

¿Qué respuestas estamos dando a las consecuencias de la Gran Recesión?

# 4

## El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis

Manuel Aguilar Hendrikson  
Ana Arriba González de Durana  
M.<sup>a</sup> José Aldanas  
Inés Calzada  
Demetrio Casado  
Fernando Casas Mínguez  
Koldo Casla Salazar  
Fernando Fantova  
Guillem Fernández Evangelista  
Ana M. Guillén  
Albert Julià  
Margarita León  
David Luque Balbona  
Vicente Marbán Gallego

COORDINADORES  
Ana Arriba González de Durana  
Gregorio Rodríguez Cabrero  
AUTORES Y COLABORADORES  
Marga Marí-Klose  
Julia Montserrat Codorniu  
Francisco Javier Moreno Fuentes  
Gloria Moreno Raymundo  
Sonia Olea Ferreras  
Emmanuele Pavolini  
Manuel Pérez Yruela  
Eloísa del Pino  
M.<sup>a</sup> Dolores Puga  
Pablo Redondo  
Gregorio Rodríguez Cabrero  
Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
Antoni Vilà Mancebo

# Contenido

<b>4.1.</b>	Introducción .....	305
<b>4.2.</b>	Las políticas sociales en la Unión Europea, el Sur de Europa y España en el período 2008-2018. Contextos económicos e institucionales .....	308
<b>4.2.1.</b>	Políticas para la crisis y el futuro del modelo social europeo .....	309
<b>4.2.2.</b>	Las políticas de austeridad en el Sur de Europa y su impacto social .....	313
<b>4.2.3.</b>	El Estado de bienestar en España en la larga postcrisis social .....	316
<b>4.2.4.</b>	El Estado de bienestar. Las políticas sociales como inversión social .....	321
<b>4.2.5.</b>	El Tercer Sector de Acción Social (TSAS) durante la crisis: la respuesta del sector, la promoción de los derechos sociales y la participación social .....	325
<b>4.3.</b>	El papel de las políticas sociales a la salida de la crisis: los servicios públicos y las prestaciones sociales entre la regresión y las reformas .....	329
<b>4.3.1.</b>	El Sistema Nacional de Salud .....	330
<b>4.3.2.</b>	El Sistema educativo .....	335
<b>4.3.2.1.</b>	La política educativa durante el último ciclo económico .....	337
<b>4.3.3.</b>	Los Servicios Sociales públicos .....	338
<b>4.3.4.</b>	El Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia en España .....	342
<b>4.3.4.1.</b>	El SAAD en la «salida» de la crisis (2015-2018). La valoración del SAAD más de una década después .....	345
<b>4.3.5.</b>	El sistema público de vivienda .....	347
<b>4.3.5.1.</b>	La política pública de vivienda hasta el estallido de la crisis .....	348
<b>4.3.5.2.</b>	Ni acceso ni garantía del derecho a la vivienda en el Estado español (2008-2018) .....	348
<b>4.3.5.3.</b>	Tendencias en materia de vivienda en el entorno europeo internacional .....	352
<b>4.3.6.</b>	La reforma del sistema de pensiones: impacto en las pensiones de jubilación .....	353
<b>4.3.6.1.</b>	La situación de la jubilación anticipada en España en el contexto de la crisis .....	353
<b>4.3.6.2.</b>	La crisis y la reforma de las pensiones: impacto en las pensiones de jubilación .....	355
<b>4.3.6.3.</b>	La adecuación de las pensiones: presente y futuro en la perspectiva de la reforma de 2011/2013 .....	357
<b>4.3.7.</b>	El sistema de garantía de ingresos mínimos .....	359
<b>4.3.7.1.</b>	La reforma permanente de los esquemas de protección de ingresos mínimos .....	359
<b>4.3.7.2.</b>	La evolución de las prestaciones .....	362
<b>4.3.7.3.</b>	Características de los perceptores de prestaciones de desempleo .....	365
<b>4.3.8.</b>	El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia .....	366
<b>4.3.8.1.</b>	Inversión pública en infancia y familias .....	367
<b>4.3.8.2.</b>	Transferencias económicas: la prestación por hijo a cargo .....	367
<b>4.3.8.3.</b>	Cobertura y adecuación de las transferencias económicas en España .....	368
<b>4.3.8.4.</b>	Deducciones fiscales en infancia y familia .....	370
<b>4.4.</b>	Tendencias de desarrollo de las políticas sociales .....	372
<b>4.4.1.</b>	La construcción de la solidaridad intergeneracional y sus actores: familias, estado y sociedad civil .....	372
<b>4.4.2.</b>	La legitimidad de las políticas sociales antes, después de la crisis y más allá .....	376
<b>4.4.3.</b>	El compromiso fiscal con las políticas sociales .....	382
<b>4.5.</b>	Conclusiones .....	388
<b>4.6.</b>	Bibliografía .....	390

## Capítulo 4

# El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis

«Los reformadores deben ser conscientes de las principales objeciones que pueden oponerse a sus propuestas e intentar minimizar la vulnerabilidad de las propuestas sobre la base de la perversidad, la futilidad o el peligro. Al hacerlo así, los reformadores no deben volverse indebidamente temerosos; en particular, no necesitan buscar sin cesar todos los efectos perversos concebibles»

(A.O. Hirschman: Tendencias autosubversivas, FCE, 1995)

### 4.1. Introducción

La política social es el arte de la regulación, producción y redistribución del bienestar social. Esta interviene de múltiples maneras, como pueden ser, entre otras, paliar los fallos del mercado una vez se ha producido la distribución de las rentas primarias, facilitar la crianza y desarrollo de los niños, así como la conciliación entre los cuidados y el empleo, promover la iniciativa social y la colaboración entre el sector público y el privado, prevenir la exclusión social y, en general, sin que ello agote las posibilidades de intervención pública, generar condiciones sociales e institucionales que favorezcan la solidaridad intergeneracional.

La política social, como se pone de manifiesto en este capítulo, se estructura y desarrolla a través del llamado sistema o régimen de bienestar, en el que el Estado de bienestar (EB) ocupa un lugar

institucional estratégico junto con el mercado, los hogares y la sociedad civil.

La política social se anticipa a veces y, en general, responde (con mayor o menor celeridad o con retraso) a los cambios socioeconómicos y a las necesidades cambiantes de la sociedad, en un marco dado de valores, intereses e instituciones. La política social no es neutra, siempre es reflejo de cómo las necesidades y demandas sociales se articulan en marcos institucionales muy determinados, conflictos sociales y de interés y bajo el influjo de inercias históricas.

Antes de la Gran Recesión de 2008 las políticas sociales en los países de la Unión Europea (UE) y, de modo particular en el Sur de Europa, se caracterizaban por tres rasgos: una subordinación más

acusada que en el resto de los países de la UE a las políticas financieras (bajo el argumento de la probable insostenibilidad financiera del EB), una creciente apertura al mercado tanto a través de una mayor flexibilidad laboral y pérdida del peso funcional de los salarios en la renta nacional, así como la apertura selectiva a la gestión mercantil de servicios fundamentales (bajo el argumento de la superior eficiencia de la gestión privada respecto de la pública) y, por último, una pugna soterrada entre la necesidad de avanzar hacia el desarrollo de los derechos sociales en toda su amplitud para facilitar la construcción de una sociedad inclusiva y aquellas visiones que promueven la responsabilidad individual como única o fundamental respuesta ante las contingencias de la existencia social y un papel declinante del sector público, a veces sin tener en cuenta la complejidad del sistema de bienestar (argumento de la inferior eficacia de las políticas públicas en comparación con la acción privada).

La crisis que se inicia en 2008, y que en el caso español tiene su mayor impacto durante los años 2011 a 2014, impulsará la aplicación de las erróneamente denominadas políticas de austeridad que, como en el caso de los países del Sur de Europa, supuso subordinar las políticas sociales a las exigencias del pago de la deuda soberana. Esta aplicación se ha visto favorecida por los rasgos antes mencionados que estaban madurando en los años previos a la GD.

La pregunta general de investigación que se plantea en este capítulo es: ¿cuál ha sido el papel de las políticas sociales en la denominada salida de la crisis? En el VII Informe FOESSA el capítulo 5 trató de poner de manifiesto la naturaleza institucional de las políticas sociales y su impacto en la lucha contra la exclusión social y la pobreza entre mayo de 2010 y finales de 2013. Esa misma pregunta se aplica al período 2014-2018. Sin embargo, para su rigurosa comprensión, a lo largo del capítulo y en los documentos en que se apoya, suele referirse

a un ciclo más largo, en general al decenio 2008-2018 e, incluso, arrojando una larga mirada al desarrollo de las políticas sociales entre mediados de la década de los 90 del siglo XX y el inicio de la GD. Una perspectiva que combina el corto, medio y largo plazo con el fin de recoger los impactos inmediatos, el curso del medio plazo y los factores inerciales de las políticas sociales.

Esta pregunta general se despliega en tres preguntas concretas que se corresponden con las tres partes de este capítulo: qué factores condicionan las políticas sociales, cuál es la naturaleza institucional de las políticas aplicadas y sus principales impactos y, por último, cuáles son las tendencias fundamentales en el desarrollo de las políticas sociales. De manera sintética destacamos a continuación las respuestas a dichas preguntas.

La primera parte responde a la pregunta sobre el entorno de las políticas sociales durante el período de referencia. Un contexto complejo, influido por las políticas europeas (aunque sea un marco tan genérico como son las Recomendaciones que se emiten cada año en el inicio del Semestre Europeo o las orientaciones de las estrategias y planes europeos de lucha contra la pobreza y la exclusión social), por la dinámica relativamente común de las políticas sociales en los países de la periferia sur, la evolución del EB en España y sus funciones de inversión social, compensación de riesgos e inclusión social y, finalmente, por un Tercer Sector, en particular el de Acción Social (TSAS), que con la crisis se ha visto forzado a redoblar sus esfuerzos en la lucha contra la exclusión social.

Lo que nos pone de manifiesto este entorno es la importancia de la europeización de las políticas sociales, el retroceso diferencial de las políticas sociales en el Sur de la UE, la resistencia del EB en España a un retroceso estructural a pesar de los amplios recortes en el gasto en servicios fundamentales de bienestar y, por último, el activo papel del TSAS para hacer frente a los fallos clamorosos

del sector público en la lucha contra la vulnerabilidad.

¿Qué nos revela el análisis de los servicios públicos y las prestaciones económicas en el período de salida de la crisis? Efectivamente la salida «macroeconómica» puede darse por resuelta a partir de 2015 a pesar de una creación de empleo de baja calidad y un entorno europeo de alta incertidumbre económica y financiera, y sobre todo institucional. Las políticas sociales se han ido recuperando muy lentamente y de manera desigual; algunas incluso con enorme dificultad, como es el caso de las políticas de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

Tal como se ha puesto de manifiesto, entre servicios y prestaciones económicas ha tenido lugar un comportamiento diferencial, así como dentro de cada subsector de actividad.

Los servicios públicos fundamentales han sufrido acusados recortes (caso de educación, sanidad, dependencia) que han afectado a la accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y adaptabilidad de los servicios a las situaciones de necesidad. Al ser servicios intensivos en trabajo profesional, el recorte salarial y de las plantillas ha afectado a la calidad de los servicios. Ello se ha traducido en crecientes desigualdades en el caso de la sanidad y, particularmente, en el sistema de dependencia. Ciertamente, la crisis ha sido también una oportunidad para mejoras relativas en coordinación y eficiencia.

Pero lo que es necesario destacar es el retroceso en la inversión en infraestructuras y el impacto del efecto sustitución relativo que se ha dado, por ejemplo, en la extensión del seguro privado como compensación a las deficiencias del sector público sanitario o, en el caso de la educación, en el aumento de la ratio de alumnado y la carga electiva para el profesorado o las dificultades para la obtención de una beca. La LOMCE, ley polémica, no

ha logrado generar los necesarios consensos en el desarrollo educativo. Finalmente, destacar el impacto de la crisis en el SAAD que en los años 2012-2015 se puede afirmar que sufrió una profunda regresión que amenazó su continuidad, posteriormente en parte revertida a partir de 2016. La rama de servicios sociales ha sufrido la presión de una creciente demanda social con recursos menguantes, deficiencias críticas y amplias desigualdades territoriales en la oferta. Finalmente, destacar que las políticas de vivienda durante la crisis no han podido sentar las bases de un sistema residencial ni garantizado el acceso a las personas más necesitadas a una vivienda digna.

El sistema de prestaciones económicas no ha sufrido los recortes aplicados en los servicios públicos fundamentales. Su naturaleza de estabilizadores automáticos y el efecto demográfico han jugado en favor de la contención del gasto más que de su recorte. Sin embargo, algunas reformas esenciales, caso del sistema de pensiones, no han logrado consensuarse (la presente legislatura ha finalizado sin lograrse un nuevo Pacto de Toledo). Las prestaciones familiares y por hijo a cargo han seguido una evolución declinante que les ha incapacitado para hacer frente con eficacia al reto de la pobreza infantil. Ha sido al final de esta legislatura, con la creación del Alto Comisionado de Lucha contra la Pobreza Infantil, cuando se ha empezado a diseñar una política integral en este campo y una mejora de las prestaciones familiares en línea con las reiteradas Recomendaciones de la Comisión Europea de hacer frente con decisión a la pobreza infantil y diseñar programas de inversión en la infancia. Finalmente, los esquemas de garantía de mínimos en España, con sus diversos subsistemas (diferentes modalidades de paro asistencial, rentas mínimas de las Comunidades Autónomas) han sufrido reformas permanentes (paro asistencial) o desarrollos de renta mínima autonómica con muy diferentes efectos en cobertura e intensidad protectora. Su característica definitoria es su baja intensidad protectora

que limita su capacidad para reducir la pobreza relativa, aunque sí la severa.

La necesidad de estructurar un sistema integrado de prestaciones mínimas sigue siendo un desiderátum de la Comisión Europea y una demanda reiterada de los actores sociales.

La tercera y última pregunta de esta investigación es: ¿cuáles son las tendencias futuras de las políticas sociales? Una pregunta a la que se responde de manera tentativa dado que el futuro está siempre abierto y en gran medida depende, en el caso de las políticas sociales, de la acción política concertada y del apoyo ciudadano al desarrollo de servicios y prestaciones que multipliquen el valor añadido de la solidaridad colectiva y de los apoyos y reciprocidad en el seno de familias y hogares.

Desde este punto de vista la respuesta a la pregunta de hacia dónde caminan las políticas sociales ha destacado tres dimensiones relevantes. La primera es valorativa, es decir, la necesidad de

definir las políticas sociales como un instrumento al servicio de la construcción de la solidaridad intergeneracional en la que intervienen familias, estado y sociedad civil en su más amplio sentido. La segunda dimensión es política, en qué medida los ciudadanos están dispuestos a apoyar programas públicos que favorezcan derechos sociales para todos. La tercera dimensión es en qué medida estamos dispuestos a respaldar los apoyos a la acción pública con el necesario apoyo fiscal. De estas tres dimensiones se deduce que la solidaridad intergeneracional sigue siendo una práctica incuestionable para la mayoría de la sociedad, que los apoyos al Estado de bienestar y a las políticas sociales siguen siendo en España muy sólidos y, finalmente, que dichas políticas tienen un talón de Aquiles: un sistema fiscal que es insuficiente para hacer frente a las necesidades sociales. La lucha contra el fraude fiscal, la afloración de bases imponibles y un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales siguen siendo retos que afrontar para hacer sostenibles las políticas sociales en los años venideros.

## 4.2. Las políticas sociales en la Unión Europea, el Sur de Europa y España en el período 2008-2018. Contextos económicos e institucionales

La Gran Recesión que se inicia en el otoño de 2008 en el mundo occidental ha sido una de las más largas y con mayor impacto social de los últimos cien años. Esta crisis ha venido a coincidir con una fase histórica de aceleración de la mundialización económica, el cambio tecnológico y financiero, así como cambios profundos en las estructuras económicas y sociales, en las dinámicas de los hogares y en los mercados de trabajo. Como consecuencia, los diferentes regímenes de bienestar (RB) se han visto confrontados con cambios en profundidad en las diferentes esferas que lo componen: el Estado de bienestar (EB), la

esfera familiar, el sistema de mercado y la sociedad civil organizada.

Las políticas sociales que han aplicado los Estados de bienestar europeos durante este período han sido, en conjunto, unas políticas dirigidas prioritariamente a la reducción del déficit público y de la deuda soberana y, secundariamente, a paliar y prevenir los efectos del paro y de la pobreza y la exclusión social. La diferencia en el diseño final de las políticas sociales entre países europeos ha dependido de múltiples factores, como son: la posición económica y geográfica de los diferentes

países de la UE, la correlación de fuerzas sociales y políticas y sus opciones de políticas sociales, la naturaleza de las demandas de la sociedad civil a través de sus movimientos sociales, asociaciones, fundaciones y diferentes formas de movilización social (se llamen mareas en España, chalecos amarillos en Francia u formas de reacción social ante el deterioro de las condiciones de vida) y de las diferentes tradiciones para forjar acuerdos o pactos sociales y políticos. Durante la larga crisis han emergido nuevos movimientos sociales, nuevos partidos políticos y nuevas formas de colaboración social y económica cívica que ponen de manifiesto el impacto, la complejidad y profundidad de la Gran Recesión, así como las incertidumbres, miedos y esperanzas que esta ha concitado en torno en torno a la mejora de las condiciones de vida y el bienestar social de las generaciones del presente y del futuro.

### 4.2.1. Políticas para la crisis y el futuro del modelo social europeo<sup>(1)</sup>

Las políticas sociales nacionales de los países de la UE tienen en la actualidad un marco de restricciones y posibilidades que son definidas por las instituciones europeas. Las restricciones más recientes han sido las procedentes de las políticas aplicadas durante la crisis, las denominadas como políticas de consolidación fiscal. Estas políticas adoptadas en respuesta a la crisis financiera, económica y de la deuda consiguieron impedir el hundimiento del euro y del mercado interior, pero han suscitado muchos interrogantes, como son: ¿qué efectos tuvieron esas políticas sobre la calidad de vida y el bienestar de las personas?; ¿qué impacto en los

valores que inspiran el modelo social europeo? o ¿cómo influyen esas políticas en la confianza ciudadana en el proyecto de la Unión Europea? En la hipótesis de que esté superada la crisis económica, ¿en qué situación se encuentran la dimensión social de la Unión Europea y la Estrategia Europa 2020 y por qué? Estos interrogantes nos conducen a considerar de manera sintética tres dimensiones del entorno europeo: la naturaleza de las políticas aplicadas frente a la crisis, su impacto en el Modelo Social Europeo (MSE) y en qué medida el tipo de políticas condicionará la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS).

Las políticas aplicadas para hacer frente a la crisis, después del ensayo y rápido abandono de políticas de estímulo fiscal a lo largo del año 2009, se concretaron por una parte en el Plan Europeo para Recuperación Económica (PERE), al que se dedicó un magro 1,6% del PIB de la UE, y por otra parte en políticas imperativas de intervención fiscal y financiera aplicadas por la Troika (Comisión Europea, BCE y FMI). En este sentido contrasta el debate político entre la Comisión y el Parlamento Europeo en torno a la interpretación de las políticas aplicadas y sus efectos sociales y laborales. Las políticas de consolidación fiscal se consideraron en su momento la única y mejor opción posible sin posibilidad de marcos alternativos de políticas económica y fiscal. La lógica de la intervención se basó en la prioridad de las necesidades de los mercados financieros, a través de la Troika, que pasaron inicialmente a ser agentes activos indirectos de las políticas renunciando al método comunitario. Estas políticas, apoyadas también por instrumentos como el fondo de Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), dieron lugar en cuatro casos a la intervención directa de la Troika mediante políticas de ajuste fiscal y devaluación interna (casos de Chipre, Grecia, Irlanda y Portugal) o cercanas a la intervención (casos de España e Italia). La combinación de la soberanía del euro con sistemas fiscales a nivel nacional diferentes

<sup>(1)</sup> La presente sección se basa en el Documento de trabajo 4.1. *Políticas para la crisis y futuro del modelo social europeo*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

dio lugar a contradicciones en la aplicación de las políticas y a resultados que, en general, no permitieron en el corto plazo la recuperación, sino la regresión económica y la expansión de la exclusión social y laboral. Se subestimaron los efectos perversos de las políticas (estancamiento económico, mayor desigualdad y pobreza) y sobrevaloraron sus beneficios (pronto retorno al crecimiento y al bienestar).

La respuesta a la deuda soberana no solo veló la importancia de la deuda privada, sino que conllevó la asunción de toda la deuda por parte de los estados miembros que tuvieron que aplicar políticas muy rigurosas de ajuste fiscal, sobre todo de recortes en el gasto público social. También se aplicaron las denominadas reformas estructurales que en la práctica condujeron a una mayor flexibilidad y precariedad de los mercados de trabajo (reformas laborales) y exigencias crecientes para acceder a las prestaciones sociales (reforma del sistema de pensiones y mayores exigencias o condicionalidad en las prestaciones por desempleo). La falta de crecimiento económico en los países en recesión, a lo que se añaden políticas de austeridad, contribuyó a su vez a que siguiese aumentando el desempleo y se elevasen las tasas de pobreza. Los países sujetos al Programa de Asistencia Financiera, incluyendo España, siguiendo las directrices impuestas por la Troika, se vieron obligados a aplicar los ajustes recetados con independencia de su situación real y con muy limitados márgenes de autonomía que, en ocasiones, han sido excusa para profundizar en los ajustes fiscales.

De este modo, se ha cumplido en gran medida el pronóstico del Comité Económico y Social (CESE) de la UE de 2010 en su dictamen sobre la crisis en el que anticipaba a la Comisión y al Consejo el riesgo de que vuelvan a ser las empresas y los trabajadores los que paguen los costes del rescate de los mercados financieros, mientras que el capital continúa desplazándose hacia mercados más seguros y evitando al fisco. En opinión del CESE

eso significa atacar todo el MSE, como si fuera culpable de la crisis. El CESE propuso reforzar el modelo europeo de economía social de mercado, proclamado en el art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea, y situar a las personas en el centro del sistema. Sin duda, la prioridad era salvar el euro, pero el debate no cerrado es si ello implicaba aplicar políticas de intervención que bloquearan durante un tiempo largo el crecimiento económico y afectaran a la calidad del empleo y de los derechos sociales. La prioridad de reducir el déficit y la deuda sobre el crecimiento y el empleo condujo a unas políticas que redujeron el bienestar social, sobre todo los países del Sur de Europa, y abonaron el campo para la desafección ciudadana con el proyecto de la UE.

Como consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste la pregunta obligada es si estas han afectado negativamente al MSE, entendido como proyecto que combina empleo suficiente y de calidad, protección social adecuada e integración social y política. La evidencia asumida hoy por la propia Comisión es que la larga crisis ha comportado un período de larga austeridad, es decir, de extensión de la pobreza y la desigualdad en todos los países de la UE, con grandes diferencias entre sí en función de su posición en la jerarquía económica e institucional europea. Esta realidad es nuevamente puesta de manifiesto por el CESE en 2014, en el momento en que comienza la salida de la fase más aguda de la crisis económica y financiera, al afirmar que: «las reformas estructurales, unidas al impacto social y económico negativo de la crisis, que alimenta la pobreza y la exclusión en Europa en un contexto de envejecimiento demográfico, aumento de los flujos migratorios y creciente euroescepticismo requiere con carácter urgente adoptar un modelo político capaz de reforzar la solidaridad y los valores fundamentales del acervo social europeo. La falta de reformas estructurales y la crisis han provocado mayores riesgos de pobreza y exclusión social y del mercado laboral en muchos países desde 2008 (por lo que propone)

el establecimiento de una renta mínima europea que contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta» (CESE, 2014).

En este contexto se ha reabierto nuevamente el debate sobre el porvenir del MSE y las condiciones que requeriría su potenciación a la luz de la lentitud en los logros previstos en la reducción de las tasas de pobreza y exclusión social previstas en la Estrategia Europa 2020. Detrás de este debate late la pregunta de qué Europa social hablamos sobre todo cuando la crisis económica y social en diferentes países ha devenido en crisis políticas nacionales y a nivel de la UE, de la que son expresión la desconfianza y el miedo que de manera creciente se canalizan en diferentes formas de

populismo xenófobo. Forma parte del devenir del MSE fortalecer su «dimensión social». Ello requiere, primero, poner al mismo nivel los indicadores macroeconómicos y los indicadores sociales (empleo, protección social, pobreza y desigualdad e inversión social) y cuya exigencia sea tan efectiva como lo compromisos económicos y financieros de la Unión Económica y Monetaria (UEM); en segundo lugar, tener como objetivo la reducción de los desequilibrios y fracturas ya existentes entre los países miembros de la UE que la crisis ha agravado, las denominadas «asimetrías internas» en el espacio social europeo.

Como expresión de esta fractura interna el sentimiento de exclusión social se ha incrementado entre los ciudadanos de la UE, sobre todo entre los jóvenes, tal como muestra los resultados de un Eurobarómetro de 2016. El resultado más significati-

GRÁFICO 4.1. ¿Tienen la sensación de que en su país se les ha excluido de la vida económica y social?



Fuente: Eurobarometer Survey. Survey European Youth 2016.

vo de la encuesta realizada por el Eurobarómetro es que más de la mitad de los jóvenes europeos (57%), sienten que en su país la juventud ha sido marginada y excluida de la vida económica y social, por las políticas que los gobiernos han adoptado en respuesta a la crisis económica y financiera (gráfico 4.1).

En la reconstrucción de la dimensión social de la UE es crucial el desarrollo del pilar europeo de Derechos Sociales (PEDS) en 2017 (Comisión Europea, 2017) en los países de la zona euro, también abierto con carácter voluntario a otros Estados miembros. El Pilar lo constituyen los objetivos y derechos sociales inscritos en el derecho primario de la UE, es decir, el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Carta de los Derechos Fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Según la propuesta de la Comisión, el Pilar no enuncia ni modifica los derechos sociales existentes, que siguen siendo válidos. Su objetivo es complementarlos detallando una serie de principios esenciales que deberían hacerse comunes a los Estados miembros participantes para la aplicación de su política social y de empleo, con una atención especial a las necesidades y los retos que afronta la zona del euro. El Pilar debería convertirse en un marco de referencia para analizar el rendimiento de los Estados miembros participantes en los ámbitos social y del empleo, para impulsar reformas a nivel nacional y, más concretamente, para servir de guía con vistas a una convergencia renovada en la zona del euro. No cabe duda de que la aprobación del PEDS en la cumbre de Gotemburgo, en noviembre de 2017, cuando su proclamación solemne se vio impulsada por el ascenso de los radicalismos en las elecciones de Estados miembros de la Unión y por los déficits en el desarrollo de la Estrategia Europa 2020. El PEDS asume como estrategia la lucha contra el precariado y la oposición a los populismos excluyentes. Pero no hay que olvidar que

el Pilar no es vinculante, su aplicación depende de los gobiernos de los Estados miembros, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. No existe posibilidad de que su cumplimiento sea controlado por las instituciones de la UE. En la actual situación, la UE está pendiente de una reforma institucional en profundidad que afecta al papel del Parlamento europeo y a la necesidad de un sistema fiscal.

En resumen, la Unión Europea *hizo todo lo necesario* (Mario Draghi *dixit*) para salvar la moneda única. Tuvo éxito y el euro se salvó. Sin embargo, ante la amenaza de naufragio del MSE, como consecuencia de las políticas impuestas por la Troika, la Unión Europea no hizo lo suficiente, y el MSE se deterioró. La incapacidad de las instituciones de la Unión para hacer frente a las graves y múltiples crisis a las que se enfrenta en la actualidad está ocasionando un incremento de la insatisfacción para una parte cada vez mayor de la población. El descontento por el funcionamiento de la Unión Europea y sus consecuencias financieras, económicas, sociales y migratorias está propiciando el aumento de los partidos populistas y de los movimientos nacionalistas. Para contener todos estos daños que las políticas de la Troika ocasionaron en los países de la Unión Económica y Monetaria la Comisión Europea promovió el Pilar Europeo de Derechos Sociales con el objetivo de reforzar la dimensión social en la zona euro. Su puesta en práctica exige que los objetivos sociales y de empleo sean cuantificables, coincidan con los objetivos de deuda y de déficit y, además, que tengan unos mecanismos de ajuste y solidaridad similares, para corregir los desequilibrios sociales y promover la inversión social. Pero si bien hay acuerdo para que ante los desequilibrios económicos se funcione en la zona del euro con una legislación estricta, en la que los Estados miembros deben basar sus políticas y, para quienes incumplen el mandato, existen sanciones severas, no sucede lo mismo en el caso de los desequilibrios sociales. Aunque existan indicadores, no hay acuerdo para exigir su aplicación; por tanto, el discurso de

la triple A social y el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Juncker) es pura retórica.

### 4.2.2. Las políticas de austeridad en el Sur de Europa y su impacto social<sup>(2)</sup>

El modelo de bienestar de la Europa del Sur, que integra a su vez diferentes submodelos de bienestar, denominado por la literatura científica como régimen de bienestar mediterráneo o familístico, se ha venido definiendo históricamente por los bajos niveles de gasto social, fruto de un retraso significativo en los procesos de industrialización y transición democrática, y una yuxtaposición importante de lógicas distintas en el diseño de las políticas. A la lógica continental de vincular protección social a la participación en el mercado laboral se unirá a lo largo de la década de los años 90 del pasado siglo una lógica socialdemócrata en la provisión de derechos universales de ciudadanía, fundamentalmente educación y sanidad, y una tercera lógica asistencial y residual en el desarrollo de los servicios sociales.

En efecto, un rasgo distintivo de los sistemas de bienestar del Sur de Europa es su carácter «familista». A grandes rasgos los Estados de bienestar familistas son aquellos que reconocen la centralidad de la familia como institución primaria proveedora de bienestar y protección. En el caso de los países del Sur el familismo opera más por defecto (Saraceno 2016; León y Salido 2016), es decir, por inhibición de la intervención de los poderes públicos. Esto se refleja en un nivel de gasto en política de familia extremadamente bajo.

El desarrollo tardío de los sistemas de bienestar en estos países les ha, en cierto modo, obligado a aplicar reestructuraciones constantes, cuando aún no estaban plenamente consolidados. Su base esencialmente contributiva en el ámbito de la Seguridad Social ha ido acompañada de una gran diversificación en tipo de beneficiarios. Unos muy bien protegidos, otros en situación mucho más precaria. Mientras, la educación y la salud basaban su lógica universalista en los impuestos, pero con niveles de gasto por debajo de los habituales en el resto de Europa. Y todo ello con la presencia de ámbitos de prestación no pública en salud y educación, bastante más significativos que en la mayoría de países europeos. En estos países del Sur se han ido manteniendo esquemas de asistencia apoyados en la familia, con roles públicos débiles en el campo de la exclusión social, a pesar de que poco a poco se han ido poniendo en pie nuevas redes públicas de servicios sociales y, de forma parcial y fragmentada, de programas de rentas mínimas. En el ámbito laboral coexisten en todos estos países altas tasas de cobertura por negociación colectiva, con densidades sindicales muy bajas.

En el período inmediatamente anterior a la crisis económica, los cuatro países del Sur de Europa (España, Grecia, Italia y Portugal) convergieron en diversa medida con Europa. A este respecto, el país que más decididamente se alejó del modelo mediterráneo fue España. Así, la diferencia entre Italia y España en las décadas anteriores a la crisis es notable en cuanto que en el primero persistía un escenario de cierto inmovilismo, mientras que en el segundo los signos de convergencia europea eran evidentes. En efecto, entre los años 2000 y 2009 la tasa de crecimiento interanual en cuanto al gasto social en España era de más del doble que en Italia (4,7 y 2,1 por cien respectivamente). Esto redujo las distancias entre España y la Europa vecina: en el 2000 el gasto per cápita era un 63% del gasto medio UE-15; nueve años más tarde, en el 2009, había aumentado hasta alcanzar el 75% (Pavolini et al. 2014).

<sup>(2)</sup> Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.2. *Crisis y Políticas Sociales en el Sur de Europa*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

La crisis económica que se inicia en el 2008 ha vuelto de alguna manera a agrupar a los cuatro países del Sur, al cancelar en solo unos años las pausas de cambio que veníamos observando desde hace más de una década, tanto en crecimiento del gasto social como en convergencia de indicadores sociales. El gasto social se vio duramente afectado durante los años de la crisis. Las políticas de austeridad, unidas al repunte del desempleo, ha hecho «regresar» a los Estados de bienestar del Sur de Europa a un diseño clásico en el que preservar las pensiones y la protección por desempleo ha exigido en no escasa medida sacrificar los ámbitos de política más minoritarios como vivienda, familia o exclusión social pero también aquellos más universalistas como educación y sanidad. Mientras tanto, el resto de los países europeos pudieron mantener una cierta senda expansiva, más allá de la protección por desempleo o vejez (tabla 4.1).

Cuando se analiza la dinámica del gasto social de Portugal, España, Italia y Grecia podemos llegar a dos conclusiones relevantes. En primer lugar, el único país que sufrió un desplome sin paliativos del gasto social fue Grecia (un -20,1 entre 2007 y 2015). Italia redujo su gasto social en 3,4 pun-

tos mientras que Portugal y España consiguieron mantener un nivel similar, con balance incluso ligeramente positivo. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, si desagregamos el gasto social en su totalidad, observamos que en estos países el mantenimiento o incluso aumento en las partidas clásicas del Estado de bienestar (vejez y desempleo) han sido contrarrestadas por unos recortes mucho más dramáticos en otras políticas sectoriales. En el caso español, mientras vejez y desempleo veían una variación en el período 2007-2015 del gasto en 28,9 y 9,4 respectivamente, en salud, educación, familia/infancia, vivienda y exclusión social la diferencia era negativa y especialmente significativa en educación (-13,2) y salud (-5,7). Profundizaremos en estas diferencias en el caso español en la siguiente sección.

Estos cambios en el comportamiento del gasto durante la última década se produjeron en un momento de fuerte demanda social en el Sur de Europa, en mucha mayor medida que en los países de la Europa Occidental. La crisis no ha repercutido de la misma manera en la distribución de la renta de los cuatro países. Mientras que en Italia, y sobre todo España, la desigualdad aumentó mucho des-

TABLA 4.1. Variación relativa en gasto público real per cápita en protección por tipo de política social (porcentajes). 2007-2015

País	Total gasto social	Vejez	Desempleo	Salud	Educación	Familia/ infancia	Vivienda	Exclusión social
Grecia	-20,1	0,8	-43,7	-43,7	-17,1	-32,3	-91,7	-39,6
Italia	-3,4	-0,9	119,7	-7,6	-25,0	40,1	120,8	14,3
Portugal	2,0	30,7	19,9	-15,6	-12,0	-19,8	-71,3	-26,5
España	3,7	28,5	9,4	-6,7	-13,2	-5,7	-61,6	-0,6
Europa Sur*	-4,5	14,8	26,3	-18,4	-16,8	-4,4	-26,0	-13,1
UE-10*,**	8,0	17,7	7,5	6,2	3,4	0,1 (4,9)***	88,8 (24,3)****	26,2

\* Media no ponderada

\*\* UE-10: UE-15 excluyendo Luxemburgo y los países del Sur de Europa

\*\*\* En paréntesis la variación excluyendo a Reino Unido

\*\*\*\* En paréntesis la variación excluyendo Alemania

Fuente: Elaboración León y Pavolini (2019) con datos Eurostat ESSPROSS online database y Eurostat National Accounts online database for education.

de el inicio de la crisis, en Grecia y más todavía en Portugal, la crisis tuvo el efecto contrario al inicio contrayendo la distribución de la renta, aunque con la aplicación de las políticas de austeridad a partir del 2010 también en estos dos países la desigualdad terminó por crecer (Pérez y Matsaganis 2018). El aumento de la desigualdad en los cuatro países se debe fundamentalmente a la pérdida de ingresos de las personas que se encontraban en la parte más baja de la distribución mientras que paralelamente el declive en la parte más alta era significativamente menor. Las estimaciones realizadas por Sofía Pérez y Manos Matsaganis (2018: 196) utilizando datos EU-SILC (Estadísticas de la Unión Europea sobre Renta y Condiciones de Vida) confirman que el aumento de la desigualdad en los países del Sur se debió fundamentalmente al colapso de las rentas más bajas. En el período 2008-2013, la pérdida de ingresos de la decila más baja fue del 51% en Grecia, 34% en España, 28% en Italia y 24% en Portugal.

La primera consecuencia del aumento de la desigualdad por el deterioro de las condiciones de vida de los hogares con menos ingresos es el aumento del riesgo de pobreza en el país. Con la única excepción de Portugal, en España, Italia y sobre todo Grecia las tasas de pobreza aumentaron respectivamente del 23,8% en el 2008 al 26,6% en 2017; de 25,5 a 28,9%; de 28,1% en 2008 a 34,8% in 2017. Únicamente Portugal fue capaz de reducir sus niveles de pobreza de un 26% en 2008 a un 23,3% en 2017 (con un pico de 27,5% alcanzado en el 2013). En su conjunto, la región mediterránea alcanzó unos niveles de pobreza considerablemente superiores al resto de países europeos. Además, exceptuando Portugal, los otros tres países no muestran signos de mejora después de la fase más aguda de la crisis. En términos absolutos, el aumento de la pobreza en la UE está concentrado en los países del Sur: entre el 2008 y el 2017 ha habido un aumento de alrededor de 4 millones de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en la Europa de los

15; prácticamente todos estos «nuevos pobres» se encuentran en España, Italia y Grecia. Incluso si comparamos lo que ha sido probablemente el peor año de la crisis, el 2013, con el 2008, podemos ver que, de un total de aproximadamente 7,2 millones de personas en riesgo de pobreza, dos tercios (5 millones) vivían en el Sur.

Más allá del aumento de la pobreza en los cuatro países, especialmente preocupante son los elevados índices de pobreza infantil y juvenil. Si tenemos en cuenta la pobreza infantil relativa (el ratio de hogares con personas menores de 18 años que caen por debajo de la línea de pobreza, medido como la mitad de los ingresos medios del total de hogares) observamos que en 2015 los cuatro países estaban por encima de la media de los países de la OCDE. Entre los cuatro países, el peor registro lo tiene sin duda España, donde el desplome de las rentas bajas ha afectado a hogares con menores y donde además el Estado de bienestar apenas tiene capacidad para contrarrestar esa situación. Lo mismo cabe decir del impacto de la crisis en el desempleo entre 2008 y 2013; la concentración de los nuevos desempleados en la Europa del Sur es espectacular: de un total de 7,7 millones de nuevos desempleados en la UE-15, 6,2 millones se encuentran en los países mediterráneos (representando cerca del 80% de todos los nuevos parados).

Han sido los hogares los que han asumido un coste muy elevado de los efectos de la crisis acompañado de un deterioro del ya de por sí bajo gasto en prestaciones familiares en comparación con el gasto en dicha función en la UE-15.

La convergencia creciente de los países del Sur con los niveles de gasto social de la UE-15 antes de la crisis de 2008 quedaron bloqueados, como antes hemos señalado, como consecuencia del impacto diferencial de la crisis y, sobre todo, por las políticas aplicadas frente a las mismas que fueron impuestas por la Troika.

Desde 2010 una más estricta supervisión y condiciones de obligatoriedad en el cumplimiento de los ajustes exigidos a cambio de los rescates económicos impuso una *de facto* gobernanza rígida, a costa de una erosión de la capacidad decisoria de los gobiernos nacionales en estas materias. Por otra parte, la celeridad con la que se tenían que ejecutar las medidas hizo disminuir de forma notable en los cuatro países los debates parlamentarios, las negociaciones con los agentes sociales y el margen de maniobra de los niveles subestatales de gobierno. Esto fue también utilizado por algunos gobiernos centrales para recuperar el control del gasto y gestión de partes importantes de políticas sociales que tenían su gestión descentralizada (León *et al.* 2015 y Petmesidou y Glazer 2015).

Como conclusión, se puede afirmar que la crisis ha dejado situaciones de emergencia social para las que los mecanismos de protección social no parecen tener respuesta. En los cuatro países ha aumentado el riesgo de pobreza de forma alarmante fundamentalmente por el aumento del desempleo y la fuerte caída de ingresos de las rentas más bajas. La debilidad de los programas de renta mínima, débiles a escala estatal, pero con algunas excepciones a escala regional —como es el caso del País Vasco en España—, la realidad del desempleo de larga duración y el volumen de hogares en situación de grave vulnerabilidad económica plantea serios interrogantes sobre la capacidad redistributiva de los Estados de bienestar. Los cuatro países han visto aumentar con la crisis los niveles de pobreza, más marcado en el caso de España y Grecia. Solo Portugal ha sido capaz de reducir los índices de pobreza en el período de postcrisis.

Las respuestas por parte de políticas públicas específicas a los efectos sociales de la crisis han sido insuficientes e ineficaces al ejecutar unos recortes siguiendo los mandatos de la Troika de manera indiscriminada y sin atender a las consecuencias en el más largo plazo. Los cuatro países desregularon los mercados de trabajo confiando en que con una

reducción de los costes de trabajo se reestablecería la competitividad, algo que obviamente no ha sucedido, mientras que las condiciones laborales de muchos trabajadores se han visto enormemente debilitadas.

Algunos de los desafíos futuros a los que se enfrentan estos cuatro países son comunes a todos los Estados de bienestar en países democráticos, otros son más específicos a las debilidades estructurales del Sur. La enorme dependencia de los modelos productivos del Sur de Europa de las fases expansivas de los ciclos económicos, termina impidiendo la consolidación de sus sistemas de bienestar. La capacidad de gasto social evidentemente siempre depende de la capacidad de crecimiento de un país, pero las caídas libres del PIB cada vez que sucede una recesión económica de envergadura, hacen insostenibles los compromisos a medio y largo plazo del Estado de bienestar. El reto será encontrar un espacio político lo suficientemente sólido como para abrir un debate que lleva siendo largamente postergado.

### 4.2.3. El Estado de bienestar en España en la larga postcrisis social<sup>(3)</sup>

La lenta y desigual salida de la crisis —que puede ser definida como la combinación de la relativa recuperación del crecimiento económico, la creación de empleo de baja calidad, depresión salarial y una limitada protección social de los colectivos sociales más vulnerables—, parece indicar que a lo largo del período 2008-2017 parece haberse debilitado relativamente tanto la cohesión social como

<sup>(3)</sup> Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.4. *El Estado de bienestar en España diez años después del inicio de la Gran Crisis*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

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 como instrumento de negociación de las políticas laborales y sociales, que hasta 2012 iban de la mano, caso de la reforma del sistema de pensiones de 2013, que no fue pactada.

El régimen de bienestar español ha sufrido durante esta década de crisis y postcrisis importantes transformaciones: un retroceso del Estado de bienestar medido por su limitación a la hora de dar respuesta a los impactos de la crisis en el mercado de trabajo y en las condiciones de vida de los ciudadanos; una mayor asunción de los costes sociales de la crisis por el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) (POAS, 2015) que ha hecho frente a las necesidades de los colectivos sociales más vulnerables y en situación de exclusión (aspecto sobre el que profundizaremos de forma específica más adelante); 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, 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.

La intervención de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI, es decir, la Troika, impone un ajuste fiscal que se inicia en mayo de

2010, bajo un gobierno socialista(4), continúa en 2011 con las reformas del mercado de trabajo(5) y del sistema público de pensiones(6) y se amplían y profundizan bajo el gobierno liberal-conservador entre finales de 2011 y 2016 en los ámbitos de los servicios de sanidad y educación(7), el mercado de trabajo(8), el conjunto del EBE(9) y el sistema de pensiones(10).

Todo este conjunto de medidas de ajuste fiscal dirigidas a garantizar el pago de la deuda soberana, asociadas a la vez con elevadas tasas de desempleo y una sostenida devaluación salarial, provocan efectos sociales negativos que llegan hasta la actualidad.

La economía política de la crisis, o política de consolidación fiscal en términos de la Comisión Europea, 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 mensa-

- 
- (4) Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
  - (5) 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.
  - (6) Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.
  - (7) 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. Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
  - (8) Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
  - (9) Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
  - (10) 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.

je de la necesidad de una mayor responsabilidad social e individual en la respuesta a los riesgos de la existencia social.

La aplicación de las políticas de austeridad o recorte en salarios y prestaciones sociales no solo 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 *et al.* 2015), descartando políticas acordadas a nivel estatal 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 entre 2010 y 2014, y la adopción de estilos imperativos 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 en lo posible 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 (POAS 2015a y 2015b).

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. Pero, 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 del 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, SAAD) y ha afectado en general a los servicios de sanidad, educación y servicios sociales. El desmantelamiento del Estado de 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 (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.

El gasto social incrementa su peso sobre el PIB durante los primeros años de la crisis (cuya caída es abrupta entre los años 2011-2013) sobre todo por el efecto de los estabilizadores automáticos del gasto, particularmente en pensiones y prestaciones por desempleo. Sin embargo, se produce un intenso ajuste en el gasto en servicios públicos básicos o esenciales como son la sanidad, la educación y la atención a la dependencia.

En la tabla 4.2 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, no ha sido suficiente para recuperar la senda de gasto perdida durante los años previos. 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%). 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.

Por el contrario, el gasto en protección social 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%, teniendo un crecimiento para el conjunto del período 2009-2017 del 11,7%. A partir de 2013 la cobertura por desempleo se reducirá de manera continua, no tanto como efecto de la recuperación del empleo, sino por el endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones.

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 hayan afrontado 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.

Los ajustes en el gasto social sanitario y educativo se han traducido en múltiples efectos que han afectado tanto a la accesibilidad de los ciudadanos a ambos servicios esenciales como a su calidad. La

inversión en infraestructuras sanitarias y sociales se han 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).

En lo que se refiere al gasto en protección social la crisis ha incrementado la distancia entre la UE-15 y los países del Sur de Europa debido sobre todo a la regresión sin precedentes del gasto en Grecia. España sigue teniendo un gasto en torno al 60% de la medida de la UE-15 (gráfico 4.2). Durante el período de la crisis 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%, concentrado sobre todo en la función de vejez y desempleo.

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 dependencia condicionan el volumen del gasto social y el gasto per cápita.

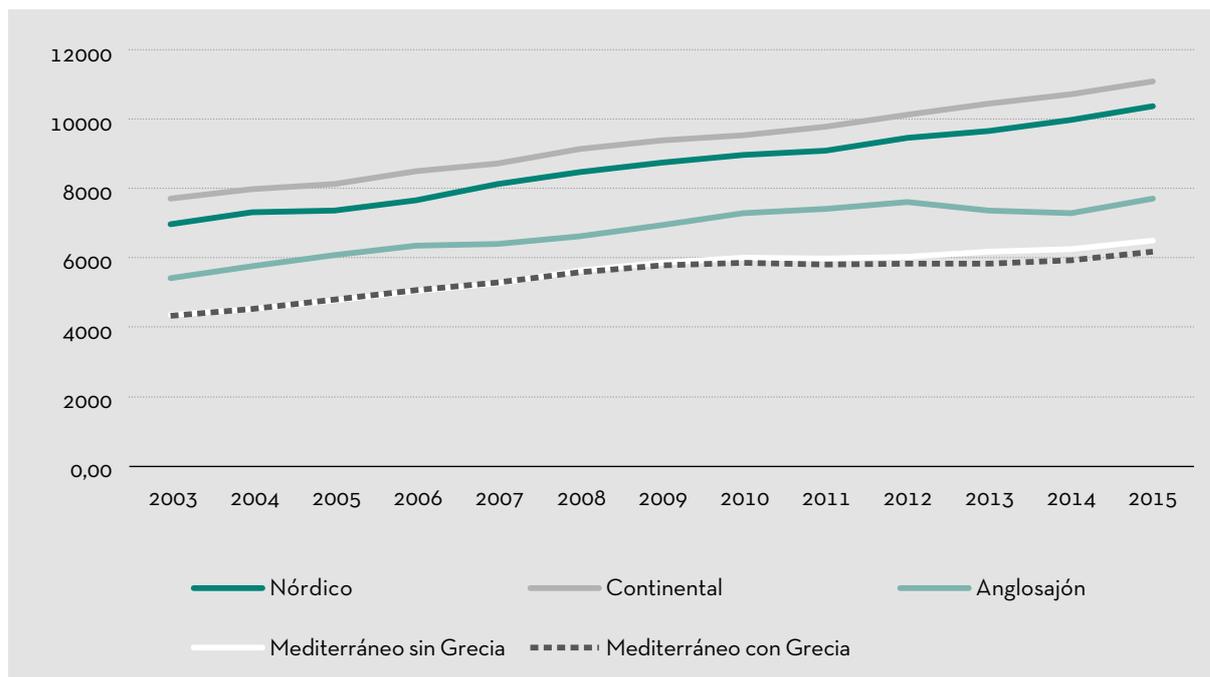
Las políticas aplicadas no solo han generado reacciones sociales –movimientos sociales y mareas de protesta de empleados de los servicios públicos de bienestar–, sino que también han provocado una desinversión social relativa y diferencias en los diferentes servicios públicos, como veremos en la siguiente sección.

**TABLA 4.2. Evolución del crecimiento de las funciones del gasto y del PIB a precios de mercado. 2009-2017**

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 Rodríguez Cabrero (2019) en base a Cuentas de las Administraciones Públicas (IGAE), base 2010. Avance de 2017.

GRÁFICO 4.2. Gasto social per cápita en Unidades de Poder de Compra (PPS). 2003-2015



Fuente: Elaboración Rodríguez Cabrero (2019) en base Esspross.

Una agenda social de futuro debe partir de la realidad actual, es decir, de la existencia de un Estado de bienestar de tamaño medio y rendimiento social desigual, comparado sobre todo con la UE-15. Su grado de universalización es amplio pero la accesibilidad, asequibilidad, calidad y eficacia varía entre servicios y prestaciones. Algunos de los denominados nuevos riesgos sociales afrontan lagunas de protección que pueden considerarse graves como son, entre otros, una excesiva tasa de paro de larga duración, la situación de los falsos autónomos, el incremento de los hogares pobres por causa de los bajos salarios (pobreza en el trabajo) y de la población sin hogar o expulsada del mismo por impago de alquiler o hipoteca o la pobreza infantil. 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.

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. Al mismo tiempo, el Estado de bienestar 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, la dependencia y los servicios sociales. 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 tran-

sición entre formación, empleo y cuidados (esta dimensión se analiza en el epígrafe 4.2.7).

La evolución de esta compleja 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). El sistema de protección social y el Estado de bienestar en general tiene que fortalecerse para hacer frente a los crecientes y complejos riesgos sociales del futuro. Su alcance y efectividad social dependerán de aquellos compromisos institucionales sobre los que se funda la financiación suficiente de los servicios y prestaciones sociales (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.

La agenda social se puede iniciar por la corrección de los daños causados por la Gran Recesión, si bien tales daños no son sino los ya existentes antes de la crisis y agravados por esta. La corrección de daños, con ser necesaria, no es suficiente para el establecimiento de una agenda social o contrato social de futuro. 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. Esta 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.

La salida dependerá tanto del curso de las políticas aplicadas en el plano nacional y local 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. Pero también de la capacidad del Estado de bienestar español para aplicar una lógica de inversión social en las políticas sociales, tal como se señala a continuación en el epígrafe 4.2.4.

#### 4.2.4. El Estado de bienestar. Las políticas sociales como inversión social<sup>(11)</sup>

Cuando valoramos la efectividad y rendimiento del Estado de bienestar, de sus políticas de servicios y prestaciones, una perspectiva posible es la de inversión social, es decir, en qué medida el Estado de bienestar genera retornos sociales y económicos, crea capital humano y, en general, en qué medida y cómo crea círculos virtuosos entre

(11) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.3. *La inversión social en España*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

el acceso a los servicios públicos de bienestar, la integración en el mercado de trabajo y la garantía de cierta seguridad económica.

La noción de inversión social va más allá del reforzamiento del giro activador registrado en la política social en las últimas dos décadas, remarcando, con el propio término de inversión, los retornos futuros que generan los cuidados tempranos de los menores y la formación. La inversión social es un enfoque político orientado al largo plazo, lo que dificulta el proceso de elaboración política al darse un desfase temporal entre implantación y retornos (Ferrera 2017). Algunos autores advierten que, al centrarse en los retornos futuros, el diseño de las nuevas políticas da muy poco peso a los «pobres de hoy» (Cantillon 2011).

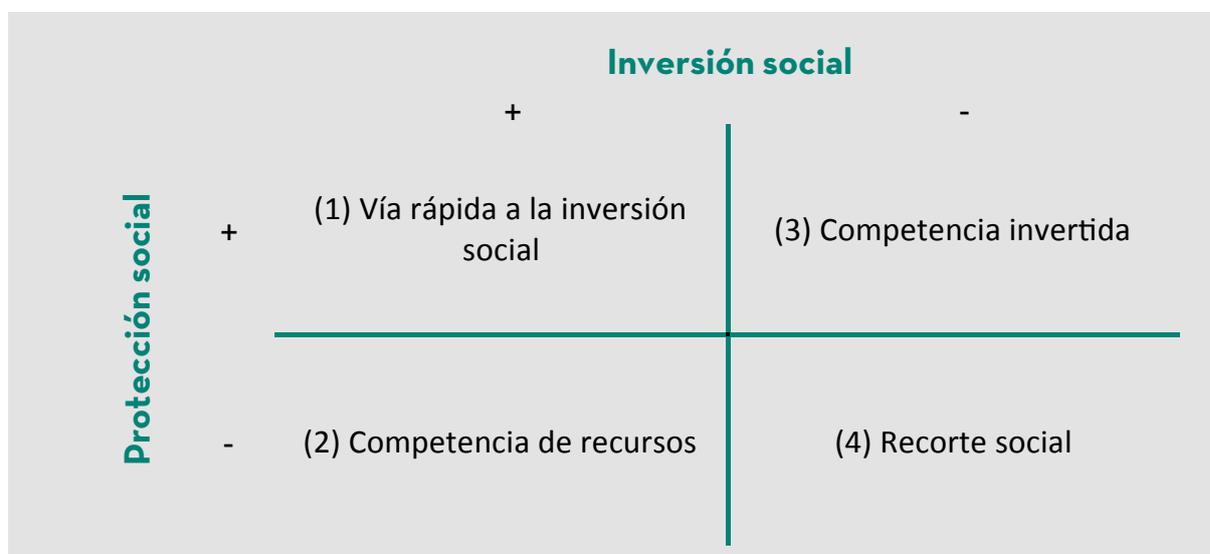
Desde una perspectiva amplia, se pueden diferenciar tres funciones de bienestar interdependientes y complementarias de la política de inversión social: (1) aliviar el «flujo» de las transiciones del mercado de trabajo y el ciclo de vida; (2) elevar la calidad del «stock» de capital humano; y (3) mantener redes de seguridad de ingresos mínimos como

protección social y «amortiguadores» de estabilización económica (Hemerijck 2014).

Esta perspectiva, que se materializa con el llamado *Paquete de Inversión Social para el crecimiento y la cohesión social* en 2013 por parte de la Comisión Europea, no es una perspectiva pacífica ni en términos analíticos ni aplicados. Si, por ejemplo, la lógica dominante es lograr la participación en el mercado de trabajo, dejará fuera aquellos colectivos con bajas posibilidades de empleabilidad y seguramente potencie una discriminación positiva en favor de aquellos colectivos que se encuentra en mejor situación por razones de origen familiar, educación o no sufrir procesos de discriminación. En términos prácticos la lógica de la inversión social puede ser contemplada en relación con la protección social, lo que nos dará como resultado distintos escenarios de inversión social, tal como se muestra en el gráfico 4.3.

Un esquema tal puede aplicarse en el análisis del gasto público social teniendo en cuenta la propia ambigüedad del concepto de inversión social donde se entrecruzan el gasto en inversión y en consu-

GRÁFICO 4.3. Cuatro escenarios de recalibrado del gasto social



Fuente: Adaptado de Ronchi (2018, 7).

mo, en productividad y reproducción social. Así, hay políticas de gasto social orientadas sobre todo a la inversión social (educación, políticas activas de empleo, políticas de cuidados), otras compensan de los riesgos del mercado (pensiones y desempleo), otras tienen un doble propósito implícito (el gasto en sanidad, rentas mínimas, permisos parentales).

Desde esta perspectiva la pregunta es si el Estado de bienestar español sigue de algún modo la lógica de la inversión social. La respuesta puede hacerse a dos niveles, a nivel general y mediante la valoración de la lógica de la inversión social en políticas sociales concretas.

A nivel general puede afirmarse, en base a la evidencia existente, que desde 1995 aproximadamente hasta 2011 se registra una tendencia de incremento del gasto en servicios y prestaciones monetarias que entrarían dentro de un escenario de «vía rápida» hacia la inversión social. En este período, el fuerte crecimiento económico y la buena salud de las finanzas públicas (hasta 2008) dieron un amplio margen de maniobra para la expansión del gasto en inversión social sin necesidad de distraer recursos de otras áreas de la política social. El comienzo del ajuste duro del gasto público en 2012, tras la crisis de la deuda soberana iniciada en 2010 y que se intensifica en 2011, cambió el escenario. En un contexto de austeridad en las finanzas públicas se da un escenario de «competencia invertida por los recursos»: el gasto en especie se reduce; mientras que el gasto en metálico se mantiene al entrar en funcionamiento los estabilizadores automáticos (principalmente, pensiones y prestaciones por desempleo). Finalmente, en el último registro disponible, en 2015, se retoma el incremento del gasto en especie, manteniéndose el gasto en metálico. Por tanto, en esta primera aproximación se aprecia que el impacto de la austeridad fiscal varía en función del tipo de gasto social. El gasto en especie (más vinculado a la inversión social) se vio afectado por las medidas de austeridad; mientras que el gasto monetario (más vincu-

lado a la protección social) tan solo deja de crecer. La vuelta al crecimiento económico, de forma consolidada desde 2014, parece augurar el inicio de la recuperación del gasto en inversión social.

Del análisis de políticas sociales desde la lógica de la inversión social se deducen conclusiones importantes que el lector encontrará detalladas en el documento de trabajo en que se basa esta sección (Guillén y Luque 2019). Destacamos a continuación tres desarrollos relevantes asociados a las funciones de stock, flujo y de amortiguación.

- a) La «función de stock» viene representada por el gasto en educación y políticas activas del mercado de trabajo. La primera, en cuanto inversión en capital humano (aunque desarrolle funciones asociadas de consumo e integración social) tiene uno de sus principales déficits en la elevada tasa de abandono educativo temprano (porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años que no completan estudios secundarios superiores y que no siguen estudiando). Este déficit no se explica directamente por el gasto realizado, sino por una acumulación de factores económicos, sociales y organizativos. Pero sin duda el problema general, que afecta a la calidad educativa, se explica en parte por el gasto realizado. Como se ha puesto de relieve en la sección anterior (y se continuará en la sección 4.2.2), y aquí se corrobora, la inversión en educación ha caído entre los años 2009 y 2014, compensada por el gasto reciente de las familias. A pesar de ello la tasa de escolaridad entre 17 y 24 ha crecido en conjunto. El problema de fondo sigue siendo la dificultad de lograr un pacto educativo.

Las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PA-MT) durante la crisis han sufrido la competencia por los recursos debido al gasto en prestaciones por desempleo y a las combinaciones realizadas entre el esfuerzo en inversión en capital humano y el tipo de orientación al empleo aplicado (Bonoli 2010). Durante la crisis el gasto en incentivos

al empleo ha sufrido un recorte muy drástico, pasando a ser la medida que aglutina un menor gasto en 2015, último dato disponible. Antes de la crisis, el segundo mayor gasto se concentraba en formación, la medida con un componente más fuerte de inversión social. Tras una importante reducción del gasto en 2012 y 2013 (-38,7% acumulado), el gasto en formación se ha mantenido en un nivel ligeramente inferior a 2005, manteniendo su posición relativa como segunda partida de gasto. En contraste, el gasto en servicios de mercado de trabajo (que incluyen actuaciones de intermediación, orientación y seguimiento) y en creación directa de empleo (público) en 2015 es mayor al registrado en 2012. Por lo tanto, se observa, por un lado, una reducción drástica del gasto total en PAMT concentrado en el bienio 2012-2013 y, por otro lado, un recalibrado dentro de las actuaciones con un componente débil de inversión social. De esta forma desde 2012 pierden peso los incentivos a la contratación y lo ganan la creación directa de empleo y los servicios de mercado de trabajo. La formación para el empleo, medida estrella de la inversión social, mantiene los niveles de gasto de 2013, muy por debajo del gasto pre-crisis.

- b) La «función flujo» viene representada por la inversión en educación infantil y en atención a la dependencia. En el primer caso se constata que la mejora de cobertura educativa se mantuvo a pesar de la crisis, en volumen de centros y plazos. El problema es que la cobertura parece haber producido un cierto «efecto Mateo». En cuanto a la dependencia o cuidados de larga duración entre 2012 y 2015 se ha producido un drástico ajuste a la baja que ha dado lugar a un efecto regresivo sin precedentes.
- c) La «función amortiguadora» o compensatoria se centra en particular en la garantía de mínimos en edad activa. Prestaciones por desempleo y rentas mínimas de las CC. AA. son el gasto más destacado. Los problemas de esta inversión si-

guen siendo crónicos: bajo nivel de cobertura, baja intensidad protectora, bajo nivel de coordinación entre los servicios de empleo y la garantía de rentas y, finalmente, la inexistencia de una red estatal coordinada de prestaciones de mínimos y servicios de inserción social y laboral.

De la breve panorámica sobre la evolución del gasto social desde la lógica de la inversión social se puede deducir que a partir de 2015 se ha retomado el proceso de recalibrado del gasto a favor de las prestaciones más próximas a lógica de la inversión. Sin embargo, es necesario tomar en consideración una serie de aspectos que pueden actuar de freno a la expansión de este tipo de políticas en los años venideros.

En primer lugar, a pesar de una coyuntura económica favorable, la situación de las finanzas públicas es aún delicada. España comenzó 2018 siendo el único país de la Unión Europea con un déficit público por encima del 3% y, por lo tanto, permanece bajo el yugo del procedimiento por déficit excesivo abierto en 2009. Los magros recursos públicos disponibles suponen un freno a la expansión de las políticas vinculadas a la inversión social. Más aún si tenemos en cuenta el estado crítico en el que se encuentran las finanzas de la Seguridad Social con un déficit, según Eurostat, de más de 17.000 millones en 2017. El debate sobre el futuro de las pensiones de jubilación, paradigma de las (viejas) políticas orientadas a la protección, acapara una creciente porción de la atención pública, política y mediática. La reciente derogación, en la práctica, del Índice de Revalorización Anual introducido en la reforma de 2013, profundiza en el corto plazo el problema de la sostenibilidad del sistema. Esto nos muestra que los viejos riesgos sociales, lejos de perder relevancia, continúan en el primer plano debido al agudo proceso de envejecimiento de la población.

En segundo lugar, el problema de fondo para financiar las nuevas políticas sociales vinculadas a la perspectiva de la inversión social es la baja capacidad de recaudación del Estado: la dimensión de

la tarta determina el tamaño de sus porciones. Los ingresos públicos en relación al PIB se encuentran muy alejados del promedio de los países de nuestro entorno. Así, en 2017, los ingresos públicos en España equivalían al 37,9% del PIB; mientras que en los países de la UE-15 suponían el 45,4% (44,9% en la UE-28). De esta forma, con un gasto en protección social del 17,1% del PIB en 2015, último dato definitivo disponible, el Estado de bienestar español se puede calificar como «low cost». Como Beblay y Hájkova (2016) muestran, los países con bajos niveles de ingresos públicos, entre ellos España, muestran una preferencia relativa por el «gasto social compensador». Un requisito para una (nueva) expansión de la inversión social es el aumento de la capacidad de recaudación del Estado.

Finalmente, más allá de la disponibilidad de recursos y las preferencias de gasto entre protección e inversión, cabe plantearse, como señalan Kazepov y Ranci (2017) para el caso italiano, si en España se dan las pre-condiciones para una estrategia de inversión social efectiva. Por un lado, uno de los aspectos contextuales débiles en el caso español es la defectuosa conexión entre el sistema educativo (oferta de capital humano) y el mercado de trabajo (demanda de capital humano). Esta desconexión estructural entre el sistema educativo y el mercado de trabajo «expone a la inversión en capital humano al riesgo de la sobre-cualificación y a un pobre retorno económico» (Kazepov y Ranci 2017, 101). Por otro lado, también en relación al mercado de trabajo, se encuentra la (in)capacidad de los nuevos empleos para proporcionar unas condiciones aceptables de bienestar como vía de integración social. La precariedad laboral no es algo que haya traído la crisis, ya estaba bien asentada con anterioridad en España. Las reformas estructurales del mercado de trabajo y del sistema de negociación colectiva aprobadas en el punto álgido de la crisis no han hecho más que reforzar la tendencia hacia la precarización de las condiciones de empleo de una parte importante de la población ocupada al apostar por la devaluación interna

como política económica de salida de la crisis. En definitiva, las políticas de inversión social no son capaces por sí solas de generar empleos de buena calidad ni reducir la precariedad laboral si no se dan unas determinadas condiciones contextuales relacionadas con el tejido productivo y la regulación institucional del mercado de trabajo.

#### 4.2.5. El Tercer Sector de Acción Social (TSAS) durante la crisis: la respuesta del sector, la promoción de los derechos sociales y la participación social<sup>(12)</sup>

La esfera civil organizada en el ámbito de la producción y distribución del bienestar social está representada por el Tercer Sector (TS). Este a su vez se compone de dos grandes grupos: la economía social (cooperativas, mutuas, sociedades laborales, cofradías de pescadores y nuevas formas de economía colaborativa y solidaria surgidas en el proceso de la crisis financiera) y, por otra parte, el subsector de las ONG, dentro del cual destaca el TSAS, compuesto sobre todo por asociaciones y fundaciones. Esta división ha iniciado hace años un proceso, si no de integración, sí de aproximación progresiva como consecuencia del propio crecimiento del TS, de compartir muchos objetivos comunes, el aprendizaje mutuo, la necesidad de creación de economías de escala y la experiencia común de colaboración con las Administraciones Públicas (AAPP).

Es necesario advertir que el TS no ha surgido en España por un proceso de participación social de

(12) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.6. *Dinámica del Tercer Sector en España durante la crisis*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

abajo a arriba, enraizado en una tradición participativa. El papel que hoy cumple el TS debe mucho a la acción del papel que ha desempeñado el Estado para promover su desarrollo, como el caso del sector cooperativo agrario. Posteriormente la economía social ha ido construyendo su propio espacio de autonomía y de representación, caso de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), que agrupa a 26 organizaciones de ámbito estatal, autonómico y sectorial, que articula y canaliza los intereses de la economía social.

Por su parte, el desarrollo del TSAS (Montagut 2009) es mucho más reciente. Se inicia en los años 90 del siglo pasado, muy vinculado al desarrollo del Estado de bienestar, en concreto a la rama de los servicios sociales, y a la progresiva europeización de las políticas sociales, así como al desarrollo de programas específicos de acción social (el 0,7 del IRPF).

En esta sección hacemos referencia en particular al rol del TSAS, remitiéndonos en lo demás al documento de trabajo en el que se basa esta sección (Pérez Yruela 2019), justificado por el hecho de ser el más cercano al desarrollo de las políticas sociales de integración y participación social.

El TSAS lo forman las entidades que se dedican principalmente a la defensa y promoción de derechos sociales y a la atención a las personas en situaciones de necesidad de variada naturaleza. Entre estas entidades hay cooperativas, asociaciones, sociedades laborales, fundaciones y otras figuras jurídicas, a las que une la vocación de la acción social a través de la dedicación antes señalada, aunque las que más abundan son las asociaciones.

Los primeros intentos para conocer de forma sistemática las características de este sector son relativamente recientes. Esta tarea aún no se ha completado, razón por la que la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS) sigue trabajando con ese objetivo.

Disponemos de una estimación aproximada del número de entidades que componen el TSAS en España. También de una primera serie histórica de datos sobre sus características, referidas a los años 2008, 2010 y 2013, años en que se realizaron las respectivas encuestas en las que se basan los informes. Todo esto aporta evidencia empírica para empezar a analizar la evolución del sector durante la primera y más dura fase de la crisis.

Según esos datos, se estima que en 2008 había en España en torno a 29.700 organizaciones activas en el TSAS. Es probable que en ese período hayan desaparecido entidades, especialmente entre las más pequeñas, y otras hayan perdido empleo, como se verá más adelante, por los recortes en gasto social durante ese período. Un indicador de estas tendencias puede ser, por ejemplo, que las entidades del TSAS que dicen no tener ningún empleado pasaran del 14% en 2010 al 21,5% en 2013.

En 2015 el TSAS era un sector bastante consolidado, en el que tres de cada cinco entidades tenían más de 20 años de antigüedad y cuatro de cada cinco tenían más de 15 años. Además, en torno al 80% de las entidades de base vienen estando asociadas a otras de nivel superior para beneficiarse de las ventajas y recursos de capital social de ese trabajo en red. Esta situación ha hecho posible que las entidades del TSAS hayan podido afrontar el aumento de demanda de atención social que se ha producido en estos años.

Las entidades del TSAS han desarrollado su actuación durante la crisis en ámbitos de proximidad, como ya se detectó en 2008, cuando el 48% de ellas trabajaban solo en el nivel local o provincial y el 33% lo hacía en el autonómico. Hasta 2013 han mantenido esta pauta de actuación con muy ligeras modificaciones.

Sin embargo, sí han cambiado sus actividades adaptándolas más a las demandas de la crisis. Entre 2007 y 2013 han aumentado en nueve puntos

las actividades de intervención directa (asistencia psicosocial, inserción, formación, alimentación, vivienda...), que han pasado del 44% al 53%, y han disminuido las actividades transversales (información, orientación...) y de otro tipo (promoción de derechos, desarrollo comunitario...) en una proporción equivalente.

El número de intervenciones directas de las entidades del TSAS, incluyendo las entidades singulares, para ayudar a los ciudadanos que lo necesitaban, ha aumentado extraordinariamente entre 2007 y 2013, como puede verse en la tabla 4.3, lo que permite afirmar que el TSAS ha hecho un importante esfuerzo para atender las muchas necesidades que surgieron durante esos años.

Este esfuerzo lo realizaron las entidades del TSAS haciendo más trabajo con menos recursos, ajustando algo sus plantillas por los recortes del gasto social, aumentando la contribución del voluntariado y aportando más recursos propios. La evolución de empleo no creció al ritmo de las intervenciones que acabamos de ver. Los trabajadores

asalariados con que contaron para atenderlas crecieron en el conjunto el TSAS entre 2008 y 2013 casi en un 22%, como puede verse en la tabla 4.4.

El desfase entre el incremento de las intervenciones y el freno en la creación del empleo se ha cubierto mediante la incorporación de más voluntariado, cuyo volumen aumentó durante la crisis, alcanzando la cifra de algo más de 1,2 millones en 2013, un 45,7% más que en 2008.

Las entidades del TSAS han seguido dependiendo durante la crisis de la financiación pública, que ha mantenido un peso importante en el conjunto de la financiación, si bien decreciente. Así, en estos años el peso de la financiación pública disminuyó del 61,3% al 55,3%, el de la financiación privada también lo hizo bajando del 23,9% al 19,4%, y creció el de la financiación propia, que aumentó del 14,8 a 25,3%.

El aumento de los problemas y demandas sociales durante la crisis y el descenso de la financiación cuando más se necesitaba han sometido a las en-

**TABLA 4.3. Volumen total de intervenciones sociales realizadas por el TSAS. 2007-2013**

	2007		2010		2013	
N.º de intervenciones	36.857.541		47.667.904		52.976.713	
	$\Delta$ 2007-2010		$\Delta$ 2010-2013		$\Delta$ 2007-2013	
Variación	10.810.363	29,3%	5.308.809	11,1%	16.119.172	33,8%

Fuente: Elaboración Pérez Yruela (2019) a partir de datos de POAS (2015a), p. 32.

**TABLA 4.4. Estimación de la evolución del empleo en las entidades del TSAS. 2008-2013**

Empleo	2008		2010		2013	
Entidades singulares	43.765		41.548		77.570	
Resto de entidades	485.264		594.413		567.400	
Total	529.029		635.961		644.979	
Evolución	$\Delta$ 2008-2010		$\Delta$ 2010-2013		$\Delta$ 2008-2013	
Entidades Singulares	-2.217	-5,1%	36.022	86,7%	33.805	77,2%
Resto de entidades	109.149	22,5%	-27.013	-4,5%	82.136	16,9%
Total	106.932	20,2%	9.018	1,4%	115.950	21,9%

Fuente: Elaboración Pérez Yruela (2019) a partir de datos de POAS (2015a), p. 50.

tidades del TSAS a un estrés muy importante para poder atender tantas intervenciones como han tenido que atender. Por un lado, esto ha puesto de manifiesto la capacidad del sector para superar esa prueba. Por otro, ha tensionado a las entidades y ha abierto dentro de ellas un debate sobre el papel que les corresponde en un Estado de bienestar acechado por dudas sobre su sostenibilidad, sobre su modelo de financiación y organización y sobre otros retos que se les avecinan para su propio futuro. Estos aspectos se analizan con detalle en la segunda parte del informe promovido por POAS, publicado en 2015, y en otros trabajos (Pérez Yruela y Navarro Ardoy 2013; Rodríguez Cabrero 2013; Pérez Yruela y Montagut 2012). En ellos se basa la apretada síntesis que se hace a continuación del análisis que hacen de estos temas, que puede ampliarse recurriendo a esas fuentes.

El TSAS en España se ha consolidado como un actor relevante para el modelo de Estado de bienestar español y europeo que se ha ido configurando en las últimas décadas. Se trata de un modelo en el que la acción del Estado se complementa con la de la sociedad a través sobre todo de las entidades de acción social. Esta complementariedad se apoya en la capacidad demostrada de estas entidades, por su experiencia y tradición, para crear empleo a través de fórmulas participativas propias de la economía social o sin ánimo lucrativo, centradas en las personas más que en los beneficios. También en su contribución a la integración y a la cohesión social, tanto a través del empleo que generan como a través de las acciones que realizan para ayudar a salir de la exclusión a quienes lo necesitan e integrarlos facilitándoles acceso al trabajo. Finalmente, en su acción dirigida a la defensa de los derechos en general y, en particular, de los derechos sociales, económicos y de tercera generación. Así pueden influir en las políticas públicas y contribuir a su definición.

Para que este modelo, este espacio de colaboración público-social, se desarrolle y perfeccione en la práctica no basta con reconocer que se aspira

a él y que su construcción esté más o menos en marcha. También hay que ver si se dan las condiciones para que avance a la velocidad con la que es necesario que lo haga. El esfuerzo que el TSAS ha hecho durante la crisis ha abierto el debate de hasta qué punto se dan esas condiciones y cuáles son las limitaciones que tiene para ello.

Aunque el TSAS está consolidado en España, su estructura está demasiado atomizada y dualizada, con una amplia mayoría de entidades muy pequeñas y un número reducido de entidades grandes, entre las que falta una clase media que equilibre esa estructura con entidades que, por su tamaño, puedan realizar su función con más especialización, eficacia y garantía de sostenibilidad. La atomización y la diversidad enriquecen el sector, pero también tienen efectos problemáticos para avanzar en su consolidación y en el desarrollo del espacio público-social en el que se enmarca su actividad. En este sentido, actúan como barreras para la colaboración entre entidades y para el trabajo en red en general; hacen más lento y difícil el proceso de articulación, organización e integración de las entidades en estructuras que sirvan a la representación y defensa de los intereses del conjunto; debilitan a esos actores colectivos que son las estructuras de representación para actuar como interlocutores con las administraciones públicas en el espacio público-social en el que tienen que hacerlo; oscurecen la visibilidad del conjunto del sector, por la capacidad de proyección pública que tienen las entidades más grandes y por la dificultad de las más pequeñas para hacerse ver y reconocer, pese a ser mayoría dentro de él y superar a aquellas en actividad.

Otra limitación procede de la financiación de las actividades del TSAS, que depende en una parte importante de las administraciones públicas, como también ya se ha visto. Para las entidades esto implica, por un lado, su incorporación a la prestación de servicios sociales y otras acciones sociales financiadas por las administraciones públicas, que

puede ser una fuente de ingresos importante, si no imprescindible, para su sostenibilidad. Por otra parte, implica someterse a las reglas de concesión en régimen de concurrencia y de rendición de cuentas de periodicidad anual de los presupuestos públicos. Esto crea incertidumbre sobre la estabilidad y suficiencia de la financiación, por estar sometida a las variaciones provocadas por la coyuntura política y económica, como se ha visto durante la crisis.

No obstante, esta relación de dependencia es consustancial con el modelo de colaboración público-social del modelo de Estado de bienestar en el que estamos, al que el sector no puede renunciar fácilmente. Por tanto, un reto del sector es influir para conseguir que las relaciones de las administraciones se regulen de forma que se preserve la autonomía de las partes, contemple la participación del TSAS en la definición y gestión de la política social y permitan una gestión y planificación adecuada de las actividades de sus entidades. Además, influir también para la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública, que reconozcan la aportación del voluntariado y el valor de los principios de la economía social y de la ausencia de lucro de las entidades del TSAS. Es necesario medir el valor de la acción voluntaria, disponer de datos e indicadores que permitan estimar el plus que aporta a la prestación de servicios. La capacidad para influir en todo esto dependerá, entre otras cosas, de la forma en que el sector se organice para representar y defender sus demandas y propuestas ante las administracio-

nes públicas, aspecto vinculado al reto que se ha tratado en los párrafos anteriores.

La otra solución que se propone desde el sector es reducir la dependencia de la financiación pública, aumentando sobre todo la financiación propia, como ya han hecho durante la crisis. Para ello es necesario ampliar la base social de las entidades del TSAS, incorporando a ellas más ciudadanos comprometidos con sus fines y sus valores y dispuestos a aportar su contribución económica. Este reto conecta con otro problema que el sector reconoce. Se trata de su relativo alejamiento de las nuevas formas de participación, de los movimientos sociales emergentes, de las nuevas experiencias en el ámbito de la economía social, solidaria y colaborativa.

Perfeccionar el ámbito de la prestación de servicios y adaptarlo a los nuevos problemas sociales es uno de los retos del sector para afianzar su sostenibilidad institucional. Esto no es necesariamente incompatible con la función reivindicativa que es importante que desarrolle porque también les dota de identidad. Un sector consolidado y maduro como ya es el TSAS de España puede y debe hacer compatible estas dos vocaciones por alguno de esos dos caminos.

Además, el TSAS deberá aprovechar en los años venideros, para su propio fortalecimiento, las innovaciones tecnológicas y organizativas de las nuevas formas de economía colaborativa que se están desarrollando en su entorno.

### 4.3. El papel de las políticas sociales a la salida de la crisis: los servicios públicos y las prestaciones sociales entre la regresión y las reformas

En la larga década de crisis y postcrisis que va desde 2008 a 2018 las políticas sociales del Estado de bienestar español se han desarrollado dando res-

puesta a una serie de necesidades, constricciones y exigencias contradictorias. Así, han tenido que dar respuesta al fuerte impacto de la crisis sobre

las condiciones de vida de la población española en términos de pérdida y destrucción del empleo, de aumento de pobreza y crecimiento de la exclusión, de deterioro de la vivienda o de las condiciones de salud. Al mismo tiempo, las exigencias de reducción del déficit público y de la deuda soberana, al que han sido sometidos de forma especial los países del Sur de Europa, se han traducido en estrategias de control de crecimiento del gasto público y social que se han convertido en prioritarias y han limitado su capacidad de respuesta a las situaciones de emergencia social. Igualmente, han afectado a las reformas orientadas a dar respuesta a las profundas transformaciones económicas y sociales desde una perspectiva de inserción social que se habían emprendido en las políticas sociales en los años previos a la crisis. Es importante conocer las distintas respuestas dadas desde las políticas sociales a las nuevas y crecientes necesidades derivadas de la crisis y a las exigencias de ajuste fiscal.

Estas tensiones comunes son incorporadas de formas diferenciadas por los sistemas de servicios y prestaciones que componen la política social española en función de sus naturalezas, estructuras institucionales y organizaciones. Al comienzo, los sistemas de servicios y prestaciones procuraron atender a las emergencias con adecuación y flexibilidad. Desde 2010, y sobre todo desde 2012, las exigencias de ajuste se tradujeron según los casos en transformaciones de sus principios organizativos, tensiones territoriales, deterioros de la oferta o coberturas insuficientes e inadecuadas.

Esta sección está dedicada a analizar tanto el alcance de estas transformaciones durante la crisis como los itinerarios seguidos en el período de postcrisis por las políticas sociales españolas. Se aborda en primer lugar el traslado de estas tensiones en los servicios esenciales: su impacto sobre la calidad, funcionamiento y naturaleza del Sistema Nacional de Salud, la relación entre inversión educativa y desigualdad de oportunidades educativas, el proceso

de consolidación de los servicios sociales, la expansión del Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y las escasamente desarrolladas políticas de vivienda. En segundo lugar, se estudia en qué dirección se han movido las reformas del sistema de pensiones; las garantías asistenciales de mínimos y el sistema de prestaciones y deducción orientadas a familia e infancia y su alcance para dar respuesta a las necesidades sociales.

### 4.3.1. El Sistema Nacional de Salud<sup>(13)</sup>

La política sanitaria constituye un pilar básico del Estado de bienestar español, que cuenta con un amplio apoyo ciudadano (como se desarrolla en la sección 4.3.2.) y al que se destina un gran volumen de recursos. El éxito del sistema sanitario español está reconocido tanto en términos de calidad como de coste-eficiencia, por sus niveles de cobertura poblacional, de intensidad de atención médica o por sus resultados agregados de salud (Schutte *et al.* 2018; Tchouaket *et al.* 2012).

La crisis ha tenido un impacto negativo que, unido a las decisiones tomadas y a la persistencia de sus efectos, han agravado las tensiones en el Sistema Nacional de Salud (SNS), desvirtuando su funcionamiento e incluso su naturaleza.

#### Consolidación fiscal

España fue uno de los países europeos donde más se contrajo el gasto sanitario en el período 2009-2013. Las políticas de austeridad fiscal y de equilibrio de cuentas se trasladaron al ámbito sanitario rompiendo con la tendencia de aumento

<sup>(13)</sup> Esta sección está basada en el Documento de trabajo 4.7. *Crisis económica y crisis de modelo en el Sistema Nacional de Salud*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

TABLA 4.5. Evolución gasto sanitario público 2009-16 y previsiones hasta 2019

Año	% Gasto Sanitario Total	% PIB	% Gasto Público Total	Gasto por habitante (€)
2009	72,9	6,75	14,3	1.568
2010	72,5	6,7	14,1	1.536
2011	69,2	6,47	13,9	1.464
2012	64,6	6,2	12,8	1.370
2013	63,1	6,12	13,3	1.349
2014	63,3	6,08	13,5	1.357
2015	66,7	6,17	13,6	1.443
2016	66	5,95	14	1.422
2017	68,4	5,89	14,3	1.474
2018	70,2	5,81	14,3	1.512
2019	72,4	5,74	14,3	1.559

Fuente: Elaboración de Moreno-Fuentes (2019) a partir de los Programas de Estabilidad del Reino de España, 2015-2018, 2016-2019.

del gasto sanitario de las tres décadas anteriores (tabla 4.5). A partir de 2015 el gasto se ha recuperado ligeramente, pero el proceso de consolidación fiscal sigue en marcha. Según las previsiones del Programa de Estabilidad 2016-2019 la partida presupuestaria correspondiente a la sanidad va a ser inferior a la del conjunto de la economía, por lo que el gasto sanitario público como porcentaje del PIB seguirá bajando en este período.

Las restricciones presupuestarias se han traducido en distintas iniciativas de mejora de la relación coste-efectividad del sistema sanitario y de racionalización del gasto. En sus recomendaciones la Comisión Europea ha insistido en la necesidad de aumentar la eficiencia y el coste-efectividad del sistema sanitario mediante la racionalización del gasto farmacéutico, en especial del control del gasto hospitalario, y la mejora de la coordinación entre los diferentes niveles de atención sanitaria. El Gobierno español ha desarrollado legislación y herramientas orientadas al control de gasto farmacéutico y limitación del gasto sanitario, cuyo seguimiento condiciona el acceso de las CC. AA. a ayudas financieras.

Las nuevas medidas en el ámbito farmacéutico incluyeron controles mensuales sobre el gasto auto-

nómico, priorizaron el uso de medicamentos genéricos, eliminaron referencias en las listas financiadas por el SNS, reforzaron el análisis coste-efectividad de nuevos medicamentos, mejoraron los datos de consumo e introdujeron la dispensación de monodosis. También se desarrollaron acuerdos con las CC. AA. para la compra centralizada de medicamentos, vacunas y otros suministros médicos.

De cara a la coordinación de los Sistemas Regionales de Salud (SRS), las iniciativas comprendieron la definición de paquetes de beneficios básicos y complementarios incluidos en el catálogo de servicios comunes cubiertos, la Plataforma en línea de Innovación en Salud, el programa de prescripción electrónica de medicamentos, el registro electrónico clínico individual y la base de datos electrónica de la tarjeta sanitaria del SNS. En la política de recursos humanos, se introdujo el registro nacional de profesionales de la salud para facilitar su movilidad o se reforzaron los cursos en común buscando promover la cohesión y coordinación.

A pesar de que muchas de estas medidas pueden ser consideradas razonables y necesarias, las iniciativas de reducción de gasto han tenido naturaleza indiscriminada y han afectado a aspectos clave del sistema, como son las infraestructuras y

la gestión de recursos humanos. El deterioro del funcionamiento del SNS se refleja en la reducción de la cobertura del sistema sanitario público o en el empeoramiento de la atención sanitaria.

### *Ruptura de la universalidad*

Más allá del recorte del gasto, las reformas introducidas han puesto en cuestión la naturaleza universalista del SNS, dando importantes pasos hacia la reversión a una lógica del aseguramiento. La lógica universalista se fundamentaba en la Ley General de Sanidad del año 1986 que creó el SNS. La cobertura del sistema se expandió incorporando a colectivos de personas independientemente de su vinculación a la Seguridad Social (a través de su acceso asistencial, Real Decreto 1088/89), de su estatus legal (Ley de Extranjería 4/2000) o de su nivel de renta (rentas altas sin vinculación a la Seguridad Social, Ley General de Salud Pública 33/2011). Además, desde comienzos de los años 2000, el SNS estaba financiado a través de los Presupuestos Generales del Estado.

La lógica organizativa del SNS español se modificó en abril de 2012, cuando el Real Decreto-Ley 16/2012 estableció dos categorías de personas cubiertas por el SNS: personas aseguradas (trabajadores, jubilados, desempleados que reciben prestaciones o que buscan empleo) y beneficiarios (cónyuges y menores de 16 años). Esta nueva lógica se asienta en la relación con la participación laboral y en la contribución a la Seguridad Social, dejando significativos colectivos excluidos de una protección que se financiaba por impuestos. La nueva regulación también dictaba la retirada de tarjetas sanitarias de inmigrantes indocumentados de más de 18 años y remitía a los ciudadanos comunitarios residentes en España a la tarjeta sanitaria europea (Directiva 2011/24/UE).

Con posterioridad algunos de los colectivos que habían sido excluidos del sistema fueron reincor-

porados a través de mecanismos de comprobación de rentas (desempleados mayores de 26 años que no reciban prestaciones), o a través de sentencias del Tribunal Constitucional (STC 139/2016, españoles no contribuyentes a la Seguridad Social con más de 100.000€ de renta anual). En octubre de 2012 el Consejo Interterritorial del SNS abrió la posibilidad de establecer convenios especiales para acceder a la cartera básica de servicios sanitarios a los residentes no asegurados o no beneficiarios mediante el pago de una póliza anual. Esta medida, cuya implantación ha sido escasa, reforzaba la lógica del aseguramiento.

Más allá del recorte del gasto y la sostenibilidad del sistema, es posible aventurar que el gobierno buscase una vía para un cambio de modelo sanitario que permitiera su evolución hacia esquemas de aseguramiento privados complementarios de coberturas no asumidas por el sistema público (Legido-Quigley *et al.* 2013).

La principal justificación de esta reforma restrictiva fue la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema en un contexto de crisis, por lo que la reforma se centraba en evitar los abusos del sistema, derivados de una definición poco clara pero generosa de los criterios del sistema. Buena parte de los argumentos empleados se refirieron a la necesidad de frenar el turismo sanitario y el gasto derivado del mismo, basándose en una presentación sesgada de la estructura, finanzas y funcionamiento del SNS y en el desconocimiento general de la financiación del SNS. Sin una definición o cuantificación previa de los problemas, el abuso se representó a través de una serie de situaciones como la utilización del sistema sanitario por parte de extranjeros al que, en teoría, no deberían tener acceso, por turistas cuya atención no estaría siendo facturada a su país debido a problemas de intercambio de información o por extranjeros que se empadronarían en España para recibir una atención que no recibirían en sus países. También se aludió a la necesidad de ajustar las directrices

europas que exigen a las autoridades españolas garantizar la misma atención sanitaria a los ciudadanos residentes en España (no asumiendo costes sanitarios que no serían asumidos por sus países de origen).

Ante la opinión pública, la defensa de la reforma estuvo protagonizada por la situación de los inmigrantes (extracomunitarios) indocumentados y su relación con el sistema sanitario público. La universalización del SNS estaría funcionando como mecanismo de llamada y estaría asociada a la utilización indebida y abusiva por parte de población no residente o no trabajadora. De acuerdo con este marco, el acceso a la sanidad pública (SNS) debería ser para quien de verdad trabaja, vive y paga impuestos en España.

El efecto inmediato de esta medida, más allá de la retirada de más de 900.000 tarjetas sanitarias, fue la generación de una situación particularmente compleja. Las autoridades sanitarias regionales dieron respuestas diversas a la implantación del RDL 16/2012: mientras unos gobiernos autonómicos retiraban las tarjetas sanitarias a los inmigrantes indocumentados, otras introducían excepciones, y otras se negaron a llevar a cabo la medida o desarrollaron esquemas alternativos para seguir atendiendo a estas poblaciones (MDM 2014).

El SNS se había desarrollado durante tres décadas con una lógica universalista, por lo que la implementación del RDL 16/2012 se encontró con obstáculos normativos y prácticos. Los funcionarios de ventanilla (*street-level bureaucrats*) han aplicado las normas generales en un contexto amplio de discrecionalidad. La indefinición sobre las normas y las decisiones de las autoridades sanitarias parecen haber ampliado esta discrecionalidad, aumentando la diversidad interpretativa y la centralidad de estos funcionarios de ventanilla. Sus visiones, valoraciones, percepciones o prejuicios se han convertido en claves en el acceso a la sanidad. A pesar de que no hay datos sistemáticos, las organi-

zaciones que defienden el acceso de la población inmigrante a la sanidad han ilustrado múltiples situaciones de denegación errónea de acceso a los SRS.

Los profesionales del ámbito sanitario, judicial o de defensa de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, señalando además los riesgos que entrañaba para la salud pública, criticaron esta expulsión de los inmigrantes indocumentados del SNS. Otras organizaciones pusieron en marcha mecanismos para atender a la exclusión sanitaria y visibilizaron a través de informes el impacto que la reforma estaba teniendo en estas poblaciones (denegaciones irregulares de atención sanitaria, facturación improcedente, intentos de cobro no justificados, exigencia de compromisos de pago previos a la atención y el frecuente desconocimiento de la norma por parte de los funcionarios de ventanilla).

El propio Ministerio de Sanidad reconocía en 2015 efectos secundarios indeseados derivados de la expulsión de migrantes en situación administrativa irregular, proponiendo la cobertura parcial de las necesidades sanitarias de aquellos que llevasen residiendo en una zona más de seis meses.

En septiembre de 2017 todos los partidos de la oposición (salvo Ciudadanos) se unieron en una plataforma de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones de profesionales sanitarios para firmar un compromiso por el restablecimiento de un sistema sanitario universal cuando fuera parlamentariamente posible. Con el cambio de gobierno de junio de 2018, el gobierno promovió un cambio legislativo para revertir algunos de los aspectos de la ley. La aprobación del Real Decreto Ley 7/2018 tuvo el objetivo de blindar la universalidad del sistema, un primer paso a través de la Ley en tramitación (diciembre de 2018) en el Parlamento. Las organizaciones sociales que se opusieron a la lógica de aseguramiento del SNS han reconocido el avance pero

han solicitado mayor claridad y definición de los requisitos de acceso y de la garantía incondicional de acceso al SNS.

### *Incremento de los copagos y del aseguramiento sanitario privado*

Entre las políticas puestas en marcha desde el comienzo de la crisis hay que señalar también aquellas dirigidas a aumentar la contribución de los pacientes a la financiación del gasto sanitario (pagos directos, co-pagos y/o pólizas de aseguramiento privado) que reducen la financiación del Estado y aumentan el papel del mercado. Se trata de una línea que sigue tendencias ya observadas en otros países desarrollados. En el caso español, los esfuerzos se han dirigido a reducir el coste farmacéutico introduciendo el copago de los pensionistas. Como consecuencia disminuyó la participación pública en el gasto, pero se ha alterado el seguimiento de tratamientos farmacológicos, como acreditan los resultados de evolución de la Encuesta sobre Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA. Esta política, que no fue completamente desarrollada debido a la compleja gobernanza multinivel del SNS, preveía la introducción del copago de ciertos medicamentos en el tratamiento hospitalario.

La creciente mercantilización del SNS español se puede observar en el incremento del aseguramiento privado, con mayor frecuencia entre los grupos más acomodados. Creció más en aquellas CC. AA. donde los recortes sanitarios fueron más pronunciados y la percepción del deterioro sanitario fue mayor (tiempos de espera), lo que ha contribuido a aumentar el riesgo de dualización sanitaria entre un sistema de pago de calidad y un sistema público de mínimos para la población más vulnerable. La financiación sanitaria privada tiene efectos regresivos y puede generar importantes desigualdades, ya que los costes recaen sobre los pobres y los ancianos.

### *Deterioro de la calidad e incremento de las desigualdades en salud*

Las restricciones presupuestarias y las reformas emprendidas han tenido como consecuencia deterioros en la calidad de la atención e incrementos de las desigualdades en salud.

Las respuestas de las CC. AA. han sido diferentes debido tanto a la diferente composición sociodemográfica de la demanda de servicios como a las decisiones de asignación de los recursos. A pesar de lo cual, la reducción de efectivos profesionales sanitarios, el deterioro de sus condiciones laborales, incluido recortes salariales y un alto grado de precariedad laboral, han impactado en la atención sanitaria. Los recortes también afectaron a los recursos materiales disponibles y son los responsables del aumento de las listas de espera en ciertos procedimientos quirúrgicos (Petmesidou *et al.* 2014; Urbanos y Puig-Junoy 2014). Todo ello ha incrementado la desmotivación de los profesionales, el deterioro de la percepción pública sobre el funcionamiento del SNS y su visibilidad en ámbitos como el judicial, los medios de comunicación y los ámbitos público y político.

Por otra parte, varios trabajos (Aznar-Lou *et al.* 2018; Bartoll *et al.* 2013; Díaz Martínez 2016; Vázquez *et al.* 2016) han mostrado cómo una serie de colectivos (desde desempleados de larga duración hasta los afectados por desahucios) han sido fuertemente impactados por estas reformas y restricciones presupuestarias. Los indicadores de salud asociados a estilos de vida (como morbilidad asociada al asma o accidentes laborales) o con ámbitos poco atendidos por el sistema sanitario público han hecho visible su deterioro, junto con la mayor prevalencia de enfermedades crónicas o de factores de riesgo (mortalidad en invierno de personas de edad avanzada, pacientes por prestación inadecuada).

A pesar de ello, se carece de un sistema homogéneo de generación de información y de estudios

que nos hablen de las diferencias en el estado de salud de la población en los distintos territorios y permitan evaluar el papel el impacto que el aumento de desigualdad social y las diferentes políticas sanitarias aplicadas. Es importante saber si el impacto de la crisis y de las decisiones políticas sobre el SNS han modificado su naturaleza de forma irrecuperable. El cambio que en 2012 acometió el Gobierno sobre la filosofía universalista sobre la que se articula el SNS y la reintroducción de la lógica asistencial ha podido tener profundas implicaciones, incluso en la legitimidad social del SNS, que no han sido suficientemente discutidas. La aparición de actores privados en la provisión sanitaria ha traído consigo otros problemas, entre ellos el peligro de dualización del sistema.

### 4.3.2. El sistema educativo<sup>(14)</sup>

En el capítulo 3 de este VIII Informe, al analizar las diferentes dimensiones de la exclusión social, se aborda el impacto que tuvo la crisis económica tanto en la demanda educativa de las familias como en la inversión pública en el sistema educativo. Se explica cómo, a pesar de estos impactos, los principales indicadores educativos no han variado sustancialmente (por ejemplo, las competencias educativas) o han mejorado (por ejemplo en las tasas netas de escolarización o la disminución de la repetición de curso).

Para explicar estos efectos de la crisis sobre la demanda educativa y la desigualdad de oportunidades educativas, hay que tener en cuenta las interacciones entre distintos factores económicos y sociales. Por un lado, las familias son más pobres, por lo que disponen de menos recursos

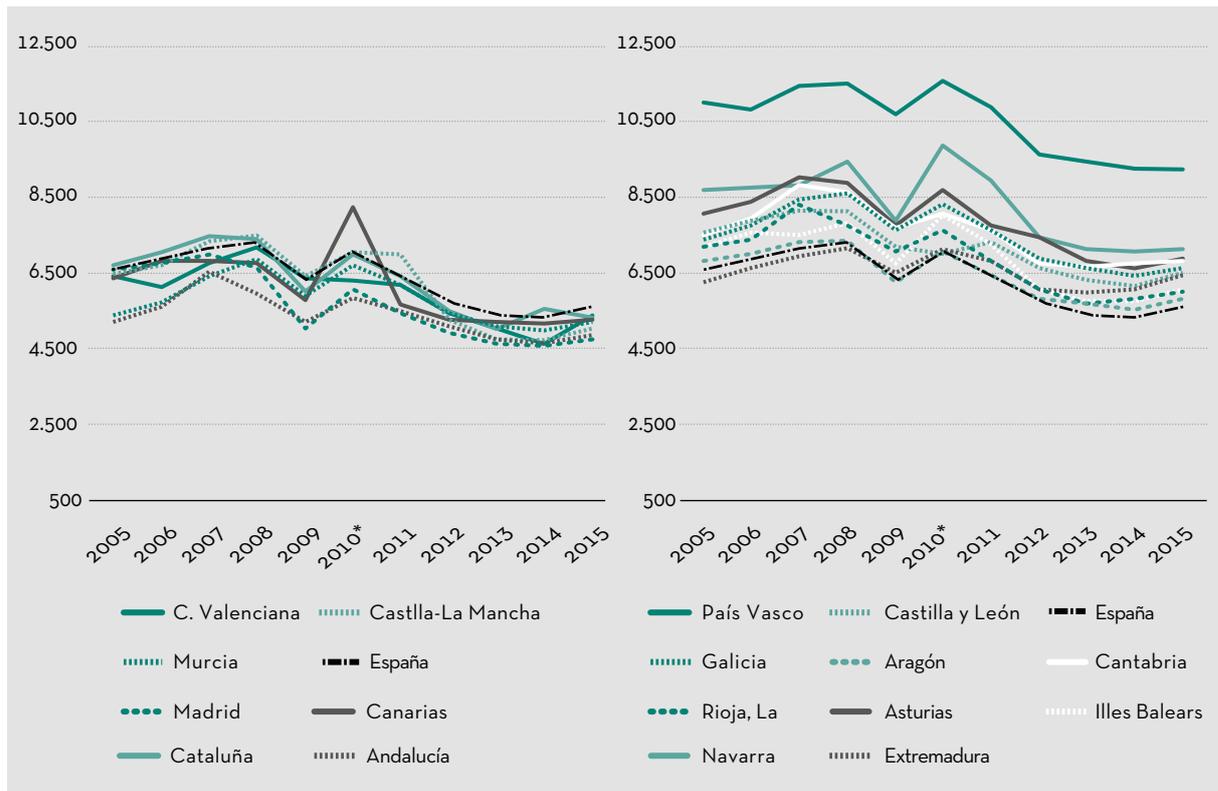
para invertir en educación. Por otro, al aumentar el paro, el empleo es sustituido por estudio, debido a que bajan los costes de oportunidad de estudiar. A ello hay que añadir que el descenso de la inversión pública puede deteriorar el servicio educativo y, por lo tanto, aumentar la dificultad para finalizar estudios o deteriorar la calidad educativa (efecto tijera) (Boudon 1983). Estos cambios pueden seguir procesos diferentes según la posición social de las familias: las de clases medias y altas corren el riesgo de que sus hijos desciendan de posición social, por lo que pondrán en marcha sus recursos para mantener o mejorar su posición social (adquisición de destrezas y conocimientos extracurriculares, emplear su posición social, seleccionar centros educativos), mientras que las de clases bajas no corren el riesgo de pérdida de posición social.

En cuanto a los efectos primarios, es decir, todo aquello que no tiene que ver con la escuela, los datos no muestran cambios significativos: las competencias educativas durante la crisis permanecieron estables, aunque con algunas diferencias por CC. AA. Esto lleva a concluir (como se explica en el capítulo 3) que, a pesar de los recortes en inversión educativa, las competencias básicas no se vieron deterioradas. Sí se registraron cambios en la repetición de cursos, que disminuyó en todas las CC. AA. a pesar de que se aumentó la desigualdad de oportunidades de repetir curso a igualdad de competencias.

En relación al descenso en la inversión pública, los recortes en educación se produjeron en la segunda fase de la crisis, cuando la Unión Europea presionó al Gobierno de España para que ajustase el déficit público. En 2010 se llegó al máximo histórico de esfuerzo presupuestario dedicado a la inversión en Educación (5% del PIB), momento en el que empezó a descender a niveles similares a los de finales de los años ochenta. Si se tiene en cuenta la inversión pública por estudiante no universitario (gráfico 4.4) se observa que ese

<sup>(14)</sup> Esta sección está basada en el Documento de trabajo 3.8. *La educación y la desigualdad de oportunidades educativas en tiempo de crisis*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo3](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo3).

GRÁFICO 4.4. Inversión por estudiante no universitario en euros constantes por CC. AA. 2005-2015



(\*) 2010 no está disponible, estimado en promedio con años adyacentes.

Fuente: Elaboración Martínez García (2019) con el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, indicador (varios años, Ministerio de Educación) e IPC (INE).

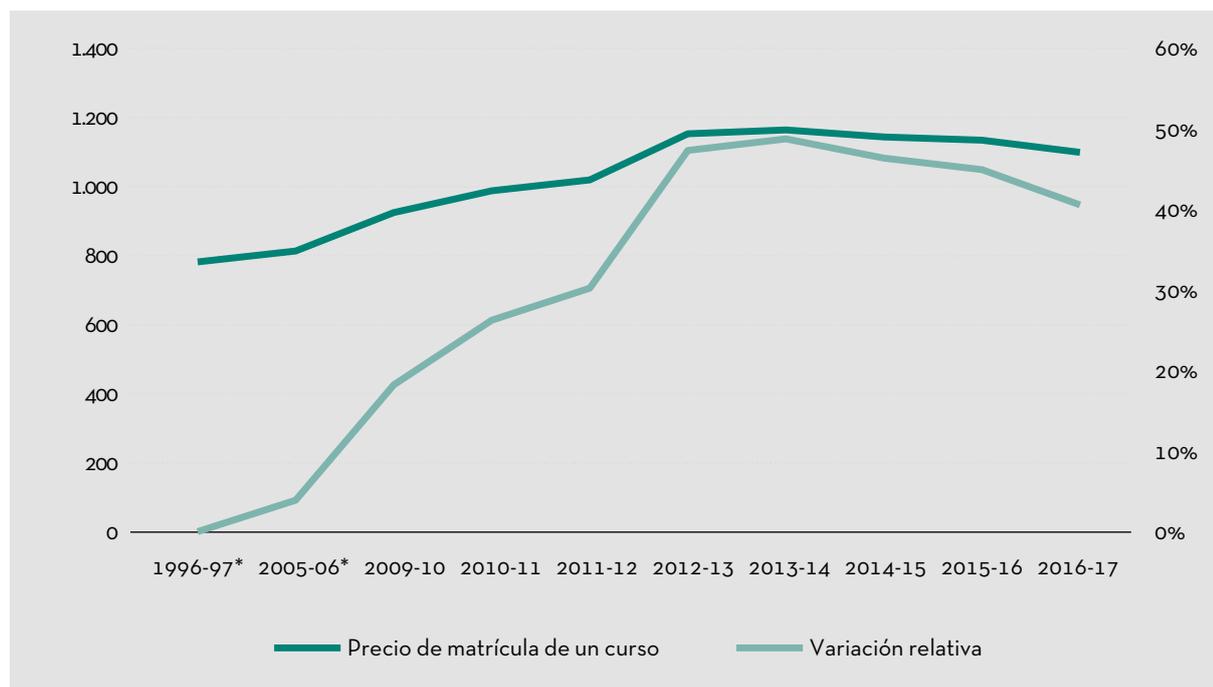
descenso tuvo lugar en dos fases: una en 2008-2009 y otra en 2010-2013, momento en el que se inicia una leve mejoría. La intensidad del recorte fue distinta por CC. AA.: alrededor del 35% en la Comunitat Valenciana o Castilla-La Mancha, o por debajo del 20% en La Rioja o Extremadura.

En los niveles universitarios, cuya oferta de plazas no es gratuita, se ha producido un incremento de los precios públicos de las tasas: en términos relativos el incremento en euros constantes desde mediados de los noventa es de casi el 50% (gráfico 4.5). Como resultado, España es uno de los países de la Unión Europea con las tasas universitarias públicas más caras (Eurydice 2016). Sin embargo, como se refleja en el capítulo 3, es-

te aumento de las tasas universitarias, medida en términos de exclusión de acceso a la universidad, no ha sido grande en términos absolutos, pero sí en términos relativos para los hogares que se encuentran en exclusión severa según la EINS-FOESSA 2018.

Por otro lado, el coste del acceso a la universidad varía considerablemente entre CC. AA., entre las que varía de forma considerable el poder de compra (al igual que según el nivel de experimentalidad de cada título o el número de repeticiones). El resultado es un aumento de la desigualdad territorial y de la inversión que le dedican las familias, tanto en euros como en peso sobre la renta familiar al acceso a la universidad.

**GRÁFICO 4.5.** Evolución del precio de primera matrícula en estudios universitarios de primer ciclo, en euros constantes de 2018. Precios absolutos en euros constantes de 2018 (eje izquierdo) y variación relativa en porcentaje con respecto al curso 1996/1997 (eje derecho)



(\*) Cambio de metodología.

Fuente: Elaboración Martínez García (2019) con datos del Ministerio de Educación, precios universitarios (2008-2017) y Datos universitarios 96-06, e INE.

#### 4.3.2.1. La política educativa durante el último ciclo económico

Al comienzo de la crisis el sistema educativo formal no universitario estaba regulado por la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE), que retocaba ligeramente la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE). La LOGSE había retrasado la diversificación entre la rama académica y la profesional de los catorce a los dieciséis años, pero el efecto fue contrario a lo que se esperaba, pues aumentó tanto el fracaso escolar administrativo como la desigualdad de oportunidades (Fernández Mellizo-Soto y Martínez García 2016). La evidencia apunta a que esto fue debido a que, al incrementar la escolarización común dos años y exigir el título de Graduado en Educación Se-

cundaria Obligatoria para acceder al nivel medio de Formación Profesional, se «encareció» poder cursar estudios postobligatorios. Esto afectó a la Formación Profesional pero no al Bachillerato (Carabaña 2013; Martínez García 2007; Martínez García y Merino 2011). Por otra parte, se exigía un currículum muy académico para acabar la ESO, y posteriormente no se podía proseguir la especialización profesional de nivel medio, a no ser que se aprobase un examen basado en los contenidos de Bachillerato. También se implementaron programas para atender las necesidades asociadas la diversidad del alumnado, como los Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA), que tuvieron buen desarrollo en los centros y resultados positivos sobre la competencia lectora. Por último, el sistema de becas en marcha se asentaba sobre la concepción de la

beca como un derecho para cada estudiante que tuviese los niveles de renta y exigencia académica mínima exigida.

La obligación de ajustar el presupuesto público y la llegada del Partido Popular al gobierno en diciembre de 2011 llevaron a una serie de modificaciones. Por una parte, el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, supuso recortes presupuestarios que aumentaron la ratio de alumnado y la carga lectiva para el profesorado, se suprimió los PROA y se flexibilizaron las tasas. También se modificó el sistema de becas (con una parte fija en función de la renta, y otra variable según la nota) y no se aseguró que todo el alumnado con derecho a beca tuviese beca, sino que se condicionó a la disponibilidad presupuestaria y al número de solicitantes.

Por otra parte, la Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) ha supuesto un cambio sustancial en varios aspectos. Por un lado, vino a solucionar el callejón sin salida de los Ciclos Medios de Formación Profesional, permitiendo el paso a los Ciclos Superiores. Por otro lado, permitió comenzar la nueva Formación Profesional Básica (FPB) de dos años de duración en tercero de ESO (por lo que se finaliza teóricamente un año después de la ESO, a los diecisiete). Además, la FPB certifica como un nivel de educación secundario en las clasificaciones internacionales, por lo que no se contabiliza como abandono educativo temprano.

Otros aspectos polémicos de la LOMCE, como la evaluación pública de centros o la prueba externa para «revalidar» el título de ESO certificado por el profesorado del centro educativo, no llegaron a aplicarse. A pesar de la mayoría absoluta en el Parlamento, el Partido Popular no pudo sacar adelante los aspectos más polémicos de una ley que tenía en contra a muchos agentes educativos.

Es pronto para evaluar los cambios incorporados por la LOMCE. Por una parte, la FPB ha podido

suponer una solución a los callejones sin salida de la LOGSE y la LOE a los alumnos que no accedían al título final de Secundaria. Por otra, el hecho de que se implantase al tiempo que empeoraban los recursos de los centros y se eliminaban programas de apoyo podría estar llevando a que esta opción, en vez de plantearse como una forma de aprendizaje de un oficio, esté siendo usada como forma de concentrar al alumnado que necesita de más atención que el centro no puede proporcionar.

Se debería replantear la idea de comprensividad como el reconocimiento de la variedad del alumnado, no tanto que todo el mundo haga lo mismo de la misma manera (Fernández Enguita 2016). El actual curriculum está muy enfocado a materias académicas y presta poca atención a los oficios y al arte. Sin embargo se necesita más investigación para conocer mejor cuáles de estos proyectos producen efectos más consistentes y sostenidos en el largo plazo, y son aplicables a la realidad española (por ejemplo los programas de apoyo y refuerzo o educación infantil). Sería interesante proponer un observatorio de las políticas educativas que se están llevando a cabo (como el recientemente propuesto sobre becas) que facilite información para su evaluación y supere las dificultades que la variedad de niveles de la Administración con competencias.

### 4.3.3. Los Servicios Sociales públicos<sup>(15)</sup>

Dando continuidad a la definición empleada en los anteriores Informes FOESSA VI y VII, el término «servicios sociales» se refiere a la rama de actividades que tiene como objetivo general in-

(15) Esta sección está basada en el Documento de trabajo 4.8. *Los servicios sociales públicos*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro. Se procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, basada en prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico, formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales (Casado 2008; 2014).

En 2006 parecía haberse culminado un proceso de consolidación de los servicios sociales con una nueva generación de leyes que incluía el derecho subjetivo y catálogos/carteras de servicios (Alonso Seco 2017). La crisis económica de 2008 junto con las políticas de reforma y recorte produjeron una disrupción de este proceso y un retraso en el reconocimiento de los derechos. A partir de los efectos de la crisis sobre distintas líneas de reciente desarrollo normativo es posible dimensionar su impacto sobre los servicios sociales.

En 2006 la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAAD) había generado grandes expectativas entre las personas en situación de dependencia y sus familias. La LAAD generó desde el comienzo un debate sobre aspectos como el escaso desarrollo de la coordinación/integración sociosanitaria o su estructura competencial. Sus primeros desarrollos afectaron a los procesos de servicios sociales al introducir un derecho subjetivo y un catálogo de servicios y prestaciones, que derivaron en el crecimiento de prestaciones que se consideraban excepcionales (prestación de cuidados en el entorno familiar) en detrimento de la creación de una red potente de servicios. En el año 2010 se inicia un proceso de recorte de los derechos establecidos en la LAAD, que se amplió con el Real Decreto-Ley 20/2012, que redujo la capacidad de ejercicio a la autonomía personal y de elección, con el incremento de la rigidez y la uniformidad de las prestaciones y servicios. Se priorizó la reducción del gasto en detrimento de

los derechos inicialmente establecidos en la Ley de 2006.

También afectó a la nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales iniciadas en 2006. Estas nuevas leyes se caracterizan por a) establecer el derecho subjetivo a las prestaciones y servicios que denominan garantizadas o esenciales, y en algún caso (Navarra, País Vasco y Andalucía) explicitan el derecho a reclamar en vía administrativa; b) establecer catálogos/carteras de servicios que delimitan el contenido y los requisitos del derecho; c) establecen una obligación genérica a las administraciones públicas de garantizar los recursos necesarios para asegurar los derechos reconocidos. En cuanto a las fuentes de financiación se incluyen los presupuestos públicos, las aportaciones de usuarios (copago) y las entidades privadas. A pesar de lo cual, el propio concepto de servicios sociales sigue manteniendo definiciones ambiguas y/o excesivas que se refieren a la organización sin concretar su contenido y sigue careciendo de una terminología consensuada, de sistemas de información, articulación con otros ámbitos o procesos que garanticen una gestión más eficiente. A raíz de la crisis, entre los años 2010-2016 se paraliza este proceso y, por otra parte, se modifican algunas de las leyes aprobadas, que sufrieron recortes sustanciales. A partir del 2016, con la aprobación de la Ley andaluza y actualmente con los textos en trámite de Canarias, de la Comunidad Valenciana y de la región de Murcia parece que se retoma la actividad legislativa en esta materia.

El proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía iniciado en 2006 había incorporado una serie de derechos y deberes que afectaba a los servicios sociales y reforzaban los derechos, en la misma línea que las nuevas legislaciones sobre servicios sociales. Delimitaron los contenidos de las competencias exclusivas (entre ellas los servicios sociales), compartidas y ejecutivas. La crisis ralentizó también algunas de las reformas estatutarias previstas.

En 2008 entró en vigor la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), aprobada por Naciones Unidas y ratificada por España. La CDPD introduce un cambio de paradigma basado en el respeto a la dignidad, autonomía individual o la independencia de las personas y muchos de sus principios y derechos tienen su reflejo en las nuevas leyes de servicios sociales.

La modificación del artículo 135 de la Constitución española en 2011 introdujo el concepto de estabilidad presupuestaria, estableciendo un déficit tendente a cero y la priorización del pago de la deuda por encima del reconocimiento de los derechos. Estos cambios debilitaron profundamente a los servicios sociales, cuyos derechos quedan supeditados a la existencia de presupuesto.

Cuando se produjo la crisis los gobiernos locales reaccionaron con efectividad, ayudando a los ciudadanos más necesitados, reduciendo el déficit y diseñando proyectos innovadores. A pesar de lo cual la aprobación de la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público incrementó los controles sobre los servicios sociales municipales, modificando el reparto competencial y vulnerando el principio de proximidad al recentralizar competencias al Estado, CC. AA. y Diputaciones (Blanco y Gomá 2016). La Ley impulsó la privatización de las políticas sociales locales y la externalización de servicios. Aunque varias sentencias del Tribunal Constitucional han dejado sin efecto algunas de sus disposiciones, especialmente el traslado forzoso de los servicios sociales al nivel autonómico, persiste el pensamiento de fondo sobre la privatización, los controles de intervención o la determinación del coste efectivo de los servicios.

En el contexto actual, junto con la valoración de los efectos de la crisis, es necesario pensar si se debería dar continuidad al modelo del sistema público de servicios sociales generado en la transición o si se deberían explorar nuevas vías

más acordes con los cambios tecnológicos y los grandes retos sociales. Los movimientos sociales que emergieron como respuesta a las reformas y los recortes, entre los que se encontraba la marea naranja encabezada por los trabajadores de los servicios sociales, han puesto sobre la mesa la necesidad de buscar nuevos principios y arreglos que impliquen la dimensión de lo colectivo y aumenten la participación ciudadana de cara a compensar las desigualdades producto del funcionamiento del mercado.

### *Deficiencias críticas de la oferta*

A pesar de su desarrollo, hay una serie de líneas de actuación de los servicios sociales públicos que se encuentran infradesarrolladas y hasta muy recientemente no han recibido respuesta adecuada y generalizada. Entre otras se puede destacar los apoyos a la crianza, a la atención por familiares en situación de dependencia, a la atención a personas con discapacidad en régimen penitenciario o personas sin hogar.

En primer lugar, los apoyos a los cuidados primarios, aquellos que las personas brindan a otros para la realización de las actividades de la vida diaria y que se basan en relaciones gratuitas y recíprocas entre familiares, amigos o vecinos (Fantova 2015; Casado 2015a) en el seno de los hogares son escasos y con orientaciones a menudo inadecuadas. Por una parte, el apoyo a la crianza desarrollado por los servicios sociales es limitado y centrado más en situaciones excepcionales o conflictivas que en enfoques de parentalidad positiva o de cuidados habituales, a lo que se añade una oferta de servicios de educación infantil inadecuada a las preferencias de los padres.

Por otra, la LAAD optó por un abordaje de los cuidados como algo diferente a otros cuidados primarios: la necesidad de cuidado se barema como una circunstancia generadora de cuidados profe-

sionales, sin tomar en cuenta la existencia y características de los apoyos primarios ya existentes. El tratamiento del apoyo familiar de la LAAD bascula entre la excepcionalidad del cuidado primario y la de su equivalencia con el cuidado profesional. Las reformas del Real Decreto-Ley 20/2012, más allá del recorte en las prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar, refuerzan la consideración de los cuidados en el entorno familiar como excepcionales y voluntarios e identifican la calidad del cuidado con el cuidado profesional. El tratamiento del cuidado familiar en las normativas sobre servicios sociales es mejorable y se debía considerar la centralidad de la participación de la familia, apoyando, reconociendo y formando a los cuidadores familiares (Fantova 2017; Rodríguez-Cabrero *et al.* 2017; Casado 2015b).

Hasta muy recientemente (introducción de un Programa de intervención con internos con discapacidad por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias), la atención a personas con discapacidad afectas por el régimen penal penitenciario desarrollada en el ámbito público había sido promovida exclusivamente desde el Tercer Sector, que ha jugado un papel decisivo.

Las organizaciones del Tercer Sector han tenido también un gran protagonismo en la atención a las Personas sin Hogar (PssH), un ámbito en el que ha faltado un compromiso fuerte y estable por parte de algunos niveles de la Administración pública (Rubio 2017). Hasta 2015 no se aprueba la primera Estrategia Nacional Integral para PssH. En estos últimos años se están desarrollando enfoques centrados en la vivienda y en las personas que suponen un cambio radical en la forma de intervenir ante el sinhogarismo. Con ello se procura desarrollar servicios, más efectivos, que planteen el acceso a la vivienda como un derecho humano (Gobierno Vasco *et al.* 2018) e introducir también que la prevención, entendida como una intervención con la que el individuo o familia no pierda su vivienda (Sales 2014).

### *Fragmentación competencial y desigualdades territoriales*

La Constitución de 1978 estableció la posibilidad de que las CC. AA. asumieran la competencia exclusiva en «asistencia social». A partir de la interpretación de que este término se refería a la rama de servicios sociales, las CC. AA., primero mediante sus estatutos y después a través de leyes autonómicas, harían efectiva jurídicamente la citada posibilidad. En el curso del decenio posterior a la aprobación por parte del País Vasco de la Ley 6/1982 sobre Servicios Sociales, todas las CC. AA. aprobarían sus respectivas leyes de la rama. En dichas leyes de servicios sociales, las competencias normativas y una parte de las de gestión fueron asignadas a las instancias autonómicas mientras que se asignó a las Corporaciones Locales una importante participación prestacional. Esta pauta vendría a ser confirmada y reforzada por la Ley 41/1985, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

Varios proyectos se orientaron a igualar y coordinar estos desarrollos. A lo largo de los años ochenta, el Gobierno central promovió una ley nacional de servicios sociales que fracasó y fue abandonada. El Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (Plan Concertado) fue un proyecto de signo igualitarista, pero de alcance más limitado. El Plan Concertado persigue la cooperación económica y técnica entre administraciones, la garantía de unos servicios sociales para toda la población y la construcción de una red pública de equipamientos. Entre 2005 y 2015 el porcentaje de participación financiera de la AGE y de las Corporaciones Locales en este Plan ha sido descendente, al tiempo que se ha incrementado la financiación de las CC. AA.

También la LAAD, sobre la que profundizaremos en la siguiente sección, fue otra iniciativa política relevante para establecer niveles igualitarios del derecho a los servicios sociales públicos. El catá-

**TABLA 4.6. Plan Concertado de Servicios Sociales. Evolución de la participación financiera. Años 2005, 2010 y 2015**

Años	AGE %	CC. AA. %	CC LL %	Totales Miles de euros
2005	10,94	28,01	61,05	829.830
2010	6,69	50,33	42,98	1.437.503
2015	1,81	50,31	47,89	1.517.940

Fuente: Casado, Fantova y Vilá (2019) con datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2015-2016, p. 34. [https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/Servicios-Sociales/docs/Memoria\\_PC2015-16.pdf](https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/Servicios-Sociales/docs/Memoria_PC2015-16.pdf) (consultado: 15 junio 2018).

logo de servicios regulado por la LAAD está contribuyendo a la convergencia de los catálogos de prestaciones de los sistemas de servicios sociales de las CC. AA. (como se puede comprobar en las leyes de servicios sociales aprobadas con posterioridad a la LAAD). A pesar de ello, se registran desigualdades importantes en las tasas de cobertura poblacional entre CC. AA. Este es el caso de los índices de cobertura, intensidad horaria o dotación de los servicios públicos para personas mayores al igual que la oferta pública de servicios residenciales que evidencian importantes disparidades territoriales (Casado 2014).

#### 4.3.4. El Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia en España<sup>(16)</sup>

El Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD) es un hito reciente de la política social española. Su aprobación se produjo en un ambivalente contexto de crecimiento económico y de recalibración de nuestro Estado de bienestar y de las políticas sociales (Guillén y Rodríguez

Cabrero 2015). La consideración de la atención a la dependencia como un «nuevo» derecho subjetivo irrumpió como aire fresco en la agenda de la política social.

El SAAD fue diseñado en una etapa de crecimiento económico e implementado en tiempos de crisis. Este proceso no estuvo exento de disfunciones como consecuencia de su complejo diseño competencial y de su integración como derecho subjetivo en la red asistencial de servicios sociales, no sin tensiones organizativas y financieras y ajustes del nuevo sistema con las funciones tradicionales de la rama. Se da la paradoja de que la coexistencia de un sistema asistencial de servicios sociales con un servicio social de atención a la dependencia de carácter «universal» pudo suponer un problema de mala asignación de recursos (Arlotti y Aguilar-Hendrickson 2017).

A la etapa de despegue del SAAD (2007-2008) siguió una etapa de consolidación y expansión del SAAD durante 2009 y 2010. Durante este último se duplicó el número de personas con derecho a prestación (casi 889.000 en total) (gráfico 4.6) con un aumento muy significativo en el grupo de personas dependientes del grado II (gráfico 4.7). También se incrementó notablemente el número de personas que recibieron prestaciones públicas, alcanzando las 654.000. Unas 149.565 personas se incorporaron al Sistema de Seguridad como cuidadoras en el ámbito familiar dentro del convenio especial, cuyo pago era abonado directamente por

(16) La presente sección se basa en el Documento de trabajo 4.9. *El sistema español de atención a la dependencia: entre la regresión y las reformas*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

la Administración General del Estado (AGE). En esta etapa el porcentaje de población beneficiaria del SAAD sobre el total de población aumentó del 1% al 1,4%.

Durante estas dos etapas, sobre todo durante la segunda, el gasto público estimado en cuidados de larga duración (CLD) aumentó sustancialmente de 3.809 millones de euros (0,36% del PIB) a 8.004 millones (0,74%) (Gómez *et al.* 2012)(17).

En la etapa de expansión del SAAD el impacto de la crisis en el sistema fue amortiguado por un «espejismo» de políticas keynesianas que se concretó en un incremento adicional de 400 millones de euros en 2009 a través del Plan E (Plan Español para el estímulo de la Economía y el Empleo) para el desarrollo del SAAD por las Comunidades Autónomas. No obstante, el giro dado por el gobierno socialista en mayo de 2010 desde unas políticas keynesianas de estímulo económico a otras de consolidación y austeridad fiscal supusieron el inicio de las políticas de contención del gasto social. Dicha contención se materializó en una reducción del gasto en dependencia en los Presupuestos Generales del Estado de 2011, dando paso a una etapa de ralentización (2011) de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia (LAPAD). A la ralentización le siguió una etapa de retroceso y ajuste profundo del SAAD (2012-mediados de 2015) (AEDGSS 2013; Jiménez Lara 2015). El cambio de ciclo político en noviembre de 2011 supuso una intensificación en dichas políticas de ajuste. Estas políticas fueron desarrolladas en normativas urgentes, no pactadas entre los partidos políticos y los agentes sociales, bajo la forma de decretos-leyes.

(17) Según el Informe del Gobierno para la evaluación de la LAPAD presentado en 2011 ([www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/evo\\_doc/d/inf\\_eval/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/evo_doc/d/inf_eval/index.htm)), en 2010 se dedicaron 6.767 millones de euros (0,64% del PIB), duplicando el gasto público para la atención a la dependencia previo a la LAPAD, cifrado en el 0,32% del PIB.

El Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, introdujo una moratoria en la aplicación de la LAPAD que retrasaba en un año la incorporación de los dependientes moderados. En 2012 se suspendió la financiación estatal del nivel conveniado (283 millones de euros). Finalmente, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio(18), incluyó medidas que supusieron una reforma del SAAD no tanto para garantizar su sostenibilidad como para cumplir la «exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público», como se reconoce en el preámbulo del Real Decreto.

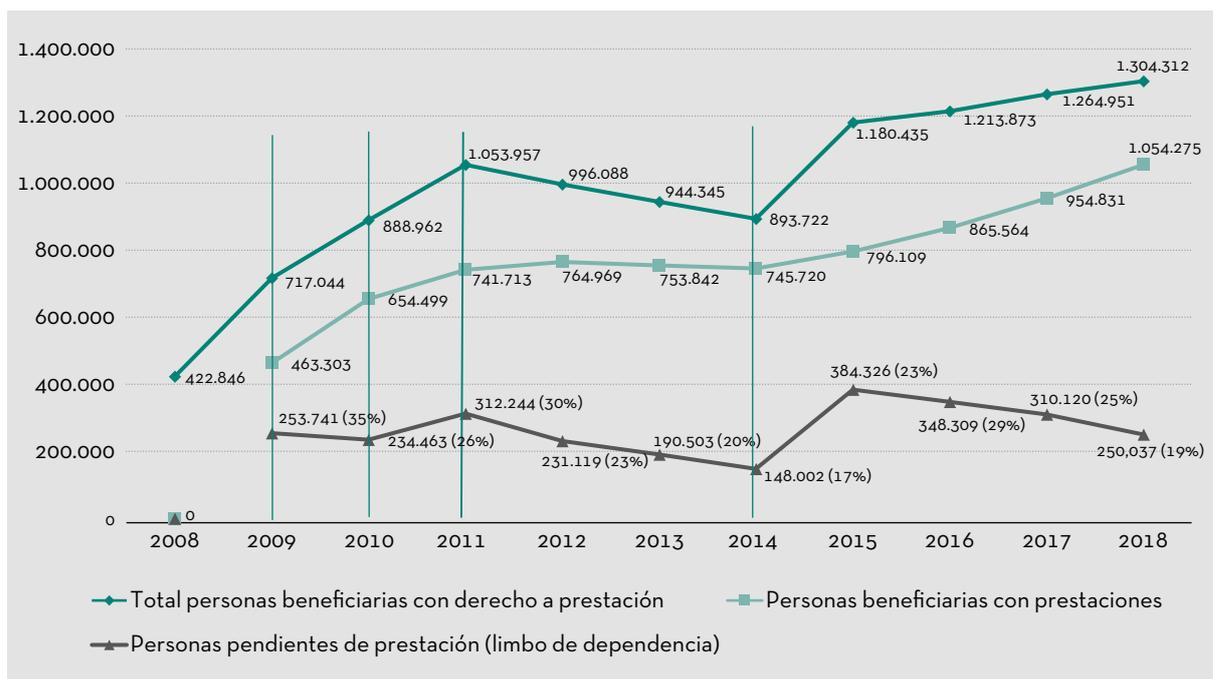
Durante 2013, se aprobaron otras medidas ya contempladas en la reforma del 2012 como la reducción de las horas de atención del servicio de ayuda a domicilio, una mayor incompatibilidad para recibir diferentes servicios a la vez y para combinar estos con las prestaciones económicas (Real Decreto 1051/2013(19)). De tal modo, las familias ya no podían recibir prestaciones económicas y en servicios al mismo tiempo ni podían combinar diferentes tipos de servicios, excepto teleasistencia, que podía ser compatible con los servicios de prevención, de promoción de la autonomía personal y centros de día y noche. Entre esta maraña de medidas de ajuste hubo alguna medida positiva, como la extensión de la prestación de asistencia personal a todos los grados de dependencia (hasta entonces restringida a los dependientes de grado III) (RD 1051/2013) o la introducción de un nuevo criterio de asignación presupuestaria del nivel mínimo de protección por el que se dotaría de más recursos a aquellas CC. AA. que atendiesen a los beneficiarios a través de servicios en vez de mediante Prestación Económica de Cuidados del Entorno Familiar (PECEFs).

De acuerdo con el Programa Nacional de Reformas de España de 2014 tales medidas representa-

(18) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-9364>

(19) Disponible en el enlace <http://goo.gl/dY6ZRx> (BOE, 31 de diciembre de 2013).

GRÁFICO 4.6. Evolución de beneficiarios del SAAD y personas pendientes de recibir prestación. 2008-2018



Fuente: Elaboración Marbán (2019) a partir de datos del SAAD. Datos a fecha de 31 de diciembre.

ron un ahorro estimado de 2.278 millones de euros entre 2012 y 2014. Ello explica en parte por qué el gasto se estancó entre 2011 y 2015 en torno al 0,7% del PIB, por debajo del promedio de la UE del 1,6% (European Commission 2015), mientras que hasta 2010 se había duplicado, del 0,3% a aproximadamente el 0,7%.

Estos ajustes supusieron un retroceso del sistema y un aplazamiento del ejercicio efectivo del derecho. Entre enero de 2012 y enero 2015<sup>(20)</sup> disminuyó sustancialmente el número de beneficiarios con derecho a prestación en más de 160.000 personas. Esta disminución afectó a todos los grados de dependencia, aunque su incidencia fue mayor entre los grandes dependientes. Dicha disminu-

ción pudo deberse, por un lado, a la existencia de mayores restricciones a la entrada de nuevos dependientes de grado III fruto del endurecimiento del baremo y, por el otro, al mayor número de bajas que afecta a las personas con este grado de dependencia, dada su mayor fragilidad (AEDGSS 2018).

Entre enero de 2012 y enero de 2015 la lista de espera descendió en 164.000 personas. Sin embargo, este descenso no se produjo aumentando el número de personas atendidas, sino reduciendo el derecho de acceso de nuevos usuarios en el SAAD, debido al retraso hasta el año 2015 en la entrada al sistema de los dependientes moderados. Incluso un parte de personas dependientes con derecho a prestación que entró en la lista de espera no llegó a ser atendida al causar baja por fallecimiento (1 de cada 5 según la AEDGSS).

(20) Información a fecha de 1 de enero de 2012 y 2015, con datos de 31 de diciembre de 2011 y 2014 respectivamente.

GRÁFICO 4.7. Evolución de los beneficiarios con derecho a prestación por grados de dependencia. 2008-2018



Nota: En 2011 (Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre) se decidió posponer un año la entrada en el SAAD de las personas dependientes grado I (en el Real Decreto-Ley 20/2012 se pospuso nuevamente hasta julio de 2015). No obstante, desde entonces se reconoció al derecho de estas personas, que a fecha de 31 de diciembre de 2011, o bien habían sido valoradas con el grado I Nivel 2 y ya contaban con un PIA aprobado, o bien aquellas que, sin contar con un PIA a la citada fecha, se había excedido el plazo legalmente establecido para resolver (seis meses a contar desde la solicitud, de acuerdo con lo establecido en el R.D. 8/2010, de 20 de mayo). Asimismo se incluyen personas beneficiarias con prestación que, como consecuencia de una revisión, pasaron a contar con un grado I Dependencia Moderada.

Fuente: Elaboración Marbán (2019) a partir de datos del SAAD. Datos a fecha de 31 de diciembre.

#### 4.3.4.1. El SAAD en la «salida» de la crisis (2015-2018). La valoración del SAAD más de una década después

El SAAD empieza a mostrar signos de recuperación desde mediados de 2015. Desde entonces ha aumentado el número de solicitudes, el de personas valoradas y el porcentaje de población beneficiaria del SAAD sobre el total de población. Destaca el incremento en el número de los beneficiarios con prestaciones y con derecho a prestación. Durante 2017 han aumentado un 10,4% y un 3,1% respectivamente, y entre diciembre de 2015 y diciembre de 2018 el aumento fue de un 32% (258.000 personas más con pres-

taciones) y un 10% (casi 124.000 personas más con derecho a prestación). Entre estas últimas se observa un crecimiento del número de beneficiarios de grado II y III rompiéndose la tendencia a la disminución en estos grados que se venía produciendo en la etapa anterior de estancamiento. Que el ritmo de crecimiento de personas con prestaciones sea superior al de beneficiarios con derecho a prestación denota cierta mejora del sistema (Jiménez-Martín y Viola 2017), y eso ha tenido un impacto positivo en la reducción de las listas de espera.

La parte más significativa de este crecimiento en los beneficiarios se debe a la incorporación de los

dependientes grado I al SAAD desde mediados de 2015, que venía siendo aplazada desde 2011.

La mejora en la lista de espera se está consiguiendo sobre todo entre personas cuya atención supone un menor coste, dado su menor grado de dependencia, sin atender suficientemente a los grados más severos y de mayor edad, que son precisamente los que suelen tener necesidades de atención más urgentes y una mayor probabilidad de fallecer sin haber recibido las prestaciones o servicios a las que tenían derecho. La propia «Comisión de Análisis de la situación de la Dependencia»<sup>(21)</sup> reconoce esta situación estimando que en 2016 fallecieron más de 40.000 personas sin haber recibido la prestación que les fue reconocida.

En consecuencia, el sistema de atención a la dependencia ha sufrido cambios sustanciales en aspectos básicos en relación a como fue inicialmente diseñado. Se ha retrasado el calendario de implantación de los dependientes moderados, reajustado y endurecido el baremo de valoración y la compatibilidad entre prestaciones y servicios, recortado las cuantías de las prestaciones económicas y del nivel mínimo de financiación aportado por la AGE, reducido la intensidad de los servicios y suprimido las cotizaciones a la Seguridad Social a favor de los cuidadores. Solo la extensión de la prestación de asistencia personal a todos los grados de dependencia ha supuesto un avance sobre lo inicialmente previsto.

Más de una década después, la realidad ha sido menos generosa que las previsiones anteriores a la aprobación de la Ley de Dependencia. Las pre-

visiones iniciales sobre valoraciones se han visto desbordadas, no tanto por el número de personas dependientes, como por su grado de dependencia (AEDGSS 2013). La evolución de los beneficiarios con prestación (654.499 en 2010, 796.109 en 2015 y 987.086 en 2018) es muy inferior a la proyección de beneficiarios estimados en el Libro Blanco (IMSERSO 2005) (1.246.429 personas en 2010, 1.373.248 en 2015 y 1.496.226 en 2020).

En cualquier caso, a pesar de las numerosas vicisitudes por la que ha pasado el SAAD el esfuerzo realizado hasta la fecha debe ser reconocido y el derecho subjetivo a la atención, aunque claramente mermado e insuficiente, sigue siendo una «conquista» social que parece haber sobrevivido a la crisis. Actualmente casi un millón de personas están recibiendo algún tipo de prestación.

Se trata, por lo tanto, de un avance considerable que no oculta, sin embargo, sus posibilidades de mejora y la necesidad de superar una serie de limitaciones y retos que llevan tiempo poniéndose de manifiesto en diferentes evaluaciones de las que ha sido objeto el SAAD, tanto desde entidades públicas como privadas (AEVAL 2008, Grupo de expertos 2009; IMSERSO 2011 y sucesivos; Comisión de Análisis de la situación de la Dependencia 2017, Observatorio de Asociación de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, Observatorio de FEDEA, entre otras). Hay limitaciones, como son la débil coordinación entre los servicios sociales y sanitarios, una desequilibrada estructura entre prestaciones económicas y servicios, déficit de gobernanza y de cooperación institucional entre los distintos niveles de las administraciones públicas, el dispar desarrollo del SAAD entre las CC. AA. o los problemas de sostenibilidad, calidad en el empleo e impacto en la igualdad de género.

En síntesis, un análisis general de la estructura de las prestaciones y servicios del SAAD desde su implantación en 2007 hasta la actualidad nos indica que esta ha experimentado los siguientes cambios significativos:

<sup>(21)</sup> Esta Comisión se creó en febrero de 2017 para analizar la sostenibilidad y la financiación del SAAD. Han tenido lugar diez reuniones de trabajo entre marzo y julio de 2017. Está formada por representantes de Servicios Sociales y Hacienda de la AGE y por los Consejeros de Servicios Sociales de siete regiones. La Comisión ha elaborado un informe técnico que se encuentra disponible en [http://www.imserso.es/imserso\\_01/autonomia\\_personal\\_dependencia/saad/evo\\_doc/co\\_si\\_dep/index.htm](http://www.imserso.es/imserso_01/autonomia_personal_dependencia/saad/evo_doc/co_si_dep/index.htm)

- El aumento de los servicios de proximidad de tipo domiciliario y comunitario como la teleasistencia y la ayuda a domicilio (duplicando su peso sobre el total prestaciones hasta el 33% del total de prestaciones) frente a los de carácter residencial (han bajado del 18% al 13%).
- Las prestaciones de prevención y promoción de la autonomía y la prestación por asistente personal han ido ganando peso en el conjunto de prestaciones. No obstante, su presencia es poco relevante, lo que lastra el desarrollo de la prevención y el fomento de la autonomía personal como pilares básicos del sistema.
- El desarrollo de las prestaciones en servicios y el peso cada vez menor de las PECEF han supuesto un avance para acercar la realidad al espíritu de la LAPAD, en la que se establecía la preferencia por un modelo de servicios sobre uno de prestaciones económicas y donde las PECEF debían tener un carácter excepcional. No obstante, hay mucho camino por recorrer en este sentido. Casi una de cada tres prestaciones concedidas son PECEF, lo que todavía las aleja mucho de su carácter excepcional. La penalización a las PECEF producida con la reforma del 2012 supuso un recorte en la cuantía de una prestación económica que, *de facto*, suponía una «ayuda» social más para las ya maltrechas economías de familias con personas dependientes a su cargo. También implicó un cambio sobrevenido en las «reglas del juego» para las familias (la mayor parte mujeres) que renunciaron a su empleo, redujeron jornada o pidieron una excedencia para atender un familiar dependiente y cuya prestación contribuía a asumir una parte de los costes asociados a su desvinculación del mercado laboral.
- Paralelamente a la disminución de las PECEF han aumentado las prestaciones económicas vinculadas a la contratación de un servicio (actualmente representan 1 de cada 10 prestaciones del SAAD). Como ya se ha señalado, se trata de

una prestación a la que se recurre cuando no es posible ofrecer el servicio por el sector público, de modo que esos servicios suelen ser contratados con empresas acreditadas donde la relación contractual acaba siendo entre empresa y usuarios con un papel menor de la administración como garante de derechos y calidad del servicio (Montserrat 2015). El aumento de esta prestación no debería ir en detrimento de la extensión de la red de servicios públicos y podría integrarse en una red pública de prestaciones de servicios concertados con un sistema de inspección y control públicos adecuados (Montserrat 2015).

- Finalmente, en cuanto a la estructura de prestaciones por las CC. AA., la prestación de servicios ha tenido un desarrollo positivo, aunque heterogéneo entre las regiones, lo que, en la práctica, supone la existencia de modelos de atención claramente dispares. En el período 2009-2018 el peso de las prestaciones en servicios sobre el total de prestaciones ha aumentado en la mayoría de CC. AA. En los últimos años, se ha estabilizado el peso de las prestaciones en servicios en el conjunto del Estado en torno al 57%, aunque con diferencias sustanciales entre las regiones.

#### 4.3.5. El sistema público de vivienda<sup>(22)</sup>

Las políticas públicas del Estado español no han desarrollado el derecho humano a una vivienda adecuada, a su acceso, su disfrute y a la garantía de su rápida recuperación en caso de pérdida, acorde con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

(22) La presente sección se basa en el Documento de trabajo 4.13. *El sistema público de vivienda en el Estado español: sin estrategia ni fundamentación en los Derechos Humanos*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

#### 4.3.5.1. La política pública de vivienda hasta el estallido de la crisis

Durante la segunda mitad del siglo XX, España ha pasado de ser un país con un alto porcentaje de acceso a la vivienda a través del alquiler (40% del mercado residencial en 1960) a ser uno de los países europeos con el porcentaje más elevado de personas residentes en una vivienda de su propiedad (en 2001 el 82,2% de las familias era propietaria de su vivienda, Observatorio de la Vivienda y Suelo 2017). Esta transformación ha estado impulsada por cuatro factores, en los que los poderes públicos han tenido un papel protagonista.

En primer lugar, la política pública de vivienda se ha desarrollado a través de la promoción de la modalidad de «vivienda protegida», que se caracteriza por la adquisición de una vivienda con título de propiedad y con un período de calificación durante el cual el precio de venta queda tasado, y a partir del cual la vivienda pasa al mercado libre. Se trata, en definitiva, de una modalidad de privatización de un servicio público.

En segundo lugar, la regulación del alquiler residencial ha sido incapaz de moderar la tendencia pendular de la política que, o bien desmotivaba a los propietarios a poner a disposición su vivienda en el mercado de alquiler (Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964), o bien dejaba indefensos a los arrendatarios (Reforma de 1985, aunque atenuada por la Ley de 1994). Los Planes Estatales de Vivienda que desde 2005 han perseguido impulsar el alquiler han tenido un impacto muy limitado y, como en otros países europeos, el mercado del alquiler español ha tendido a la desregulación.

El tercer factor ha sido la política fiscal. La deducción por inversión en vivienda habitual que ha existido desde 1998 hasta 2013, junto con el tipo reducido de IVA en la compra de vivienda nueva, han incentivado la oferta y la demanda de vivienda en propiedad. Si se tiene en cuenta las cantidades no

recaudadas por el Estado, el esfuerzo público en vivienda en propiedad es muy superior a lo que indicaría la partida presupuestaria correspondiente. Estas deducciones fiscales han tenido un efecto regresivo sobre la distribución de la renta.

Por último, hay que añadir la disponibilidad de crédito hipotecario y el sobreendeudamiento. La Unión Económica y Monetaria (UEM) hizo converger los tipos de interés dentro de la UE beneficiando a inversores, también inversores en vivienda, con una significativa reducción de los tipos durante los años 2000, favoreciendo la disponibilidad del crédito hipotecario y la flexibilidad en la devolución. La oferta y la demanda de crédito eran percibidas como operaciones de bajo riesgo hasta la llegada de la crisis. Los no propietarios, en especial los jóvenes, se veían obligados a sobreendeudarse para acceder a la compra de vivienda.

Este aumento del acceso a la propiedad de la vivienda no ha contribuido a reducir la desigualdad en el reparto de la riqueza. El ritmo de ascenso del precio de la vivienda, las desgravaciones fiscales y el abaratamiento del crédito no mejoraron la asequibilidad de la vivienda para las clases sociales más desfavorecidas. Por otra parte, el aumento del patrimonio (de la riqueza privada) se ha sustentado en la construcción y en la inversión inmobiliaria, en el aumento del precio de los inmuebles y del suelo. El mercado inmobiliario ha hecho crecer la fortuna de los más ricos. La concentración del capital durante tres décadas se ha sustentado en la inversión en segundas y terceras viviendas, en activos depositados en paraísos fiscales y en la mayor facilidad de los ricos para diversificar sus inversiones.

#### 4.3.5.2. Ni acceso ni garantía del derecho a la vivienda en el Estado español (2008-2018)

Las políticas de vivienda que se han llevado a cabo desde 2008 no parecen haber sentado las bases de un nuevo sistema residencial. El sistema públi-

co de vivienda implementado en España no ha tenido una estrategia ni una fundamentación en los Derechos Humanos (DDHH), sino que más bien se ha orientado al desarrollo de una política económica inmobiliaria de dinamización de la economía. Los diez principios fundamentales para la estrategia de vivienda basada en DDHH, propuestos por la Relatora Especial sobre vivienda en su Informe Anual en marzo de 2018 (Fahra 2018), trazan un guion adecuado para la valoración del sistema público de vivienda en el Estado español.

### **1.º Legislación y normas basadas en el DH a una vivienda adecuada**

Al tiempo que existe un debate sobre si el derecho a la vivienda, uno de los principios rectores de la política social y económica en la Constitución (art. 53.3 de la Constitución española), recibe suficiente protección, los poderes públicos no han garantizado el disfrute a la vivienda, ya que no han promovido normas, creado condiciones o evitado procesos especulativos que permitan cumplir el mandato constitucional: planes estatales de vivienda sin espacio para los parques públicos de vivienda, en especial de alquiler; incentivos fiscales, tanto centrales como autonómicos, al endeudamiento; desarrollo normativo de un mercado de alquiler protector de los tenedores y agilizador de procesos de desahucio; y una respuesta a la emergencia habitacional centrada en las políticas financieras. A pesar de las propuestas parlamentarias que podrían modificarlo, el legislador estatal no ha promulgado ninguna ley orientada a garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda. Mucho menos se han iniciado procesos consensuados políticamente para reconocer el derecho subjetivo a la vivienda y darle un cauce normativo.

### **2.º Dar prioridad a las personas más necesitadas y garantizar la igualdad**

Desde 2008, los Planes Estatales de Vivienda han contemplado la desprotección y/o vulnerabilidad

en la priorización en el acceso a sus programas. Sin embargo, en el desarrollo de los programas de acceso a la vivienda en alquiler no se encuentran criterios de priorización o ayudas fiscales de desgravación por alquiler para las situaciones sociofamiliares más vulnerables.

### **3.º Tener carácter exhaustivo y abarcar todos los niveles de gobierno**

Para la promoción efectiva del derecho a la vivienda digna y adecuada sería necesaria una planificación interinstitucional que aborde las deficiencias y desigualdades del sistema de provisión residencial y que busque coordinar las distintas áreas implicadas. Sin embargo, la política de vivienda española se ha caracterizado por ser un instrumento centrado en la reactivación económica y la creación de empleo, desarrollado en medio de una tensión en la propia estructura administrativa y competencial. Afectada por regulaciones del uso del suelo, del crédito, del mercado hipotecario, de los alquileres o de política fiscal, pero totalmente desconectada de otras áreas como los servicios sociales o la salud. Un ejemplo de falta de coordinación institucional es la política de atención a PssH: la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 otorga a la vivienda un papel esencial, pero el Plan Estatal de Vivienda 2013 no contemplaba a las PssH (aunque sí lo hace el actual de 2018).

### **4.º Participación basada en derechos**

En una estrategia de vivienda se debe incluir la participación de los diferentes niveles administrativos, profesionales del sector, agentes privados, instituciones financieras, ámbito académico, pero también de aquellas personas, titulares de derechos, que sufren vulneraciones y están afectadas por situaciones de exclusión residencial. Sin embargo, no se tiene en cuenta las dificultades de participación de personas en situaciones de exclusión residencial. Así, en la participación en los Planes Estatales de Vivienda el proceso de

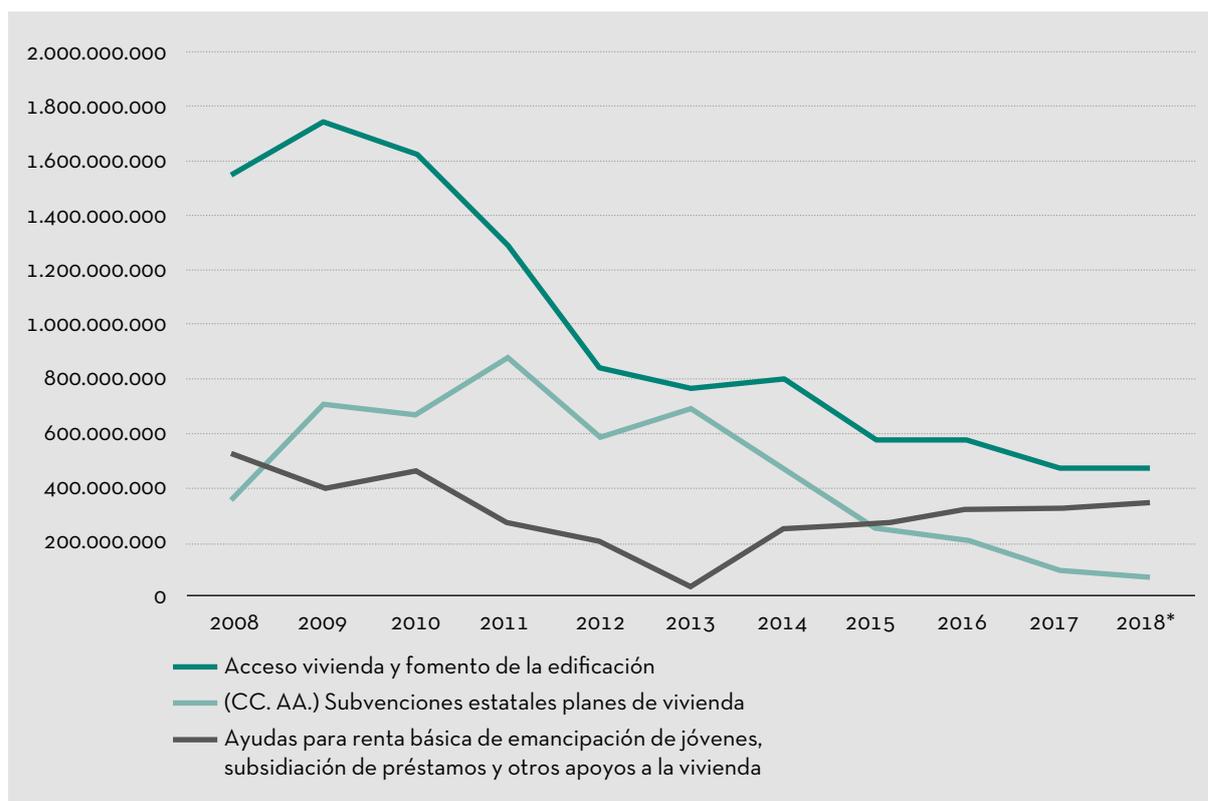
consulta pública debe realizarse en 15 días naturales, un plazo escaso. Otras veces, como señala Amnistía Internacional (2015), no se ha consultado a las personas afectadas o a las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo en la elaboración de leyes o medidas de protección de deudores hipotecarios).

### 5.º *Elaboración de presupuestos responsables y justicia fiscal*

El compromiso en la política de vivienda se refleja en la partida «Acceso a la vivienda y fomento de la edificación» de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), dividida en tres programas: a) Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda, b) Ordenación y fomento de la edificación y c) Urbanismo y política

de suelo. En el gráfico 4.8 se muestra cómo en los años más duros de la crisis económica el presupuesto para el gasto público directo de la política de vivienda sufrió caídas importantes que se asocian a factores como la recesión de la economía española ligada estrechamente a la caída del mercado de la vivienda entre los años 2008 y 2010, las políticas de austeridad en la eurozona para reducir el impacto negativo derivado del elevado endeudamiento entre los años 2011 y 2013 y la priorización de la reestructuración y recapitalización del sector bancario español definidos en los Reales Decretos-Ley/2012 de 3 de febrero, y Real Decreto-Ley 18/2012 de 11 de mayo (Rodríguez 2017). Los PGE 2018 contemplaron un aumento del 9,3% en beneficios fiscales, sobre todo en el impuesto de sociedades (en especial el trato que reciben las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en

GRÁFICO 4.8. PGE: Acceso a la vivienda y fomento de la edificación. 2008-2018



Fuente: ¿Dónde van mis impuestos? Fundación Civio (2018).

el Mercado Inmobiliario) y en la política de gasto en el acceso a la vivienda y fomento de la edificación.

### 6.º *Objetivos y plazos basados en Derechos Humanos*

La versión resumen 1.0 de la Agenda Urbana Española(23) puede ser un instrumento claro para la consecución de este objetivo. Contiene objetivos y plazos sujetos a supervisión y cumplimiento, pero se trata de un documento de orientación y motivación, no vinculante y carente de carácter normativo.

### 7.º *Rendición de cuentas y supervisión*

A pesar de la ausencia de una ley estatal que regule el derecho subjetivo a una vivienda adecuada, existen diferentes mecanismos internacionales de rendición de cuentas ratificados por el Estado que pasan a formar parte del ordenamiento jurídico interno por los artículos 10.2 y 93 de la Constitución Española. En el año 2000, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la Relatoría Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada como mecanismo para supervisar su implementación. En el ámbito de las Naciones Unidas, todos los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han de presentar informes periódicos a su Comité sobre la implementación del Pacto en el país. España ha firmado, como miembro del Consejo de Europa el Convenio Europeo de Derechos Humanos y se somete al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Existen otros mecanismos de rendición de cuentas en la UE, como por ejemplo el denominado «derecho de petición» o, en el ámbito español, la De-

fensoría del Pueblo que es el Alto Comisionado de las Cortes Generales, encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas.

### 8.º *Velar por el acceso a la justicia*

En multitud de sentencias, dictámenes y comunicaciones internacionales del Tribunal de Justicia Europeo, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, se ha dejado patente que el Estado español no ha velado por el acceso a la justicia de personas y familias que no tienen acceso, garantía y disfrute del DH a la vivienda. Los tribunales españoles han ido incorporando también estas orientaciones de la justicia europea e internacional y las modificaciones que se han ido haciendo en la normativa (como sentencias del Tribunal Supremo y de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo). Especial repercusión ha tenido la suspensión de las leyes autonómicas sobre función social de la vivienda, por parte del Tribunal Constitucional del Estado español a petición del Gobierno desde el año 2013. Por último, la Defensoría del Pueblo ha tenido actuaciones diversas que buscan incidir en el DH de acceso a la vivienda.

### 9.º *Aclarar las obligaciones de los actores privados y la regulación de los mercados financieros, de la vivienda e inmobiliarios*

En este sentido respetar los DDHH implica hacer frente a las consecuencias negativas que puede generar la actividad empresarial, así como tomar las medidas adecuadas para prevenirlas, mitigarlas y remediarlas. La Relatora Especial de la ONU sobre vivienda adecuada apunta que el proceso de financiarización de la vivienda a nivel global, provoca procesos de gentrificación a nivel local, asociados al aumento del precio de la vivienda, el aumento de viviendas turísticas de alquiler de

(23) Versión Resumen 1.0 Agenda Urbana Española (en línea). <https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/agenda-urbana-espanola> (acceso 21 de septiembre de 2018).

corta duración, la escasez de vivienda asequible y cambios en la composición de los barrios y en la calidad de vida de los residentes habituales. En España, algunos ayuntamientos han desarrollado actuaciones para inspeccionar y sancionar pisos turísticos ilegales (Barcelona) o reglamentos (Madrid, Bilbao o San Sebastián), que están impugnados por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

### 10.º Ejecutar proyectos de cooperación y asistencia internacionales

No se ha encontrado información sobre la participación del Gobierno español en las instituciones financieras internacionales para dar solución a los desafíos mundiales que afectan al derecho a una vivienda adecuada, pero a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo se aporta en ámbitos relacionados con el DH a la vivienda.

#### 4.3.5.3. Tendencias en materia de vivienda en el entorno europeo internacional

A pesar de sus particularidades, el acceso a la vivienda en nuestro país se encuentra inmerso en las tendencias europeas de vivienda, que a su vez están influidas por procesos globales como la financiarización de la vivienda o el incremento del turismo urbano.

De hecho, la vivienda y la propiedad inmobiliaria se han convertido en el producto preferido del sector financiero debido a su rentabilidad, por lo que empresas y fondos de inversión están adquiriendo vivienda y bienes inmuebles en muchas ciudades de forma creciente.

Las dificultades de acceso a la vivienda adecuada son casi generalizadas, en especial para los hogares con bajos ingresos (que vieron aumentado el coste de la vivienda en tres cuartas partes entre 2010 y 2016), particularmente en el alquiler

(FEANTSA y Fundación Abbé Pierre 2018). Los colectivos afectados en mayor medida son los jóvenes y los nacionales de terceros países. Según datos EU-SILC (Eurostat) un tercio de los europeos viven de alquiler, aunque hay diferencias entre países y, entre 2010-2016, el alquiler en el mercado privado aumentó en un 14%. Los hogares pobres son además cada vez más numerosos en el alquiler privado.

Entre los años ochenta y noventa, el concepto de la política de vivienda y de la función de la vivienda social en Europa fue drásticamente reorientado. Las políticas de vivienda sufrieron recortes, el parque de viviendas sociales se privatizó y se orientó las políticas hacia la promoción de la propiedad. El gasto público en el desarrollo de nuevas viviendas ha disminuido al tiempo que ha crecido el orientado a las ayudas a la vivienda. En la actualidad, la necesidad de invertir en nueva vivienda social aumenta en Europa.

En el actual contexto de aumento de precios, las ayudas individuales comienzan a resultar insuficientes, por lo que se proponen otras soluciones como los mecanismos de control de la renta de alquiler o los dispositivos de intermediación.

Aunque sin una estrategia común, el uso social de la vivienda vacía representa una oportunidad para responder a los problemas de exclusión residencial en Europa. Sin embargo, varios países europeos han introducido modificaciones legislativas para criminalizar la ocupación de vivienda.

Por último, para hacer frente al sobreendeudamiento, un grupo significativo de países han desarrollado la obligación de verificar la solvencia crediticia y los antecedentes de los solicitantes, limitando las hipotecas en función del valor de la propiedad. Otros desarrollan normativas que distinguen entre los motivos del desahucio o introducen evaluaciones de la proporcionalidad de la medida.

La política de vivienda es responsabilidad de cada Estado miembro, si bien algunas políticas sectoriales están estrechamente ligadas con la vivienda: las medidas de recorte y congelación impuestas por la Troika o la creación de un mercado secundario que adquiriese los préstamos dudosos. En un contexto de escasez de vivienda asequible y desigualdades crecientes, se hacen cada vez más necesarias políticas que transformen la vivienda, percibida como un producto financiero, en un derecho garantizado para todos.

### 4.3.6. La reforma del sistema de pensiones: impacto en las pensiones de jubilación<sup>(24)</sup>

#### 4.3.6.1. La situación de la jubilación anticipada en España en el contexto de la crisis

El colectivo de trabajadores mayores de cincuenta años ha sido uno de los colectivos más afectados por la crisis. El paro de larga duración y, sobre todo el de muy larga duración, aumenta significativamente en el tramo de 45 a 59 años, pero disminuye entre las personas de 60 a 64, lo cual es un indicio de que la pérdida de empleo prolongada lleva a una retirada anticipada del mercado de trabajo para acogerse a la jubilación anticipada.

Una forma de analizar el impacto de la crisis económica conjuntamente con el de la reforma en las pensiones de jubilación (2011/2013) emplea la perspectiva de la evolución de las altas anuales de las jubilaciones anticipadas no voluntarias y la

compara con las altas de la jubilación ordinaria. La determinación de la cuantía inicial de la pensión es la clave para la renta futura del pensionista.

El antecedente del marco legal de las jubilaciones anticipadas por causas ajenas a la voluntad del trabajador (no voluntarias) se encuentra en el RDL 16/2001<sup>(25)</sup>, que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y fue sustituido por la Ley 35/2002<sup>(26)</sup>, que introdujo algunas modificaciones y, a su vez, se vio modificada por la Ley 40/2007<sup>(27)</sup>. Posteriormente, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social modificó los supuestos y requisitos que debían cumplir los beneficiarios de las jubilaciones anticipadas no voluntarias al mismo tiempo que universalizaba el derecho a la pensión de jubilación anticipada voluntaria, figura reservada hasta ese momento a los mutualistas. A finales de 2012, el Gobierno suspendió, a través del Real Decreto-Ley 29/2012, la aplicación de determinados preceptos de la Ley 27/2011, que debían entrar en vigor el 1 de enero de 2013, concretamente aquellos relacionados con las modalidades de jubilación anticipada y jubilación parcial. El nuevo texto fue aprobado por vía urgente sin debate parlamentario previo a través del Real Decreto-Ley 5/2013.

Los cambios del Real Decreto-Ley 5/2013 afectan a la edad de acceso en las dos modalidades (la derivada del cese en el trabajo por causa no imputable al trabajador y la que deriva de la voluntad del empleado), a la definición de las causas extin-

<sup>(24)</sup> Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.10. *La crisis económica y la reforma del sistema de pensiones: impacto en las pensiones de jubilación*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

<sup>(25)</sup> Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Convalidado por Resolución de 5 de febrero de 2002 (BOE-A-2002-2831).

<sup>(26)</sup> Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible recoge lo establecido en el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre.

<sup>(27)</sup> Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

TABLA 4.7. Evolución de las altas de jubilación (excluidas SOVI) por modalidad. 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anticipada	112.427	109.644	111.648	127.358	119.115	122.772	127.038	136.941
Con coeficiente reductor	65.569	70.532	73.160	83.932	90.194	88.172	90.526	95.567
a) Voluntaria					31.936	28.649	34.808	41.813
<b>b) No Voluntaria</b>	<b>37.475</b>	<b>48.175</b>	<b>47.925</b>	<b>60.600</b>	<b>58.258</b>	<b>59.523</b>	<b>55.718</b>	<b>53.754</b>
Sin coeficiente reductor (1)	5.816	6.390	6.676	6.881	7.207	7.399	7.032	7.755
Parcial	35.045	26.818	25.877	29.216	18.360	23.804	25.354	28.987
Especial a los 64 años (2)	5.997	5.904	5.935	7.329	3.354	3.397	4.126	4.632
<b>No anticipada</b>	<b>159.234</b>	<b>163.904</b>	<b>163.797</b>	<b>174.302</b>	<b>192.335</b>	<b>174.559</b>	<b>161.853</b>	<b>169.949</b>
Parcial (Jub. activa)					189	138	123	99
Demorada (Prol. vida laboral)					21.202	14.877	13.561	13.522
Ordinaria	159.234	163.904	163.797	174.302	170.944	159.544	148.169	156.328
<b>Total Altas de jubilación</b>	<b>271.661</b>	<b>273.548</b>	<b>275.445</b>	<b>301.660</b>	<b>311.450</b>	<b>297.331</b>	<b>288.891</b>	<b>306.890</b>

Nota: Datos de la MCVL años 2009 a 2012. A partir de 2013, datos estadísticos de la Seguridad Social.

(1) Colectivos especiales con edades de jubilación bonificadas (discapacidad, trabajos penosos y otros).

(2) Desaparece con la Ley 27/2011, pero está vigente hasta 1/1/2019 para aquellos amparados por la disp. adicional duodécima de la Ley 27/2011.

Fuente: Elaboración Montserrat (2019) con datos de las MCVL (2009-2012) y Memorias económico-financieras de la Seguridad Social (2013) a 2016. Años 2009 a 2016.

tivas vinculadas con el cese involuntario, a las exigencias adicionales de acreditación del pago de la indemnización, y a los coeficientes reductores del importe de la pensión por anticipación de la edad legal de jubilación.

En el lado positivo, cabe señalar que se reconoce como despido «no voluntario» la extinción de la relación laboral consecuencia de ser víctima de violencia de género.

El impacto de la crisis en las pensiones de jubilación se puede analizar mediante la serie temporal del 2009 al 2016 de las estadísticas administrativas y la Muestra Continua de Vidas Laborales(28).

Una primera conclusión a la vista de las cifras de la tabla 4.7 es que *la crisis aboca a casi medio millón*

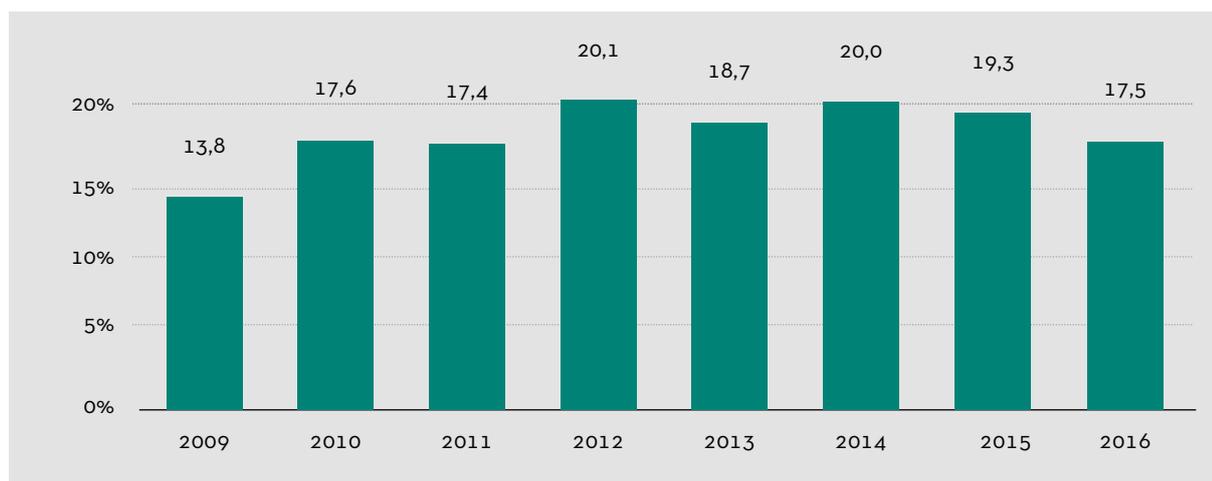
*de trabajadores a la jubilación anticipada no voluntaria en el período 2009-2016.* Este es el resultado de la suma de las jubilaciones anticipadas «no voluntarias» del período analizado.

Tal como se observa en el gráfico 4.9 se produce una evolución continuada ascendente de jubilaciones anticipadas no voluntarias hasta 2013 alcanzando la cifra de 60.600. En los años siguientes hay una tendencia decreciente, aunque las cifras de nuevos jubilados con jubilación anticipada no voluntaria todavía se sitúan en 2016 por encima de los 50.000.

Las mujeres acceden a la jubilación anticipada no voluntaria en una proporción mucho menor que los hombres; aproximadamente, un cincuenta por cien menos. Así, por ejemplo, en 2012 la proporción de hombres fue del 24,32%, y la de las mujeres del 11,42%. En todo momento del período analizado la proporción en las mujeres es menor que en los hombres.

(28) Muestra obtenida a partir del 4% de todas las personas que han tenido alguna relación con la Seguridad Social en el año (Guía del contenido de la MCVL).

GRÁFICO 4.9. Porcentaje de jubilaciones anticipadas no voluntarias respecto al total de altas de jubilación. 2009-2016



Fuente: Memorias económico-financieras de la Seguridad Social y MCVL.

Utilizando el indicador «jubilaciones anticipadas no voluntarias / número de parados entre 60-64 años» se constata que mientras que, en los hombres, alrededor de la mitad de los parados de larga duración entre 60-64 años se jubilan anticipadamente de forma «no voluntaria» (entre 40% y 52%, aproximadamente), en las mujeres la proporción no alcanza ni la quinta parte (entre 17% y 19%).

Las exigencias administrativas para el acceso a la jubilación anticipada no voluntaria propician que los empleos más perjudicados sean los derivados de cierres de pequeñas y medianas empresas, generalmente sin representatividad sindical, y los puestos de trabajo poco cualificados, en los que se encuadran una proporción elevada de mujeres. Todo ello en un contexto de una política de «flexi-seguridad» que ha contribuido a que las tasas de temporalidad sean elevadas en España.

Más de la mitad de las mujeres acceden a la jubilación ordinaria con menos de 30 años cotizados, mientras que, en los hombres, más de un 80% acceden con 30 o más años cotizados. El alto por-

centaje de mujeres con menos de 30 años de cotización es un indicio de por qué la proporción de las que se acogen a la jubilación anticipada no voluntaria es mucho menor que la de los hombres, ya que muchas de ellas no cumplen el requisito indispensable de haber cotizado los 30 o 33 años(29) requeridos.

#### 4.3.6.2. La crisis y la reforma de las pensiones: impacto en las pensiones de jubilación

Las medidas incluidas en el paquete de reformas de las pensiones de jubilación(30) –Ley 27/2011,

(29) Requisito de carencia de cotización: 30 o 33 años, según sea mutualista o acogida a la disposición adicional duodécima de la Ley 27/2011, o se le aplique la Ley 27/2011 y el Real Decreto-Ley 5/2013.

(30) Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social; Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo y Ley 23/2013, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización.

TABLA 4.8. Altas de pensiones de jubilación anticipada no voluntarias según la intensidad del coeficiente de reducción global. 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hasta 24%	53,84%	58,02%	57,75%	56,23%	49,96%	45,08%	43,79%	39,82%
De 24% al 32%	46,16%	41,99%	42,25%	43,77%	50,04%	54,74%	56,21%	60,18%

Fuente: Elaboración Montserrat (2019) con datos de la MCVL.

Ley 23/2013 y Real Decreto-Ley 5/2013– tienen, entre otros, un efecto directo en la determinación de la cuantía inicial de la pensión. El objetivo final de la reforma es «ajustar» lo ingresado por el trabajador en su vida laboral con el conjunto de pagos estimados de su pensión, introduciendo una serie de cambios en los parámetros estipulados para su cálculo junto con el retraso en la edad legal de la jubilación ordinaria, y los incentivos a la prolongación de la vida laboral y los desincentivos a la jubilación anticipada. El *factor de sostenibilidad* será otro elemento que jugará en la reducción de la cuantía inicial de la pensión de jubilación; su entrada en vigor, que estaba prevista para 2019, se ha pospuesto «hasta fecha no posterior al 2023»(31). También incluye una serie de modificaciones que afectan al mantenimiento del poder adquisitivo como es el nuevo índice de revalorización de pensiones el cual está en vías de retorno a su configuración inicial(32).

La Ley 27/2011 modifica los parámetros de cálculo de la pensión y lo hace de forma progresiva en un período de 15 años; así, aumenta el número de años cotizados para calcular la base reguladora (de 15 a 25)(33), aumenta el número de años para alcanzar el 100% de la jubilación (de 35 a 37

años)(34) y disminuyen los coeficientes para calcular la base reguladora.

Alrededor de la mitad del total de personas que han cursado alta de jubilación anticipada no voluntaria, entre 2009 y 2016, han visto reducida su pensión en más de un 24%. Se observa una cierta tendencia hacia umbrales del 60% (60,18%) en 2016 (tabla 4.8).

Cada año a más de la mitad de las mujeres se les ha aplicado un coeficiente de reducción en la pensión superior al 24%, mientras que en los hombres el porcentaje es inferior al 50% hasta 2014, pero en los años siguientes aumenta, superando el umbral del cincuenta por cien. En 2016 hay un 61,70% de mujeres y un 59,60% de hombres con un porcentaje de reducción en su pensión superior al 24%.

Un efecto importante que hay que destacar es el impactante descenso de la pensión media de la jubilación ordinaria (Régimen General) en 2012, con una disminución de 4,5 puntos porcentuales, manteniéndose casi estable a partir del 2013 para iniciar otro descenso importante en 2016 de 2 puntos porcentuales respecto al año anterior, de forma que en dicho año la pensión media de la jubilación ordinaria (Régimen General) aún se sitúa por debajo del nivel que tenía en el 2009.

A partir de 2012, y durante el período analizado, el efecto conjunto de la crisis económica y el de la reforma de las pensiones (2011/2013) mantiene prácti-

(31) Ley 5/2018, de 4 de julio, de los Presupuestos Generales del Estado para 2018.

(32) Acuerdo en el marco del Pacto de Toledo de 8 de octubre de 2018 para actualizar las pensiones con la variación del IPC.

(33) El número de años cotizados para el cálculo de la base reguladora aumenta progresivamente en 1 año hasta llegar a los 25 años en 2022. Antes de la Ley 27/2011 eran 15 años.

(34) Se aumenta progresivamente, por períodos de años, hasta los 37 años en 2027.

camente «congelada» la cuantía media de la pensión de jubilación ordinaria(35), observando un apreciable descenso en 2016, tal como también constata el informe económico y social del CES (2017).

Se observa una mayor brecha de género en las pensiones de jubilación ordinaria que en las pensiones de jubilación anticipada no voluntaria. La brecha de género en las altas de las pensiones de jubilación ordinaria se sitúa a lo largo del período entre el 30% y el 33%. Esta cifra es inferior a la resultante en el conjunto de las pensiones de jubilación, un 37% en 2016. Ello es debido a que la diferencia entre las pensiones de los nuevos pensionistas se va reduciendo progresivamente.

Ante la elevada brecha de género observada en las pensiones de jubilación ordinaria, resultado de la precariedad laboral de las mujeres, y ante las recomendaciones de los informes del Comité de política de protección social de la UE, el Gobierno intentó reducir dicha brecha introduciendo en los Presupuestos Generales del Estado para 2016 el complemento de maternidad a las pensiones de las mujeres con dos o más hijos(36), iniciando su aplicación en 2016. Durante el primer año de vigencia (2016), dicho complemento redujo la brecha de género en un 11,3%.

#### 4.3.6.3. La adecuación de las pensiones: presente y futuro en la perspectiva de la reforma de 2011/2013

La adecuación de las pensiones se mide por la capacidad de la pensión para reemplazar el ingreso ganado antes de la jubilación.

(35) Se trata de la cuantía en el momento del alta de la pensión de jubilación.

(36) Disposición final segunda, uno, de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado 2016, añadiendo un nuevo artículo, el 50bis, del TR de la Ley General de la Seguridad Social.

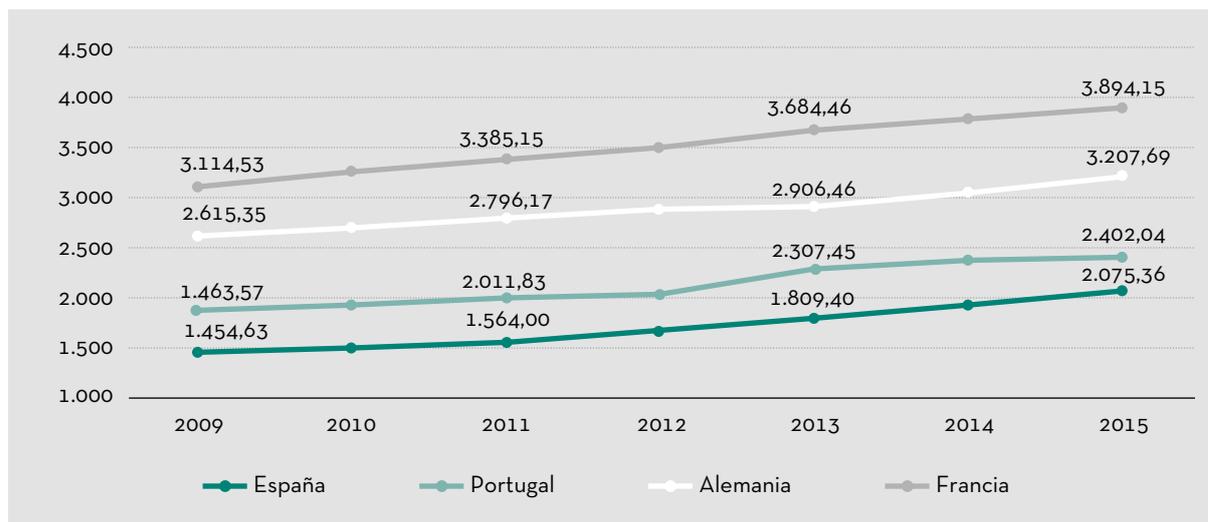
En los análisis comparados entre países, la adecuación de las pensiones se mide, generalmente, a través de los siguientes indicadores: «tasa de reemplazo» y «tasa agregada de reemplazo». El primero, más básico, mide el porcentaje que representa la pensión sobre el último salario, y el segundo, de mayor alcance, considera un espectro más amplio de años en los diferentes componentes analizados; mide el porcentaje que representa la mediana de las pensiones de los cinco primeros años después de la jubilación con la mediana de las rentas del trabajo de los cinco años previos a la jubilación. La Unión Europea ajusta dicha ratio a la siguiente definición «relación entre las pensiones de las personas entre 65 y 74 años y las rentas del trabajo de las personas entre 50 y 59 años».

En ambos indicadores España obtiene altos niveles de sustitución comparados con los de la media de la UE. En 2016 la tasa de reemplazo alcanza niveles del 88,9% en los hombres y del 78,1% en las mujeres cuando se comparan con ingresos brutos, y son aún más elevados cuando se comparan con ingresos netos (después de impuestos), 96,8% en hombres y 86,5% en mujeres, lo cual expresa el valor redistributivo de los impuestos al aminorar en menor intensidad a las pensiones.

En cuanto a los valores de la tasa agregada de reemplazo, España, en 2016, se sitúa por encima de la tasa media de reemplazo UE-28 (en total y para hombres) y ofrece una de las tasas agregadas de reemplazo más altas en el ámbito europeo, aunque el de las mujeres se sitúa por debajo de la media para la UE-28. Concretamente, la media española es del 66% (69% en hombres y 51% en mujeres).

Un indicador más ajustado sobre la adecuación de las pensiones sería comparar el esfuerzo económico que realiza nuestro país en el «gasto en pensiones por habitante» homogeneizado según el po-

GRÁFICO 4.10. Gasto en pensiones por habitante en poder adquisitivo. Varios países. 2009-2015



Fuente: Pensiones SEEPROS.

der adquisitivo en cada uno de ellos. Tal como se observa en el gráfico 4.10, el gasto en pensiones por habitante en España está por debajo de cualquiera de los países comparados; así, España en 2015, con 2.075,36 euros por habitante, se gasta casi un 50% menos que Francia (46,7%), un 35,3% menos que Alemania e incluso un 13,6% menos que Portugal, aun cuando este país sufrió los embates de la crisis económica en el mismo período de tiempo.

Sobre la adecuación de las pensiones en el futuro debe distinguirse diferentes estadios: en primer lugar, los factores que inciden en la determinación de la cuantía inicial de la pensión de jubilación; en segundo lugar, las medidas relacionadas con el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones; y, en tercer lugar, las políticas relacionadas con la financiación del sistema y sistemas complementarios para asegurar la sostenibilidad a largo plazo.

El debate actual sobre la reforma del sistema de pensiones en España en el marco del Pacto de Toledo se centra en los aspectos del equi-

librio financiero en el sistema de la Seguridad Social. En este aspecto hay controvertidas opiniones, desde aquellos que defienden un cambio de modelo en la determinación de la cuantía de las pensiones, por ejemplo, introduciendo el sistema de cuentas nocionales<sup>(37)</sup> hasta aquellos otros defensores de asegurar el poder adquisitivo de las mismas buscando fuentes de financiación complementarias a las actuales equilibrando las cuentas con nuevos impuestos o tasas (tasa Google, tasa diésel, etc.) o modificando los existentes (IVA, IRPF entre otros). En el proyecto de presupuestos para 2019, presentado por el Gobierno socialista y recientemente rechazado, se incorpora-

**(37)** Una cuenta nacional es una forma de cálculo de la cuantía de las pensiones de jubilación establecida en algunos países y que consiste en una cuenta individualizada en la que se recogen las aportaciones (cotizaciones) de un cotizante a lo largo de su vida laboral así como los rendimientos teóricos generados por esas aportaciones, calculados a un tipo de interés escogido, denominado nacional. En el momento de la jubilación, el cotizante recibe una pensión que se deriva del fondo nacional acumulado, de la esperanza de vida media a esa edad y del tanto nacional utilizado.

ban algunas de dichas fuentes de financiación. Aspectos relacionados con la financiación del sistema son el destope de las bases máximas de cotización, la no imputación a la Seguridad Social, los costes de las políticas activas de empleo o el desplazamiento del gasto en pensiones de supervivencia a las cuentas del Estado, entre otros.

Existen escasas estimaciones sobre el impacto a corto plazo de las recientes reformas de las pensiones. Entre ellas, el documento presentado por el Gobierno en el Plan presupuestario de 2018 remitido a Bruselas –antes de la actualización de las pensiones con el IPC en julio de dicho año– en el que estima que las reformas emprendidas entre 2011 y 2013 suponen solo para ese año una disminución del gasto de 1.200 millones de euros.

Varios autores han realizado estimaciones sobre el impacto a largo plazo del conjunto de las reformas de 2011/2013, entre ellos el Banco de España (Hernández de Cos y Jimeno 2017). Estos estiman que el conjunto de las medidas introducidas reduciría el déficit de la Seguridad Social en un 1% cada año hasta llegar al equilibrio financiero en 2020, pero, por otra parte, causaría una reducción de las cuantías de la pensión de jubilación, del orden del 30% al 40%, entre 2013 y 2060. España sería uno de los países con un mayor impacto en la reducción de la tasa agregada de reemplazo durante dicho período, según el Informe del Comité de Política de Protección Social de la UE (2015).

Teniendo en cuenta que la Comisión del Pacto de Toledo vuelve a estar activada, se debe esperar a las recomendaciones que pueden resultar de esta y las consecuencias que acarrearán sobre la adecuación de las pensiones en el futuro, más allá de las dificultades de carácter político que está encontrando en su trabajo, fruto del continuo proceso electoral en el que se encuentra la sociedad española.

### 4.3.7. El sistema de garantía de ingresos mínimos<sup>(38)</sup>

En España la garantía de ingresos mínimos no es un sistema integrado, sino una serie de esquemas incorporados principalmente a través de diferentes sectores de la política social (pensiones, desempleo, discapacidad o servicios sociales) que son regulados y administrados desde diferentes niveles de la administración. De entre las cuales, las personas en edad activa pueden acceder fundamentalmente a la protección asistencial de los subsidios de desempleo y los programas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas.

El papel de estos esquemas durante la crisis de 2008 debería haber sido el de colchón («estabilizador automático») frente al riesgo de pobreza de los hogares. Siguiendo también una lógica de inclusión activa, estas políticas deberían haber funcionado como instrumentos destinados a reforzar vínculos con la participación laboral: con medidas que van desde las destinadas a condicionar el acceso a la participación en determinadas actividades hasta la mejora de las prestaciones para aquellos que trabajan (*in-work benefits*) (Marchal, Marx, y Verbist 2017).

#### 4.3.7.1. La reforma permanente de los esquemas de protección de ingresos mínimos

La protección de desempleo desde 2008, en especial de los subsidios, ha vivido un proceso de reforma casi permanente que ha perseguido distintos objetivos (ampliar la cobertura, introducir flexibilidad, limitar el gasto u orientarse hacia la activación) sucesivamente o, incluso, de forma simultánea. Hasta 2010 las primeras medidas tuvie-

<sup>(38)</sup> Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.14. *Sistema de garantía de ingresos mínimos*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

ron carácter de respuesta urgente ante un incremento del desempleo, que se esperaba temporal, ampliando de forma muy limitada la cobertura, apoyando la flexibilidad interna del tejido productivo y evitando el alejamiento de los trabajadores del sistema productivo. En 2009 se introdujo una prestación asistencial adicional a través del Programa Temporal de Protección para la Inserción (PRODI) como apoyo de un proceso activo de inserción destinado a quienes hubiesen agotado prestaciones. El programa fue prorrogado en dos ocasiones, en las que se introdujeron modificaciones orientadas a ampliar o limitar el acceso al mismo.

En 2010 se introdujeron nuevas medidas más restrictivas en el acceso a prestaciones/subsidios de desempleo. A comienzos de 2011 se volvieron a implantar una serie de cambios legislativos. Entre ellos, la creación en febrero de 2011 (Real Decreto-Ley 1/2011) del Programa de Recualificación Profesional (PREPARA). El programa PREPARA sustituyó y reorientó la actuación del PRODI: se configuraba como un programa de recualificación profesional que incluye una ayuda de acompañamiento durante 6 meses y que es incompatible con otras medidas. Por lo tanto, se trata un programa de activación, lo que implica la necesidad de coordinación entre el nivel central (responsable de la prestación) y el autonómico (responsable de las políticas activas).

En 2012, con la entrada en el gobierno del Partido Popular, se emprendió una serie de reformas de calado, entre ellas también en la protección frente al desempleo. En julio de 2012 se eliminaron o recortaron prestaciones/subsidios de desempleo y se endurecieron condiciones de acceso y las pruebas de carencia de rentas, se redujeron cuantías, se ampliaron requisitos, se eliminaron o recortaron prestaciones, se reforzó la vinculación a la búsqueda de empleo, se introdujeron controles a las salidas al extranjero y se adaptó el régimen de infracciones y sanciones.

En la tercera renovación del PREPARA, en agosto de 2012, se efectuaron nuevas modificaciones para «incrementar su eficacia», priorizando a los desempleados con cargas familiares y parados de larga duración. Posteriormente, en la cuarta renovación, se estableció su prórroga automática hasta que la tasa de desempleo fuese inferior al 20%.

Tras un acuerdo con los agentes sociales, en enero de 2015, se puso en marcha el Programa de Activación para el Empleo (PAE), un programa de ayuda para la reincorporación al empleo que incluía una nueva prestación dirigida a desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que no han recibido prestaciones en los últimos seis meses. La prestación (426€ durante 6 meses) era condicional a la demostración del perceptor de actividades de búsqueda de empleo —como requisito tanto para el acceso como el mantenimiento— y en el seguimiento de un plan personalizado. La prestación era compatible (cuantía descontable) con la percepción de un salario.

En julio de 2017 se abrió un proceso de reforma de la protección asistencial de desempleo con orientación a la activación. Las sentencias del Tribunal Supremo de julio y diciembre de 2017 (Tribunal Constitucional 2017a; 2017b; 2017c) «finalizaban» los programas PREPARA y PAE debido a su carácter de políticas activas, competencialmente en manos de las CC. AA. En septiembre de 2017 se prorrogó el Programa PREPARA hasta el 30 de abril de 2018, hasta la revisión y reorganización de estos programas de activación dirigidos a la protección de parados de larga duración en los que se incluyen ayudas o prestaciones de carácter temporal (Renta Activa de Inserción —RAI—, PREPARA y PAE) que tengan en cuenta la distribución de competencias. Una propuesta gubernamental de una Renta Complementaria de Desempleo, que integrase los tres esquemas especiales de protección de desempleo fue rechazada por la mayoría de las CC. AA. y los sindicatos. En 2018,

los Presupuestos Generales del Estado incluyeron un nuevo subsidio de ampliación de la protección del desempleo, el subsidio extraordinario por desempleo (SED) destinado a desempleados de larga duración inscritos como demandantes de empleo (un año de los últimos 18 meses) que hayan agotado otras prestaciones y que no hayan participado en el PAE. A finales de 2018 se prorrogó el SED debido a la ausencia de acuerdos alternativos (a pesar de que el desempleo ha bajado del 15%) y el Gobierno se comprometió a presentar una alternativa en cuatro meses, la cual quedó pendiente al convocarse nuevas elecciones.

En definitiva, esta estrategia de ampliación de cobertura de la protección del desempleo que se inauguró con el PRODI en 2009 ha introducido una forma provisional y limitada de ampliación de la cobertura de los subsidios (seis meses improrrogables en programas que hay que prorrogar semestralmente), que permiten regular el flujo de la demanda de prestaciones sin modificar de forma permanente el sistema de prestaciones, con formas de acceso complejas (requisitos de períodos de demanda de empleo, de períodos sin prestaciones, incompatibilidad con bajos salarios o con cualquier otro tipo de prestación, incluida la recepción en el pasado de la prestación o de otras similares) y con una capacidad protectora muy limitada.

Paralelamente, a lo largo del período, la orientación a la integración en el empleo o la activación laboral se convierte en el eje «ideológico» de la organización del Sistema Nacional de Empleo y del conjunto de prestaciones de desempleo. Esto ha mostrado los problemas de coordinación entre los distintos niveles administrativos y, en especial, en los nuevos subsidios para parados de larga duración se ha traducido en un problema competencial. Por otra parte, la orientación activadora se ha traducido en condiciones o requisitos (obligación de inscripción como demandante de empleo, compromiso de actividad, obligación de participación

en medidas formativas) que refuerzan la visión de los desempleados como fuentes potenciales de fraude.

También las rentas mínimas de las CC. AA. (RM) que ofrecen niveles de protección territorialmente desiguales a hogares en situación de vulnerabilidad han seguido itinerarios diversos de reforma desde 2008. En un primer período, los gobiernos autonómicos (por ejemplo Castilla y León) dieron continuidad a un desarrollo garantista (leyes, derecho subjetivo) que había aparecido en los Estatutos de Autonomía y Leyes de Servicios Sociales de nueva generación (analizada en la sección 4.2.3.) Estas nuevas leyes introdujeron también nuevas formulaciones de requisitos, condiciones o compromisos no especificados en versiones anteriores (firmas de acuerdos de inserción, requisitos de escolarización, no mendicidad, inscripción como desempleado o no rechazo de empleo). Incluso, algunas CC. AA. introdujeron exenciones de alcance limitado del cómputo de ingresos por trabajo.

Sin embargo, entre 2011 y 2014, la dilatación temporal de la crisis que incrementaba la demanda y la presión de las políticas de consolidación fiscal y control de costes motivó reformas importantes. Algunas CC. AA. reformaron su correspondiente programa de renta mínima (País Vasco y Navarra) al tiempo que otras introducían medidas de reajuste en paquetes de medidas de sostenibilidad financiera (Cataluña o Cantabria), o en legislación de acompañamiento presupuestario (Madrid, Asturias). Estas nuevas medidas buscaban limitar el acceso a las prestaciones incrementando los requisitos personales o familiares (residencia, carencia de recursos, inscripción como desempleados, en País Vasco, Cataluña, Cantabria, Madrid, Navarra o La Rioja), recortando las cuantías de las prestaciones (País Vasco, Cataluña, Navarra o La Rioja), endureciendo las sanciones o el control del fraude (Cataluña, Cantabria o Madrid). En ese proceso, algunas regiones reforzaron su orientación hacia la inclusión activa (País Vasco) mientras

otras (Cataluña o Navarra) se centraron en aquellos colectivos más excluidos. Además, se introdujo la diferenciación de itinerarios con niveles de exigencia distintos en función de la valoración de la empleabilidad (Navarra o Galicia) y pequeñas formas de compatibilidad de la prestación con ingresos salariales (Castilla y León o Galicia).

Las políticas de rentas mínimas autonómicas, salvo algunos casos puntuales, habían tenido un escaso protagonismo en el debate político y eran desconocidas por la opinión pública. A partir de 2015 comenzó, sin embargo, un debate entre organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, responsables de la política pública, sindicatos u expertos sobre la necesidad de introducir mejoras en estos programas con el objetivo de dar respuesta a las situaciones de pobreza. Durante la campaña electoral de diciembre de 2015, la idea de un compromiso más directo en la garantía de un nivel similar en todas las CC. AA. a través de algún tipo de ingreso mínimo cobró fuerza. Se suceden iniciativas diversas orientadas a evaluar la situación actual (Informe EMIN-EAPN, Evaluación PROGRESS), nuevas propuestas (FOESSA o Informe EMIN) o iniciativas (ILP de Sindicatos).

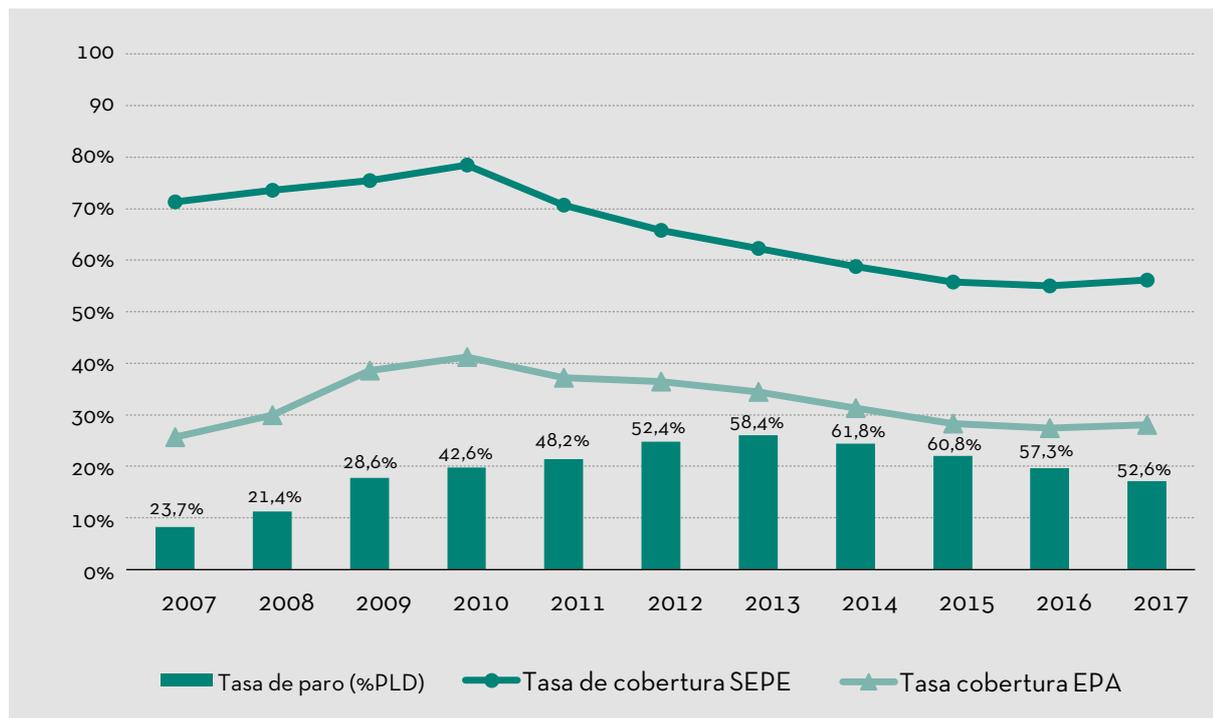
Tras las elecciones autonómicas de 2015, algunas CC. AA. han planificado y puesto en marcha importantes procesos de reforma de sus programas de rentas mínimas orientadas a dar mejor respuesta a las distintas formas de pobreza y exclusión (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Murcia, Navarra, País Vasco, Valencia). Algunas de estas reformas no han llegado a cerrarse (Aragón o País Vasco), otras han sido actualizaciones en una dirección más garantista, pero otras han introducido significativas innovaciones: eliminando condicionalidades salvo la carencia de rentas (por ejemplo Baleares), haciéndolas compatibles con los salarios (por ejemplo Navarra) o estableciendo distintos niveles de activación (por ejemplo Valencia).

#### 4.3.7.2. La evolución de las prestaciones

En la evolución seguida por las prestaciones por desempleo se puede distinguir también varias fases durante el período de crisis. Entre 2007 y 2010, el rápido crecimiento del desempleo significó el aumento de las prestaciones por desempleo, en especial de las contributivas, que mantuvieron su capacidad protectora. En 2009, comenzó a estancarse el número de perceptores de prestaciones contributivas al tiempo que aumentaba el de las de tipo asistencial. La cobertura más alta se alcanzó a principios de 2010 (gráfico 4.11). Desde 2010, el desempleo continuó aumentando, al mismo tiempo que el número global de prestaciones por desempleo se estancó. A partir de 2013 el desempleo registrado comenzó a disminuir al igual que el volumen de prestaciones, pero la cobertura global de las prestaciones se acercó a niveles del 50 por ciento del paro registrado (del 30% según la EPA) y el peso de las de tipo asistencial se estabilizó alrededor del 60% del total de prestaciones. La RAI adquiere desde finales de 2011 un peso superior al que el que había tenido hasta entonces, llegando hasta proporciones de entre el 9 y el 12 por ciento del total de prestaciones.

Por su parte, las RM autonómicas se han extendido de forma casi constante desde 2008, con alguna breve interrupción en 2012 (gráfico 4.12.) En su evolución parecen destacar dos momentos importantes: el frenazo de 2012, explicable por acciones de contención del gasto por varios gobiernos autónomos, y un proceso de expansión posterior, que arranca ya en 2013 pero se intensifica a partir de 2015. Es importante señalar que, si bien la cobertura sobre la población y sobre la pobreza relativa de cada territorio es muy superior en tres comunidades (País Vasco, Navarra y Asturias), el crecimiento relativo, en conjunto, del resto de comunidades es importante. Si en 2008 esas tres comunidades representaban un 43,3% del total de RM, en 2017 su peso había caído al 36,5%.

GRÁFICO 4.11. Tasa de cobertura del desempleo según SEPE y según EPA, tasa de paro y proporción de parados de larga duración (EPA medias anuales). 2007-2017



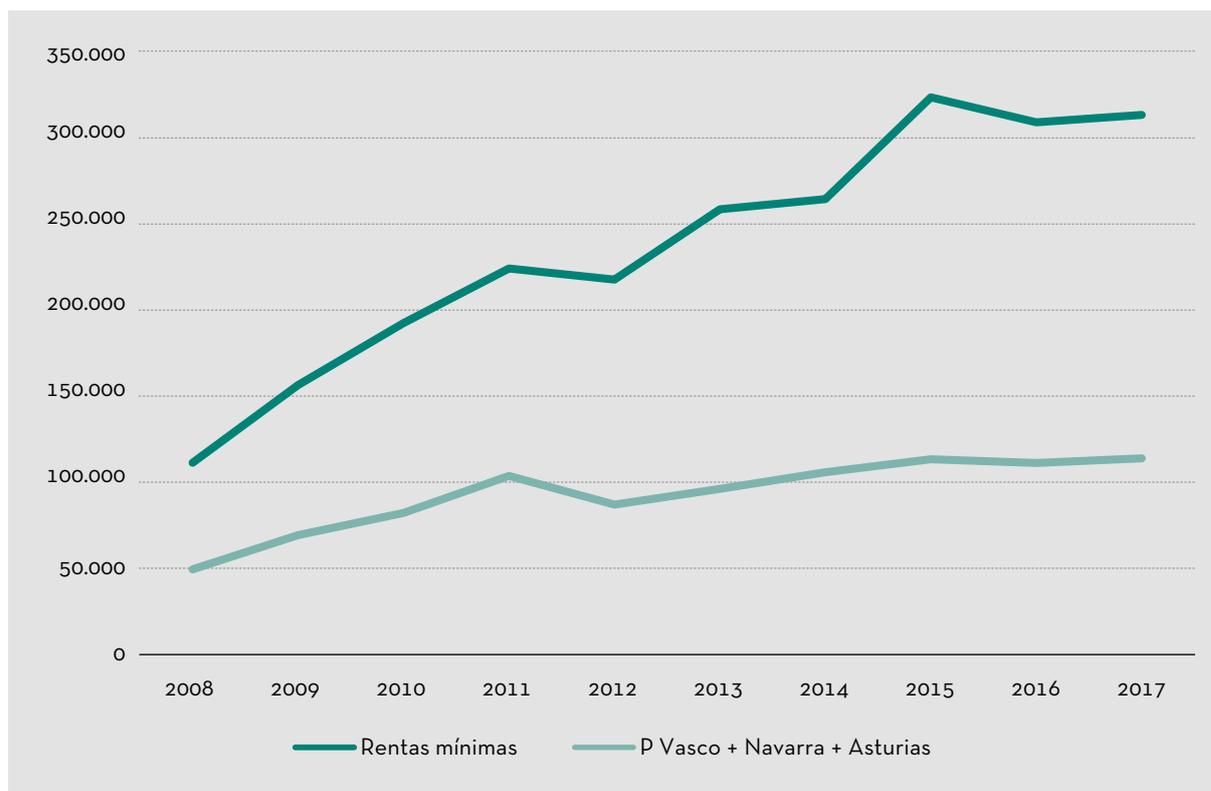
Fuente: Elaboración Aguilar, Arriba y Moreno (2019) con datos SEPE y EPA 2007-2017.

La evolución cuantitativa de las rentas mínimas a lo largo del período puede explicarse por diversos factores. Es difícil precisar el papel de cada uno, en especial porque, aunque haya elementos comunes, también hay particularidades en cada una de las 17 comunidades. En líneas generales, un factor importante en la mayoría de los casos es un incremento de la demanda, presente desde 2008 pero intensificado desde 2013. Desde el punto de vista de la acción política para modular los programas, las reformas o ajustes que realizan varias CC. AA. para contener unos costes crecientes, que se traducen en la reducción o estabilización del número de perceptores. Sin embargo, la tendencia al crecimiento se reinicia ya en 2013. Los compromisos de mejora de algunos gobiernos autonómicos la legislatura que se inicia en 2015 han supuesto en muchas CC. AA. mejoras de la protección

social y, en concreto, de reforma para la ampliación de las rentas mínimas. La reducción de la protección por desempleo y la proliferación de empleos de baja remuneración parecen estar en el origen de esta situación. Sin embargo, junto con el papel de las reformas de la regulación de la renta mínima, parece que hay decisiones de gestión y una dinámica de la demanda que pueden tener los mismos efectos que las reformas. En varias de las CC. AA. que reforman su regulación, el crecimiento del número de perceptores es anterior a la reforma y continúa con ella. En algunas, como Aragón, la dinámica de crecimiento se produce a pesar de que la reforma propiamente dicha no salga adelante.

En conjunto, y aunque las cifras de prestaciones por desempleo y de renta mínima no son homogéneas, el gráfico 4.13 apunta algunos elementos

GRÁFICO 4.12. Evolución de los perceptores de renta mínima autonómica (perceptores acumulados del año). 2008-2017



Fuente: Elaboración Aguilar, Arriba y Moreno (2019) con datos de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales.

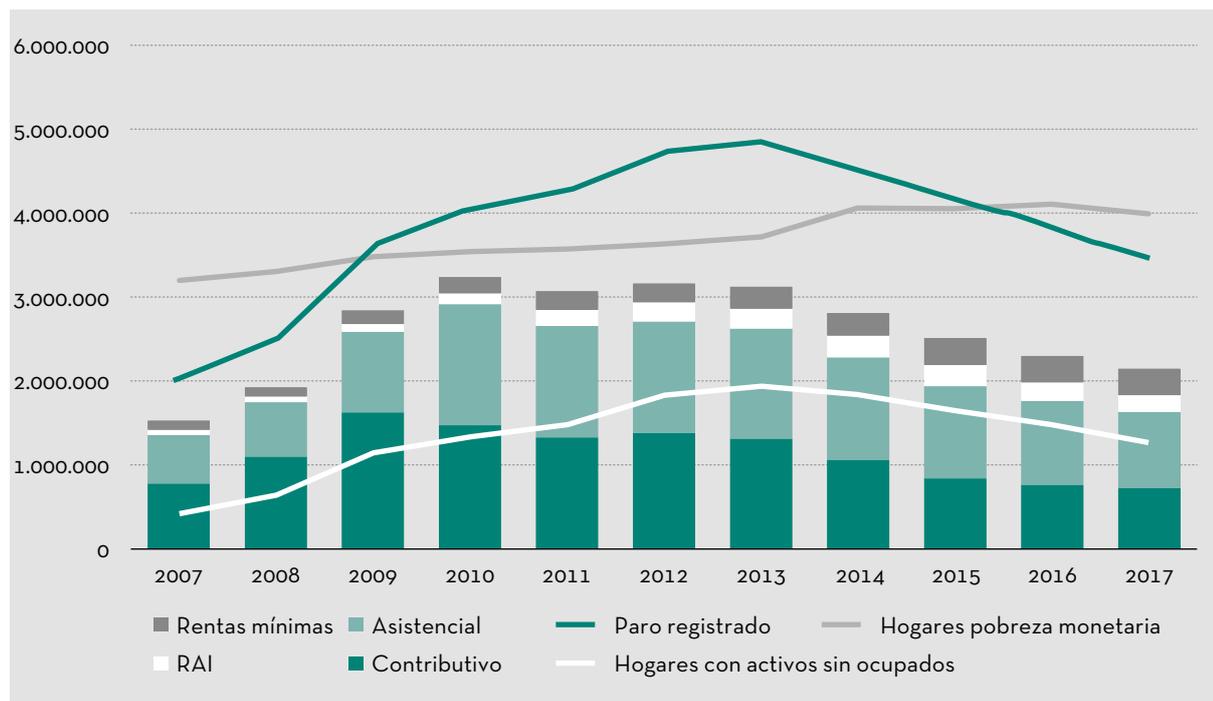
sobre la dinámica del conjunto. La etapa 2007-10 se caracterizó por un aumento rápido del desempleo y, más lentamente, de la proporción de hogares con activos sin ocupados. Las prestaciones por desempleo (en especial las contributivas) crecieron muy notablemente, y las rentas mínimas iniciaron de forma desigual un cierto crecimiento. La proporción de hogares en riesgo de pobreza monetaria creció mucho más lentamente. Esta evolución puede explicarse tanto por el efecto de la reducción de la renta disponible global como por el efecto redistributivo de las prestaciones.

El período 2010-2013 se distingue por un crecimiento más moderado del desempleo y un estancamiento de las prestaciones. La reducción

de las prestaciones contributivas y asistenciales (en un contexto de aumento del desempleo) no llega a compensarse con el aumento de las rentas mínimas y la RAI. En este período la suma de ambas prestaciones (RM y RAI) pasa del 10% al 16% del total de prestaciones (desempleo y renta mínima).

El período 2013-2017 se caracteriza por un descenso progresivo del desempleo, mientras los hogares con activos sin ocupados descienden más lentamente y los hogares en riesgo de pobreza monetaria aumentan. El proceso de reducción de las prestaciones por desempleo (en especial las contributivas) se acelera, mientras el crecimiento de RAI y rentas mínimas elevan su peso en el conjunto hasta el 24%.

**GRÁFICO 4.13.** Evolución de los perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo y de renta mínima autónoma (perceptores acumulados del año), de desempleo (paro registrado) y pobreza. 2007-2017



Fuente: Elaboración Aguilar, Arriba y Moreno (2019) con datos SEPE, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, EPA y ECV.

#### 4.3.7.3. Características de los perceptores de prestaciones de desempleo

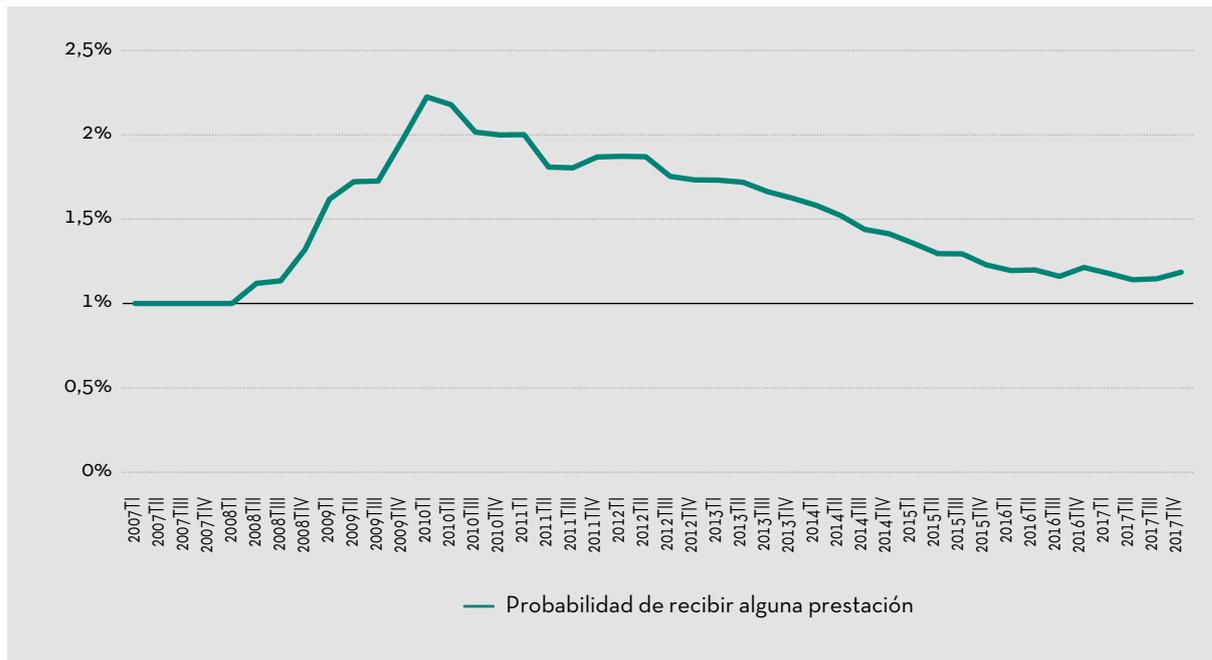
A partir de los datos trimestrales de la EPA se ha estimado la probabilidad relativa de que un desempleado reciba prestación frente a no recibirla entre 2007 y 2017<sup>(39)</sup>. La evolución de esta proba-

<sup>(39)</sup> El gráfico 4.14 corresponde a un modelo de regresión logística de probabilidad. El modelo controla por todas aquellas variables observables que de alguna manera pueden incidir en dicha probabilidad. Toma el primer trimestre de 2007 como referencia (valor 1). Por tanto, cuando para un determinado trimestre la ratio entre la probabilidad entre estar y no estar cobrando prestación para un desempleado es superior a la que tendría a igualdad de condiciones en el período de referencia (2007 T1) el valor recogido en el eje de ordenadas será superior a 1. Al contrario, si la ratio entre las probabilidades es inferior, el valor recogido en el eje de ordenadas será me-

bilidad (gráfico 4.14) muestra un perfil similar a la tasa bruta de cobertura EPA. A igualdad de características, la probabilidad para un desempleado de recibir prestación aumentó hasta el año 2010, en los primeros años de la crisis, al mismo tiempo que aumentó el número de desempleados y de prestaciones. A partir de ese momento disminuyó, de forma continua, en un primer momento más rápido y a partir de 2011 de manera constante, pero suavizándose la caída. La tendencia se ha mantenido hasta los últimos trimestres observados en los que la probabilidad aumentó ligeramente.

nor que 1. Finalmente, si la probabilidad relativa de que se esté percibiendo prestación respecto a no recibirla, en un determinado trimestre, no es significativamente distinta, el valor será igual a 1 (marcado por la línea que aparece en negro en el gráfico).

GRÁFICO 4.14. Probabilidad de que un parado esté recibiendo una prestación. 2007-2017



Fuente: Elaboración Aguilar, Arriba y Moreno (2019) con datos EPA, datos trimestrales, INE.

Esta estimación permite hacer una aproximación a las características que diferencian a las personas desempleadas que declaran percibir alguna prestación de aquellos parados que no reciben prestación. Esta estimación muestra que la probabilidad es menor para las mujeres, para los más jóvenes (a partir de los 45 años la probabilidad aumenta) y para los extranjeros, lo que confirma que las desigualdades de la participación en el mercado de trabajo se trasladan a la percepción de prestaciones de desempleo. Respecto al nivel de estudios, se observa que son los parados con un nivel de estudios medios los que con mayor probabilidad recibirán prestación por desempleo. La probabilidad también es mayor para los que son persona sustentadora principal de su hogar, lo que resulta coherente con el hecho de que las cargas familiares determinan la posibilidad de percibir prestaciones asistenciales. En esta línea el resultado de que también es más probable que perciban prestaciones los parados que viven en hogares monoparentales o de pareja con hijos. Los que llevan

menos de 6 meses desempleados es más probable que reciban alguna prestación y a medida que aumenta el tiempo en el desempleo la posibilidad de tener derecho a alguna prestación disminuye.

#### 4.3.8. El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia<sup>(40)</sup>

La política familiar y de infancia incluiría un conjunto de medidas cuyo objetivo es facilitar la tenencia de hijos, reduciendo los costes directos, indirectos y de oportunidad que generan, y evitar que al tenerlos y educarlos se exponga a los hogares

(40) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.11. *El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

a situaciones de pobreza o de discriminación en el mercado de trabajo. Se podrían distinguir tres instrumentos con los que se diseñan las políticas familiares: tiempo (permisos de maternidad y paternidad, licencias parentales y formas de flexibilización del tiempo de trabajo), servicios (servicios de atención y cuidado) y dinero (transferencias monetarias o desgravaciones fiscales).

Las transformaciones de las sociedades postindustriales han hecho emerger nuevas situaciones de vulnerabilidad que han ubicado las políticas de protección a la familia y la infancia en el centro de la agenda de las políticas sociales. En el caso español, en el período previo a la crisis, el gasto en protección social a políticas de familia e infancia aumentó a ritmos superiores a la media europea (un 36% entre 2004 y 2010), lo que supuso una desviación del camino tradicionalmente seguido por los países del Sur de Europa (Mari-Klose 2015). Este aumento del gasto fue impulsado tanto por políticas del Gobierno central y de las Comunidades Autónomas. La crisis económica frenó el avance de estas políticas en sus primeras fases de desarrollo.

#### 4.3.8.1. Inversión pública en infancia y familias

Tradicionalmente la cobertura y adecuación de las prestaciones monetarias dirigidas a familias e infancia es baja en comparación con otros países de nuestro entorno. En 2013, según los datos que recoge la OCDE (*Family database*) el gasto en prestaciones familiares apenas superaba el 0,5% del PIB, mientras que para el conjunto de los países de la Eurozona el gasto llegaba al 1,5% del PIB. El gasto público en infancia y familia es también uno de los más bajos de la Eurozona, aunque en 2009 llegó a representar el 1,7% del PIB, descendió al 1,3% del PIB en 2015, según datos de Eurostat. En 2009, el gasto público en políticas de infancia y familia llegó a un máximo de 15.400 millones de euros, para descender debido a los recortes a los 13.313 millones de euros en 2013.

El esfuerzo de inversión varía entre los países europeos. Existe, según los datos, cierta relación entre la inversión pública en políticas de infancia y familia y la tasa de pobreza infantil, aunque también el diseño y ejecución de esas políticas puede ser relevante. En España, la tasa de pobreza infantil ha sido elevada tanto en épocas de bonanza económica como en períodos de recesión. Más concretamente, en el caso de las transferencias monetarias, la reducción de la desigualdad y la pobreza se debe fundamentalmente a las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo, mientras que el impacto de las ayudas económicas para familias e hijos, las que tendrían mayor impacto en el bienestar infantil, tiene un impacto muy pequeño.

#### 4.3.8.2. Transferencias económicas: la prestación por hijo a cargo

La prestación por hijo a cargo representa de forma más directa el esfuerzo que realiza el Estado por atender los costes económicos de los progenitores para criar y educar a sus hijos. En nuestro entorno europeo las prestaciones por hijo a cargo son más frecuentemente universales, aunque en la mayoría se modifica la cuantía según los niveles de renta (diseños *phase-off*).

En España es una prestación estatal financiada a través de impuestos, no universal, condicionada por el nivel de renta y focalizada en familias con bajos ingresos. Los requisitos de renta son muy restrictivos: en 2007, el umbral superior de renta era de 11.000 euros anuales, incrementándose un 15% a partir del segundo hijo y los siguientes. Prácticamente no se ha actualizado desde entonces ya que el umbral de renta en 2018 era de 11.577 euros anuales. A ello se añade la bajísima cuantía de la prestación (24,3 euros mensuales en 2018) que ha permanecido prácticamente inalterada durante todo el período estudiado (24,25 euros en 2007).

El presupuesto destinado a ella ha ido creciendo paulatinamente desde inicios de la crisis (en 2007 el coste público era de 128 millones de euros, y en 2017 de 242 millones de euros), aunque el incremento más sustancial se produjo entre los años 2007 y 2010. De forma paralela ha crecido el número de beneficiarios (en 2007 unas 496 mil familias recibieron una prestación por hijo a cargo para menores de 18 años y en 2017 la cifra alcanzó a 884 mil familias).

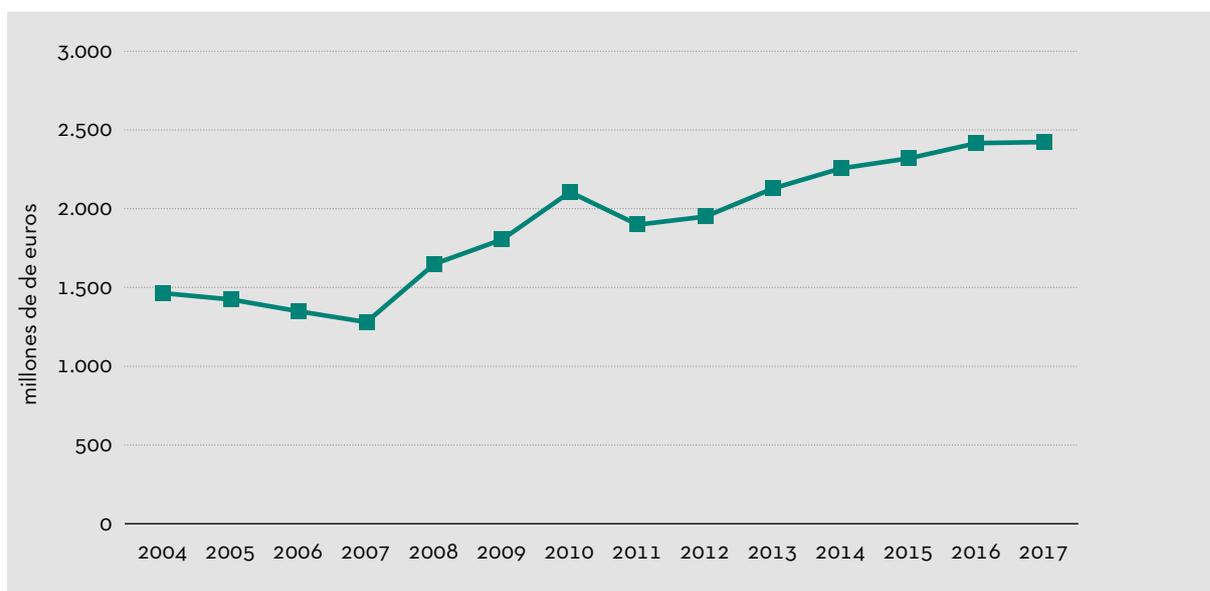
Aunque desde 2007 en la mayor parte de los países europeos las cuantías de estas prestaciones han variado poco, incluso en algunos han descendido, la prestación española por hijo a cargo es la tercera más baja de la UE-28, superada incluso por la de países con niveles de renta inferiores. En España, por lo tanto, las prestaciones económicas a familias con hijos menores a cargo son insuficientes y de cuantía reducida, lo que explica su escaso impacto en las rentas de los hogares y en la reducción de la pobreza infantil. La tasa de pobreza in-

fantil española se ha mantenido en niveles elevados tanto en épocas de bonanza económica como en períodos de recesión.

#### 4.3.8.3. Cobertura y adecuación de las transferencias económicas en España

Los hogares con hijos dependientes, al igual que el resto de los hogares, acceden al conjunto de prestaciones económicas. De acuerdo con los datos de la Encuesta sobre Condiciones de Vida de 2017 (datos de renta correspondientes a 2016), el 64% de las personas viven en hogares que reciben alguna forma de prestación o transferencia social, pero este porcentaje es menor (54%) entre los hogares en los que viven menores dependientes. El protagonismo de las prestaciones en las rentas de los hogares aumentó durante la crisis, especialmente para los hogares con menores (un 61% en 2013, frente al 69% del conjunto de los hogares). No solo aumentó en cobertura,

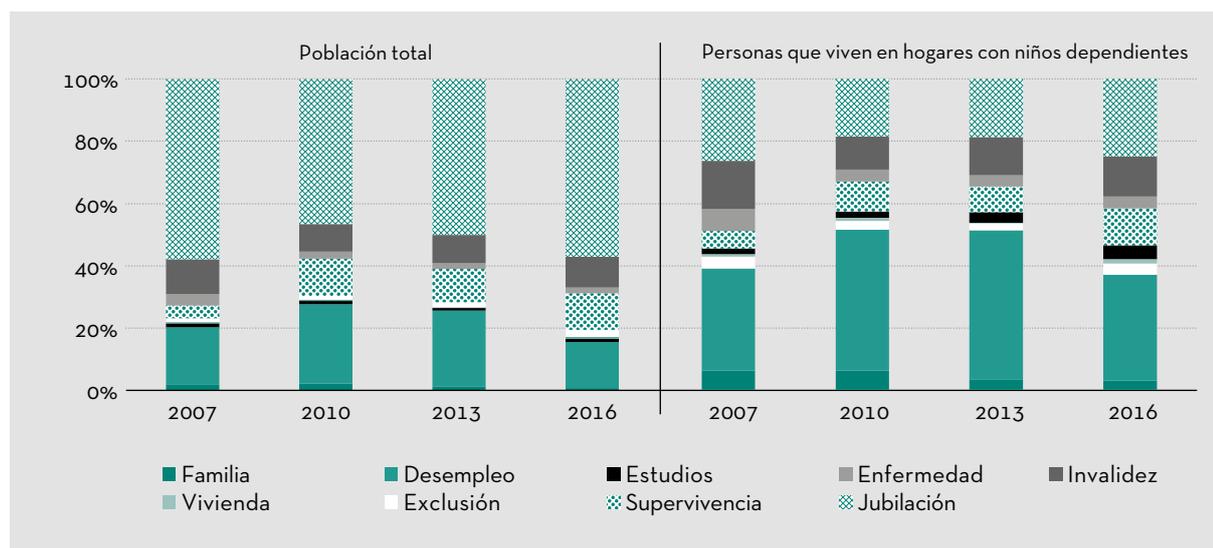
GRÁFICO 4.15. Evolución de la inversión pública total de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo. 2004 a 2017



Nota: No se incluye el importe de los mayores de 18 años con minusvalía.

Fuente: Elaboración Marí-Klose, Julià y Redondo (2019) a partir de datos de la Seguridad Social.

GRÁFICO 4.16. Evolución de la composición de las transferencias públicas en la población total y en hogares con menores dependientes. 2007-2016



Fuente: Elaboración Marí-Klose, Julià y Redondo (2019) a partir de datos ECV, INE.

sino también en su peso sobre las rentas de los hogares (entre 2007 y 2013, el porcentaje de las rentas de los hogares que procedía de transferencias públicas pasó de 24,3% al 34%). También el peso en la renta de los hogares con menores es más pequeño, a pesar de crecer durante el período de crisis (11,8% a 20,6% entre 2007 y 2013). En los últimos años, los datos muestran que el peso de las transferencias públicas está remitiendo (31,4% en el total de hogares, el 16,1% en los hogares con menores dependientes). Los hogares situados en los tramos más bajos de la escala de ingresos son los que, en mayor medida, dependen de las transferencias públicas sobre todo en los años más intensos de la crisis (en 2013, las transferencias económicas suponían el 50% de sus ingresos en los hogares situados en el quintil inferior de rentas y un 38,1% en el caso de hogares con menores situados en ese quintil).

Por prestaciones (siguiendo la composición de la Encuesta de Condiciones de Vida), predominan las destinadas a pensiones de jubilación, a diferencia de los hogares con menores dependientes

en los que predominan las prestaciones de desempleo (gráfico 4.16). Entre 2007 y 2013 se incrementan el peso de las prestaciones de desempleo, pero también el de las llamadas prestaciones de exclusión (objeto de la sección 4.2.7.).

A pesar de que las transferencias públicas tienen más peso en los ingresos de los hogares en los niveles inferiores de renta, el volumen total de renta que reciben de dichas transferencias es más bajo que en los hogares con mayores rentas, en los que tienen mayor peso las prestaciones de jubilación de carácter contributivo. No existen grandes diferencias en el volumen absoluto de transferencias monetarias que reciben los hogares en distintos tramos de ingresos, aunque sí ciertas diferencias en la composición de esos ingresos: mientras que las personas en hogares en el primer quintil de ingresos obtienen gran parte de sus recursos a partir de prestaciones de desempleo y prestaciones de exclusión, en los quintiles centrales cobran peso las prestaciones de jubilación junto con otro tipo de prestaciones, generalmente de carácter contributivo.

Se constata el escaso protagonismo que tienen las prestaciones relacionadas con familia e infancia (prestación de mantenimiento de renta en caso de parto, asignación por nacimiento, prestaciones de permiso parental, prestaciones por hijo a cargo y otras prestaciones monetarias para necesidades específicas de las familias monoparentales o con hijos discapacitados), que además se reducen a la mitad a partir de las políticas de recorte de 2010. Desde 2007, el número de personas que viven en hogares que perciben prestaciones de este tipo se ha ido reduciendo, salvo en el período 2013-2016, en el que aumentó para aquellos hogares en el quintil más bajo de renta.

Las cuantías que los hogares con menores reciben de ayudas a familia e hijos son muy escasas y, a pesar de que algunas de estas prestaciones están focalizadas en colectivos de renta más baja (como las prestaciones por hijo a cargo), las cuantías y el volumen de recursos recibidos es más elevado en los tramos intermedios y altos de ingresos.

En cuanto a las características de los hogares, son las personas que viven en hogares de familia numerosa los que más se benefician de las prestaciones de familia e hijos (el único tipo de estructura del hogar que ha mejorado cobertura tras la crisis). Tienen también mayor papel en hogares con niños menores de 3 años. La diferencia de cobertura entre personas de nacionalidad española y extranjeros extracomunitarios en hogares con menores es reducida (4,9% y 7,2% respectivamente en 2016) y se ha reducido desde 2007. También ha aumentado la proporción de personas en hogares sin empleo o con baja intensidad de empleo que reciben este tipo de prestaciones.

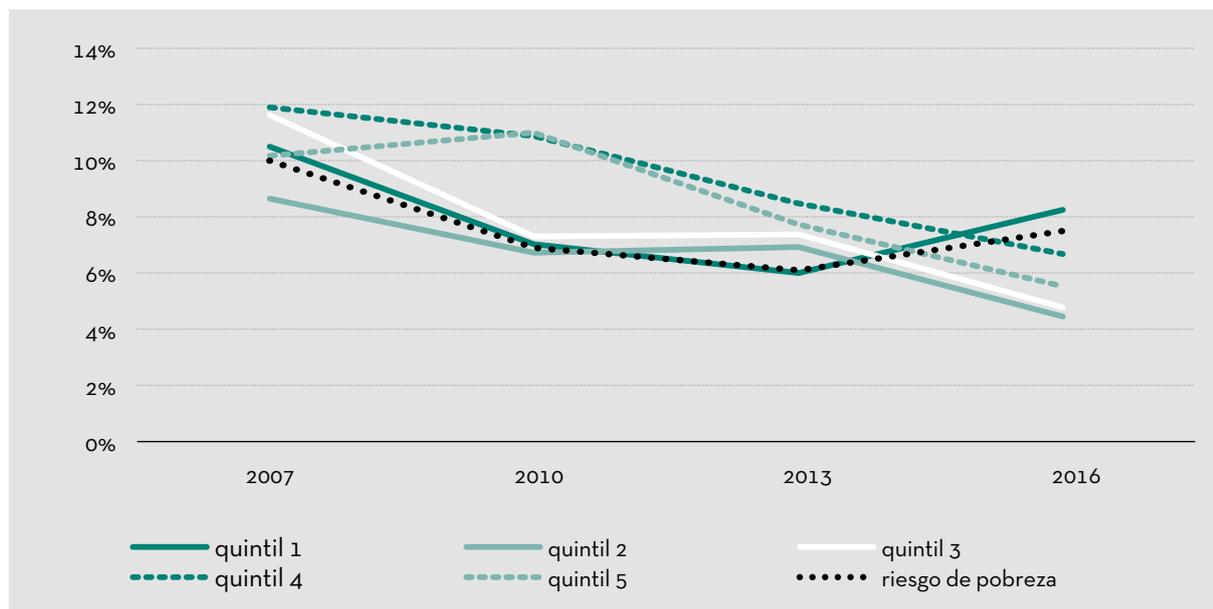
Como muestran las tasas de pobreza infantil, en nuestro país los hogares con menores han sufrido tradicionalmente situaciones de infraprotección en comparación con otros colectivos (en 2016, el

26,3% de las personas que viven en hogares con niños dependientes se encontraban en riesgo de pobreza, frente a un 16,8% de las que viven en hogares sin menores dependientes) y en los últimos diez años la situación de estos hogares ha empeorado. Sin embargo, la capacidad reductora de las transferencias públicas se ha mantenido inalterada (gráfico 4.18): la renta disponible de las familias apenas es sensible a las transferencias por familias/hijos y son más bien las prestaciones de carácter contributivo como las pensiones de jubilación y las prestaciones por desempleo las que tienen un mayor impacto en la reducción de la pobreza en estos hogares. Las prestaciones de desempleo consiguen una importante reducción del riesgo de pobreza especialmente en los hogares con niños que se acrecienta en los últimos años, pero no lo bastante como para compensar la pobreza asociada al desempleo en los hogares españoles.

#### 4.3.8.4. Deducciones fiscales en infancia y familia

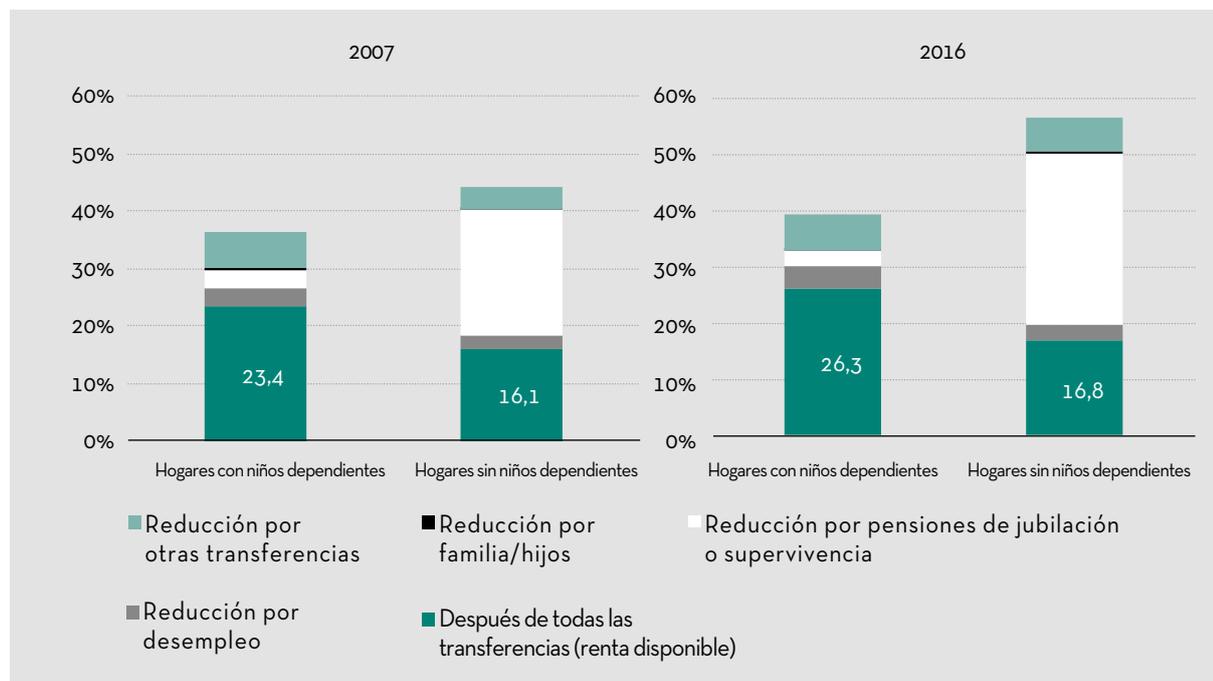
Otro canal para la protección de las familias con hijos es el tratamiento fiscal que se les proporciona, una vía que en España ha tenido mayor impulso que las políticas de ayuda directa. Así, el mínimo por descendiente se aplica a todos los contribuyentes (independientemente de su nivel de renta) que conviven con descendientes menores de 25 años (a excepción de los descendientes discapacitados para los que no existe límite de edad), y cuya renta anual no supera los 8.000 euros. Adicionalmente, existe un complejo y amplio entramado de deducciones orientadas a la infancia y la familia a nivel autonómico, con un nivel de cobertura bajo (solo el 14,5% de las declaraciones de la renta en la que se señala que hay algún hijo dependiente se beneficiaban de este tipo de deducciones). Dado que buena parte de los hogares en situación de pobreza están exentos de tributar por IRPF, estas desgravaciones no pueden tener un efecto relevante sobre la pobreza.

GRÁFICO 4.17. Porcentaje de personas que viven en hogares con niños dependientes que reciben una ayuda familiar según quintil de ingresos y riesgo de pobreza. 2007-2016



Fuente: Elaboración Elaboración Marí-Klose, Julià y Redondo (2019) a partir de datos ECV, INE.

GRÁFICO 4.18. Efecto de las transferencias en la reducción de la pobreza de las personas que viven en hogares con y sin niños dependientes. 2007-2016



Fuente: Elaboración Marí-Klose, Julià y Redondo (2019) a partir de datos ECV, INE.

## 4.4. Tendencias de desarrollo de las políticas sociales

El análisis del marco socio-económico e institucional de las políticas sociales del Estado de bienestar y del desarrollo concreto de las mismas durante el período de la crisis y la postcrisis nos ha puesto de manifiesto varios hechos: la importancia del modelo de régimen de bienestar español con sus inercias históricas, procesos de cambio y desequilibrios entre servicios y prestaciones y entre los diferentes tipos de políticas aplicadas; el condicionante que han supuesto las políticas de rescate financiero impuestas por la Troika a los países del Sur de Europa, en el caso de España cercanas a la intervención con un estricto control del déficit público; la relativa relevancia que ha tenido y tiene la europeización de las políticas sociales con su influencia cognitiva así como institucional a través de las políticas de convergencia en materia de sanidad, dependencia, rentas mínimas e inclusión social; la regresión que han sufrido las políticas sociales en el período de la crisis, sobre todo entre 2012 y 2014, con una posterior y lenta recuperación que no ha alcanzado los niveles de gasto de los años 2007-2009; el desigual rendimiento que ofrecen las políticas sociales desde la lógica de la inversión social, en parte procedentes de diseños pasados y en parte fruto de los compromisos financieros del presente y de los modos de gestión institucional.

En la salida de la crisis constatamos un Estado de bienestar más contenido y más debilitado en términos financieros y de rendimiento institucional. Pero, al mismo tiempo, un Estado de bienestar no desmantelado, pero radicalmente insuficiente para reducir las tasas de pobreza y crear un marco institucional eficaz en el que las políticas sociales generen al mismo tiempo efectos de inversión social, de mecanismo facilitador de la conciliación entre el trabajo, los cuidados y la promoción personal y de compensación de los desequilibrios existentes entre los déficit de ingresos y el acceso al empleo y los servicios esenciales.

Teniendo en cuenta esta situación este capítulo se plantea tres preguntas orientadas a promover el debate sobre el devenir inmediato del Estado de bienestar y la eficacia de las políticas sociales: a) en qué medida el régimen de bienestar español se apoya en una visión de solidaridad intergeneracional; b) cuál es la opinión de los españoles sobre tal solidaridad y cómo en concreto estos valoran el papel del Estado de bienestar como garante de derechos sociales; c) si es posible financiar y con qué tipo de ingresos un Estado de bienestar que responda con eficacia tanto a los riesgos tradicionales (ámbito de la protección por desempleo, jubilación y salud), como a los nuevos riesgos asociados a las situaciones de dependencia, cuidados y educación infantil, conciliación de la vida laboral y familiar, y discriminación por razones de género, etnia o condición de extranjero.

### 4.4.1. La construcción de la solidaridad intergeneracional y sus actores: familias, estado y sociedad civil<sup>(41)</sup>

Las políticas sociales dependen no solo de condicionantes sociodemográficos y económicos, sino también, y en no escasa medida, de factores ideológicos (Walker 2002), es decir, cómo se concibe en la arena política la naturaleza y contenidos del pacto entre generaciones, de si importa la solidaridad intergeneracional (SI), y ello se traduce en un marco determinado de actitudes y prácticas so-

(41) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 6.8. *La solidaridad intergeneracional (SI)*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo6](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo6).

ciales, así como en compromisos por parte de las instituciones públicas y privadas (Roussel 1995; Goerres y Tepe 2010).

La SI entraña al mismo tiempo consenso político, pacto social, acuerdos tácitos entre generaciones, pero también disensos y desacuerdos, cuando no conflictos, tanto en el seno de los hogares (quién cuida), como en el Estado (cómo conciliar intereses generacionales entre niños y jóvenes en formación, ocupados y jubilados) y en el conjunto de la sociedad civil (cómo se reconocen las generaciones y transmiten sus saberes y memorias).

La crisis económica y financiera que se hace manifiesta en 2008 ha ampliado y reforzado la solidaridad familiar, a la vez que las políticas públicas han ajustado a la baja sus compromisos y recursos en un contexto, como es en particular el caso español, de precaria integración laboral juvenil, elevadas tasas de pobreza infantil y, en general, de creciente desigualdad social, todo lo cual tiende a minar los mecanismos de solidaridad intergeneracional. No en vano al debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones la agenda pública ha incorporado el de la lucha contra la pobreza infantil, la inserción laboral de los jóvenes y la permanencia en el mercado de trabajo de trabajadores mayores con bajas cualificaciones.

Si el debate sobre la SI tuvo una gran importancia antes de finales del siglo XX (Walker, Guillemard y Alber 1993; Walker 1996), en la actualidad la aceleración de los cambios sociodemográficos, la globalización, la crisis financiera y su impacto en los mercados de trabajo y en los sistemas de protección social, han relanzado el debate sobre qué prácticas familiares, qué políticas sociales y qué actitudes y comportamientos colectivos pueden hacer posible una SI sostenible y equitativa a largo plazo (Guillemard 2000).

De manera tentativa podemos definir la SI como el conjunto de prácticas y recursos materiales y simbó-

licos, públicos y privados que moviliza una sociedad para garantizar la transición entre generaciones en el ámbito familiar y a nivel general de la sociedad, es decir, en los ámbitos micro y macrosocial.

Esta solidaridad se materializa en obligaciones recíprocas, prestaciones sociales y reconocimientos mutuos. La SI implica una suerte de reciprocidad que, a nivel institucional, adopta la forma de prestaciones sociales y programas categoriales y generales orientados a reforzar dicha solidaridad y, a nivel microsociedad, incluye las variadas prácticas que combinan obligaciones, afectos y compromisos en el seno de los diferentes tipos de familias. A este doble nivel se suma desde hace años un tercer nivel societario o transversal, que ya existía, pero que en la actualidad ha adquirido importancia, dirigido a promover el reconocimiento mutuo entre generaciones y al impulso de la transmisión de saberes y valores rompiendo, así, la rigidez convencional existente entre las edades que es, de manera creciente, sustituida por visiones integradoras de todas las edades.

Sostenemos aquí, en base a la amplia literatura existente (por ejemplo, Goerres y Tepe 2010; Walker 2002 y 2005; Daatland y Lowenstein 2005) que la SI se refuerza cuando se complementan las políticas de inversión en infancia, las políticas de inserción laboral juvenil y las políticas de apoyo a las personas mayores frágiles y dependientes, del mismo modo que la SI se consolida cuando se refuerzan de manera paralela los compromisos equitativos en el seno de las familias y las políticas públicas de conciliación, servicios de apoyo y prestaciones sociales por hijo a cargo y garantía de las pensiones, junto a políticas de transmisión de conocimiento entre generaciones.

Tal como nos confirma el análisis de la siguiente sección, en base al análisis de la opinión pública española, la SI se desarrolla en diferentes ámbitos institucionales y sociales y adopta formas variadas en las que intervienen básicamente tres realidades

sociales: los cuidados informales y apoyos familiares en su más amplio sentido, las prestaciones y servicios del Estado de bienestar y los intercambios de saberes y culturas entre las generaciones que conviven en una sociedad. En sentido parecido la SI es como un contrato social implícito mediante el cual la convivencia y sustitución entre generaciones opera a través de un reparto de costes y beneficios de muy amplio rango que gestiona y concilia la inversión y cuidados de los niños, la formación e integración de los jóvenes en el mercado de trabajo y en la sociedad, la estabilidad social y laboral de las personas ocupadas y el apoyo a las generaciones que sustituyen la ocupación cuando se jubilan por nuevas formas de trabajo, cuidados y actividades de ocio, consumo e intercambio cultural.

Este contrato implícito no se desarrolla de manera funcional y estable, sino que está atravesado por los inevitables conflictos de clase, género y etnia, así como por el permanente cambio de la estructura económica, social y cultural de una sociedad. La SI es a la vez cohesiva y conflictiva ya que, por ejemplo, los cuidados recaen sobre todo en las mujeres, no todos los niños cuentan con los apoyos necesarios para el desarrollo de sus capacidades, no todos los que quieren trabajar pueden hacerlo (sea por razón de incapacidad física o psíquica, por falta de cualificación, por reestructuración de un sector productivo o por una demanda de empleo insuficiente) y, finalmente, no todos disfrutan de una jubilación sin preocupaciones, bien porque la cuantía de una pensión no es suficiente para salir de la situación de pobreza, o bien porque no pueden acceder a cuidados por razón de dependencia funcional. Es por ello que la materialización de la lógica de la SI se desarrolla, según nuestra perspectiva, en una tensión permanente entre la aspiración a la cohesión social y la integración de las generaciones en una sociedad y las inevitables fracturas y desigualdades sociales que atraviesan la vida social y el tiempo generacional.

La SI evoluciona al ritmo del cambio de la estructura de una sociedad. Esto quiere decir que la perspec-

tiva histórica es fundamental para comprender por qué la SI del presente se ancla en el pasado y en sus inercias sociales y culturales (por ejemplo, en el desigual reparto de los cuidados, en la consideración paternalista de los niños o en los prejuicios existentes sobre las personas en edad proveyta). Cuando hablamos de que en una sociedad conviven varias generaciones hablamos de historia de las generaciones. Baste pensar, por ejemplo, en el hecho de que actualmente conviven en España generaciones que han pasado por experiencias políticas tan dispares como haber vivido en una dictadura durante la década de los años veinte del siglo XX, en la II República, en una larga dictadura de cuatro décadas y en una democracia que dura ya cuatro décadas; generaciones que vivieron parte de su existencia bajo condiciones de intensas carencias materiales, mientras otras, las más recientes, han accedido a formas variadas de consumo; unas generaciones han carecido de las oportunidades educativas y culturales mientras otras han contado con amplia oferta educativa accesible.

La construcción de la SI se estructura en torno a tres actores: la familia, el Estado de bienestar y la sociedad civil. Tres actores que han sufrido grandes cambios en las últimas cuatro décadas como consecuencia de transformaciones en la estructura sociodemográfica, en los valores, el mercado de trabajo y en las formas de vida y consumo.

El estado es un entramado institucional que media entre los hogares, el mercado de trabajo y la estructura social en general. Sus políticas combinan la conservación de lo que existe (los cuidados como un problema familiar e individual) con la asunción de nuevas demandas (conciliación, atención a la dependencia) y, en ocasiones, se anticipa a la demanda social mediante la innovación institucional y la cooperación entre administraciones de diferente nivel y las organizaciones cívicas para dar respuesta a nuevas contingencias sociales. Esta función de mediación institucional ha sufrido en las últimas décadas un cuestionamiento ideológico en favor de

soluciones más ligadas al mercado o a la propia sociedad civil. En realidad, el intervencionismo estatal se ha fortalecido en el ámbito económico-financiero y de los mercados de trabajo en detrimento de las políticas sociales de redistribución e inversión social. Ello ha supuesto que las políticas transversales, como es el caso de las políticas y programas para todas las edades, no tengan el peso, la relevancia y visibilidad que deberían tener. Otras políticas transversales sí lo están logrando como es el caso de las políticas de conciliación de la vida laboral y de cuidados o la igualdad de género.

En el caso concreto del desarrollo de las políticas para todas las edades, la sociedad civil, a través de sus organizaciones cívicas, tiene como objetivo superar las limitaciones de estas políticas que no acaban de cristalizar, explicitando su necesidad social e institucional y concretando demandas que hagan posible la transmisión intergeneracional de saberes y culturas. Pero su complejidad es tal que la sociedad civil por sí sola solo podrá dar un impulso a esta visión de la SI y será necesaria la intervención del estado.

La familia, como institución que asume el grueso de los cuidados informales de una sociedad y la educación infantil, se encuentra en una fase de cambio profundo, tanto cultural y valorativo como funcional. Los cuidados bajo responsabilidad y ejecución femenina se están transformando lentamente. Los cuidados y su reparto siguen siendo centrales en la actividad de los hogares pero en la actualidad están vertebrados por los compromisos y afectos, no solo por el deber; también vertebrados por la intervención de varias generaciones, desde bisnietos a bisabuelos pasando por abuelas y padres. Un avance social importante es que los cuidados son hoy más visibles socialmente, lo que ha permitido su creciente valoración social como trabajo no remunerado y una socialización parcial de los mismos a través de las políticas de conciliación y la importancia creciente de las prestaciones por hijo a cargo. Como señalábamos en el capítulo

2 de este VIII Informe el desafío de los cambios demográficos que esencialmente se traduce en una mayor inversión en los cuidados representa una oportunidad para avanzar en términos de equidad democrática y bienestar cotidiano. Las políticas sociales en España tienen aún mucho recorrido por delante: el déficit en inversión en infancia y en la lucha contra la pobreza infantil son retos de primera magnitud en la construcción de una sólida SI.

Finalmente, el desarrollo del reconocimiento entre generaciones recae, sobre todo, no en exclusiva, en el campo de la sociedad civil, sobre todo en la organizada. Estamos en una fase inicial de su desarrollo, por lo que en la actualidad no tiene una visibilidad y reconocimiento suficientes. Las políticas de envejecimiento activo destacan la importancia de la transmisión de saberes, memorias y culturas. El papel de las personas jubiladas, abuelos y abuelas en el apoyo a los nietos y jóvenes a través de los cuidados, apoyos educativos y transmisión de saberes, es también creciente. El debate sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones está siendo una oportunidad para poner en valor social la SI.

El papel e incidencia de estos tres actores de la SI, familia, estado y sociedad civil, varía en función del régimen de bienestar. Aquí destacamos sobre todo las dinámicas comunes entre los países de la UE que forman parte del simbólico modelo social europeo.

Así, en el ámbito de la SI familiar destaca cómo en los países con una mayor provisión de servicios y prestaciones sociales públicas los padres y los hijos se ayudan más y los hijos tienen que proveer menos ayuda financiera a los padres. La coresidencia es más importante en los países del Sur de Europa que en los países nórdicos y septentrionales, donde prima el apoyo financiero de los padres a los hijos. La crisis financiera y económica en España ha supuesto que las pensiones de las personas mayores hayan tenido un papel crucial en los hogares jóvenes que han perdido sus empleos y que afrontan deudas

hipotecarias. La evidencia constata que los servicios educativos (guarderías) y sociales (centros de día, servicios comunitarios de apoyo, teleasistencia) son complementarios de los cuidados informales, muchos de ellos prestados de manera gratuita por padres y abuelos; juntos forman un puzle de prestaciones y apoyos que contribuye a la SI.

En cuanto a la contribución de las políticas públicas a la SI hay que destacar la centralidad de las políticas sociales dirigidas a apoyar los cuidados infantiles y educación temprana en casi la totalidad de todos los países de la UE. En este sentido ya exploramos en el capítulo 2 de este VIII Informe la creciente demanda de los apoyos institucionalizados de cero a tres años. También la importancia que han adquirido las políticas dirigidas a promover el empleo de las mujeres mejorando la conciliación con la vida personal, social y los cuidados y, no menos importante, los programas de apoyo a las personas frágiles por razón de su pobreza, soledad o dependencia funcional. La puesta en marcha de sistemas de renta mínima en los diferentes países del modelo social europeo, la universalización de la sanidad y de los cuidados de larga duración o atención a la dependencia son políticas que refuerzan los derechos sociales, la ciudadanía social y, en consecuencia, la cohesión social y la SI. En el mismo sentido hay que destacar la prevención y la detección temprana de las situaciones de dependencia y fragilidad como una vía de creación de bienestar (consideremos, por ejemplo, la prevención del Alzheimer y de la enfermedad mental en general) o la organización de cadenas públicas y privadas de cuidados.

Finalmente, en relación con la SI promovida a través de la sociedad civil organizada la evidencia existente en el modelo social europeo nos muestra los avances que se están produciendo en cuanto a envejecimiento activo, participación social de las personas de edad, el aumento de los nexos e intercambios culturales entre generaciones o el potente desarrollo de las organizaciones de perso-

nas mayores y de varias generaciones. Desarrollos que favorecen actitudes y miradas positivas entre generaciones y alejan el fantasma del comensalismo y guerra entre generaciones.

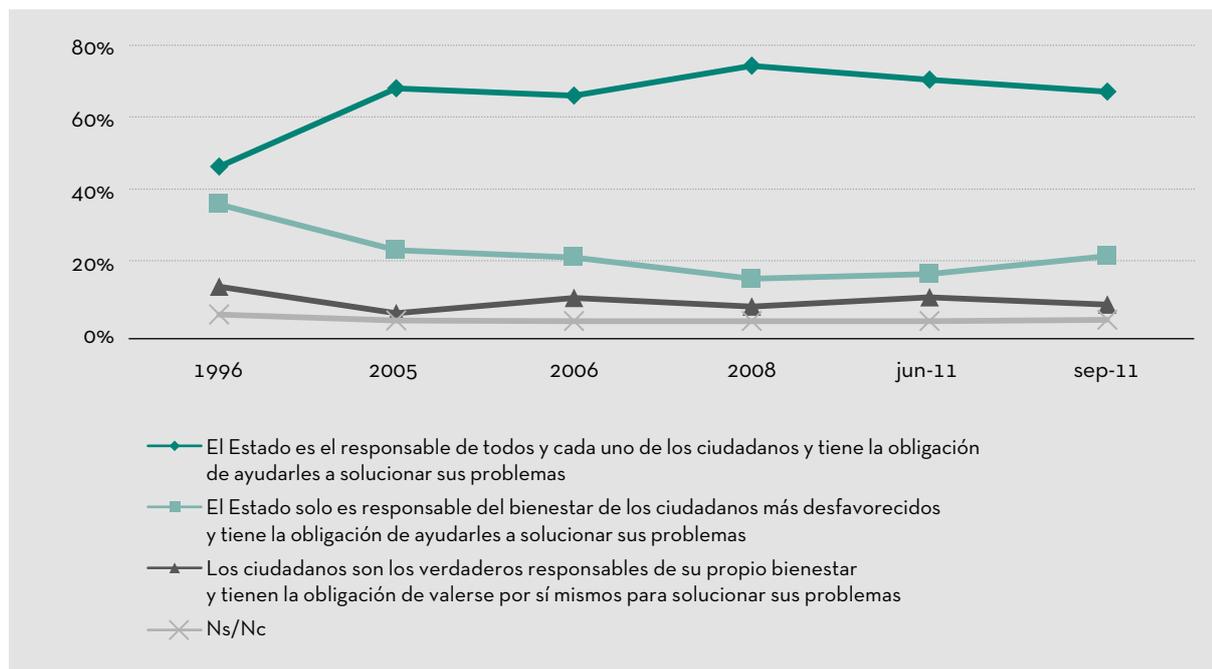
¿Qué futuro probable y deseable tiene la SI en las próximas décadas? La respuesta al interrogante no es sencilla, pero cabe decir que la SI probable, a la luz de los cambios acaecidos en las tres últimas décadas en el seno de los hogares, en las políticas públicas y en la sociedad civil, seguirá basándose, como a continuación veremos, más por el peso histórico y de presente del contrato implícito intergeneracional que por la guerra o conflictos entre generaciones, más por la complementariedad entre los esfuerzos de cohesión entre los diferentes actores sociales e institucionales en pro de la SI que por la dejación a la suerte de cada ciudadano de su propia responsabilidad y devenir. La SI deseable es aquella que favorece el reforzamiento de la interrelación y complementariedad de las esferas de bienestar que aquí hemos considerado: hogares, administraciones públicas y sociedad civil organizada, creando circuitos virtuosos entre todas estas esferas bajo el compromiso de que la solidaridad entre generaciones también implica la reducción de las desigualdades sociales y las situaciones de exclusión y fragilidad social.

#### 4.4.2. La legitimidad de las políticas sociales antes, después de la crisis y más allá<sup>(42)</sup>

La solidaridad intergeneracional se materializa en pactos implícitos o explícitos. En lo que se refiere

<sup>(42)</sup> Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.5. *En lo bueno y en lo malo: las opiniones de los españoles hacia las políticas sociales durante la crisis y más allá.* [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

GRÁFICO 4.19. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?



Fuente: Elaboración Del Pino y Calzada (2019) a partir de datos CIS.

al Estado de bienestar, trabajadores y empresarios, mediados por el Estado, establecen sus compromisos de financiación de la protección social en un marco amplio de acuerdos salariales y de productividad. La quiebra de este pacto tendría efectos fundamentales sobre la forma en la que organizamos los programas de bienestar, y un cambio económico tan intenso como la última crisis podría haber generado fracturas en el mismo.

En esta sección se destaca cómo, en general, antes y durante la crisis económica se ha mantenido un amplio apoyo a las políticas sociales y el Estado de bienestar, y después explicaremos por qué el pacto intergeneracional se ha mantenido y nada indica que se debilitará de manera catastrófica.

Desde los primeros años 90 del pasado siglo las encuestas comparadas sitúan a los españoles entre los europeos más favorables a la intervención del Estado de bienestar. Los españoles prefieren un estado que intervenga en la economía de

forma amplia: no solo proporcionando servicios fundamentales como sanidad o educación, sino también actuando como gran regulador de los mercados y la economía. Tanto en 1996 como en 2006, más de un 80% de los españoles estaban «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con que el Estado debía financiar proyectos que creasen puestos de trabajo; subvencionar a la industria para que desarrolle nuevos productos y tecnologías; y apoyar a las industrias en declive (ISSP, 1996; 2006<sup>(43)</sup>). Casi roza el 100% a la pregunta de si debe ser responsabilidad del Estado proporcionar sanidad para los enfermos (98% a favor); un nivel de vida digno a los mayores (99% a favor) o un nivel de vida digno a los desempleados (93% a

(43) Encuesta internacional “The Role of Government”, traducido al castellano como “Los ciudadanos y el Estado”. España participó en las oleadas 3, 4 y 5 (1996, 2006, 2016) de la misma. Datos accesibles en [www.issp.org](http://www.issp.org) (para todos los países participantes) y en [www.cis.es](http://www.cis.es) (datos de España).

favor) (European Social Survey - ESS). En concreto, en España alrededor de un 70% de la población consideraba en 2011 que «el Estado debía ser el responsable del bienestar de todos los ciudadanos», frente a un 30% que pensaba que «el Estado debería ser responsable únicamente del bienestar de los más desfavorecidos» o que «los propios ciudadanos son los únicos responsables de su bienestar» (gráfico 4.19). Además, desde 1985 a 2008, entre un 70 y un 85% de los españoles manifestaba su oposición al recorte del gasto en sanidad, pensiones, educación y desempleo. Las políticas sociales en España han ido ganando partidarios a medida que se desarrollaban, se expandían y se integraban en un sistema de bienestar coherente (Del Pino *et al.* 2011).

Al menos hasta 2008, podía afirmarse que las actitudes de los españoles hacia el EB presentaban cierta convergencia con las de otros ciudadanos europeos en cuanto a la preferencia por un modelo de corte universal, el masivo apoyo a los principales programas de bienestar, la amplia oposición a los recortes de gasto y la satisfacción con el funcionamiento de los programas de sanidad, educación y pensiones. Las diferencias radicaban en que los españoles se mostraban más críticos que la media de los europeos con la

protección por desempleo y con el impacto de la política social sobre la pobreza y la desigualdad, lo que parece reflejar el incompleto desarrollo de los programas de rentas mínimas y el desempleo que sufre nuestro país de forma crónica (Calzada y Del Pino 2013). Otra diferencia entre España y los países continentales y nórdicos tenía que ver con la menor «conciencia fiscal», como analizaremos en la siguiente sección, que profundiza en cuáles son los componentes normativos de nuestro sistema de valores. Además, también se mostraban mucho más críticos respecto a la extensión del fraude fiscal.

¿Qué efectos ha tenido la larga crisis en la legitimidad del Estado de bienestar y en sus políticas sociales? Como se ve en la tabla 4.9, en 2016, igual que en años anteriores, la inmensa mayoría de los españoles consideraba que el Estado debía ser responsable de proveer muchos servicios de bienestar, garantizar rentas y actuar como controlador de la economía. Entre 2006 y 2016, crisis mediante, apenas se ha modificado la idea que tienen los españoles sobre cuáles deben ser las responsabilidades del Estado y, de hecho, si miramos más atrás vemos que la preferencia por una intervención estatal amplia apenas ha variado desde los años 90.

TABLA 4.9. ¿Cuáles deben ser las responsabilidades del Gobierno?

Sí, sin ninguna duda + Probablemente sí	1996	2006	2016
Crear un puesto de trabajo para todo aquel que lo demanda	78 (59)	80 (42)	79 (44)
Ofrecer asistencia sanitaria para todos	98 (80)	96 (75)	93 (72)
Asegurar pensiones dignas para los ancianos	98 (78)	99 (78)	98 (80)
Prestar a la industria el apoyo que necesite para su desarrollo	91 (61)	89 (44)	89 (46)
Asegurar un subsidio digno a los parados	90 (57)	89 (48)	94 (59)
Reducir las diferencias de ingresos entre ricos y pobres	86 (54)	83 (48)	86 (58)
Ofrecer becas a estudiantes universitarios procedentes de familias con pocos ingresos	97 (74)	96 (69)	96 (74)
Facilitar una vivienda digna a las familias con pocos ingresos	96 (68)	94 (60)	93 (60)

Porcentaje de entrevistados que respondió «Sí, sin ninguna duda» o «probablemente sí». Entre paréntesis: % de entrevistados que respondió «Sí, sin ninguna duda».

Fuente: ISSP «The Role of Government», 1996, 2006, 2016. La pregunta se formulaba así: «En términos generales, considera Usted que debería o no debería ser responsabilidad del Gobierno...».

**TABLA 4.10. «El Estado debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles del ingresos». 2002-2016**

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Muy de acuerdo	31,1	27,3	33,8	27,5	32,4	35,1	49,6	38,5
De acuerdo	48,3	52,4	49,6	52,4	48,4	48,4	36,3	45,3
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	14,1	12,5	9,9	12,9	11,3	9,8	8,2	8,8
En desacuerdo	5,7	6,6	5,7	6,2	6,7	6,1	4,7	5,8
Muy en desacuerdo	0,8	1,1	1,0	1,1	1,0	0,7	1,2	1,6

Pregunta: Dígame, por favor, hasta qué punto está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: «El Gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos». Datos ponderados.

Fuente: Elaboración Del Pino y Calzada (2019) con datos de la ESS.

El cambio más importante que se aprecia, si se compara las opiniones antes y después de la crisis, es un refuerzo de las demandas para que el Estado reduzca las diferencias entre ricos y pobres y proteja a los parados. El porcentaje que cree que «sin ninguna duda» estas cuestiones son responsabilidad del Gobierno aumentó 10 puntos entre 2006 y 2016, hasta rozar el 60%. Si sumamos a quienes respondieron «probablemente sí» nos encontramos con un apoyo de cerca del 90% a que el Estado intervenga en estos temas. Los recortes realizados durante la crisis no han minado la preferencia de los españoles por un Estado ampliamente interventor en lo económico.

Que la crisis generó un refuerzo en el apoyo popular a la intervención del Estado se confirma también con los datos de la Encuesta Social Europea (ESS, tal como se puede ver en la tabla 4.10).

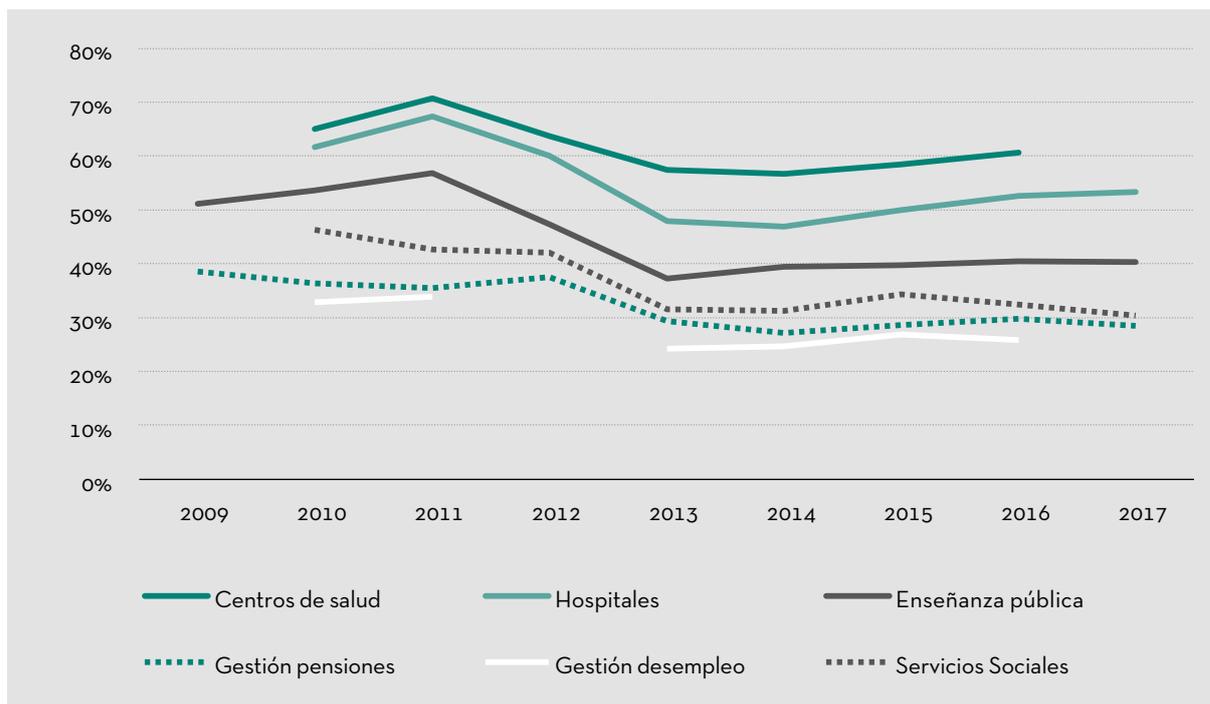
La crisis no ha hecho a la gente más propensa a aceptar la lógica distributiva del mercado, sino más bien todo lo contrario, se ha trasladado en una mayor demanda al Estado para que actúe como redistribuidor de los recursos que el mercado no sabe repartir con justicia. Esta tendencia no es solo española. La idea de que las grandes diferencias de ingresos son necesarias cayó entre 2008 y 2016 en prácticamente todos los países europeos, muy especialmente en los más azotados por la crisis. Los porcentajes de acuerdo en 2016 fue-

ron del 30% en Portugal; 44% en Francia; 43% en Noruega; 47% en Suiza; 45% en Bélgica; 51% en Alemania; 53% en Gran Bretaña (Encuesta Social Europea 2008 y 2016).

Los estudios de opinión muestran cómo en España los ciudadanos no consideran que la inversión en gasto social sea una política despilfarradora ni que esta sea una de las causas fundamentales de la crisis financiera. (Calzada y Del Pino 2013; Del Pino y Ramos 2018). Desde 1985 y hasta los primeros años de la crisis, entre un 50 y un 60% de la población respondía que los recursos dedicados a sanidad, educación o pensiones eran pocos, a pesar de que el gasto no había dejado de crecer en todo el período. Este porcentaje decreció hasta el 40% en 2009 y 2010 a la par que aumentaba el de los ciudadanos que pensaba que tales recursos eran los justos. La bonanza económica de los años anteriores, unida a la inversión sostenida en las partidas sociales, parece explicar esta mayor satisfacción con el nivel de gasto que observamos en 2009-2010. No es real el mito del ciudadano «voraz», nunca contento con los servicios públicos y con un nivel de exigencia siempre creciente.

La llegada de la crisis rompe la tendencia a una mayor satisfacción con el nivel de gasto social. Entre 2011 y 2012, años de mayores recortes en el gasto social, el porcentaje de gente que cree

GRÁFICO 4.20. Satisfacción con el funcionamiento de los servicios públicos. 2009-2017



Fuente: Elaboración Del Pino y Calzada (2019) a partir de datos CIS.

que se gasta poco en las partidas sociales emprende un nuevo ascenso, alcanzando en 2014 casi el 70% en sanidad, educación y pensiones y cerca del 60% en protección por desempleo. Entre 2014 y 2018 se constata una cierta estabilidad en estas actitudes. En resumen, los ciudadanos no han abrazado la teoría del estado despilfarrador que financia en exceso prestaciones que no nos podemos permitir, sino todo lo contrario.

El apoyo al gasto social debe contrastarse con el juicio o satisfacción que merecen a los ciudadanos los servicios y prestaciones. Tal como se ve en el gráfico 4.20 dicha satisfacción se redujo durante los años más intensos de la crisis económica para elevarse recientemente aunque no a los niveles previos a la crisis.

La caída en satisfacción que se aprecia desde 2011 hasta 2014 reflejaría tanto una percepción

de deterioro de los servicios públicos mismos (derivado de los recortes) como una gran preocupación por lo que va a pasar con ellos si la escasez de fondos no se remedia. Siguiendo este argumento, el repunte en satisfacción que se produce desde 2015 (excepto en los servicios sociales) tiene que ver con una percepción de que las cosas funcionan mejor y, además, con un aumento de la tranquilidad respecto al futuro del sistema de bienestar. Quizá uno de los datos más interesantes que reseñar durante la crisis ha sido lo que podríamos denominar la disminución de la conciencia fiscal, es decir, de la disposición a pagar los impuestos que son necesarios para financiar las políticas del bienestar, aspecto sobre el que profundizaremos en el capítulo 5 de este VIII Informe.

La disminución de la valoración se extiende también a los funcionarios públicos, aunque en bastante menor medida. Un 33% cree que «bastantes»

funcionarios públicos están implicados en casos de corrupción, y un 12% dice que lo están «casi todos». Aunque no llega al nivel de desconfianza en los políticos, no deja de ser preocupante el desprestigio de la función pública entre casi la mitad de los españoles. La desconfianza en los funcionarios es un estereotipo que poco tiene que ver con la experiencia directa de los usuarios (Del Pino, Calzada y Díaz-Pulido 2016), así que solo puede ser achacable al tenso clima político de los últimos años.

¿Se ha producido una desafección hacia el Estado de bienestar por parte de la población española y, en particular, por parte de los jóvenes, que es uno de los colectivos peor protegidos por las políticas sociales? Por otro lado, se teme que haya crecido el rechazo a pagar impuestos entre los grandes financiadores del sistema: las clases medias, que se han podido sentir «traicionadas» por el Estado al afrontar la situación sin ayudas sociales directas y con subidas impositivas.

Suele afirmarse que las crisis agrandan la brecha entre las opiniones sobre el gasto público de las distintas clases sociales. Mientras entre las clases bajas aumenta la creencia de que el Estado debería gastar más en políticas sociales porque sus necesidades de protección han aumentado, entre las clases medias ocurre lo contrario: tienen que hacer frente a la crisis sin políticas que les ayuden directamente, con lo que empiezan a considerar que el Estado gasta demasiado.

Para apreciar la magnitud de esta polarización actitudinal y fusionando quince encuestas del CIS realizadas entre 1985 y 2015 en las que se pedía a los entrevistados que valorasen el gasto en distintas políticas públicas (demasiado, el justo, demasiado poco), y utilizando el nivel educativo como aproximación de la posición socioeconómica de los individuos se llega a la conclusión de que, en general, las opiniones sobre el gasto social de las personas con estudios bajos, medios y altos se han movido de forma muy similar a lo largo de los años de crisis. Hay cambios a lo largo del tiempo pero no polarización.

El apoyo al Estado de bienestar y a la necesidad, matizada, de generar impuestos suficientes para financiar las políticas sociales también se confirma cuando se valoran en función de las necesidades de los diferentes colectivos sociales. Así, la investigación social confirma que no existe guerra de generaciones, que tanto jóvenes como personas mayores se contemplan en un marco de solidaridad y reciprocidad. La información disponible nos confirma que existe poco autointerés y bastante solidaridad intergeneracional o, lo que es lo mismo, una postura favorable a redistribuir hacia quien se percibe como más necesitado. Esta afirmación se refleja en buena medida en la tabla 4.11.

En conclusión, los españoles son hoy tan partidarios (o más) de la intervención estatal como lo

**TABLA 4.11. Los ciudadanos ante la disyuntiva de gastar más en educación o en pensiones, por grupos de edad. 2014. (%)**

	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	64+	Total
Educación	69	57	51	47	38	39	48
Pensiones	6	10	16	14	14	14	13
Por igual (espontánea)	25	33	33	39	48	47	39
Total	100	100	100	100	100	100	100

Pregunta: «Ahora le preguntaré sobre las cosas que el Gobierno puede hacer para ayudar a la gente. Le voy a presentar una situación complicada. Imagine que el Gobierno debe decidir si en 2014 destina dinero a mejorar la educación o a mejorar las pensiones. ¿Usted que preferiría?».

Fuente: Elaboración Del Pino y Calzada (2019) con datos del proyecto «Pensions and Education».

eran antes de 2008. En 2016 una inmensa mayoría (más del 80%) afirmaba que el Estado debía ser responsable de crear puestos de trabajo para todos, apoyar a las empresas y reducir las diferencias entre ricos y pobres. En este mismo año, más del 90% pensaba que era responsable de garantizar sanidad, pensiones, protección frente al desempleo, becas y vivienda. Mientras la confianza en el Estado como distribuidor/gestor se ha mantenido, la depositada en los mecanismos de mercado ha corrido peor suerte. La pequeña mayoría (53%) que en 2006 pensaba que «las diferencias grandes de ingresos son aceptables para recompensar el distinto talento y esfuerzo» se ha transformado 10 años después en una minoría del 27%.

Los ciudadanos no consideran creíble el discurso sobre el «excesivo» gasto social. Durante la crisis creció el porcentaje de ciudadanos que evaluaba el gasto destinado a las partidas de bienestar como «demasiado poco», llegando a ser casi del 70% (un máximo histórico). Parece que la gente está esperando a ver si los prometidos aumentos de gasto social realmente se realizan y mantienen en el tiempo y logran efectos.

La satisfacción con los servicios públicos, que se desplomó desde 2011, está mejorando en lo que respecta a la asistencia sanitaria y está estable en educación, pensiones o desempleo, pero no se ha vuelto a los niveles de satisfacción previos a la crisis pero la tendencia parece ser a mejorar tímidamente.

En definitiva, la hipótesis de que las crisis traen un desgaste en el apoyo al Estado de bienestar no se verifica para el caso español. Más que antes se pide al Estado que intervenga para conseguir una sociedad más igualitaria, para garantizar el derecho a la salud o a la educación y para protegernos de la pérdida de ingresos derivada de situaciones de vejez, enfermedad o desempleo.

#### 4.4.3. El compromiso fiscal con las políticas sociales<sup>(44)</sup>

La financiación del Estado de bienestar depende decisivamente de los servicios que se quieran cubrir, de los derechos que se pretenden garantizar y de los instrumentos de intervención que se quieran emplear, que son múltiples y variados. En teoría, una vez determinados los gastos que se quieren afrontar, habría que intentar responder a algunas preguntas determinantes en la vertiente de financiación: ¿qué instrumentos debemos elegir? ¿Alternativas radicales poco viables o ajustes puntuales más susceptibles de llevarse a cabo? ¿Habría que poner en marcha una reforma fiscal de carácter general o, más bien, aplicar propuestas parciales, en línea con lo que se han llamado las «reformas silenciosas» (con frecuencia canalizadas a través de la normativa presupuestaria)?

En cualquier caso, a pesar de sus contenidos técnicos, el problema de la financiación del Estado de bienestar es esencialmente político: ¿cómo llevar a la opinión de la gente las mejores soluciones evitando planteamientos demagógicos? ¿Cómo recordar que el pago de los impuestos es requisito *sine qua non* para financiar los servicios públicos? ¿Cómo convencer a los ciudadanos de que solo aumentando intensamente la presión fiscal a los ricos no está garantizada la obtención de los recursos necesarios? ¿Cómo defender la imposición sobre las herencias como uno de los medios de conseguir una cierta igualdad de oportunidades? ¿Cómo hacer entender que, a pesar de sus problemas, el IRPF es el impuesto redistributivo por excelencia, en el que se aplica el principio de capacidad de pago y el que hace más visible nues-

(44) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 4.12. *La financiación del Estado de bienestar en España: comparación con otros países europeos*. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

tra condición de ciudadanos? ¿Cómo asegurar un efecto igualador del sistema fiscal?

Aunque se demande al sistema fiscal un efecto claro sobre la distribución de la renta, su incidencia efectiva estará muy condicionada por el marco general normativo de los mercados. Además de actuaciones sobre los servicios públicos y los ingresos para conseguir sociedades más inclusivas, es preciso actuar sobre dicho marco normativo con la finalidad de conseguir una distribución de la renta más equilibrada en los mercados; no se puede confiar en que el sistema fiscal por sí solo pueda corregir las grandes desigualdades del mercado, sino que deben tenerse en cuenta las actuaciones reguladoras del Estado, las que han venido a denominarse «políticas predistributivas», además de las reformas de los gastos e ingresos públicos.

Pero, más allá de las reformas normativas concretas, la educación fiscal, la información cualificada y el convencimiento de los ciudadanos y de los políticos en sus tareas legislativas reformadoras son los factores clave para emprender una reforma en profundidad de cualquier sistema fiscal.

Cuando se habla de financiación de los servicios y prestaciones sociales y se introducen las cuestiones de fiscalidad, inevitablemente el debate se traslada al ámbito de los gastos y servicios que deben financiarse. ¿Están bien atendidas las necesidades sociales? ¿Son suficientes los recursos disponibles? ¿Se gestionan adecuadamente los servicios públicos? ¿Está garantizado el empleo de los recursos desde una perspectiva de eficiencia? ¿Se asegura el principio de equidad? Con frecuencia, se suele manifestar una cierta crítica a la actuación del sector público y a la recaudación de más ingresos, como consecuencia de la falta de confianza en los decisores políticos.

Paradójicamente, en los más diversos ámbitos de la actividad pública se demandan crecientes recursos para atender de forma adecuada los ser-

vicios y prestaciones sociales. Es cierto que los recortes asociados a la crisis económica han llevado a muchos ciudadanos a demandar en la calle la recuperación de los servicios y una cobertura mayor y mejor de las necesidades sociales. Desde una perspectiva territorial, todas las comunidades autónomas demandan más recursos para hacer frente a sus gastos y a su situación de endeudamiento asociada a la crisis. Y también los funcionarios públicos o los policías demandan mayores retribuciones.

Por el contrario, frente a la demanda de mayores y mejores gastos, pocos asumen la necesidad de incrementar los ingresos públicos; el mensaje más extendido en las sociedades europeas es, más bien, el de la necesidad de recortar los impuestos.

La desconfianza en el sector público, especialmente desde posiciones conservadoras, en ocasiones lleva a la adopción de una estrategia de disminución de servicios y prestaciones. No hacen falta más recursos, sino menos, porque lo que hay que hacer es aminorar el peso del sector público en nuestras sociedades. La apuesta por la disminución de la presencia del sector público, además de aparejar riesgos innegables parece poco viable, especialmente ante las demandas actuales de los ciudadanos. Es posible que muchos no sean partidarios de pagar más impuestos, pero raramente se asume la correlativa rebaja necesaria de los servicios y prestaciones sociales cuando disminuyen los ingresos.

En una posición más matizada, se alude a la eficiencia de la gestión de lo público como exigencia indispensable previa al establecimiento de nuevos impuestos o aumentar los existentes para obtener más recursos. Es obvio que los gestores públicos deben guiar su actividad desde parámetros de eficiencia, deben evitarse despilfarros, ajustar los recursos a las necesidades, y aplicar con todo rigor las técnicas de control para evaluar la eficiencia de los servicios y para tomar decisiones de inversión

relevantes. Pero no puede oponerse el argumento de eficiencia al de obtención de recursos adicionales para atender las demandas ciudadanas.

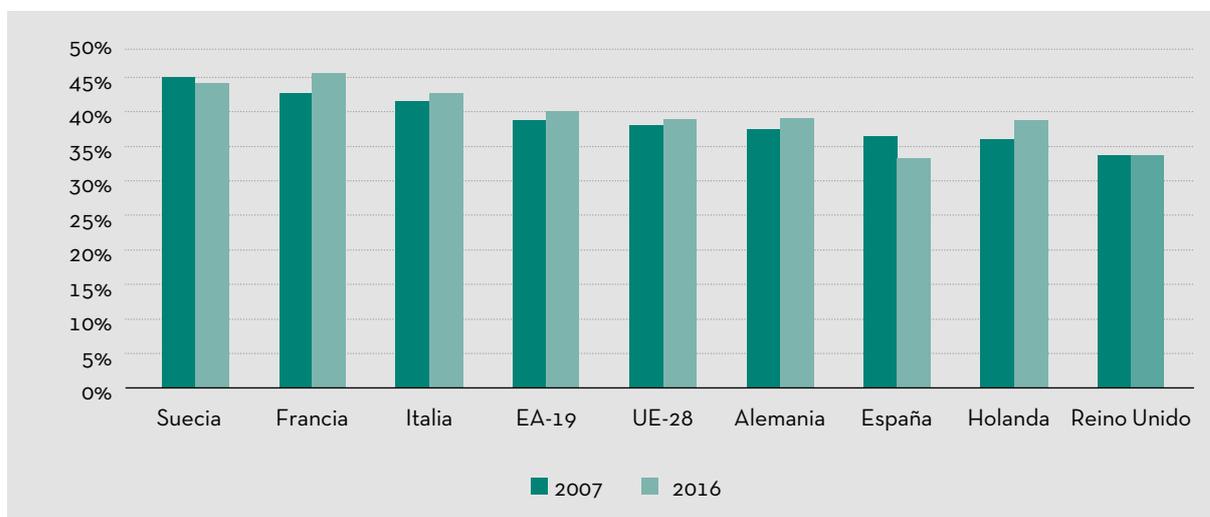
La información sobre el nivel de presión fiscal comparado y la estructura del sistema impositivo de los países europeos puede ser una vía indirecta útil para analizar la financiación de los servicios de bienestar en España. De nuevo el análisis de los ingresos debe procurar vincularse a los gastos o a los servicios que atienden las necesidades sociales. El argumento que aquí se defiende es que, en un marco de derechos sociales semejantes, las diferencias en términos de recursos ponen de manifiesto dificultades para atender debidamente tales de derechos y pueden indicar la conveniencia de aumentar los recursos para alcanzar los niveles de bienestar de países vecinos. El gráfico 4.21 recoge información sobre la suma de ingresos públicos coactivos respecto al PIB de siete países de la Unión Europea (incluyendo a España), así como los valores medios de la Unión en conjunto (UE a 28) y de la Eurozona (UE a 19) en los últimos 10 años de los que se dispone de información. Como se puede observar, existen diferencias de más de 10 puntos entre los países con presión más alta (Suecia,

Francia) y los que la tienen más baja (Reino Unido o España).

Por otro lado, en el período objeto de observación, los valores medios de la UE muestran una suave tendencia al alza de la presión fiscal, lo que resulta llamativo si atendemos a la generalizada propuesta política de bajar los impuestos que ha caracterizado muchos programas de los partidos políticos de derecha y centro, y en ocasiones, de partidos de izquierda en Europa. Entre los países de la muestra, solo tres exhiben una tendencia a la disminución de los impuestos: Suecia, Reino Unido y España. Más particularmente, España es el país en el que más intensamente disminuyó la presión fiscal: más de tres puntos entre los años 2007 y 2016.

Al comienzo de la serie, España tenía un nivel más cercano a los valores medios de la UE; concretamente, la distancia era de 2 puntos respecto a la UE-28 y de 2,8 en relación con los países del área del Euro o EA-19. Diez años después, los indicadores se elevaban a 5,6 y 6,8 respectivamente en términos de PIB. En suma, los datos ponen de manifiesto una clara limitación de recursos para

GRÁFICO 4.21. Presión fiscal comparada (T/PIB)



Fuente: Taxation and Customs Union, 2018.

TABLA 4.12. Estructura impositiva. 2007-2016

	2007	2013	2016	16/07
AL.DIR	29,1	28,7	27,9	1,3
AL.IND	31,7	32	33	-1,2
AL.COT	39,2	39,3	39,1	-0,1
ES.DIR	36,4	32,6	31,4	-5
ES.IND	32,1	34,4	35,4	3,3
ES.COT	32,7	34,9	34,2	1,5
FR.DIR	28,2	29,2	31,4	3,2
FR.IND	35,3	34,5	35,3	0
FR.COT	37,1	37,1	36,9	-0,2
IT.DIR	35,1	35,1	35,4	0,3
IT.IND	35,1	34,7	34,3	-0,8
IT.COT	29,8	30,2	30,3	0,5
HOL.DIR	31,6	28,4	30,7	-0,9
HOL.IND	33,5	30,8	31,1	-2,4
HOL.COT	34,9	40,8	38,2	3,3
SUE.DIR	44,8	41,5	42,6	-2,2
SUE.IND	49,3	52	51,2	1,9
SUE.COT	5,9	6,6	6,2	0,3
RU.DIR	46,7	42,7	42,6	-4,1
RU.IND	34,9	38,7	38,6	3,7
RU.COT	18,4	18,6	18,8	0,4
UE.DIR	35,3	34	34,2	-1,1
UE.IND	34,6	34,8	34,9	0,2
UE.COT	30,3	31,5	31,2	0,9
EA.DIR	32,5	32,2	32,3	-0,2
EA.IND	33,4	32,8	32,9	-0,5
EA.COT	34,4	35,4	35,2	0,8

Fuente: EUROSTAT, 2018.

atender servicios de bienestar semejantes a los prestados en los países europeos, especialmente los que son objeto de comparación.

Aunque el reparto de fuentes impositivas varía significativamente entre los países de la UE, los valores medios muestran un cierto equilibrio, que se mantiene en el tiempo, entre los tres grupos principales de figuras: impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales. Como se recoge en la tabla 4.12., los impuestos indirectos en la UE 28 representaban en 2016 el 34,9% de los ingre-

sos totales, los directos el 34,2 y las cotizaciones sociales el 31,2%. Las proporciones no eran muy diferentes diez años antes. En el caso de la EA-19, aunque se mantiene el reparto en terceras partes, el peso de las cotizaciones es mayor que el correspondiente a los otros dos grupos.

Aunque los impuestos indirectos representan el grupo principal en la UE 28 en el año 2016, solo en Suecia y España este tipo de impuestos era el predominante. Los impuestos indirectos tienen una gran relevancia entre los países del Este de

Europa, en donde constituyen la principal fuente de ingresos. Por el contrario, los directos suelen tener una mayor relevancia entre los países nórdicos y los anglosajones.

España tiene una estructura de ingresos claramente diferenciada de los valores medios europeos. La proporción de impuestos directos es sensiblemente menor que la de la UE-28, y también inferior a la del área Euro (EA-19). En términos de cotizaciones, España mantiene una posición intermedia entre los dos valores medios europeos, mientras que arrojaba el mayor porcentaje en impuestos indirectos en el año de referencia.

Aunque las cotizaciones sociales muestran un comportamiento alcista moderado, entre los años extremos de la serie los datos de España indican un cambio significativo hacia el aumento de la imposición indirecta a cambio de la directa.

Si en lugar de utilizar la datos de recaudación para explicar la estructura de los sistemas tributarios de España y Europa acudimos a la información sobre bases imponibles, los datos confirman, como reiteradamente vienen expresando los informes de *Taxation Trends* (45), la concentración de la presión fiscal en las rentas del trabajo y en el consumo en la práctica totalidad de los países de la UE.

El 50,8% de los recursos totales de la UE-28 procedía de rentas del trabajo, el 28,2% de rentas de consumo y el 21,7% de rendimientos del capital. Los datos para España, con algunas diferencias, mostraban un reparto similar: 48,2% de rentas de trabajo, 28,5% de ingresos procedentes del consumo y 23,7% de rentas de capital. En resumen, un porcentaje cercano al 80% de los ingresos obtenidos proceden del trabajo y el consumo, mientras que las rentas de capital se sitúan entre el 20 y el 25%. Si se desciende a un mayor detalle, la compa-

ración de los rendimientos asociados a las bases imponibles pone de manifiesto mayores porcentajes en España respecto a la UE en los impuestos sobre el trabajo pagados por los empleadores y las rentas de capital, y pesos menores en los pagos de empleado y trabajadores sin empleo, y también, aunque las diferencias son pequeñas, de los tributos asociados al consumo.

La inferior participación de las rentas de capital en la financiación de los servicios nos invita a reflexionar sobre sus orígenes y justificación. Aunque la cuestión tiene una cierta envergadura y es preciso evitar las simplificaciones, los argumentos manejados deberían ser analizados con cautela. La justificación basada en motivos de competencia fiscal, la cuestión de la eventual existencia de fenómenos de doble imposición, además de las críticas a los impuestos sobre Patrimonio y Sucesiones, suelen ser los más repetidos. Sin embargo, en los últimos 40 años se observa una tendencia continuada de crecimiento del peso de las rentas del capital respecto de las del trabajo en el PIB. No obstante, los sistemas tributarios siguen descansando sobre las rentas del trabajo. A largo plazo, parece inviable sostener el Estado del Bienestar con esta composición tan distorsionada.

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo desde los años 80 del siglo pasado y de las mejoras obtenidas en la gestión de los tributos, nuestra administración tributaria muestra grandes deficiencias en términos de costes y de recursos humanos (Onrubia 2017, Comisión de Expertos 2017), especialmente en relación con los medios para combatir el fraude fiscal.

Un problema singular, que conecta con el intenso proceso de descentralización del Estado, es el de la coordinación de la gestión tributaria de las diversas administraciones. Primero, entre la Agencia Tributaria Española y las administraciones de las Comunidades Autónomas y, adicionalmente, la profundización de las relaciones y la coordinación

(45) [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_trends\\_report\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2018.pdf).

con las administraciones tributarias de otros países europeos, aun reconociendo los avances producidos en los últimos años.

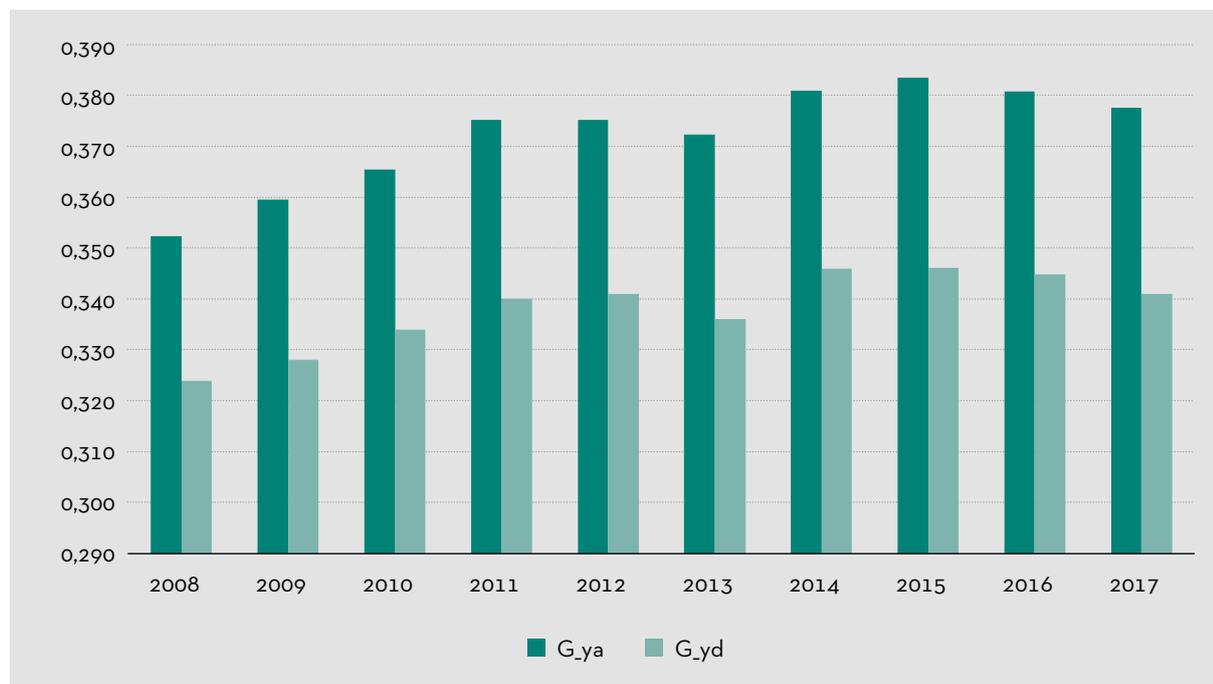
Particularmente, respecto a la coordinación interior, tanto la propuesta de una administración tributaria integrada (Onrubia 2016), como la aplicación de consorcios para la gestión tributaria, en línea con la previsión al respecto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, deberían ser objeto de especial atención, con la finalidad de asegurar mejores resultados recaudatorios y de persecución de los comportamientos evasores.

Los trabajos que analizan el grado de progresividad y la capacidad redistributiva de las distintas figuras tributarias señalan sistemáticamente que nuestro sistema tributario es levemente progresivo, con figuras de carácter regresivo que son compensadas por otras que muestran efectos progresivos y redistributivos. En general, los impuestos

indirectos tienden a ser regresivos respecto a los ingresos, mientras que entre los directos prácticamente solo el IRPF parece desempeñar un claro papel progresivo y genera un cierto efecto igualador.

El gráfico 4.22., elaborado con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, expresa la existencia de un cierto efecto redistributivo de los instrumentos fiscales recogidos en la información suministrada por la encuesta: el índice de Gini antes del impuesto sobre la renta y las cotizaciones, es decir, el índice de desigualdad de la renta de mercado o renta primaria, se ve siempre reducido tras la aplicación de tales instrumentos fiscales. Ciertamente el efecto igualador es limitado, pero consistente. El gráfico muestra la evolución creciente de la desigualdad de la renta primaria, al menos hasta 2015, de forma similar a lo que ocurre con la desigualdad de la renta disponible. Ello implicaría

GRÁFICO 4.22. España: Gini antes y después de impuestos y cotizaciones. 2008-2017



Fuente: Taxation and Customs Union, 2018.

el empeoramiento de la desigualdad a lo largo de los últimos años y la limitada respuesta que se da desde las instituciones públicas en la vertiente de los ingresos.

Las serias deficiencias que se observan en el sistema fiscal español y los nuevos problemas que se plantean en el escenario global actual ponen de manifiesto la necesidad de una reforma global del mismo que establezca las prioridades y los instrumentos necesarios para llevarlas a efecto. Son

claras las ventajas de una reforma fiscal de carácter global, pero es necesario un elevado grado de consenso político, no fácil de lograr, pero imprescindible para garantizar la aceptación y el mantenimiento de reglas fiscales básicas en el tiempo. Si las dificultades del consenso hicieran inviable una reforma en profundidad, mejor que acudir a «reformas fiscales silenciosas» sería acordar criterios básicos y un programa gradual de reformas que pudieran llevarse a cabo en un horizonte temporal más amplio.

## 4.5. Conclusiones

Las políticas sociales desarrolladas por el Estado de bienestar, en solitario o en colaboración con otros actores sociales e institucionales (TSAS, empresas y hogares) son centrales en el Modelo Social Europeo. Las políticas sociales regulan una gran parte de las actividades del mercado de trabajo, de la protección social y de los servicios esenciales y prestaciones económicas necesarias para garantizar el bienestar y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, que ni el mercado ni los hogares pueden satisfacer. Estas políticas utilizan importantes recursos financieros que suponen algo más de la mitad del gasto público. Con estas políticas se da respuesta a variadas funciones, como son las de inversión social, reproducción social e integración y exclusión social, cuyo desarrollo no está exento de contradicciones.

En este capítulo se ofrece un análisis del desarrollo de las políticas sociales en España durante el llamado período de la crisis y la postcrisis, una década de políticas sociales, 2008-2018. Tres son las preguntas que el capítulo se plantea y a las que da respuesta tentativamente: ¿qué factores han condicionado el desarrollo de las políticas sociales durante los años de la crisis y la postcrisis? ¿Qué políticas sociales se han aplicado y cuáles han sido

sus impactos sociales y sus limitaciones institucionales y financieras? A la luz de todo ello, ¿qué porvenir cabe esperar en el desarrollo de las políticas sociales?

¿Qué factores han condicionado el desarrollo de las políticas sociales en España? La Gran Recesión que se inicia en el otoño de 2008 en el mundo occidental ha sido una de las más largas y de mayor impacto social de los últimos cien años. Esta crisis ha venido a coincidir con una fase histórica de aceleración de la mundialización económica, el cambio tecnológico y financiero, así como con cambios profundos en las estructuras económicas y sociales, en las dinámicas de los hogares y en los mercados de trabajo. La coincidencia de esta crisis global con el largo proceso de reestructuración de los Estados de bienestar, sobre todo en el espacio europeo, ha provocado cambios en profundidad en las diferentes esferas que lo componen, pero de manera diferenciada en los distintos regímenes de bienestar existentes. En concreto en los países que conforman el denominado régimen de bienestar mediterráneo, países del Sur de Europa, dicho impacto sido especialmente intenso e, incluso, dramático (caso de Grecia), al ser intervenidos o sometidos a rigurosos sistemas de control financiero en el marco de una UE fragmentada y

orientada prioritariamente al salvamento del sistema financiero.

Las políticas sociales que han aplicado los Estados de bienestar europeos durante este período han sido, en conjunto, unas políticas dirigidas prioritariamente a la reducción del déficit público y de la deuda soberana y, secundariamente, a paliar y prevenir los efectos del paro y de la pobreza y la exclusión social. La diferencia en el diseño final de las políticas sociales entre países europeos ha dependido de múltiples factores como son: la posición económica y geográfica de los diferentes países de la UE, la correlación de fuerzas sociales y políticas y sus opciones de políticas sociales, la naturaleza de las demandas de la sociedad civil a través de sus movimientos sociales, asociaciones, fundaciones y diferentes formas de movilización social y de las diferentes tradiciones en llegar a arreglos institucionales y pactos sociales y políticos. Durante la larga crisis han emergido nuevos movimientos sociales, nuevos partidos políticos y nuevas formas de colaboración social y económica cívica que ponen de manifiesto el impacto, la complejidad y profundidad de la Gran Recesión, así como las incertidumbres, miedos y esperanzas que esta ha concitado en torno a la mejora de las condiciones de vida y el bienestar social de las generaciones del presente y del futuro.

La UE es un entorno institucional y financiero ineludible. Durante el período de la crisis la aplicación de las políticas de ajuste fiscal, unido a las elevadas tasas de paro y una persistente devaluación salarial, ha supuesto en el caso de España que entre los años 2011 y 2014 haya tenido lugar un fuerte incremento de las tasas de pobreza y desigualdad. La Comisión Europea, secundariamente, ha apelado a la reducción de dichas tasas, a la lucha contra la pobreza infantil y el paro de larga duración y a una mejora de la coordinación de servicios y prestaciones sociales a través del Semestre Europeo y las Recomendaciones de país. Sin embargo, en los mencionados años la interrelación de las recomen-

daciones europeas y las políticas sociales nacionales no han salido de un círculo vicioso, al menos en los países del Sur de Europa. Ha sido a partir de 2015-2016 cuando se ha producido un «alivio» en las condiciones de vida, en el mercado de trabajo y en la dinámica del Estado de bienestar. Un alivio, que no una mejora efectiva.

¿Han sido efectivas las políticas sociales aplicadas en España durante el largo período de la crisis? Aunque no se ha producido un desmantelamiento del Estado de bienestar, algunos servicios han sufrido recortes sustantivos. El sistema sanitario sufrió entre 2012 y 2014 la ruptura del principio de universalidad y el aumento de los copagos, aumentando las desigualdades en salud. En educación la reducción de la inversión pública ha sido importante pero paradójicamente han mejorado algunos indicadores como los de abandono escolar y fracaso escolar administrativo. Los servicios sociales han tenido que afrontar el deterioro de su oferta en un contexto de aumento de la demanda, parte de la cual ha tenido que recurrir al TSAS. El SAAD sufrió un freno abrupto que ha empezado a recuperarse, como casi todos los servicios esenciales, a partir de 2015, sin que por ello se haya recuperado el nivel de esfuerzo realizado hasta 2011. En general se puede afirmar que estos servicios esenciales han sufrido importantes ajustes que han afectado a la calidad de los servicios mediante el aumento de las colas, mayores copagos y disminución de la ratio entre profesionales y usuarios. El sistema residencial tampoco ha sido capaz de garantizar el derecho a la vivienda para las poblaciones más vulnerables y sus bases han permanecido inalteradas tras la crisis.

En el caso de las prestaciones económicas el sistema de pensiones se ha mantenido como consecuencia, aunque no solo, del impacto demográfico, si bien su sostenibilidad futura es una cuestión central en la agenda política. Durante los primeros años de la crisis también se mantuvo el esfuerzo de cobertura de las prestaciones de desempleo

(en torno al 70%) para, posteriormente, endurecer las condiciones de acceso y reducir la cobertura al 50% de la población parada registrada. Las rentas mínimas, que protegen desigualmente a los ciudadanos entre CC. AA., después del primer impacto de las políticas de ajuste y contención del gasto han recuperado su crecimiento a partir de 2015. Por su parte, las prestaciones económicas de la infancia han aumentado la cobertura entre 2007 y 2013 de la prestación por hijo a cargo, duplicando su gasto, pero siguen siendo casi testimoniales (poco más de 24 euros mensuales). El número de hogares son beneficiarios de desgravaciones fiscales ha disminuido, al igual que la cuantía media de la deducción, que ha pasado de 1.853 euros en 2007 a 1.111 euros en 2013. El mosaico de prestaciones de mínimos sigue en una senda de reforma permanente selectiva sin una estrategia de coordinación e integración a nivel de Estado y su necesaria articulación con servicios de formación, búsqueda de empleo y acompañamiento personalizado.

¿Qué porvenir cabe esperar de las políticas sociales de España? Los factores que se han de considerar para dar una respuesta tentativa son numerosos y complejos. No se trata solo de la sostenibilidad financiera, sino también y, sobre todo, social y política. Es decir, de si la sociedad española y los agen-

tes políticos apuestan por un modelo de protección social universal, de calidad y sostenible. El apoyo a un modelo público de protección social y servicios públicos esenciales está respaldado ampliamente por la opinión pública, sin desánimo a lo largo de la crisis. Esto nos indica un sólido compromiso de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, este apoyo social necesita para ser efectivo de un compromiso fiscal a largo plazo que proporcione suficiencia financiera y estabilidad institucional a las políticas sociales, cuyo objetivo final es contribuir a la materialización de los derechos sociales para todas las personas que residen y trabajan en España.

Retomaremos el tema del compromiso fiscal en el próximo capítulo, ya que a continuación nos introducimos de pleno en el análisis de los valores que posee la ciudadanía, valores que sustentan, entre otros aspectos, nuestras políticas sociales y el Estado de bienestar. ¿Cuál está siendo la evolución de la reacción social contra la crisis? ¿Un camino hacia nuevas formas de un sentir democrático, hacia la puesta en práctica de renovados ideales, o también un reforzamiento cultural de la desvinculación, el desengaño y, quizá, el resentimiento? Las respuestas que aquí ofrecemos parten de procesos de análisis ya iniciados por la Fundación FOESSA.

## 4.6. Bibliografía

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL) (2008): *La participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Madrid: AEVAL.

AGUILAR, M., ARRIBA, A. y MORENO, G. (2019): *Sistema de garantía de ingresos mínimos*, Documento de trabajo 4.14. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).

ALONSO SECO, J. M. (2017): «Las nuevas leyes de Servicios Sociales: hacia un reconocimiento progresivo de los Servicios Sociales como derechos subjetivos», *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 45.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015): *Derechos desalojados: Derecho a la vivienda y desalojos hipotecarios en España*, Madrid: Amnistía Internacional, (en línea). <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-la-vivienda>

un-derecho-hipotecado/, acceso 21 de septiembre de 2018.

ARLOTTI, M. y AGUILAR-HENDRICKSON, M. (2017): «The vicious layering of multilevel governance in Southern Europe: The case of elderly care in Italy and Spain», *Social Policy Administration*, vol. 52 (3): pp. 646-661.

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (AEDGSS) (2013): *X Dictamen del Observatorio de la Dependencia*, Enero de 2013, (en línea). <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>.

– (2018): *XVIII Dictamen del Observatorio de la Dependencia*, Marzo de 2018. <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>.

AZNAR-LOU, I., POTTEGÅRD, A., FERNÁNDEZ, et al. (2018): «Effect of copayment policies on initial medication non-adherence according to income: a population-based study», en *BMJ Quality & Safety*, 27(11): pp. 878-891.

BARTOLL, X., PALÈNCIA, L., MALMUSI, D., et al. (2013): «The evolution of mental health in Spain during the economic crisis», en *European Journal of Public Health*, 24(3): pp. 415-418.

BEBLAVÝ, M., y HÁJKOVÁ, A. (2016): «Social Investment and State Capacity», CEPS Working Document, No. 419 (en línea). <http://aei.pitt.edu/72908/>.

BLANCO, I. y GOMÁ, R. (2016): *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icaria.

BONOLI, G. (2010): «The political economy of active labor-market policy», *Politics & Society*, vol. 38(4): pp. 435-457.

BOUDON, R., (1983): *La desigualdad de oportunidades*. Barcelona: Laia Eurydice 2016.

CALZADA, I. y PINO, E. DEL (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*, 71: pp. 175-192.

– (2013): «La imaginación da el poder: estrategias políticas para evitar el castigo electoral y reformar el Estado de bienestar», en PINO, E. DEL y RUBIO, M.ª J., (eds.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp. 147-66.

– (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 CAMAS, F. y UBASART, G. (eds.): *Manual del Estado de bienestar y las Políticas Sociolaborales*. Barcelona: Ed. Huygens.

CANTILLON, B. (2011): «The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era», *Journal of European Social Policy*, vol. 21(5): pp. 432-449.

CARABAÑA, J. (2013): «Crecimiento del Bachillerato e igualdad desde los años ochenta», *RASE*, vol. 6(1): pp. 6-31.

CASADO, D. (2008): «Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza y marginación social y exclusiones y desigualdades de su acción protectora», en ARRIBA, A. (ed.): *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*. Madrid: FOESSA; Cáritas, pp. 535-609.

– (2014): «Los servicios sociales públicos». Documento de trabajo 5.5., Capítulo 5 «Estado de bienestar en España: Transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea» del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. [www.foessa.es](http://www.foessa.es)

– (2015a): «La autonomía personal en la LAAD». *Documentación Social*, n.º 177: pp. 79-96.

- (2015b): «Defensa de la atención familiar (complementada) a la dependencia», *Políticas Sociales en Europa*, n. 34: pp. 69-102.
- FANTOVA, F. y VILÀ, A. (2019): *Los servicios sociales públicos*, Documento de trabajo 4.8. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- CASAS MÍNGUEZ, F. (2019): *Políticas para la Crisis y futuro del modelo social europeo*, Documento de trabajo 4.1. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- CESE (2014): *Dictamen de Iniciativa sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza*. DOUE (2014/ C 170/04. Bruselas.
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN Autonómica (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del sistema de financiación autonómica*.
- COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL-COMISIÓN EUROPEA (2015): *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU* (Vols. I and II). Luxemburgo: UE.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (2012-2016): *Memorias sobre la situación socioeconómica y laboral de España del 2012 al 2016*. Madrid: CES.
- DAATLAND, S. O. y LOWENSTEIN, A. (2005): «International solidarity and the family-welfare state balance», *European Journal of Ageing*, 2 (3): pp. 174-182.
- DÍAZ MARTÍNEZ, E. (2016): *Desigualdad social, crisis económica y salud en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Bruselas: European Commission.
- FANTOVA, F. (2015): «Crisis de los cuidados y servicios sociales», *Zerbitzuan*, n.º 60: pp. 47-62.
- (2017): «El apoyo al cuidado familiar en la normativa de servicios sociales», *Políticas Sociales en Europa*, n.º 38-39: pp. 31-49.
- FARHA, F. (2018): *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. A/HRC/37/53.
- FEANTSA y FUNDACIÓN ABBÉ PIERRE (2018): *Third Overview of Housing Exclusion*. (En línea). <https://www.feantsa.org/download/full-report-en1029873431323901915.pdf>, acceso 21 de septiembre de 2018.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M., (2016): *La educación en la encrucijada*, Madrid: Fundación Santillana.
- FERNÁNDEZ MELLIZO-SOTO, M. y MARTÍNEZ GARCÍA, J. S. (2017): «Inequality of educational opportunities: School failure trends in Spain (1977-2012)», *International Studies in Sociology of Education*, vol. 26 (3): pp. 267-287.
- FERRERA, M. (2017): «Accelerator and brake? The EU and the difficult politics of social investment», en HEMERIJCK, A. (ed.): *The Uses of Social Investment*. Oxford Scholarship Online.
- FUNDACIÓN BBVA-IVIE (2017): «Inversión y capital público en educación y sanidad tras la crisis», *Esenciales*, n.º 22/2017. Madrid: Fundación BBVA-IVIE.
- (2018): «Servicios públicos fundamentales y bienestar». *Esenciales*, Fundación BBVA-IVIE, n.º 26/2018. Madrid: Fundación BBVA-IVIE.

- FUNDACIÓN CIVIO (2018): *¿Dónde van mis impuestos?* (En línea). <https://civio.es>, acceso 21 de septiembre 2018. Fundación Civio (2018).
- GOERRES, A. Y TEPE, M. (2010): «Age-based self-interest, intergenerational solidarity and the welfare: A comparative analysis of older people's attitudes towards public childcare in 12 OECD countries», *European Journal of Political Research*, vol. 49 (6): pp. 818-851.
- GÓMEZ, M., HERNÁNDEZ, J., MARTÍN, E. Y SOSVILLA, S. (2012): «La atención a la dependencia: Estimaciones del gasto presupuestario y de sus efectos macroeconómicos», *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 66: pp. 127-148.
- GRUPO DE EXPERTOS (2009): *Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las situaciones de dependencia*. MSYPS (IMSERSO) y Congreso de los Diputados (en línea). <https://goo.gl/kt74op>.
- GUILLÉN, A. M. Y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2015): «Evolución del Estado de bienestar en España», en TORRES ALBERO, C. (ed), *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, pp. 1019-1029.
- Y LUQUE, D. (2019): *La inversión social en España*, Documento de trabajo 4.3. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- GUILLERMARD, A. M. (2000): *Aging and the Welfare State in crisis*. Newark: University Delaware Press.
- HEMERIJCK, A. (2014): «Social investment «stocks», «flows» and «buffers»», *Social Policies*, 1(1): pp. 9-26.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. Y JIMENO, J. F. (2017): «The public pension system in Spain: Current situation, challenges and alternatives». *Occasional Papers*, n.º 1701. Madrid: Banco de España.
- IMSERSO (2005): *Libro Blanco de atención a las personas dependientes en situación de dependencia en España*. Madrid: IMSERSO.
- IMSERSO (2011): *Informe del Gobierno para la evaluación de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. (2007-2010). Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, noviembre de 2011 (en línea). <https://goo.gl/kt74op>.
- JIMÉNEZ LARA, A. (2015): «Valoración de la situación del SAAD y propuestas de futuro», *Documentación Social*, n.º 177: pp. 209-226.
- JIMÉNEZ-MARTÍN, S. Y VIOLA, A. (2017): «Observatorio de dependencia, segundo informe», *Estudios sobre la Economía Española - 2017/22*, FEDEA. Madrid: FEDEA.
- KAZEPOV, Y, Y RANCI, C. (2017): «Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case», *Journal of European Social Policy*, vol. 27(1): pp. 90-104.
- LEGIDO-QUIGLEY, H., OTERO, L., LA PARRA, D., ÁLVAREZ-DARDET, C., et al. (2013): «Will austerity cuts dismantle the Spanish healthcare system?», *British Medical Journal*, 346: pp. 2363.
- LEÓN, M, Y PAVOLINI, E. (2019): *Crisis y Políticas Sociales en el Sur de Europa*, Documento de trabajo 4.2. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- , — Y GUILLEN, A.M. (2015): «Welfare rescaling in Italy and Spain: political strategies to deal with harsh austerity», *European Journal of Social Security*, vol. 17 (2): pp. 181-201.
- Y SALIDO, O. (2016): «Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias

- nacionales frente a desafíos compartidos» en PINO, E. DEL y RUBIO, M. J. (eds.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp. 291-309.
- MARBÁN, V. (2019): *El sistema español de atención a la dependencia: entre la regresión y las reformas*, Documento de trabajo 4.9. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- MARCHAL, S., MARX, I., & VERBIST, G. (2017): *Income Support Policies for the Working Poor*. Discussion Paper n.º 10665. (en línea) <http://ftp.iza.org/dp10665.pdf>
- MARÍ-KLOSE, M. JULIÀ, A. Y REDONDO, P. (2019): *El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia*, Documento de trabajo 4.11. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- MARÍ-KLOSE, P. (2015): «Familia y género en el Sistema de Bienestar Español», en MORENO FUENTES, F. J. y PINO, E. DEL (coord.): *Desafíos del Estado de bienestar en Noruega y España: Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales*. Madrid: Tecnos.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J.S. (2007): «Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas», *Revista de Educación*, 342: pp. 287-306.
- (2019): *La educación y la desigualdad de oportunidades educativas en tiempo de crisis*, Documento de trabajo 3.8. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- y MERINO, R. (2011): «Formación Profesional y desigualdad de oportunidades educativas por clase social y género». *Tempora*, 14: pp. 13-37.
- MÉDICOS DEL MUNDO (MDM) (2014): *Dos años de reforma sanitaria: más vidas humanas en riesgo*. Madrid: Médicos del Mundo.
- MONTAGUT, T. (2009): «The Third Sector and the policy process in Spain: the emergence of a new policy player» en KENDALL, J. (ed.), *The Handbook of Third Sector Policy in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- MONTserrat CODORNIU, J. (2019): *La crisis económica y la reforma del sistema de pensiones: impacto en las pensiones de jubilación*, Documento de trabajo 4.10. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- (2015): «El desarrollo de la LAPAD: propuestas para el futuro», *Documentación Social*, 177: pp. 181-208.
- MORENO FUENTES, F. J. (2019): *Crisis económica y crisis de modelo en el Sistema Nacional de Salud*, Documento de trabajo 4.7. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO (2017): *Boletín especial: Alquiler residencial*. Madrid: Ministerio de Fomento, p. 5 (en línea).
- OLEA FERRERAS, S., FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G. CASLA SALAZAR, K., et al. (2019): *El sistema público de vivienda en el Estado español: sin estrategia ni fundamentación en los Derechos Humanos*, Documento de trabajo 4.13. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- ONRUBIA, J. (2016): «Financiación autonómica y administración tributaria: Una propuesta de modelo integrado de gestión», *Mediterráneo Económico*, nº 30: pp. 231-271.
- (2017): «La Reforma Fiscal pendiente», *Fedea Policy Papers - 2017/09*, FEDEA. Madrid: FEDEA.
- PAVOLINI, E., LEÓN, M., GUILLÉN, A.M., et al. (2015): «From Austerity to Permanent Strain? The EU and Welfare State reform in Italy and Spain», *Comparative European Politics*, vol. 13 (1): pp. 56-76.

- PÉREZ YRUELA, M. (2019): *Panorámica del Tercer Sector en España durante la crisis*, Documento de trabajo 4.6. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- Y MONTAGUT, T. (2012): «El Tercer Sector de Acción social en España» en *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012*. Madrid: Fundación Luis Vives- Caja Madrid Obra Social.
- Y NAVARRO ARDOY, L. (2013): «El Tercer Sector de acción social en España. Situación y retos en un contexto de crisis», *Revista Española del Tercer Sector*, nº 23: pp. 41-58.
- PÉREZ, S. Y MATSAGANIS, M. (2018): «The Political Economy of Austerity in Southern Europe», *New Political Economy*, vol. 23(2): pp. 192-207.
- PETMESIDOU, M. Y GLATZER, M. (2015): «The Crisis Imperative, Reform Dynamics and Rescaling in Greece and Portugal», *European Journal of Social Security*, vol.17 (2): pp. 158-181.
- PETMESIDOU, M., PAVOLINI, E., Y GUILLÉN, A. M. (2014): «South European Healthcare Systems under Harsh Austerity: A Progress-Regression Mix?», *South European Society and Politics*, vol. 19 (3): pp. 331-352.
- PINO, E. DEL Y CALZADA, I. (2019) *En lo bueno y en lo malo: las opiniones de los españoles hacia las políticas sociales durante la crisis y más allá*, Documento de trabajo 4.5. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- 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*, vol. 17 (2): pp. 246-270.
- , CALZADA, I. Y DÍAZ-PULIDO, J. M. (2016): «Conceptualizing and explaining Bureauphobia: contours, scope and determinants in the Spanish case», *Public Administration Review*. vol. 76 (5): pp. 693-835.
- , DÍAZ, J. M. Y PALOP, P. (2011): *La administración a juicio de los ciudadanos: actitudes hacia el gasto público*. Madrid: AEVAL .
- Y RAMOS, J. A. (2018): «Is Welfare Retrenchment Inevitable? Scope and Drivers of Healthcare Reforms in Five Spanish Regions During the Crisis», *Journal of Social Policy*, vol. 47(4): pp. 701-720.
- POAS (2015a): *El TSAS en 2015: el impacto de la crisis*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- (2015b): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- PUGA GONZÁLEZ, D. Y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2019): *La solidaridad intergeneracional (SI)*, Documento de trabajo 6.8. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2013): «Crisis estructural y Tercer Sector de Acción Social», n.º *Revista Española del Tercer Sector*, 23: pp. 17-40.
- (2019): *El Estado de bienestar en España diez años después del inicio de la Gran Recesión*, Documento de trabajo 4.4. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- RODRÍGUEZ, J. (2018): «Los Presupuestos de 2018 y la Política de vivienda», *El Siglo de Europa*, n. 1245, 4 de mayo de 2018.
- RODRÍGUEZ, P. et al. (2017): *La atención en domicilios y comunidad a personas con discapacidad y personas mayores en situación de fragilidad o dependencia*. Madrid: Fundación Pilares.
- RONCHI, S. (2018): «Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare Sta-

- tes at the Crisis Crossroads (2000-2014)», *Journal of Social Policy*, vol. 47(3): pp. 459-478.
- ROUSSEL, L. (1995): «La solidaridad intergeneracional. Ensayo de perspectivas», *REIS*, n.º 70, pp. 11-24.
- RUBIO, M. J. (2017): «Limitaciones y necesidades de una política pública para personas sin hogar», *Sistema*, n. 248: pp. 3-26.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2019): *La financiación del Estado de bienestar en España: comparación con otros países europeos*, Documento de trabajo 4.12. para el VIII Informe FOESSA. [www.foessa.es/viii-informe/capitulo4](http://www.foessa.es/viii-informe/capitulo4).
- SALES, A. (2014): *Crisis, empobrecimiento y personas sin hogar*. Barcelona: Taula del Tercer Sector/EAPN.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2014): *La impotencia democrática*. Madrid: Libros de la La Catarata.
- SARACENO, C. (2016): «Varieties of familialism. Comparing four Southern European and East Asian welfare regimes», *Journal of European Social Policy*, vol. 26 (4): pp. 314-326.
- SCHUTTE, S., MARÍN ACEVEDO, P., Y FLAHAULT, A. (2018): «Health systems around the world - a comparison of existing health system rankings», *Journal of Global Health*, vol. 8(1), 010407.
- TCHOUAKET, É., LAMARCHE, N., GOULET, P. A., et al. (2012): «Health care system performance of 27 OECD countries», *International Journal of Health Planning and Management*, vol. 27(2): pp. 104-129.
- URBANOS GARRIDO, R., Y PUIG-JUNOY, J. (2014): «Políticas de austeridad y cambios en las pautas de uso de los servicios sanitarios», *Gaceta Sanitaria*, vol. 28: pp. 81-88.
- VÁSQUEZ-VERA, H., RODRÍGUEZ-SANZ, M, PALÈNCIA, L., et al. (2016): «Foreclosure and Health in Southern Europe: Results from the Platform for People Affected by Mortgages» en *Journal of Urban Health*, 93(2): pp. 312-330.
- WALKER, A. (ed.) (1996): *The New Generational Contract, Intergenerational Relations, Old Age and Welfare*. Londres: University College London Press.
- GUILLEMARD, A. M. Y ALBER, J. (1993): *Older People in Europe*. Bruselas: EC Commission.
- (2002): «The politics of intergenerational relations». *Z Gerontol Geriat*, vol. 35 (4): pp. 297-303.
- (ed.) (2005): *Growing Older in Europe. Maidenhead: Open University Press / McGraw Hill*.