 2012 iban relativamente de la mano, caso de la reforma del sistema de pensiones de 2013 que no fue pactada. Pero sobre todo, se ha producido un divorcio entre una opinión pública que sigue defendiendo el EBE y sus principales programas (sanidad, educación, pensiones, dependencia y servicios sociales) y un sistema institucional anclado en el mantenimiento de un status quo a la baja de las políticas de protección y bienestar social ⁽²⁾.

A pesar de esta situación de estancamiento a la baja, el régimen de bienestar español ha sufrido durante esta década de crisis y postcrisis importantes transformaciones que se pueden sintetizar como sigue: a) un retroceso del EBE medido por su limitación a la hora de dar respuesta a los impactos de la crisis en el mercado de trabajo y el sistema de protección social; b) una mayor asunción de los costes sociales de la crisis por el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) (POAS, 2015; Fresno, 2015; Jaraíz, 2015; Pérez Yruela, 2015; Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013; Rodríguez Cabrero y Sosvilla Rivero, 2018) que han hecho frente a las necesidades de los colectivos sociales más vulnerables y en situación de exclusión; c) una sobrecarga por parte de las familias de las necesidades sociales mediante apoyos financieros y cuidados a hijos, nietos y personas mayores en situación de dependencia; y d) por último, un avance selectivo de la oferta mercantil como esfera gestora de servicios públicos. Es decir, se han producido cambios en todas las esferas de bienestar y en sus mutuas interrelaciones. La contención y retirada parcial del EB ha afectado a la lógica interna del régimen de bienestar español en su conjunto y a sus diferentes esferas.

En este documento de trabajo nos centramos específicamente en el impacto que la crisis ha tenido en el EBE teniendo en cuenta la importancia central que tiene en los procesos de inversión social y redistribución de la renta mediante prestaciones sociales y servicios de Bienestar. Otros documentos de trabajo del VIII Informe FOESSA analizan otras esferas, caso del TSAS (Pérez Yruela, 2019), a los cuales nos remitimos o dimensiones específicas de la acción del EBE, como es la de inversión social (Guillén y Luque, 2019)

El Estado de Bienestar en el ámbito europeo, sobre todo en la zona euro, como modelo institucional de inversión, reproducción y cohesión social, ha tenido, y sigue teniendo, una relativa autonomía respecto del conjunto del movimiento general de la economía y de la sociedad. Pero dicha autonomía se ha visto limitada de manera progresiva en las cuatro últimas décadas triplemente: por los imperativos de la economía financiera global; por las limitaciones que la zona euro impone a sus socios; y por la pérdida de capacidad mediadora interna de Estados intervencionistas orientados más a los requerimientos del sistema de mercado que a los del sistema de redistribución de recursos y producción de bienestar. Este cambio, hoy patente en el desarrollo de las políticas públicas, nos plantea la pregunta sobre qué papel tiene el Estado en general y el Estado de Bienestar

² Sirva como ejemplo la “Proposición de ley de iniciativa legislativa popular (ILP) para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social” registrada en Junio de 2016 por los sindicatos Comisiones Obreras y UGT en el Congreso de los Diputados. Dicha iniciativa fue admitida a trámite finalmente en febrero de 2018 en el Parlamento con los votos en contra de los partidos Popular y Ciudadanos. Desde entonces no se han producido avances en su desarrollo legislativo.

en particular en la nueva economía política que desde mucho antes de la crisis venía siendo cuestionado como instrumento de mediación entre intereses económicos y necesidades sociales, a la vez que se reorientaba hacia modelos de intervencionismo estatal pro mercado. A este interrogante respondemos tentativamente en la sección 1. En base a dicho contexto de entrelazados constreñimientos económicos e institucionales, partimos de la realidad, al menos en el espacio europeo, de un Estado intervencionista actuando en el marco de la globalización y confrontado con nuevas fuerzas políticas y movimientos sociales que representan la creciente complejidad de una estructura económica en proceso de concentración y mundialización y una estructura social fragmentada, en cuyo marco analizamos en la sección 2 las políticas sociales aplicadas durante la larga crisis, su reflejo en el gasto social y su impacto social desde la lógica de la inversión social. En este caso nos referiremos a los impactos más generales ya que el análisis de los impactos específicos es objeto de otros documentos de trabajo del capítulo 4 del VIII Informe. Pero también analizamos sus efectos desde la lógica de la inversión social y cómo la sociedad civil ha reaccionado ante la aplicación de las políticas de regresión fiscal.

Finalmente, en la última sección, nos preguntamos por el devenir del Estado de Bienestar en España planteando el marco del debate en el que parece existir un cierto dilema, sino explícito si subyacente: defender y perfeccionar el Estado de Bienestar actualmente existente o afrontar la probabilidad de cambios en profundidad, que pueden ser tanto regresivos como progresivos. La resolución de este dilema, su tempus, avances o retrocesos, no dependerá sólo de la dinámica del EBE sino también, y en no menor medida, de cómo evolucione la dinámica del modelo social europeo y de cómo resuelva este las contradicciones institucionales internas, dos de las cuales son claves: si podrá desplegarse el Pilar de Derechos Sociales de la UE en cuanto modelo de bienestar común de los ciudadanos europeos y si se logrará avanzar hacia un espacio fiscal que permita garantizar dicho Pilar a largo plazo. Es decir, si la dimensión social europea se abrirá camino como sistema de subsidiaridad reforzada (mediante prestaciones sociales a nivel europeo en servicios esenciales y garantía de mínimos) garantizadas por un sistema fiscal supranacional o, si por el contrario, continuará por la senda del estancamiento de las políticas sociales y de la debilidad fiscal.

1. La economía política de la larga crisis

La economía política es una vía o enfoque, entre otros posibles, para analizar cómo el sistema de mercado y el sistema democrático ⁽³⁾ se articulan desde su relativa autonomía en un momento histórico determinado. Es una perspectiva que integra factores económicos, sociales y políticos, pero dando una especial importancia al marco institucional e ideológico de los procesos y transformaciones económicos y sociales.

³ Nos referimos al sistema democrático en la medida en que es el modelo político dominante en los países occidentales después de la segunda guerra mundial. Ello no supone negar la evidencia de que el sistema de mercado también se puede articular con sistemas de dictadura que bloquean las demandas sociales y niegan la existencia de necesidades sociales o, en la actualidad, con gobiernos de populismos xenófobos que defienden la restricción de la protección social a los que se considera como ciudadanos “nacionales”.

Dicha articulación es mediada por instituciones a través de las cuales se filtran y seleccionan los diversos intereses económicos y políticos en conflicto que, siempre, se apoyan en una base de legitimidad para lograr espacios de predominio, consenso e influencia. El Estado es la institución de mediación por excelencia en el ámbito de las relaciones laborales y en el desarrollo de las políticas sociales. Dicha mediación es selectiva a la vez que estratégica (Jessop, 2016) y, por tanto, produce resultados asimétricos en función del acceso y predominio sobre los marcos institucionales.

La economía política de la gran recesión debe interpretarse como una fase histórica más de la relación entre sistema de mercado y sistema democrático o, para lo que aquí importa, la relación entre los intereses económicos pro mercado y las necesidades y demandas sociales durante el período aproximado que discurre entre la segunda crisis del petróleo en 1979 ⁽⁴⁾ y la actualidad. Los vínculos normativos e institucionales existentes desde hace décadas entre ambos polos de la realidad económico-política, que contaron con un amplio consenso ideológico bajo la denominación de la llamada “economía social de mercado” han dejado de existir o se han debilitado profundamente. Ni el entorno económico es el mismo que hace cuatro décadas, ni la sociedad es la misma, ni el consenso entre las fuerzas políticas e ideológicas que sostuvieron el pacto implícito de postguerra ha permanecido inalterable. La globalización económico-financiera, la fragmentación laboral y social y el fin del consenso político sobre la centralidad del Estado de Bienestar nos sitúan en una nueva fase histórica de la reforma social.

Como consecuencia de estos cambios se ha producido una paradoja: el Estado de Bienestar y las políticas sociales han pasado a tener un lugar progresivamente más subordinado a la lógica del sistema de mercado que el que tenía en los años previos a la “gran transformación” que se produce a partir desde finales de los años setenta del siglo XX. Pero al mismo tiempo, las grandes mayorías ciudadanas lo siguen apoyando como un factor institucional necesario para el bienestar individual y la cohesión social. Un apoyo que, sin embargo, ha tendido a fragmentarse a partir de la Gran Recesión de 2008 por cuanto parte de este apoyo excluye, para un segmento de la población, la protección social de la población inmigrante procedente de terceros países o de los llamados “no nacionales”. Sin embargo, a lo largo del período 1979-2018 el Estado de Bienestar, sin abandonar su lógica universalista, ha tendido a reflejar en cuanto sistema protector la estructura fragmentada de los mercados de trabajo y, en general, una estructura de clases sociales en la que una parte de las clases altas patrimoniales se ha descomprometido fiscalmente de la lógica de la redistribución y garantía de un relativo bien común mientras, en el otro extremo, otra parte de la población queda excluida del empleo y con acceso limitado a un sistema de protección social eficaz frente a la pobreza.

En el caso de España la larga crisis, con una fase de Gran Recesión (2008-2013) y una larga poscrisis (desde mediados de 2014 hasta la actualidad), ha supuesto cambios significativos en el Estado de Bienestar y en sus principales políticas sociales. No se ha producido un desmantelamiento del Estado de Bienestar, como en prácticamente

⁴ Esta fecha se puede tomar como referencia de inicio la crisis ideológica de las políticas keynesianas.

ningún país de nuestro entorno europeo, pero se han alterado los fundamentos institucionales e ideológicos de su interrelación con el mercado de trabajo, sobre todo, pero también con la esfera familiar y con la sociedad civil.

Para una correcta comprensión de la economía política de la crisis parece necesario diferenciar entre una perspectiva de largo y otra de medio plazo. El largo plazo nos exige comprender el conjunto de las transformaciones que tienen lugar en la reforma social occidental en el período 1979-2018 ⁽⁵⁾, período calificado de edad de plata del Estado de Bienestar (1975-2007) (Moreno, 2012). El medio plazo viene constituido por subfases entre las que cabe destacar tres en el caso español: período 1979-1994 (reconversión productiva, expansión y primera reestructuración del Estado de Bienestar), 1994-2007 (globalización económica, cambio tecnológico profundo y extensión del mercado en la producción de bienestar acompañando una contención general del gasto social con momentos de políticas de inversión social en dependencia e infancia) y 2008-2018 (gran recesión y tercera fase de la reestructuración del Estado de Bienestar). En nuestro caso nos centramos en analizar la economía política de esta tercera subfase de la nueva fase histórica de la mundialización económica y cultural del capitalismo.

El largo plazo nos sitúa en el giro histórico de la reforma social que se inicia a partir de la segunda mitad de los años 70 del pasado siglo después de tres largas décadas de desarrollo y consolidación del Estado de Bienestar, institución central de la reforma social entre 1950 y 1980. Este giro tiene lugar a partir de la confluencia de tres procesos de cambio coincidentes con mayor o menor intensidad a partir de la crisis del petróleo de 1973 y, sobre todo, a partir de la segunda crisis del petróleo de 1979 que transforman en profundidad las economías industriales tayloristas y sus correspondientes Estados de Bienestar keynesianos: a) una intensificación de la mundialización económica del capitalismo, acelerada por las nuevas tecnologías de la información; b) el predominio creciente de un modo de capitalismo altamente financiero a gran escala; y c) la sustitución, en el caso europeo, del consenso socialdemócrata, social-liberal y democristiano en torno a la llamada economía social de mercado, por la lógica dominante del neoliberalismo ideológico y político que ha marcado progresivamente la agenda social y política de las cuatro últimas décadas, constituyendo no la única, pero sí la legitimidad política y social dominante.

Estos cambios profundos conducen a la crisis inexorable, aunque apenas prevista, del modelo social keynesiano del período 1950-1980 (de resultados asimétricos, aunque en parte negociados entre capital y trabajo), y a la constitución de una nueva lógica de economía política que reorienta la respuesta estatal a las contingencias y vulnerabilidades de la existencia social de los ciudadanos hacia la primacía de la responsabilidad individual y de los hogares y, a la vez, proclamar la superior bondad y eficiencia de una supuesta sociedad del bienestar como sustitución del Estado de Bienestar.

⁵ El corto período que discurre entre la primera crisis del petróleo de 1973 y la segunda crisis de 1979 certifica el agotamiento final de las políticas keynesianas y el giro ideológico pro mercado, tal como observó en su momento David Anisi (1995). Este sexenio es un tiempo de transición económica e ideológica hacia el predominio de las políticas de oferta bajo una lógica ideológica neoliberal en ascenso.

En el caso de España el largo plazo se enmarca en el proceso de reconstrucción de la reforma social que se inicia a partir del Pacto de la Moncloa en 1977, el primer pacto social y económico de la transición política. Dicho proceso es paralelo a la primera reconversión industrial, la crisis del peculiar modelo taylorista español del franquismo tardío, y el inicio de la segmentación del mercado de trabajo, procesos que tienen lugar en España bajo el desarrollo de un sistema democrático en proceso de consolidación, la entrada en la Unión Europea en la segunda mitad de la década de los años 80 y la apertura de la economía española a las fuerzas económicas de la mundialización. Cuando España inicia la extensión del sistema de protección social y la expansión de los servicios sanitario, educativo y de servicios sociales autonómicos y municipales, también tiene lugar el tránsito, primero ideológico y a continuación institucional, del Estado de Bienestar de los países de nuestro entorno hacia modelos que cuestionan ideológicamente y frenan institucionalmente la acción pública y apelan a un mayor protagonismo de la sociedad civil y el mercado (⁶). Es decir, modelos que combinan la contención del gasto social con un ajuste o recalibración institucional en términos de eficiencia y apertura de Estado de Bienestar a la gestión privada de segmentos o parcelas rentables del bienestar para compensar el relativo descompromiso fiscal del Estado con la producción de bienestar.

La singular integración subordinada de España en el sistema económico de la UE y la construcción de un Estado de Bienestar de amplia cobertura, pero baja intensidad protectora, ha configurado un sistema económico progresivamente más dual y un Estado de Bienestar que responde a la creciente segmentación laboral, con una limitada capacidad de maniobra para reequilibrar los mercados de trabajos y reducir la desigualdad social (Guillén y Rodríguez Cabrero, 2015; Rodríguez Cabrero, 2011). El Estado, orientado de manera más activa hacia la defensa del sistema de mercado en el nuevo entorno mundial y europeo, se retrae progresivamente en la lucha contra la exclusión social, dejando en manos de la sociedad civil organizada una buena parte de la respuesta institucional; al mismo tiempo que sigue relativamente ajeno a las profundas transformaciones que están teniendo lugar en el seno de los hogares debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a los cambios sociodemográficos. Como consecuencia de la construcción tardía en España del Estado de Bienestar, su específica y fragmentada estructura económica y laboral y la desigual y subordinada integración en el ámbito de la mundialización y europeización de la economía y sociedad española, cuando llegan las crisis económicas el impacto económico y, sobre todo, laboral y social, ha tendido a ser abrupto y desigual, social y territorialmente.

En este contexto de cambios y transformaciones la construcción del EBE será un proceso largo y complejo que, una vez finalizada la transición política (1976-1981), enlaza con una larga fase socialdemócrata (1982-1996) durante la cual tiene lugar una expansión del Estado de Bienestar, o avances en el proceso de universalización, que cristaliza en la cobertura de los servicios sanitarios, educativos y sociales, respondiendo

⁶ La utilización de estas categorías en el debate político suele velar la complejidad de las mismas en la medida en que la sociedad civil está atravesada por una amplia diversidad de intereses y conflictos sociales y económicos y, por su parte, el mercado real es un sistema internamente desigual y que tiende a la concentración del poder económico.

a una demanda social creciente y a una defensa social y sindical de los derechos sociales como compensación de los ajustes de la reconversión (esta es la razón, por ejemplo, de la huelga general de 14 de Diciembre de 1988). Durante la década de los años 80 del pasado siglo se consolidará un modelo de Diálogo Social que prima la expansión de la protección social frente a las subidas salariales, un modelo que llega hasta la actualidad. Esta fase de expansión del EBE entra en relativo declive a partir de la crisis económica del otoño de 1992 cuando sus impactos laborales y sociales (consolidación de la segmentación laboral y comienzo del estancamiento en la relativa reducción de la desigualdad lograda en la segunda mitad de la década de los ochenta) y la propia reorientación de la UE hacia políticas predominantes de creación de un mercado único, así como la preparación de los ajustes institucionales y financieros para la configuración del Euro, refuerzan políticas que acrecientan una reestructuración permanente de los Estados de Bienestar bajo la doble lógica de la productividad de los sistemas de protección social y la activación de los ciudadanos como individuos ante sus retos laborales y de bienestar.

Desde mediados de 1996, con el inicio en España de un ciclo de gobiernos liberal-conservadores (1996-2004), el Estado de Bienestar y las políticas sociales entran en una fase de contención y reestructuración, acelerados por los cambios demográficos y sociotécnicos, a la vez que las fuerzas del mercado entran con decisión a configurar una parte de la oferta de los servicios públicos (como, por ejemplo, los sanitarios y los sociales). Este proceso de cambio acelera y refuerza los procesos de dualización social que están teniendo lugar en el mercado de trabajo que, a su vez, son reflejo de la segmentación productiva de actividades y servicios de un modelo económico con marcados rasgos especulativos financieros e inmobiliarios. Los pactos sociales de este período permiten sostener el sistema de protección social, si bien la combinación de una baja intensidad protectora con una lógica de contención salarial, crean las condiciones que favorecen una creciente desigualdad social, cuya verdadera dimensión y visibilidad tendrá lugar a partir de 2010.

El gobierno socialdemócrata que inicia su andadura en 2004 supone una recuperación de la agenda de derechos civiles, a la que se suma el desarrollo de una agenda social (por ejemplo la aprobación a finales de 2006 de ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia – LAPAD, extensión de la cobertura sanitaria hasta su casi plena universalización o la mejora de las prestaciones sociales por hijo a cargo). La crisis económica y financiera a partir de 2008 y, sobre todo, los efectos de un ajuste generalizado económico-financiero impuesto por la Troika a partir de mayo de 2010, congelará el desarrollo de la agenda social, perdiéndose (políticas de infancia), deteriorándose (sanidad) o estancándose (políticas de atención a la dependencia) parte de los avances sociales logrados en los años precedentes.

De este modo, y bajo una amplia perspectiva temporal (Comín Comín, 2008), las cuatro décadas que van desde el Pacto de la Moncloa en octubre de 1977 hasta los primeros inicios de la crisis financiera en 2008, marcan un período histórico de economía política durante el cual hemos asistido en España a la transformación de una economía de naturaleza taylorista, con mercados de trabajo relativamente estables y un limitado sistema de protección social, en otro modelo que, después de un período de constitucionalización democrática, reconversión industrial y universalización creciente

del Estado de Bienestar entre 1977 y 1992, se caracteriza por una creciente dualización social y económica, la consolidación de mercados de trabajos segmentados y un Estado de Bienestar que refleja y refuerza dicha segmentación bajo nuevas formas de desigualdad y precariedad. Subyaciendo a este modelo, reforzado por la globalización y la crisis del modelo social europeo, destaca una crisis profunda del consenso ideológico en torno a objetivos comunes de cohesión social. El resultado es que, contemplados con una amplia perspectiva temporal, los efectos de la crisis de la última década venían en cierto modo incubados en el giro histórico que se produce a partir de finales de la década de los 70 del pasado siglo. Un giro que en su base profunda supone la sustitución del consenso keynesiano por el liderazgo ideológico del neoliberalismo.

La perspectiva de análisis de la larga onda histórica de transformación de la reforma social y de modernización económica y financiera, permite comprender con mayor rigor la intensidad y efectos de la década de la crisis (2008-2018) que aquí analizamos, considerando tanto su fase aguda o Gran Recesión, como la denominada postcrisis a partir de 2014 o crisis de la cohesión social y territorial (esta última agravada por la eclosión de los nacionalismos periféricos en España que han lastrado la reforma social). Cabe preguntarse en qué medida esta última etapa es en realidad el inicio de otra nueva fase de la reforma social bajo égida neoliberal y en un contexto de agudización de las contradicciones y conflictos del actual modelo de mundialización económico-financiera, la crisis de la UE y el auge de los nacionalismos.

La década de la Estrategia Europea 2020 (para el período 2011-2020), como transición hacia una economía europea inteligente, inclusiva y sostenible, parece estar concluyendo en un bloqueo institucional por déficit de un consenso político en el seno de la UE que afecta en profundidad a la dimensión social europea (Casas Mínguez, 2019). Esta estrategia no ha podido avanzar durante el presente decenio equilibrando las dimensiones económica y social en el seno de la UE. La emergencia de los nacionalismos y populismos xenófobos son expresión de este profundo contraste y cuyas expresiones varían entre la Europa septentrional y la Europa del Sur.

A lo largo de todo este período histórico, como antes hemos afirmado, cristaliza en España un modelo de Estado de Bienestar caracterizado por una relativa universalización de servicios y prestaciones sociales combinado con una baja intensidad protectora, lo cual dificulta e incluso hace imposible reducir las tasas de pobreza relativa, enquistadas en torno al 20 por cien a lo largo de veinte años (1996-2007) y de manera particular impide reducir la creciente pobreza en el trabajo y la pobreza de hogares con niños.

El crecimiento económico a partir de mediados de 2014 no se traslada ni a la mejora de los salarios ni a una más efectiva protección social y mejora de los servicios de bienestar. La desigualdad en la distribución de las rentas primarias y la baja efectividad relativa de las prestaciones y servicios públicos no sólo reflejan el nuevo modelo de economía política sino que parecen potenciar los efectos negativos de la crisis económica y financiera. Si a ello añadimos la dificultad permanente para estructurar un sistema integrado de prestaciones sociales de garantía de mínimos y los límites institucionales del Estado de Bienestar para reorganizar sus políticas sociales en función de los nuevos riesgos (envejecimiento, conciliación de la vida laboral, familiar y social,

atención a la dependencia y cuidados y educación de niños), en un entorno de baja coordinación institucional de las políticas sociales centrales y autonómicas, el resultado es que el EBE no parece tener la capacidad institucional para dar una respuesta efectiva a los procesos sociales de segmentación laboral y exclusión social y mucho menos para crear marcos de cohesión social y territorial. En la base de este bloqueo reside la ruptura de un consenso básico en torno a objetivos de reforma social basada en la extensión y consolidación de los derechos sociales básicos.

En base a la consideración de la hipótesis de que estamos inmersos en un giro histórico de la reforma social europea, de la que forma parte España, pasamos a continuación a considerar cuáles son las claves para entender la economía política de la Gran Recesión bajo la que se define una nueva lógica social: las políticas de austeridad permanente o expansiva (Blyth, 2014) que afectan no solo a la distribución primaria de la renta sino también al papel redistribuidor del Estado de Bienestar, efectos todos ellos de largo alcance o, si se prefiere, estructurales.

En trabajos previos (Rodríguez Cabrero, 2015, 2016 y 2018) y en coincidencia con otros análisis de economía política (Álvarez, Luengo y Uxó, 2013) y de política social (Moreno, 2012; Moreno y Mari-Klose, 2016; Petmesidou y Guillén, 2015; Guillén y Rodríguez Cabrero, 2015; Ayala, 2016), hemos definido la crisis económica y financiera española como la crisis de un modelo de crecimiento económico especulativo y medioambiental basado en una devaluación competitiva subyacente antes de la crisis y manifiesta durante la fase aguda de la misma, así como en un sistema de protección social de baja efectividad. Si bien la crisis española forma parte de una crisis general financiera del capitalismo europeo y occidental, su incidencia es diferencial en la UE y, dentro de esta, se intensifica en los países del Sur que ocupan una posición subordinada en la jerarquía económica existente en su seno. Ante la intensidad del impacto de la crisis financiera se adoptan inicialmente por la Comisión Europea políticas de estímulo fiscal que apenas duran un año, 2009. Sin esperar a la valoración del impacto de sus resultados, la Comisión Europea adoptará políticas de ajuste no negociadas que implicarán en algunos casos la intervención financiera (Irlanda, Grecia y Portugal), la amenaza de intervención (Italia) o políticas próximas a la intervención (España).

La lógica de la intervención financiera, que en realidad es también político institucional en la medida en que sobrepasa la autoridad de los Parlamentos nacionales (Fernández Albertos, 2012) consiste en garantizar la deuda soberana mediante políticas de moderación salarial, desregulación del mercado de trabajo y ajustes del gasto público, en particular el social. Es decir, una combinación de austeridad salarial y retroceso de la acción del sistema de protección social como garantía de que la deuda soberana será satisfecha. Políticas europeas como el Six Pack o el Euro Plus Pact, caminan todas ellas en la misma dirección: garantizar el pago de la deuda soberana mediante políticas denominadas de consolidación fiscal (que en el interior de los países miembros se denominan de austeridad necesaria frente a los supuestos excesos previos de todos los ciudadanos).

En el caso de España la intervención conjunta de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI, impone un ajuste fiscal que se inicia en mayo de 2010, bajo un

gobierno socialista (7), continúa en 2011 con las reformas del mercado de trabajo (8) y del sistema público de pensiones (9) y se amplía y profundiza bajo el gobierno liberal-conservador entre finales de 2011 y 2015 en los ámbitos de los servicios de sanidad (10) y educación (11), el mercado de trabajo (12), el conjunto del EBE (13) y el sistema de pensiones (14). Todas las denominadas reformas desde la perspectiva de la Troika tienen como objetivo manifiesto cumplir los objetivos de déficit exigidos por la Comisión Europea pero también, y sobre todo, un objetivo latente de largo plazo: reducir el tamaño y el papel institucional de mediación y redistribución del Estado de Bienestar sin detrimento de un estilo de intervención regulatoria y financiera pro-mercado.

Todo este conjunto de medidas, aquí hemos señalamos las más significativas, para garantizar el pago de la deuda, abren un período de Gran Recesión con una duración de cuatro años, entre mediados de 2010 y finales de 2014. Los efectos de este ajuste llegan hasta la actualidad por cuanto la capacidad del sistema institucional y financiero del EBS para reducir la vulnerabilidad y la pobreza se ha mostrado muy limitada (FOESSA, 20016, 2017 y 2018). Pues aunque las tasas de crecimiento económico se recuperan lentamente a partir de 2014, apenas lo hacen los salarios y la calidad del empleo (esta última no dejará de empeorar). La pobreza relativa, la pobreza severa, el peso del paro de larga duración, la pobreza infantil y la pobreza en el trabajo, entre otros hechos sociales ya existentes pero agravados por la crisis, ponen de manifiesto que una parte del cuerpo social padece de manera agravada los ajustes de la crisis durante la cual se produce una redistribución inversa. El impacto de un mercado de trabajo de baja calidad y más segmentado que antes de la crisis y un sistema de protección social menos extenso y, sobre todo, con menor intensidad protectora, son factores explicativos de esta larga crisis social.

Los ajustes alcanzan al mercado de trabajo, que no está relacionado directamente con la crisis financiera, pero que sirven para reforzar el poder de negociación empresarial debilitando a los sindicatos mediante una mayor flexibilidad laboral y la descentralización de la negociación colectiva a nivel de empresa. La reforma del sistema de pensiones se convierte en centro del debate de las políticas sociales por su centralidad política y sus

⁷ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

⁸ Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

⁹ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

¹⁰ Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

¹¹ Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

¹² Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral

¹³ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

¹⁴ Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

implicaciones financieras (Comisión Europea, 2018). Es decir, la economía política de la crisis y su expresión bajo la forma de políticas de consolidación fiscal, implica una activa intervención estatal en los mercados de trabajos y en el conjunto del Estado de Bienestar cuyo objetivo es enviar una señal de garantía del pago de la deuda soberana, profundizar la flexibilidad del mercado de trabajo y trasladar a la sociedad, hogares y ciudadanos, el mensaje de la necesidad de una mayor responsabilidad en la respuesta a los riesgos de la existencia social. La paradoja, en este último caso, es que tal respuesta se quiso hacer mediante reducciones de la carga fiscal, lo que no fue posible dadas las exigencias de la Troika de reducción del déficit público.

La aplicación de las políticas de austeridad, o de recorte en salarios y prestaciones sociales, no sólo tiene una dimensión económica y financiera sino también, y sobre todo, profundamente social (aumento de la desigualdad) e ideológica (la transmisión de la idea de inevitabilidad de las políticas aplicadas como el único y mejor camino para salir de la crisis (tal como observan León, Pavolini y Guillén, 2014), descartando políticas acordadas a nivel parlamentario o vía Diálogo Social que permitan repartir los costes sociales y financieros de la crisis). Este factor ideológico es central para comprender la llamada impotencia democrática (Sánchez- Cuenca, 2014) y la resignación ante los hechos consumados de las políticas de ajuste, factores ambos que impiden diversificar las alternativas y la posibilidad de su negociación y acuerdo final.

Esto explica la quiebra del Diálogo Social, que queda congelado o muy reducido su papel entre 2010 y 2014, y la adopción de estilos de definición de la agenda política que evaden los controles democráticos y, sobre todo, la forja de amplios consensos sobre cómo salir de la crisis evitando la exclusión laboral y social. Las manifestaciones más claras de este estilo de hacer políticas es la imposición de la reforma laboral y del sistema de pensiones, así como los recortes en sanidad, educación y dependencia que sufrirán en especial las Comunidades Autónomas, gestoras de los servicios públicos esenciales. El sistema descentralizado del Estado de Bienestar quedará subordinado de manera muy estricta a los imperativos financieros de la Administración Central (Del Pino y Pavolini, 2014).

Al mismo tiempo, los ajustes en el gasto social supondrán la traslación de facto de la respuesta de una parte de los impactos sociales de la crisis financiera hacia el TSAS, una esfera de bienestar en gran medida dependiente financieramente del Estado que tendrá que “hacer más con menos”, en su propia expresión. Al mismo tiempo se verán obligadas a centrar gran parte de su actividad en ofrecer alternativas a necesidades sociales de los colectivos más vulnerables en detrimento de sus objetivos más institucionales como son los de la reivindicación y defensa de derechos humanos (POAS, 2015, a y 2015 b).

En síntesis, la dinámica de la crisis actual y las respuestas institucionales deben enmarcarse al mismo tiempo en el cambio general de modelo económico y social que se produce a partir de finales de la década de los años 70 del pasado siglo, cuando se abre un nuevo ciclo histórico de reforma social, teniendo en cuenta la particularidad de las crisis económicas y sociales en España a través de las cuales se va construyendo un modelo más segmentado de mercado de trabajo y un sistema de distribución de la

renta y el bienestar más desigual, siendo sus hitos más importantes las crisis de los períodos 1979-1981, 1992-1994 y 2008-2015.

2. Las políticas de ajuste en el gasto social y sus efectos

En esta sección analizamos, no tanto los efectos de las políticas sociales aplicadas durante los primeros años de la Gran Recesión, período 2008-2014, (analizadas en el VII Informe Foessa) o para el conjunto del período de las crisis (objeto de los documentos de trabajo del Capítulo 4 del VIII Informe FOESSA de 2019) cuanto el proceso de no reversión de los ajustes realizados en el gasto social durante los primeros años de la crisis que, en la práctica, han impedido la recuperación de los niveles de esfuerzo de gasto social previos a la misma. Después, analizamos la dinámica del gasto social en términos de protección social (entre 2002 y 2015, último año disponible de información de SEEPROS). Consideramos también sus impactos globales en cuanto a inversión social, ya que el trabajo de Guillén y Luque (2019) en el VIII Informe FOESSA, analiza en profundidad la relación entre políticas sociales e inversión social en España. Finalizamos esta sección considerando de manera sintética las resistencias sociales a las políticas de ajuste del gasto social durante el largo período de la crisis.

2.1. La limitada reversión de los recortes de gasto en la post-crisis

Los ajustes aplicados en el gasto en políticas sociales a partir de 2010-2011 han tenido un impacto económico y social negativo, lo que sin duda ha afectado a la cantidad y calidad de los servicios públicos fundamentales y a las prestaciones sociales. Hemos afirmado antes que a pesar de la intensidad de los recortes en el gasto social (sobre todo en servicios de sanidad, educación y dependencia) no se ha producido un desmantelamiento generalizado en el Estado de Bienestar español, si bien su impacto ha estado cercano a ello en los pilares de más reciente creación (caso del sistema de autonomía y atención a la dependencia o SAAD, tal como analiza Marbán en su trabajo monográfico (2019) sobre este sistema para el VIII informe FOESSA) y ha afectado en general a los servicios de sanidad, educación y servicios sociales. El desmantelamiento del Estado del Bienestar nunca ha estado de manera explícita en la agenda política de las democracias de la UE, entre ellas la de España, debido a las reacciones imprevisibles que las políticas de ajuste radical podrían producir en el cuerpo electoral. La propia estabilidad de la opinión pública a lo largo de la crisis en su apoyo al Estado de Bienestar (Arriba, 2014; Calzada y del Pino, 2013 y 2018) y sus principales funciones de gasto (sanidad y educación) sigue siendo un valladar que frena la aplicación de políticas regresivas radicales.

A pesar de la crisis económica y financiera, la intervención de las Administraciones Públicas (AAPP) no ha sufrido un deterioro estructural. Baste considerar que el gasto total de las AAPP no se ajustó inicialmente a la evolución del PIB debido a las inercias del propio gasto y a las políticas de estímulo de los años 2008-2009. Esto supuso que el porcentaje del gasto total de las AAPP sobre el PIB se incrementara del 38,6% antes de la crisis al 46% en 2009 y al 45,5% en 2013; iniciándose desde este último año una

reducción que en 2017 alcanza al 41,9%. Por su parte, el peso del gasto social sobre el PIB se mantuvo en porcentajes crecientes entre 2002 (21,8% del PIB) y su máximo en 2013 (28,2%), para moderarse posteriormente (26,4% en 2017). Pero la medida del peso del gasto público y del gasto social en particular en relación con el PIB, que se desploma durante los años 2011-2013, no deja de ser un indicador muy limitado que necesita ser completado y cualificado con otros indicadores como son el peso y evolución de cada función de gasto, las tasas de cobertura y el gasto real per cápita. Lo que aquí sostenemos en base a las fuentes disponibles es que el gasto social, si bien incrementa su peso sobre el PIB durante los primeros años de la crisis, por la caída abrupta del crecimiento económico, sobre todo por el efecto de los estabilizadores automáticos, ello no va a impedir que el grueso del ajuste opere sobre los servicios básicos como son la sanidad, educación y la atención a la dependencia, como veremos a continuación. No sucederá lo mismo con las prestaciones económicas en pensiones y desempleo que por diferentes razones (demográficas en el primer caso y de orden social y económico en el segundo) incrementarán su participación en el producto nacional.

En la Tabla 1 se constata como en euros corrientes ni sanidad ni educación han recuperado en 2017 los niveles de gasto que tenían en 2009, año en el que ambas funciones tuvieron su mayor volumen de gasto en relación al PIB. El crecimiento del gasto de estas funciones entre 2014 y 2017, período que podemos denominar de postcrisis en términos sociales, no ha sido suficiente para recuperar la senda de gasto perdida. El crecimiento del PIB a precios de mercado entre 2014 y 2017 (12,3%) ha estado por encima del crecimiento del gasto de las funciones de educación (9,4%) y sanidad (9,5%); hay que tener en cuenta el efecto de la inflación si bien esta ha sido moderada en el conjunto del período considerado. Aun así, entre 2009 y 2017 el gasto en educación y sanidad se redujo en términos corrientes en un 6,3% y 4,8% respectivamente. Los años de ajuste en el gasto más importantes fueron los del período 2009-2013, siendo este último año cuando se produce la mayor reducción en el volumen del gasto.

Por el contrario, el gasto en protección social (que no comprende sanidad, ni educación ni servicios sociales) no deja de crecer durante los años de mayor impacto social de la Gran Recesión. Su volumen de gasto creció el 6,7% entre 2009 y 2013. El efecto demográfico del sistema de pensiones y el gasto en protección por desempleo, en un contexto de tasas de paro superiores al 20%, ambos estabilizadores automáticos, se refleja en un comportamiento alcista entre 2009 y 2013 para reducirse en el período 2014-2017 al 2,7%, debido a la caída del gasto en desempleo, teniendo un crecimiento para el conjunto del período 2009-2017 del 11,7%. Ello se refleja también en el peso creciente del gasto en protección social en el conjunto del gasto público social (en el que se incluye tanto la protección social como educación y sanidad).

El hecho de que la función protección social no haya sufrido en conjunto recortes durante el período no significa que algunas de sus subfunciones no haya sufrido ajustes significativos que han afectado de manera intensa a la cobertura y calidad de las mismas. Este es el caso del gasto del sistema de autonomía y atención a la dependencia (SAAD) que sólo entre 2012 y 2014 redujo su gasto en 2.279 millones de euros según el Programa Nacional de Reformas, lo cual supuso que entre enero de 2012 y enero de

2015 el volumen de beneficiarios con derecho a prestación se redujera en más de 160.000 personas. Entre sus efectos hay que destacar el aumento del copago por parte de los beneficiarios y la reducción del gasto por persona dependiente entre 2009 (7.687 euros y 2017 (6.665 euros) (Asociación de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, 2015 y 2018; Montserrat Codorniu, 2015).

Tabla 1. Evolución del crecimiento de las funciones del gasto y del PIB a precios de mercado

Crecimiento %	2009-2013	2014-2017	2009-2017
PIB a precios de mercado	-4,2	12,3	8,9
Gasto social (Educación+ sanidad+ protección social)	-1,9	2,7	4,6
Educación	-15,3	9,4	-6,3
Sanidad	-13,2	9,3	-4,8
Protección social	6,7	5,7	11,7

Fuente: Elaboración en base a Cuentas de las Administraciones Públicas (IGAE), base 2010. Avance de 2017.

Los ajustes en el gasto social sanitario y educativo se han traducido en múltiples efectos que han afectado tanto a la cobertura y calidad de los servicios esenciales. El caso de la sanidad es paradigmático por la transformación entre la primavera de 2012 y el verano de 2018 de un sistema universal en otro de seguro, a la vez que tiene lugar un deterioro de la calidad (afectada por los recortes de plantilla y empeoramiento de las condiciones de trabajo de los profesionales de la sanidad), el incremento de las desigualdades en salud y la privatización de áreas del sistema de manera desigual entre las Comunidades Autónomas (Borrel et al, 2014;; Moreno 2013 y 2018; Díaz Martínez, 2016). Así, por ejemplo, la inversión en infraestructuras sanitarias y sociales se ha reducido entre 2009 y 2015 en un 37% y 55% respectivamente en la misma línea de comportamiento del conjunto de la inversión pública (FBBVA-IVIE, 2017).

A un nivel general, el gasto en servicios públicos y prestaciones fundamentales ⁽¹⁵⁾ que, como hemos señalado, supone en 2017 el 26,4% del PIB, por debajo de los países más importantes de la UE, logró mantenerse en el ámbito de la Seguridad Social, no así en el caso de las CCAA cuya capacidad fiscal ha quedado reducida durante la crisis y sometido su gasto a un escrutinio constante. A ello hay que añadir el hecho relevante de la amplia dispersión del gasto real por habitante entre las diferentes CCAA. La evidencia disponible (BBVA-IVIE, 2018) muestra que, con la excepción de Cantabria y El País Vasco, ninguna Comunidad Autónoma ha recuperado en 2016 el nivel de gasto per cápita que tenía en 2009; obviamente, factores como el envejecimiento o la tasa de

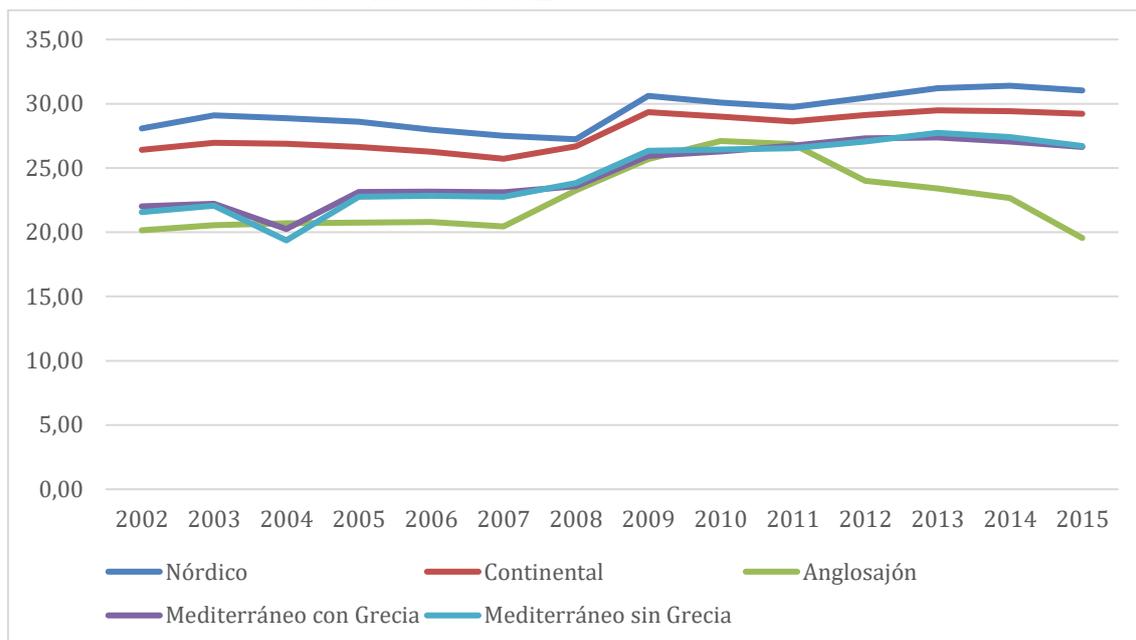
¹⁵ Los servicios públicos y prestaciones fundamentales se componen de: educación, sanidad, atención a la dependencia, desempleo y pensiones. Estos dos últimos son competencia del sistema de Seguridad Social y los tres primeros de las Comunidades Autónomas, si bien el Estado participa en la financiación de todos ellos.

dependencia condicionan en las distintas CCAA el volumen del gasto social y el gasto per cápita.

2.2. Impacto de la crisis en el gasto en protección social

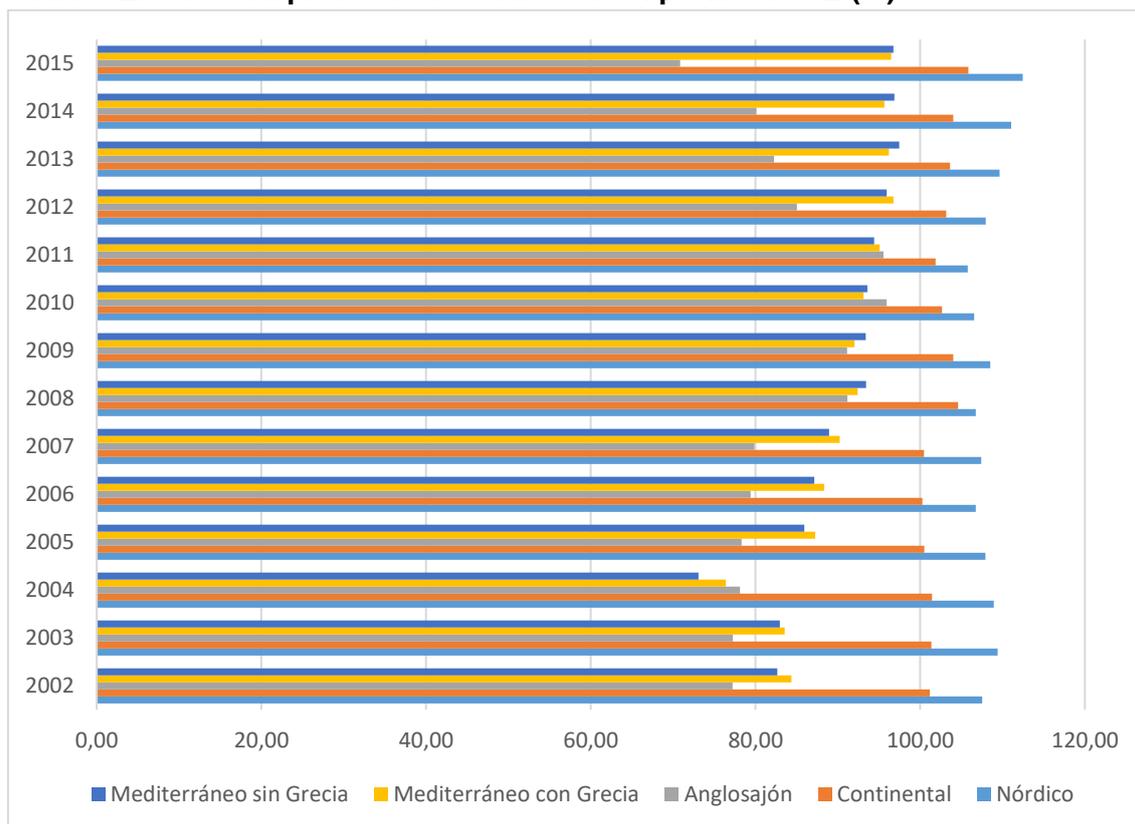
Con el fin de tener una cierta perspectiva temporal de la evolución del gasto en protección social en la UE tomamos como referencia el período 2002-2015, siendo este el último año disponible de información de Eurostat ESSPROS. Al mismo tiempo nos referimos al grupo de 15 países de la EU antes de la ampliación de año 2004 agrupados por regímenes de bienestar: nórdico, continental, anglosajón y mediterráneo, agrupados aquí por su condición geográfica pero también institucional, es decir, por la configuración diferencial de sus esferas de bienestar y de sus lógicas protectoras.

Tal como puede verse en el Gráfico 1 el gasto en protección social se reduce relativamente entre 2009 y 2012 para posteriormente incrementarse, con la excepción de los dos países que componen el régimen de bienestar anglosajón, Reino Unido e Irlanda; en el primer caso por causa de la aplicación de políticas de ajuste propias del gobierno conservador británico y en el segundo caso como consecuencia del Memorandum de intervención financiera de la troika. Si los ajustes del gasto en protección social en los regímenes nórdico y continental tienen lugar sobre todo entre 2009 y 2012, de manera relativamente moderada ya que no pueden obviar constreñimientos estructurales como el envejecimiento, los ajustes del gasto en el de régimen mediterráneo (España, Grecia, Italia y Portugal) tienen su mayor incidencia entre 2012 y 2014. Un ajuste relativamente a la baja que, como en el caso español, afecta sobre todo a los servicios y en menor medida al gasto en pensiones y desempleo que se rigen por inercias demográficas, reformas laborales y acuerdos sociales. Con la excepción del régimen anglosajón el resto de los regímenes de bienestar, a la altura de 2015, han recuperado o se acercan a los niveles de gasto en protección social de 2009, año en que finalizaron las políticas de estímulo económico y fueron sustituidas por las eufemísticamente denominadas políticas de consolidación fiscal impuestas por la Troika sin apenas alternativa negociadora alguna. Pero hay que tener en cuenta que cuando se elimina el efecto envejecimiento la perspectiva de la recuperación del gasto social cambia de manera significativa.

Gráfico 1. Gasto social como % del PIB

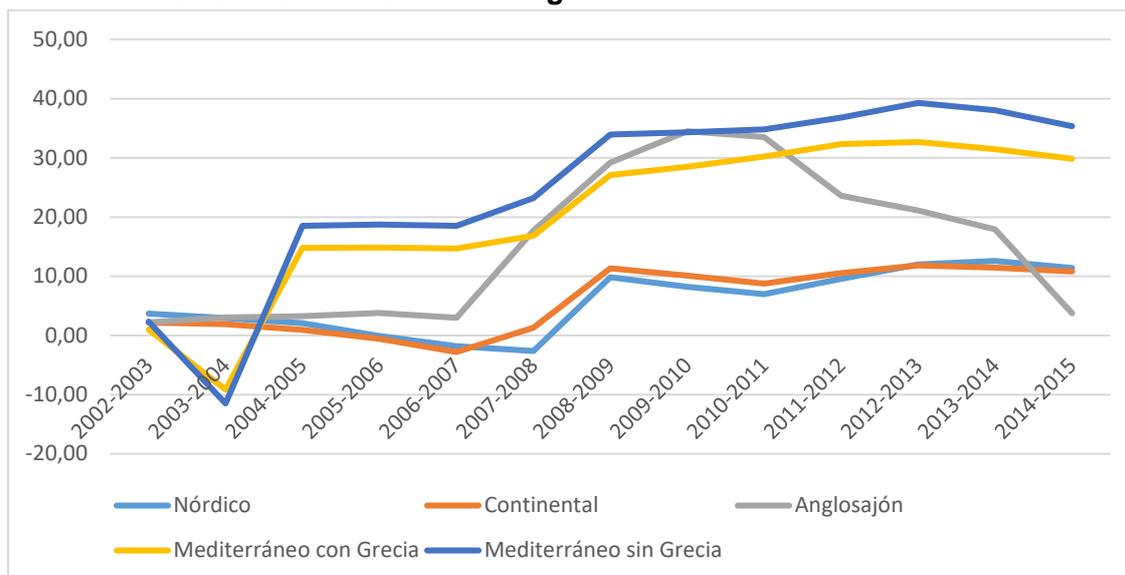
Fuente: Elaboración propia en base a Seepros

Por otra parte, la distancia en los niveles de gasto de los países del régimen mediterráneo de bienestar respecto de los regímenes nórdico y continental se mantiene a lo largo del período 2002-2015. Italia tiene niveles de gasto en protección social superiores a la media e incluso crecientes (102,1% en 2009 y 108,2% en 2015), donde la función vejez tiene un peso significativo. Por su parte, España, con niveles de gasto medio en protección social inferiores respecto del conjunto de la UE-15, persistentes a lo largo del tiempo, ha mantenido un porcentaje promedio del 90,45 entre 2011-2013 y del 89,5% entre 2014-2015 (Gráfico 2), sin llegar nunca al gasto promedio de los quince países. A pesar del impacto creciente de las funciones de desempleo y vejez, el gasto en protección social de España no alcanza el promedio de la UE-15 por causa de la baja intensidad protectora que tienen sus funciones de gasto social.

Gráfico 2. Gasto en protección social sobre el promedio UE (%)

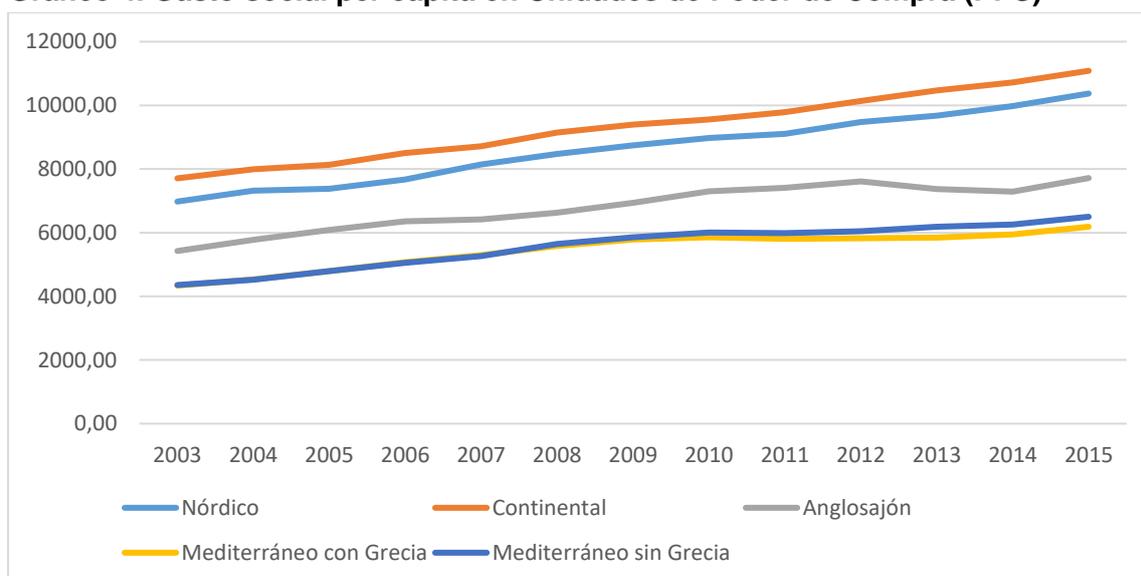
Fuente: Elaboración propia en base a Seepros

La evolución del crecimiento acumulado del gasto en protección social como porcentaje del PIB nos muestra cómo los países nórdicos y los del régimen continental mantuvieron incrementos moderados. Por el contrario, el régimen anglosajón (sobre todo debido al caso de Irlanda) redujo su tasa de crecimiento de manera acusada; mientras que los países del régimen mediterráneo hicieron un esfuerzo de crecimiento notable debido al creciente gasto en vejez y desempleo, en cuanto estabilizadores automáticos, no así el resto de las funciones como veremos a continuación (Gráfico 3).

Gráfico 3. Crecimiento acumulado del gasto social como %

Fuente: Elaboración propia en base a Seepros

Este crecimiento se refleja en el gasto en protección social en unidades de poder de compra (PPS) a lo largo del período 2002-2015 (ver Gráfico 4). Sin embargo, el incremento del gasto en PPS no refleja avances en convergencia entre los diferentes regímenes de bienestar. Así, mientras el conjunto de los países de la UE-15 incrementó en algo más de un 15% el gasto per cápita en PPS, España lo hizo en un 9,2%. Tanto los países del régimen anglosajón como los del régimen mediterráneo siguen teniendo promedios de gasto respecto del conjunto de la UE-15 en PPS en torno al 70% (países mediterráneos) y el 85% (países anglosajones), en este último caso reduciendo su promedio durante el bienio 2014-2015 (Ver Anexo 1).

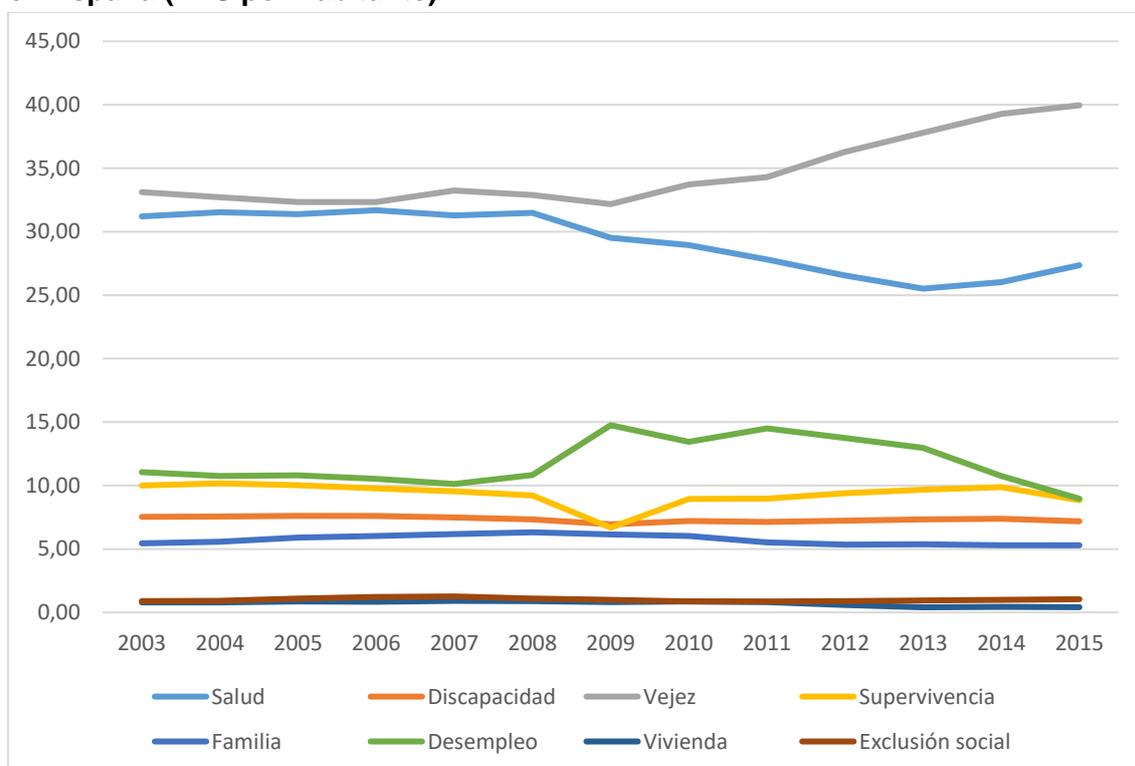
Gráfico 4. Gasto social per cápita en Unidades de Poder de Compra (PPS)

Fuente: Elaboración propia en base a Seepros

En el caso de España, el crecimiento del gasto en protección social en PPS respecto del PIB entre 2008 para moderarse posteriormente a la baja, refleja en parte la naturaleza ineludible del gasto social en la función vejez, en concreto el gasto en pensiones y, en parte en desempleo, a pesar de la caída del PIB durante los primeros años de la crisis económica. Una vez recuperada la senda del crecimiento del PIB a partir de finales de 2014 el gasto en protección social se reduce en relación a dicha magnitud pero sobre todo, y es lo realmente relevante, en términos de gasto per cápita e incluso de cobertura, caso de la función por desempleo. En el conjunto de los años 2011-2015 el gasto en protección social se sitúa en España en torno a la cuarta parte del PIB. Sólo en Reino Unido e Irlanda, como antes hemos señalado, se ha reducido la participación del gasto en protección social respecto del PIB.

La participación de cada función de gasto sobre el total del gasto en protección social en España confirma la tendencia general del período 2003-2015 del peso creciente de la función vejez que pasa de ser un tercio del gasto total en protección social en 2003 al 40% en 2015. La función salud ha perdido un cierto peso relativo como consecuencia en parte de la reducción del gasto, si bien empieza a recuperarlo a partir de 2014; igualmente la función de desempleo con la reducción de la tasa de cobertura. La función familia ha perdido peso en el conjunto del gasto social a partir de 2011 y siguen siendo marginales las funciones de vivienda y exclusión social (Gráfico 5).

Gráfico 5. Participación de cada función sobre el gasto total en protección social en España (PPS por habitante)



Fuente: Elaboración propia en base a Seepros

De esta panorámica general sobre la evolución del gasto en protección social en España, sobre todo, durante el período 2009-2015, se deduce que los estabilizadores automáticos explican parte del mantenimiento del gasto en protección social bien sea por razones de maduración del sistema de pensiones o por la respuesta inicial a las elevadas tasas de desempleo que incrementaron el gasto en desempleo durante los años 2009 a 2012, para reducirse a partir de 2014 como consecuencia no sólo de la caída de la tasa de paro sino sobre todo de la caída de la tasa de cobertura. El crecimiento del gasto total en protección social sobre el PIB, por otra parte, supone al mismo tiempo que las funciones de salud, exclusión social, vivienda y familia, reducen su peso no sólo porcentualmente sino también en términos absolutos, ajustes que afectan en particular a los colectivos más vulnerables. También hay que destacar, como hemos señalado antes, que el gasto en PPS sigue estando por debajo de la media de los países que forman parte de la UE-15. No se han acortado distancias y se ha producido un claro estancamiento en la convergencia de España con el gasto promedio de la UE-15.

Sabemos que un nivel elevado de gasto social no es garantía per se de una mejora relativa de los niveles de bienestar social ni de mejoras en la redistribución, ni de reducción de las tasas de pobreza. Es un indicador relativo pero que bajo ciertas circunstancias, como la confluencia de ajustes en el gasto social, devaluación salarial y dispersión en la distribución de las rentas primarias, puede explicar en parte el estancamiento en la reducción de las tasas de pobreza y de los indicadores de desigualdad social. Es lo que ha sucedido en España donde la cobertura del gasto en algunas de las funciones ha sido amplia (pensiones y sanidad) y en otras decreciente (familia, vivienda o desempleo), a la vez que la intensidad protectora o se ha estancado (sanidad a lo largo de la crisis y pensiones en los últimos años) o reducido (familia, exclusión social).

Una vía para valorar el impacto del gasto social en el bienestar es el que tiene lugar en el ámbito de la inversión social. Si bien esta es valorada en detalle en otro trabajo del informe FOESSA (Guillén y Luque, 2019) aquí destacamos la hipótesis de que se ha producido una relativa desinversión social en algunas de las funciones básicas del gasto social y las razones que contribuyen a explicarlo.

2.3. El impacto social de las políticas de ajuste fiscal: ¿Desinversión social?

Todo gasto social desarrolla diversas funciones económicas, sociales y políticas al mismo tiempo, como son las de producción e inversión social, redistribución y cohesión social y política. Como consecuencia de varios factores confluyentes (cambios ideológicos que centran el análisis de impacto en los rendimientos del gasto social en el sistema productivo, la lógica de la modernización que la Comisión Europea ha impuesto sobre el conjunto del sistema de protección social y los debates sobre la sostenibilidad del Estado de Bienestar), el paradigma de la inversión social como objetivo del gasto social ha pasado al primer plano de la agenda de análisis de las políticas públicas. Lo

que, en cierto modo, nada nuevo descubre ya que el gasto social desarrolla, como decimos, funciones como las antes mencionadas.

Como la categoría de inclusión social, la inversión social se sitúa en un campo de análisis ambivalente cuya interpretación depende de la matriz ideológica de la que se parta. De modo que la inversión social puede ser concebida como instrumento al servicio del crecimiento económico (capital humano), como predistribución (garantizar igualdad de partida) o como entorno protector de la actividad económica privada. Tales interpretaciones formarían parte tentativamente de los enfoques ideológicos neoliberales, socialdemócratas y democristianos, que nunca se presentan en puridad sino como combinaciones específicas a nivel de cada régimen de bienestar.

El Paquete de Inversión Social de la Comisión Europea de 2013 comprende, como mínimo, estos enfoques de la inversión social en su triple vertiente de capital humano, estructura de apoyo a la igualdad de derechos de los ciudadanos y como protección e inclusión social. O si se prefiere, la combinación y pugna a la vez de tres enfoques: eficiencia económica, igualdad de oportunidades o capacitación e inclusión social. Esta tensión entre funciones explica las posibilidades y límites del enfoque del gasto social como inversión social, teniendo en cuenta que, más que el gasto social en sí mismo, es el marco institucional y el horizonte temporal en que se implementa el que finalmente decanta en una u otra combinación de inversión social. Este marco institucional organiza, bajo contextos políticos determinados, las funciones de inversión social que pueden establecer combinaciones entre el gasto en capital humano (sanidad y educación), en organizar la vida laboral y personal de las personas (servicios sociales, dependencia) y la protección frente al riesgo de pobreza (sistema de garantía de mínimos). Cuál sea la resultante de las diversas combinaciones de inversión o gasto dependerá de inercias institucionales, intereses en liza y visiones ideológicas sobre qué papel debe tener el gasto público social.

Los análisis de inversión social de casos nacionales de la UE muestran cómo dichos marcos o precondiciones condicionan los resultados de las políticas de gasto orientadas a la inversión social (Bouget, 2015; Kazepov y Ranci, 2016).

En el caso español constatamos una contradicción de base entre la dinámica del gasto social del período 2012 y 2017 y los objetivos tentativos de la lógica de la inversión social. Tal contradicción reside en el hecho de que el gasto necesario para la inversión social en capital humano o stock, en reproducción social y laboral y en garantía de renta ha sufrido un evidente retroceso con la aplicación de políticas de ajuste a la baja del gasto social o de consolidación fiscal. Las políticas de ajuste fiscal han cercenado los objetivos de inversión social y, por tanto, han afectado negativamente a la calidad de los servicios, las políticas activas y de conciliación y los programas de garantía de rentas. No todo el éxito o fracaso de la lógica de la inversión social se explica por el gasto social, pero este es un indicador condicionante del mismo. La pregunta es si los procesos de desinversión que se han producido en los servicios públicos fundamentales podrán revertirse plenamente sin un compromiso político amplio y sin un respaldo fiscal que lo garantice, cuya lógica se contradice con las ofertas políticas de rebajas fiscales (Ruiz Huerta, 2019).

La lógica de la inversión social en servicios públicos y prestaciones económicas está respaldada por la mayoría de la opinión pública, lo que supone una segunda contradicción que se suma a la anterior. Es decir, si la mayoría de los ciudadanos apoyan políticas de inversión social, la pregunta es por qué las políticas públicas caminan en dirección opuesta o, simplemente, por qué y cómo se concilia asimétricamente una demanda social mayoritaria de manera selectiva y con niveles de baja efectividad, es decir, por qué y cómo las políticas realmente aplicadas a lo largo de la crisis y la postcrisis combinan una relativa accesibilidad universal a servicios y prestaciones compatible con una baja suficiencia protectora y declinante calidad de los servicios.

Como decimos, el interrogante sobre la baja efectividad de la inversión social medida en elevadas tasas de paro y segmentación laboral, tasas elevadas de abandono escolar, desigualdad de la calidad sanitaria entre Comunidades Autónomas, diferencias en la atención a la dependencia y limitada capacidad para articular programas de garantía de mínimos con el acceso al empleo en el mercado ordinario, se debe resolver mediante una respuesta que explique los factores que laten detrás de la misma que, en general, se reducen a cuatro: bajos niveles previos de inversión social (caso de la educación y dependencia), una dinámica de contención estructural del gasto social en los últimos veinte años (agravada por las políticas de ajuste del período 2010-2014), selectividad en las decisiones de inversión pública en función, pero no sólo, de dinámicas paralelas de inversión privada (educación, sanidad y servicios sociales) y de los enfoques ideológicos subyacentes (la combinación entre activación, capacitación y protección) y, por último, un sistema de gobernanza y coordinación de baja calidad institucional entre servicios y prestaciones sociales y entre niveles de gobierno.

Como hemos señalado en trabajos previos (Rodríguez Cabrero, 2018; Rodríguez Cabrero et al, 2015 y 2017), la efectividad de los programas de inversión social tienen éxito cuando cumplen condiciones tales como: disponer de un sólido sistema de protección social y servicios públicos universales y de calidad, además de un relativamente eficaz sistema de coordinación entre programas y niveles de gobierno, guiados bajo una lógica de inversión social a lo largo de toda la vida, con criterios de igualdad social y asumiendo que los flujos de retornos tienen lugar entre todas las edades. Condiciones que en el caso español son deficientes. Las políticas de ajuste fiscal no han hecho sino agravar estas limitaciones subyacentes al régimen de bienestar español.

2.4. La reacción social ante las políticas de ajuste fiscal

La aplicación de las políticas de ajuste fiscal en España ha tenido lugar bajo un estilo de diseño y gestión de las políticas en el que no cabía ni alternativa ni negociación para distribuir su impacto social. La lógica de que no había alternativa a los Memorándum de Entendimiento o imposición de programas de ajuste fiscal, como divisa de la política de la Troika, se aplica en España mediante decretos-leyes, convalidados posteriormente por mayorías parlamentarias absolutas, y sin el recurso a la negociación en el ámbito institucional del Dialogo Social.

Este estilo no negociado de las políticas de ajuste entre los partidos políticos ni tampoco dialogado entre los agentes sociales, en un contexto de cierto miedo social y horizontes económicos y financieros sombríos, será objeto de contestación social pero también de asunción resignada de las políticas y sus consecuencias sociales. Ambas reacciones y prácticas sociales se entrelazarán a lo largo de los años sobre un fondo invariable de amplio apoyo ciudadano al Estado de Bienestar. Este dualismo será característico del período 2011-2017 y tendrá reflejo en la eclosión de nuevos movimientos sociales, la fundación de nuevos partidos políticos y el desarrollo de protestas en el ámbito del sector público contra los ajustes del gasto en servicios esenciales.

En el campo de la contestación hay que destacar la aparición de nuevos movimientos sociales, tanto de tipo general como específicos. Entre los de tipo general destaca el movimiento 15-M. Aunque es un movimiento transversal y con un fuerte componente de politización de la acción colectiva (Tejerina y Martínez, 2015), debido a una crisis de confianza social en los partidos políticos; parte de su mensaje está referido al rechazo de la regresión de las políticas sociales. Otros movimientos son específicos, como el de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, creados frente a la pérdida de vivienda por impago de la hipoteca. Este movimiento tendrá presencia activa hasta hoy y parte de su actividad será avalada por sentencias del Tribunal Europeo de Justicia que se reflejan en propuestas de acción y legislación protectora de los deudores de hipotecas (¹⁶). Seguramente este es el movimiento social más efectivo frente a una de las consecuencias de mayor impacto social de la crisis financiera.

Por otra parte, hay que destacar la eclosión de las denominadas “mareas” o reacción de los profesionales del sector público de la sanidad, educación y servicios sociales frente a los recortes, que entremezclan la defensa de los servicios públicos con la defensa del empleo y las condiciones laborales afectadas profundamente por los recortes de gasto social. Estos movimientos de resistencia a las políticas de ajuste fiscal tendrán la capacidad de informar y explicar a la opinión pública los impactos sociales de las políticas de gestión de la crisis financiera y económica, así como la puesta en marcha de iniciativas de economía social de muy diferente tenor como paliativos del deterioro casi sincronizado del mercado de trabajo y de los servicios públicos y prestaciones sociales, que en vez de actuar como mecanismos de compensación han actuado reforzando su potencial exclusógeno de una parte de la población. La historia social de estas movilizaciones y resistencias al deterioro de servicios y prestaciones ya cuenta con análisis sectoriales e incluso globales (De la Porta et al, 2017) pero la comprensión de su alcance e impacto en la defensa y desarrollo de los derechos sociales está aún por ver en los años venideros ya que ambos, alcance e impacto, van a depender del

¹⁶ El Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 recoge medidas de protección social para personas sin vivienda o que la han perdido por impago de hipoteca. También hay que destacar la creación en 2013 del Fondo Social de Vivienda y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, fruto de una Iniciativa Legislativa Popular, así como su actualización mediante la Ley Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

modo en que se decante el modelo social europeo y su impacto en la periferia del Sur de Europa.

Sin embargo, también la crisis ha contado con una relativa aceptación o resignación fatalista, cuyo complejo análisis requiere, además de la herramienta de la encuesta, de técnicas cualitativas que perfilen las motivaciones ciudadanas en relación a una crisis que es al mismo tiempo crisis social y de confianza institucional.

3. Una agenda social para reconstruir el Estado de Bienestar

¿Mantener el actual Estado de Bienestar, esperar a su vaciamiento y traslado de su responsabilidad institucional a otras esferas del bienestar, abordar reformas selectivas anticipadoras de los riesgos sociales que madurarán en las décadas venideras? Estos y otros interrogantes forman parte del debate sobre el futuro del EBE. Existe un cierto acuerdo en que el statu quo del actual EBE no puede mantenerse si quiere dar respuesta efectiva a las nuevas contingencias ni tampoco cabe imaginar uno “nuevo” dados los condicionantes institucionales y las funciones que desarrollan otros pilares del bienestar. En todo caso, la pregunta debe recoger al mismo tiempo qué modelo de régimen de bienestar es el necesario para dar respuesta a las necesidades sociales de las décadas venideras, qué entramado de actores sociales e institucionales lo pueden liderar y sobre qué bases sociales y financieras pueden hacerlo sostenible a largo plazo.

Seguir por la senda de la reestructuración, o ajuste permanente a la baja (vaciamiento por goteo), aplicar reformas selectivas anticipatorias o refundar el régimen de bienestar actual, son las alternativas en las que cabe establecer el debate, descartando la pasiva espera a su vaciamiento. La alternativa de un amplio desmantelamiento sólo puede tener lugar bajo circunstancias excepcionales que, si bien es posible, no es probable en el medio plazo sin una quiebra institucional del EBE. Además, esta alternativa dependerá del devenir de la reforma social en el espacio social europeo.

Sobre las lagunas e ineficiencias redistributivas del régimen de bienestar español disponemos de amplia evidencia histórica (Comín Comín, 2008) pero también de su potencial para reducir la desigualdad social (Ayala, 2016; Cantó, 2014, a y b; Cebrián et al, 2016). Estos trabajos, entre otros, nos ofrecen pistas para el diseño de políticas sociales con capacidad redistributiva, de inversión social e inclusión social.

Los dilemas planteados entre el ajuste permanente a la baja, reformas selectivas o refundación del régimen de bienestar, formarán parte del debate político de los años venideros. El EBE es y seguramente será la institución por antonomasia del sistema de bienestar desde la lógica de materialización de los derechos sociales reconocidos en la Constitución Española y en diversos documentos internacionales, si bien no podemos olvidar los pilares que o bien siguen siendo determinantes del régimen de bienestar (la solidaridad familiar en apoyos y cuidados) o condicionantes del mismo y en fase de ascenso (el sistema de mercado pero también el Tercer Sector y la economía social).

En España existe un Estado de Bienestar de tamaño medio y rendimiento social desigual, comparado sobre todo con otros modelos de la UE. Su grado de

universalización es amplio aunque variable entre servicios y prestaciones, pero la accesibilidad, asequibilidad, calidad y eficacia varía entre servicios y prestaciones. Algunos de los denominados nuevos riesgos o contingencias sociales afrontan lagunas de protección que pueden considerarse graves como son, entre otras y a modo de ejemplo, el paro de larga duración, la situación de los falsos autónomos, los hogares pobres por causa de los bajos salarios (pobreza en el trabajo), la población sin hogar o expulsada del mismo por impago de alquiler o hipoteca o la extensa pobreza de hogares con menores. En estos casos los obstáculos de accesibilidad y, sobre todo, de baja eficacia de la acción protectora o de desigual cobertura por parte de los servicios públicos son patentes. En otros casos persisten los problemas de calidad como pueden ser las colas en el sistema sanitario o la calidad educativa medida por el indicador del abandono escolar o el efecto del copago en la asequibilidad de los servicios de atención a la dependencia.

El EBS se funda, aunque no en exclusiva, como todos los regímenes bismarkianos, en el mercado de trabajo. De la estabilidad contractual, suficiencia salarial, condiciones de trabajo y negociación colectiva dependerá el acceso al ejercicio material de los derechos sociales y su efectividad, en particular en lo referente a las pensiones y el desempleo. La crisis económica de 2008 ha puesto en evidencia la fragilidad del mercado de trabajo español y de un sistema salarial basado en la lógica de la devaluación competitiva. La salida de la crisis no ha revertido la segmentación laboral ni la fragilidad salarial de una parte de la población asalariada, a la vez que ha minado la capacidad financiera de la Seguridad Social y del propio sistema fiscal. Al mismo tiempo, este modelo se ha ido dotando progresivamente de un sistema universal de servicios y prestaciones sociales, financiado con impuestos generales, que contribuye a materializar derechos sociales al margen del mercado de trabajo, caso del acceso a la sanidad y la atención a las situaciones de dependencia. Finalmente, el sistema español cuenta con un mosaico de programas de garantía de rentas que está a la espera de su coordinación interna, suficiencia protectora y articulación con las necesidades de acceso al mercado de trabajo o, más sencillamente, para facilitar los procesos personales de transición entre formación, empleo y cuidados.

La evolución de esta estructura institucional protectora dependerá de cómo se desarrolle el mercado de trabajo, de los compromisos institucionales con el desarrollo de los derechos sociales y de la orientación de las políticas de inclusión social. Un mercado de trabajo más segmentado, derechos sociales de baja eficacia y políticas de inclusión de orientación disciplinaria, generarán mayor desigualdad y, en consecuencia un Estado de Bienestar en regresión que difícilmente encontrará plena respuesta en otras esferas de bienestar que se limitarán a paliar (familia y Tercer Sector) o a dar respuesta a colectivos de elevado nivel de renta (mercado). Frente a este círculo negativo cabe imaginar de manera realista un círculo virtuoso pero cuya efectividad social dependerá de aquellos compromisos institucionales sobre los que se funda la financiación suficiente de los servicios y prestaciones sociales (Ayala y Ruiz-Huerta, 2013; Ruiz-Huerta, 2019).

La agenda social del Estado de Bienestar futuro forma parte de la agenda del conjunto del régimen de bienestar. Pero, sin duda, una agenda tal, apoyada socialmente y configurada institucionalmente, puede favorecer el desarrollo de una mayor autonomía de los hogares y del Tercer Sector para desarrollar los fines que les son más propios,

en el primer caso la forja de una solidaridad entre generaciones y en el segundo caso la creación de espacios de defensa de derechos y de promoción de la participación social.

En el diseño de toda agenda social hay que tener presente, en primer lugar, la fragmentación ideológica actualmente existente respecto del Estado de Bienestar. Pues si bien el apoyo al Estado de Bienestar es aun relativamente sólido a pesar del impacto de la Gran Recesión y los ciudadanos lo siguen considerando como un necesario instrumento para reducir la desigualdad social, en la práctica, la deriva neoliberal lo orienta y modula hacia un plano de baja responsabilidad institucional en el campo de los derechos sociales y en favor de aquellas alternativas que fundan casi en exclusiva en la responsabilidad individual el destino vital de los ciudadanos. Son dos fuerzas encontradas, mayoría social pro Estado de Bienestar e intereses pro Estado intervencionista orientado al mercado, las que desde hace decenios se enfrentan de manera soterrada, a veces abierta, en pro de una agenda política que contemple sus intereses y expectativas de futuro. En este campo de fuerzas se enfrentan dos orientaciones valorativas e ideológicas: la defensa e incluso avance en el desarrollo de los derechos sociales con el concurso del Estado del Bienestar y la defensa de un Estado consolidador fiscal permanente que supedita el desarrollo de los derechos sociales a las políticas de ajuste fiscal y financiero.

La Gran Recesión parece haber inclinado la balanza en favor de esta segunda opción. Incluso, la parcial recuperación de derechos sociales en términos de acceso y suficiencia protectora (sanidad, en menor medida atención a la dependencia) parece estar supeditada al imperativo del equilibrio financiero en cuanto garante de la confianza y financiación de los mercados. La autonomía fiscal en el ámbito de la UE podría superar esta regresión sufrida por el Estado de Bienestar. Pero, aun teniendo esto en cuenta, es clave el relato que predomine sobre el futuro de la reforma social y su capacidad para generar un amplio consenso social en torno al empleo y el trabajo en general, la distribución de los cuidados en el seno de la sociedad y por género, el ámbito de la ciudadanía social y los compromisos de integración social, tanto en el ámbito nacional como a nivel de la UE.

La agenda social se puede reiniciar por la corrección de los daños causados por la Gran Recesión, si bien tales daños no son sino los ya en gran medida existentes antes de la crisis y, con la crisis, agudizados por el efecto de las políticas de ajuste aplicadas. Pero la corrección de daños con ser necesaria no es suficiente para el establecimiento de una agenda social o contrato social de futuro (Muñoz del Bustillo, 2014). Como hemos señalado en ocasión precedente es necesaria una agenda basada en los principios de solidaridad intergeneracional, inclusión, cercanía territorial y participación social que introduzca nuevas formas de protección social de acuerdo con la naturaleza del mercado de trabajo, la valoración de actividades que no están directamente bajo el sistema de mercado y la incorporación de los cuidados como una actividad necesaria para la reproducción de la sociedad (Rodríguez Cabrero, 2018). Está podría ser una vía para reducir la desigualdad y preparar el desarrollo de una extensión de la reforma social futura que, sin duda, se resolverá en gran medida a nivel europeo y que, a su vez, dependerá en parte del curso de la mundialización.

Depender no implica estar determinados. Lo que suceda a nivel territorial, nacional regional y local sigue siendo un condicionante de las posibilidades y alcance de la reforma social. Es decir, de si se establecen derechos iguales para todos sin exclusión; de si mejoran las capacidades institucionales en términos de prevención de riesgos sociales, innovación, inversión y protección social; de si la universalidad de los derechos favorece a la vez la discriminación positiva de colectivos de riesgo; de si la sociedad civil y sus organizaciones tienen un papel activo en la definición de la agenda pública y no sólo en la gestión de servicios públicos; y de si, no menos importante, la sociedad civil avanza en la justa distribución de los cuidados y responsabilidades de los hogares entre hombres y mujeres.

4. Conclusiones

Este documento de trabajo ha tenido como objetivo definir la economía política de la Gran Recesión o conjunto de factores económicos, institucionales e ideológicos que permiten explicar los antecedentes de la crisis y la naturaleza social de sus principales impactos sociales. A continuación, se ha realizado una aproximación al impacto de la crisis en el gasto social y sus repercusiones en la accesibilidad y calidad de los servicios y prestaciones, así como en las actitudes ciudadanas ante la aplicación de las políticas de ajuste. Finalmente se han definido las limitaciones y posibilidades de una agenda pública de reforma social de cara a los años venideros.

De este triple análisis destacamos las siguientes conclusiones tentativas:

En primer lugar, el análisis y comprensión de la Gran Recesión encuentra una vía de clarificación cuando se toman en consideración los factores previos a la crisis que han condicionado la evolución y rendimiento del EBE, como son: la existencia de un Estado de Bienestar de tamaño medio, relativa universalización y baja intensidad protectora; por otra parte, la progresiva subordinación de las políticas sociales a la lógica liberal que favorece más un Estado intervencionista en lo económico que redistribuidor en lo social. La subordinación de la Europa social a la Europa económica y financiera a lo largo de las décadas pasadas refuerza dicha lógica que sitúa al Estado de Bienestar, con diferencias entre regímenes de bienestar, en una situación de reestructuración permanente. El EBS, como país del régimen mediterráneo de bienestar, afronta la tensión de su reestructuración permanente bajo las presiones financieras e institucionales que establece la Troika a partir de 2010, con muy limitados márgenes de maniobra debido a los techos de déficit establecidos por la Comisión Europea.

Esta economía política de largo alcance tiene su reflejo en los momentos de crisis, cuando se incrementan de manera extensa e intensa las tasas de paro, la extensión de la pobreza relativa y severa y la dificultad para acceder a un mosaico de prestaciones de mínimos de baja cobertura e intensidad protectora.

La Gran Recesión ha tenido un intenso impacto en el ajuste del gasto social, la denominada consolidación fiscal por parte de la Comisión Europea, cuyo volumen de gasto aún no ha recuperado los niveles de 2009, sobre todo en los servicios fundamentales (sanidad, educación y atención a la dependencia). Posteriormente se ha

producido una reducción del gasto en desempleo con una cobertura que apenas llega a la mitad de los parados registrados y una contención del gasto en pensiones como efecto de la reforma de 2013, actualmente paralizada y a la espera de nuevos acuerdos del Pacto de Toledo.

Aunque los niveles de gasto hayan empezado a recuperarse parcialmente a partir de 2015 y se hayan adoptado medidas de reversión en la cobertura sanitaria y de atención a la dependencia en el verano de 2018, el gasto per cápita en PPS se ha reducido a lo largo de los años de la crisis y postcrisis y la inversión en infraestructuras sanitarias y educativas se ha deteriorado de manera significativa. No se ha producido ningún desmantelamiento de los servicios esenciales de bienestar pero si un intenso ajuste que será difícil recuperar sin una agenda social con respaldo financiero, lo que implica paralizar cualquier política de rebajas fiscales que crean una falsa ilusión fiscal en los ciudadanos.

Finalmente, el debate sobre el futuro del EBE tiene lugar en un contexto de pugna ideológica entre distintas visiones del papel del Estado en el que brilla el relato neoliberal en pro de un Estado de Bienestar con un menor compromiso institucional con los derechos sociales y favorecedor de una mayor responsabilidad de las personas y los hogares con los riesgos sociales. La posibilidad de un régimen de bienestar con esferas en interrelación virtuosa está en profunda crisis. El discurso pro mercado orienta al Estado hacia un papel declinante o residual en la materialización universal y efectiva de los derechos sociales. En este contexto definir una agenda social de reformas con amplio apoyo social y sostenible a largo plazo se presenta como una ardua tarea, no imposible pero si compleja, ya que el amplio apoyo a los servicios públicos y prestaciones sociales ha sido y es contrarrestado con relatos y propuestas políticas que orientan al Estado de Bienestar hacia una reestructuración permanente a la baja. La salida dependerá tanto del curso de las políticas aplicadas a nivel estatal y territorial, como de la orientación del conjunto del modelo social europeo, es decir, de si el Pilar de Derechos Sociales de la UE puede ser algo más que una recomendación para ser una política eficaz que potencie el desarrollo de los derechos sociales.

5. Bibliografía

- ÁLVAREZ, I., LUENGO, F. & UXÓ, J. (2013): *Fracturas y crisis en Europa*, Madrid: Eudeba.
- ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*, Madrid: Alianza.
- ARRIBA, A. (2014): “La opinión pública sobre las políticas sociales”. Documento de Trabajo del Capítulo 5, *VII Informe Foessa*. Madrid: FOESSA.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2010-2015): *Informes sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Madrid: Observatorio AEDGSS.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2010-2018): *Dictamen sobre el SAAD 2018*, Madrid. Observatorio AEDGSS.

- AYALA, L. (2016): "Desigualdad estructural, crecimiento económico y redistribución. ¿Una nueva agenda?". *Revista Española del Tercer Sector* nº 32, pp.47-76.
- AYALA, L. Y RUIZ-HUERTA, J. (2014): *Estado de Bienestar y sistemas fiscales*, Madrid: CES.
- BBVA-IVIE (2017): "Inversión y capital público en educación y sanidad tras la crisis", *Esenciales*, BBVA-Ivive, Nº22/2017.
- BLYTH, M. (2014): *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, Barcelona: Crítica.
- BORRELL, C., RODRÍGUEZ-SANZ, M., BARTOLL, X., MALMUSI, D. y NOVOA, A. M. (2014): "El sufrimiento de la población en la crisis económica del Estado español", *Salud Colectiva*, vol. 10 N.º 1, enero-abril: 95-98.
- BOUGET, D., FRAZER, H., MARLIER, E., SABATO, S., VANHERCKE, B. (2015): "Social Investment in Europe". Brussels: European Commission.
- CALZADA, I. Y DEL PINO, E. (2018) "El peso de la opinión pública en las decisiones de ajuste del Estado de Bienestar: el caso de España entre 2008 y 2017", en Ferran Camas y Gemma Ubassart (ed) *Manual del Estado de Bienestar y las Políticas Sociolaborales*, Barcelona: Ed. Huygens.
- CALZADA, I. Y DEL PINO, E. (2013): "Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012). *Presupuesto y Gasto Público*, 7: pp 175-192.
- CANTÓ, O. (2014, a) "La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución". Documento de Trabajo 2.7. FOESSA, *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: FOESSA.
- CANTÓ, O., (2014, b): "El papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil", *Panorama Social*, nº 20, pp. 89-103.
- CASAS MÍNGUEZ, F. (2019): "Políticas para la crisis y futuro del modelo social europeo". *Documento de Trabajo del Capítulo 4, "El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis", del VIII Informe FOESSA*, Madrid: FOESSA.
- CEBRIÁN LÓPEZ, I. (Coord.) (2016): *Precariedad y empobrecimiento de los trabajadores en España*, Madrid: UAH-Fundación Largo Caballero.
- COMÍN COMÍN, F. (2008): "La protección social en la democracia (1977-2008)". En S. Castillo Alonso, *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- DEL PINO, E. Y PAVOLINI, E. (2014): "Decentralization in a time of harsh: multilevel governance and the welfare state in Spain and Italy facing the crisis", *European Journal of Social Security*, 2, p. 246-270.
- DÍAZ MARTÍNEZ, E. (2016): *Desigualdad social, crisis económica y salud en España*, Madrid, Fundación Alternativas.
- EUROPEAN COMMISSION (2017): *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*. Brussels: EC. Vol.2.
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. (2012): *Democracia intervenida. Políticas económicas en la gran recesión*. Madrid: Catarata- Fundación Alternativas.
- FOESSA (2014): *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- FOESSA (2016): *Expulsión social y Recuperación económica". Análisis y Perspectivas 2016*. Madrid: FOESSA.
- FOESSA (2017): *Desprotección social y estrategias familiares". Análisis y Perspectivas 2017*. Madrid: FOESSA.

- FOESSA (2018): *Exclusión estructural e integración social*. Análisis y Perspectivas 2018. Madrid: FOESSA.
- FRESNO, J. M. (2014): *Cambios Sociales y Tercer Sector: Actuar en un Nuevo Contexto*, Madrid: Instituto para la calidad de las ONG (ICONG).
- FUNDACIÓN BBVA-IVIE (2017): "Inversión y capital público en educación y sanidad tras la crisis". *Esenciales*, Madrid: Fundación BBVA-IVIE, nº 22.
- FUNDACION BBVA-IVIE (2018): "*Servicios públicos fundamentales y bienestar*", *Esenciales*, Fundación BBVA-IVIE, nº 26.
- GUILLÉN, A. y LUQUE, D. (2019): "La inversión social en España ", Documento de Trabajo del Capítulo 4, "El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis", del VIII Informe FOESSA. Madrid: FOESSA.
- GUILLÉN, A.M & RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2015): "Evolución del Estado de Bienestar en España". En A.M. Guillén (dir.): *Políticas sociales, pp. 1019-1030, en España 2015, situación social*. Madrid: CIS.
- GUILLÉN, A.M. & LEÓN, M. (2011)(Eds.): *The Spanish Welfare State in European context*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- JARAÍZ, G. (2015): "El tercer sector como sociedad civil". *Revista Española del tercer Sector*, nº 30, pp.99-126.
- JESSOP, B. (2016): *The State, past, present and future*. Cambridge: Polity Press.
- KAZEPOV, Y. Y RANCI, C. (2016): Is every country fit for social investment?. Italy as an adverse case. *Journal of European Social Policy*, Volume: 27 issue: 1, page(s): 90-104.
- LEÓN, M., PAVOLINI, E. & GUILLEN, A.M. (2014): "Welfare rescaling in Italy and Spain: political strategies to deal with harsh austerity", *European Journal of Social Security*, Volume 17 (2015), No. 2, 181-20.
- MARBÁN, V. Y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2013): "Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar", *Presupuesto y Gasto Público* 71/2013: 55-76.
- MARBÁN GALLEGO, V. (2019): "El sistema español de atención a la dependencia: entre la regresión y las reformas". *Documento de Trabajo del Capítulo 4, "El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis"*, del VIII Informe FOESSA. Madrid: FOESSA.
- MONSERRAT CODORNIU, J. (2015): "El desarrollo de la LAPAD: propuestas para el futuro ". *Documentación Social*, n. 177.
- MORENO FUENTES, F.J. (2019): "Crisis económica y crisis de modelo en el Sistema Nacional de Salud". *Documento de Trabajo del Capítulo 4, "El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis"*, del VIII Informe FOESSA. Madrid: FOESSA.
- MORENO FUENTES, F.J. (2013): "Políticas sanitarias en perspectiva comparada. Descentralización, mercados y nuevas formas de gestión en el ámbito sanitario". En Del Pino, E. y Rubio Lara, J. (2013): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Madrid: Tecnos.
- MORENO, L. (2012): *La Europa Asocial. Crisis y Estado de Bienesta*. Barcelona: Península.
- MORENO, L. P. MARI-KLOSE (2016): "Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición". En Del Pino, E. y Rubio Lara, J. (2013): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Madrid: Tecnos.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (2014): "Redistribución de la renta, servicios públicos y protección social como pilares del contrato social". *Gaceta Sindical*, nº22.

- PÉREZ YRUELA, M. (2019): Panorámica del Tercer Sector en España durante la crisis”, “, Documento de Trabajo del Capítulo 4, “El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis”, del VIII Informe FOESSA, Madrid: FOESSA.
- PÉREZ YRUELA, M, (2015): “El Tercer Sector: economía social y entidades voluntarias”. En C. Torres (ed.): *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS
- PETMESIDOU, M. AND A.GUILLÉN (2015): “Economic crisis and austerity in Southern Europe: threat or opportunity for a sustainable welfare state?. *Observatoire Social Européen (OSE), Papers Series nº 18*.
- POAS (2015, a): *El TSAS en 2015: el impacto de la crisis*, Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social”.
- POAS (2015, b): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España*, Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- PORTA, D. DELLA, ANDRETTA, M., FERNÁNDEZ, T., O,CONNOR, F., ROMANOS, E. y VOGIATZOGLOU, M. (2017): *Late neoliberalism and its discontents in the economic crisis: comparing social movements in the European Periphery*. London: Palgrave.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G Y SIMÓN SOSVILLA (2018): *Las fundaciones de acción social en España frente a la crisis: impacto social y económico*. Madrid: Asociación Española de Fundaciones.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G, ARRIBA, A., MARBÁN, V., MONTSERRAT, J. MORENO, F.J (2017): *ESPN Thematic Report “Progress in the implementation of the 2013 EU Recommendation on Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage”*, Brussels: European Commission.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G, ARRIBA, A., MARBÁN, V., MORENO, F.J (2015): *ESPN Thematic Report “Social Investment, Spain”*. Brussels: European Commission.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2018): “Políticas sociales e inversión social wn un horizonte de consolidación fiscal permanente del Estado de Bienestar”. En G. Jaraíz: *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro*. Madrid: Catarata.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2016): “El papel del Estado ante la precariedad, la pobreza y la desigualdad en España. El impacto de las reformas durante la gran recesión en España”. En I.Cebrián (ed.): *Precariedad y empobrecimiento de los trabajadores en España*. Madrid: UAH-Fundación Largo Caballero.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2013) (coor.): “Transformaciones, cambios institucionales y conflictos en el Estado de Bienestar en España (2000-2013)”, en “*Estado de Bienestar en España: Transformaciones y tendencias de cambio en el modelo de la Unión Europea*”, Capítulo 5 del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2011): “The consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2008)”: in A. Guillén y M. León: *The Spanish Welfare State in the European Context*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2019): “La financiación del Estado de Bienestar en España. Comparación con otros países europeos “. *Documento de Trabajo del Capítulo 4, “El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis”, del VIII Informe FOESSA*, Madrid: FOESSA.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2014): *La impotencia democrática*. Madrid: La Catarata.
- TEJERINA, B. y MARTÍNEZ, M. (2015): “Espacio de protesta, opinión pública e impacto de los movimientos sociales en España”. En VV. AA. *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, pp.1138-1148.

6. Anexo

Tabla 1. Gasto social como % del PIB

Países	2002	2004	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2002-2010	2011-2013	2014-2015
UE	26,1	26,5	26,2	25,5	28,2	28,1	28,2	28,5	28,3	27,6	26,6	28,3	27,9
Alemania	29,3	29,1	27,8	27,1	30,5	28,6	28,7	29,0	29,0	29,0	28,8	28,8	29,0
Austria	28,1	28,3	27,5	27,6	29,8	28,8	29,2	29,6	29,8	29,8	28,3	29,2	29,8
Bélgica	25,4	26,1	25,7	27,7	30,0	29,7	29,6	30,1	30,2	30,3	26,9	29,8	30,3
Dinamarca	28,8	29,8	28,5	28,9	32,7	32,1	32,0	32,5	32,8	32,3	30,0	32,2	32,6
España	19,5	10,8	20	21,4	24,4	25,3	25,5	25,8	25,4	24,6	20,1	25,5	25,0
Finlandia	24,9	25,8	25,6	25,1	29,0	28,9	30,1	31,1	31,9	31,6	26,2	30,0	31,8
Francia	28,6	29,5	29,6	30,4	32,9	32,7	33,5	33,9	34,2	33,9	30,2	33,4	34,1
Grecia	23,4	22,9	24,1	22,8	24,8	27,3	28,0	26,3	26,0	26,4	23,9	27,2	26,2
Irlanda	15,5	16,2	16,5	20,7	24,8	24,7	24,4	23,5	21,6	16,3	18,7	24,2	19,0
Italia	24,3	25	25,5	26,7	28,8	28,5	29,3	29,8	29,9	29,9	26,1	29,2	29,9
Luxemburgo	21,2	21,9	20	20,9	23,4	21,8	22,7	23,1	22,4	22,1	21,3	22,5	22,3
Países Bajos	25,8	26,4	27	26,4	29,4	30,2	31,0	31,2	30,9	30,2	27,1	30,8	30,6
Portugal	20,9	22,3	23	23,4	25,8	25,8	26,4	27,6	26,9	25,6	23,1	26,6	26,3
Reino Unido	24,8	25,2	25,1	25,8	26,6	29,0	23,6	23,3	23,7	22,8	25,6	25,3	23,3
Suecia	30,5	31	29,8	27,7	30,1	28,2	29,3	30,0	29,5	29,2	29,8	29,2	29,4

Tabla 2. Gasto en protección social sobre promedio UE-15

Países	2002	2004	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2002-2010	2011-2013	2014-2015
Alemania	112,26	109,81	106,11	106,25	108,16	101,76	101,70	101,92	102,55	105,07	108,2	101,8	103,8
Austria	107,66	106,79	104,96	108,21	105,67	102,47	103,47	104,03	105,37	107,97	106,3	103,3	106,7
Bélgica	97,32	98,49	98,09	108,60	106,38	105,67	104,89	105,79	106,79	109,78	101,0	105,4	108,3
Dinamarca	110,34	112,45	108,78	113,30	115,96	114,21	113,39	114,22	115,98	117,03	112,6	113,9	116,5
España	74,71	40,75	76,34	83,90	86,52	90,01	90,36	90,67	89,82	89,13	75,4	90,4	89,5
Finlandia	95,40	97,36	97,71	98,41	102,84	102,82	106,66	109,30	112,80	114,49	98,4	106,3	113,6
Francia	109,58	111,32	112,98	119,18	116,67	116,34	118,71	119,14	120,93	122,83	113,6	118,1	121,9
Grecia	89,66	86,42	91,98	89,39	87,94	97,13	99,22	92,43	91,94	95,65	89,8	96,3	93,8
Irlanda	59,39	61,13	62,98	81,16	87,94	87,88	86,46	82,59	76,38	59,06	70,0	85,6	67,7
Italia	93,10	94,34	97,33	104,68	102,13	101,40	103,83	104,73	105,73	108,33	98,0	103,3	107,0
Luxemburgo	81,23	82,64	76,34	81,94	82,98	77,56	80,44	81,19	79,21	80,07	80,1	79,7	79,6
Países Bajos	98,85	99,62	103,05	103,50	104,26	107,45	109,85	109,65	109,26	109,42	101,8	109,0	109,3
Portugal	80,08	84,15	87,79	91,74	91,49	91,79	93,55	97,00	95,12	92,75	86,9	94,1	93,9
Reino Unido	95,02	95,09	95,80	101,15	94,33	103,18	83,63	81,89	83,80	82,61	96,3	89,6	83,2
Suecia	116,86	116,98	113,74	108,60	106,74	100,33	103,83	105,44	104,31	105,80	112,2	103,2	105,1

Tabla 3. Gasto en protección social por regímenes de bienestar en PPS

Gasto social per cápita en Unidades de Poder de Compra (PPS)																
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2003-2010	2011-2013	2014-2015
Nórdico	6977,62	7318,19	7377,70	7671,53	8141,55	8473,89	8744,31	8976,43	9104,08	9478,39	9675,29	9973,01	10369,97	7960,2	9419,3	10171,5
Continental	7707,05	7991,75	8127,56	8499,11	8716,79	9146,40	9398,13	9552,93	9784,58	10141,10	10464,59	10724,23	11085,39	8642,5	10130,1	10904,8
Anglosajón	5424,33	5773,61	6084,28	6359,13	6411,36	6624,56	6937,54	7296,49	7408,10	7609,33	7365,53	7289,34	7715,79	6363,9	7461,0	7502,6
Mediterráneo con Grecia	4339,42	4528,90	4796,01	5069,16	5291,57	5581,36	5784,54	5856,00	5803,65	5827,32	5844,20	5941,35	6185,47	5155,9	5825,1	6063,4
Mediterráneo sin Grecia	4354,54	4522,46	4787,68	5052,32	5260,15	5639,55	5857,30	6002,80	5984,72	6047,97	6184,81	6257,56	6499,53	5184,6	6072,5	6378,5

Tabla 4. Gasto en protección social por regímenes de bienestar en PPS

Gasto social per cápita en Unidades de Poder de Compra (PPS) sobre el promedio UE																
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2003-2010	2011-2013	2014-2015
Nórdico	109,73	110,25	108,23	107,54	110,30	109,69	109,64	110,13	110,09	111,24	111,71	112,81	112,88	109,4	111,0	112,8
Continental	121,20	120,40	119,23	119,14	118,10	118,40	117,84	117,20	118,31	119,02	120,82	121,31	120,67	118,9	119,4	121,0
Anglosajón	85,30	86,98	89,25	89,14	86,86	85,76	86,98	89,52	89,58	89,30	85,04	82,45	83,99	87,5	88,0	83,2
Mediterráneo con Grecia	68,24	68,23	70,36	71,06	71,69	72,25	72,53	71,84	70,18	68,39	67,47	67,21	67,33	70,8	68,7	67,3
Mediterráneo sin Grecia	68,48	68,13	70,23	70,82	71,27	73,00	73,44	73,65	72,37	70,98	71,41	70,78	70,75	71,1	71,6	70,8

Tabla 5. Gasto en protección social por regímenes de bienestar en PPS

Tasa de Crecimiento del gasto social per cápita en Unidades de Poder de Compra PPS)																
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2003-2010	2011-2013	2014-2015	
Nórdico	5,10	0,99	4,05	6,21	4,29	3,27	2,70	1,48	4,21	2,07	3,08	4,00	3,5	3,1	4,0	
Continental	3,52	2,19	4,42	2,72	4,72	2,93	2,02	2,48	3,59	3,05	2,60	3,55	3,1	3,1	3,5	
Anglosajón	6,22	5,67	4,71	1,63	3,79	4,86	5,20	1,50	2,70	-3,22	-1,11	5,65	4,2	-0,5	5,6	
Mediterráneo con Grecia	4,56	6,36	5,68	4,29	5,32	3,87	1,01	-1,03	0,37	0,51	1,81	4,12	3,8	0,9	4,1	
Mediterráneo sin Grecia	4,10	6,48	5,51	3,99	6,97	4,18	2,24	-0,42	1,09	2,90	1,24	3,82	4,1	1,7	3,8	

Tabla 6. Gasto en protección social por regímenes de bienestar en PPS

Tasa de Crecimiento del gasto social per cápita en Unidades de Poder de Compra (PPS) sobre el promedio UE																
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2003-2010	2011-2013	2014-2015	
Nórdico	0,68	-1,66	-0,57	2,65	-0,35	0,02	0,49	0,02	1,14	0,41	0,99	0,09	0,2	0,8	0,1	
Continental	-0,83	-0,49	-0,22	-0,72	0,05	-0,30	-0,17	1,01	0,54	1,37	0,52	-0,35	-0,2	0,8	-0,3	
Anglosajón	1,75	2,90	0,06	-1,77	-0,83	1,56	2,94	0,04	-0,32	-4,79	-3,12	1,67	0,8	-2,7	1,7	
Mediterráneo con Grecia	0,16	3,57	0,99	0,80	0,63	0,61	-1,17	-2,46	-2,59	-1,12	-0,25	0,20	0,4	-1,3	0,2	
Mediterráneo sin Grecia	-0,27	3,69	0,83	0,51	2,20	0,90	0,05	-1,85	-1,88	1,22	-0,81	-0,09	0,8	-0,5	-0,1	

Tabla 7. Gasto total funcional en protección social en España sobre el PIB (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salud	6,6	7,1	7,0	7,6	6,6	6,5	6,5	6,6
Discapacidad	1,5	1,5	1,7	1,8	1,8	1,9	1,8	1,7
Vejez	6,9	7,7	8,1	8,5	9,1	9,6	9,8	9,7
Supervivencia	1,9	2,1	2,2	2,2	2,3	12,4	2,5	2,4
Familia	1,3	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3	1,3
Desempleo	2,3	3,5	3,2	3,6	3,4	3,3	2,7	2,2
Vivienda	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Exclusión social	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total	21,0	24,0	24,2	24,9	25,0	25,3	24,9	24,2

Tabla 8. Participación de cada función de gasto sobre el total de gasto en protección social (%) en PPS en España

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salud	31,47	29,51	28,93	27,80	26,54	25,51	26,02	27,35
Discapacidad	7,33	6,94	7,20	7,13	7,23	7,34	7,37	7,17
Vejez	32,88	32,17	33,71	34,31	36,28	37,79	39,27	39,96
Supervivencia	9,21	6,68	8,94	8,97	9,38	9,68	9,88	8,83
Familia	6,31	6,15	6,03	5,51	5,35	5,37	5,30	5,29
Desempleo	10,82	14,75	13,44	14,51	13,74	12,97	10,74	8,96
Vivienda	0,89	0,81	0,86	0,82	0,59	0,40	0,43	0,42
Exclusión social	1,08	0,99	0,87	0,86	0,88	0,94	1,0	1,03
Total	100	100	100,00	100	100	100	100	100

Tabla 9. Gasto total en protección social per capita en PPS

Países	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE-15								
Alemania	7.953,82	8.366,84	8.714,39	9.005,44	9.299,53	9.475,42	9.877,91	10.358,59
Austria	8.823,43	9.030,68	9.334,70	9.412,67	9.843,90	10.084,42	10.364,96	10.869,48
Bélgica	7.789,35	8.108,7	8.360,77	8.657,69	8.827,33	9.114,23	9.492,84	9.945,49
Dinamarca	8.891,59	9.341,26	9.817,76	9.854,55	10.031,18	10.358,31	10.730,46	11.096,18
España	5.382,75	5.721,85	5.679,57	5.780,04	5.795,66	5.856,54	6.005,79	6.251,05
Finlandia	7.554,13	7.900,42	8.264,44	8.444,80	8.887,88	9.143,37	9.522,28	9.945,77
Francia	8.149,47	8.371,08	8.670,25	8.893,26	9.231,82	9.590,87	9.842,29	10.112,60
Grecia	5.406,79	5.566,27	5.415,59	5.260,42	5.165,39	4.822,38	4.992,72	5.243,28
Irlanda	6.275,37	6.736,97	7.157,05	7.154,15	7.322,48	7.057,15	6.848,53	7.008,35
Italia	6.987,38	7.074,70	7.450,26	7.430,35	7.518,03	7.464,15	7.491,18	7.799,09
Luxemburgo	12.959,2 5	13.134,7 1	12.856,31	13.111,98	13.654,50	14.391,35	14.600,99	14.758,53
Países Bajos	9.203,07	9.376,77	9.381,13	9.626,42	9.989,54	10.131,23	10.166,39	10.467,63
Portugal	4.548,52	4.775,35	4.878,56	4.743,78	4.830,21	5.233,74	5.275,72	5.448,44
Suecia	8.975,95	8.991,24	8.847,10	9.012,88	9.516,12	9.524,20	9.666,30	10.067,97
Reino Unido	6.973,74	7.138,11	7.435,92	7.662,04	7.896,18	7.673,90	7.730,15	8.423,23

Tabla 10. Gasto en protección social per cápita en la función exclusión social (PPS)

Países	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE-15								
Alemania	41,51	41,22	43,15	47,17	51,35	58,84	70,75	108,39
Austria	121,37	115,82	123,31	131,01	145,42	155,92	164,54	209,76
Bélgica	213,54	227,27	238,40	241,79	223,17	227,67	211,37	231,96
Dinamarca	215,97	246,14	360,54	385,06	399,79	433,76	456,44	519,0
España	58,14	56,49	49,23	49,88	51,20	54,99	53,76	64,11
Finlandia	181,59	208,89	220,68	242,47	262,25	268,92	274,85	282,18
Francia	219,65	257,44	250,70	255,09	262,74	272,20	289,16	298,67
Grecia	9,53	9,25	10,66	10,31	12,17	13,32	67,34	25,35
Irlanda	134,17	159,97	91,39	83,0	81,38	61,27	53,75	54,79
Italia	47,17	49,85	53,62	52,12	50,51	50,01	57,2	60,31
Luxemburgo	261,57	278,18	285,73	317,79	308,03	309,02	316,56	334,45
Países Bajos	439,27	461,07	429,03	462,82	483,31	531,05	504,01	459,96
Portugal	55,13	65,66	67,15	53,13	55,06	47,87	46,09	45,78
Reino Unido	263,49	262,76	266,74	240,33	225,98	203,97	196,27	186,57
Suecia	194,19	203,88	212,09	211,39	220,36	227,96	253,01	333,82