

8

España en el entorno internacional

COORDINADOR

Pedro José Gómez Serrano

AUTORES

Joaquín Arriola

Luis Buendía

Gonzalo Fanjul

Emilio José Gómez Ciriano

José M.^a Larrú

Fernando Luengo Escalonilla

Enrique Lluch Frechina

Óscar Mateos

Bibiana Medialdea

Natalia Millán

Ricardo Molero

Jesús Sanz

Lucía Vicent Valverde

8

España en el entorno internacional

8.1. Introducción	535
8.2. El influjo del entorno internacional en la evolución socioeconómica española	539
8.3. El comportamiento español respecto a la Unión Europea 15 en materia de equidad y pobreza	558
8.4. La contribución de España a un mundo más equilibrado y estable	583
8.5. Horizontes de futuro: aprender unos de otros	603
8.6. Bibliografía	608

8.1. Introducción

Resulta evidente en estos tiempos que el comportamiento económico de cualquier país se encuentra crecientemente condicionado por el contexto internacional. Máxime si no se trata de una gran potencia y se encuentra integrado en un ámbito económico mayor como es el caso de España en la Unión Europea y, dentro de ella, en la zona euro. Lo que denominamos auge de la globalización constituye el reconocimiento de que las interdependencias entre los países, los mercados y los muy diferentes agentes socioeconómicos públicos y privados que operan en ellos, se han intensificado notablemente en las últimas cuatro décadas (De la Dehesa, 2007). El proceso de difusión de la crisis actual desde Estados Unidos al resto del mundo ejemplifica perfectamente esta realidad. Por consiguiente, nada tiene de extraño que un informe como el presente —que pretende describir y explicar el comportamiento de España por lo que se refiere a la evolución de la cohesión social, la desigualdad y la pobreza— quiera prestar atención al grado en el que dicha evolución ha estado influida por el entorno mundial y en qué medida la senda recorrida por nuestro país ha estado más

o menos determinada por nuestra ubicación en la estructura económica y política internacional.

Los vínculos de España con el resto del mundo afectan a distintos planos e inciden en múltiples aspectos concretos de su dinámica económica y política. Debido a que nuestra preocupación fundamental se refiere a la evolución de la cohesión social en nuestro país y al modo en el que España contribuye a crear un planeta más equilibrado y seguro, en este capítulo prestaremos atención, básicamente, a cuatro dimensiones de las relaciones internacionales españolas que nos parecen fundamentales:

- El primero remite al análisis de los mecanismos a través de los cuales la economía mundial y particularmente la de la Europa comunitaria han condicionado la marcha de la economía española desde el inicio del siglo XXI hasta la actualidad, distinguiendo, como es lógico, los años que precedieron a la debacle financiera —en los que se incubaron muchos de los problemas que posteriormente eclosionarían— del periodo más reciente en el que toda la

Unión Europea —aunque de un modo claramente diferenciado por países— ha padecido la Gran Recesión. Al fin y al cabo, el comportamiento de la economía y su modo de regulación se encuentran a la base de la evolución de las condiciones materiales de vida del conjunto de la población. En el capítulo marco de este informe ya se han enunciado, de modo estilizado, algunos de estos procesos pero, en este, realizaremos un diagnóstico algo más pormenorizado de los mismos, intentando periodizar su influencia y medir su grado de intensidad.

- En segundo lugar, compararemos la evolución de España con la de los países de nuestro entorno más cercano en lo que se refiere al comportamiento de la equidad para identificar similitudes y diferencias significativas. Nos interesa ponderar cuál ha sido el margen de maniobra real del que han dispuesto los sucesivos gobiernos de nuestro país y cómo han abordado en otros lugares de nuestro entorno cercano las severas restricciones generadas por la crisis. La distribución final de la renta disponible de los hogares y los niveles de pobreza dependen tanto de la estructura productiva y de la evolución económica de los países como del entramado institucional que les caracteriza y de las políticas económicas que aplican sus ejecutivos. En este campo, prestaremos atención también a la estrategia de lucha contra la pobreza impulsada desde las instancias de la Unión Europea y las transformaciones efectivas experimentadas por los derechos económicos y sociales de sus ciudadanos.
- Para complementar el análisis del influjo del contexto internacional en el desenvolvimiento de la economía española, interesa caracterizar también la contribución que ha realizado España en los últimos años a la gobernanza global de nuestro mundo desde el prisma de la equidad y la sostenibilidad. El creciente desajuste que se está produciendo en las últimas décadas entre la intensificación de muchos problemas —que se globalizan de un modo ace-

lerado (cambio climático, conflictos armados, flujos migratorios irregulares, desequilibrios económicos, pobreza, etc.)— y la pervivencia del criterio de la soberanía casi exclusiva de los estados nacionales para regularlos —en un contexto de incapacidad política y financiera de las instituciones internacionales para resolverlos— convierte la política exterior de los países en un instrumento crucial para favorecer la gobernanza de nuestro mundo. Como tendremos ocasión de constatar, España no presenta un patrón estable en su política exterior que ha estado muy condicionada no solo por los cambios en el partido de gobierno, como era de prever, sino también por las modificaciones acaecidas en el escenario geoestratégico internacional más próximo durante los últimos años.

- Por último, prestaremos atención a las prácticas sociales emergentes que tanto dentro del mundo en desarrollo como en nuestro entorno occidental desarrollado persiguen impulsar nuevos modos de articulación política y económica que resulten socialmente inclusivos y ecológicamente viables. La extremada gravedad de los problemas sociales que se presentan a corto plazo no debería hacernos olvidar que la salida de la crisis no podrá consistir, sin más, en «volver a lo mismo», porque ese camino ya ha puesto de manifiesto sus muchos límites. Es necesario impulsar cambios novedosos y radicales en la dinámica de los procesos económicos y promover nuevos pactos entre los distintos agentes sociales que permitan que de la crisis no salgamos generando una fractura social irreversible a corto y medio plazo. Corresponde también a un trabajo como este rastrear «futuros inéditos viables» (Freire, 2005) y alimentar la utopía de pensar que podemos gestar sociedades más justas e integradoras.

Para poder evaluar la evolución de España en el escenario internacional es preciso adoptar algunos criterios de referencia que permitan hacer

comparaciones razonables. Por eso, aun cuando iniciamos el análisis ubicando brevemente a España en el mundo —situándola entre el pequeño conjunto de países económicamente más avanzados del planeta— a lo largo de todo el resto del capítulo hemos considerado a la Unión Europea y, con frecuencia, a la Unión Europea 15 (UE15) como el conjunto de países más adecuado para contrastar la evolución relativa de España(1). La UE15 es el entorno geográfico, social, cultural, político y económico más cercano a nuestro país y, además, aquel que ha servido a los dirigentes políticos españoles de todo signo como horizonte del futuro deseable para nuestra sociedad desde antes, incluso, de la transición. De hecho, el criterio de si se estaba produciendo o no la convergencia entre España y la UE15 ha estado en la base de numerosos análisis y valoraciones referidos al desarrollo socioeconómico español de las últimas décadas.

Esta opción metodológica, que también se apoya en razones prácticas, como la posibilidad de disponer de información estadística abundante y homogénea o el hecho de tomar en consideración a países que poseen un desarrollo económico similar al español, para que la comparación tuviera algún sentido, podría hacernos olvidar un dato mayor que no debe obviarse. Nos referimos al hecho de que España ocupa un lugar económicamente privilegiado en el concierto mundial. Y que, aunque el profundo deterioro que la crisis ha generado en las condiciones de vida de la mayoría de quienes viven en nuestro país es indudable, no lo es menos que la renta per cápita, los niveles de consumo, el acceso a servicios sociales y los parámetros que sirven para medir el nivel de vida de nuestros conciudadanos se encuen-

tran entre los más altos del mundo. La denuncia de los procesos de empobrecimiento que está padeciendo España no puede hacernos olvidar que —observadas a escala planetaria— las carencias materiales y la falta de equidad alcanzan dimensiones extraordinarias, y de un nivel muy superior al nuestro, en otras latitudes.

Efectivamente, España es la quinta economía europea y la decimotercera del mundo en términos absolutos y, según el último Informe sobre el Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que recoge datos que llegan hasta el año 2012, ocupa la posición 23 de un conjunto de 185 países que prácticamente representan a toda la comunidad internacional (PNUD, 2013). Es decir, se sitúa en una posición muy favorable con un valor del índice de desarrollo humano (IDH) de 0,885(2), siendo el de Noruega —el país que encabeza la lista— de 0,955. Más aún, ese valor era sensiblemente superior al correspondiente al año 2000 en el que España ocupó el puesto 21 del *ranking* mundial (con un índice de 0,847) e, incluso, al de 2007, año que precedió al desencadenamiento de la crisis y cuyo IDH ascendió a 0,874.

Los valores del IDH de 2012 reflejaban una esperanza de vida de 81,6 años (una de las mayores del mundo), 10,4 años promedio de escolarización efectiva (valor alto, aunque alejado de los 12-13 años de la decena de países que destacan en este terreno), 16,4 años esperados de escolarización

(1) Los primeros 15 países que formaron la entonces Comunidad Económica Europea son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

(2) Como es sabido, el concepto de desarrollo humano —definido y calculado por el PNUD a partir de 1990— intenta superar el sesgo economicista propio de indicadores como la renta o el producto per cápita a la hora de medir el desarrollo, incorporando para su cuantificación, junto a la dimensión del acceso al consumo, las variables de la salud y la educación. A lo largo de los últimos años se ha producido un perfeccionamiento de estos indicadores, aunque ello no ha alterado significativamente la clasificación de los países.

zación para quienes iniciaban sus estudios (nuevamente un valor elevado) y un ingreso nacional bruto per cápita de 25.947 dólares (expresado en términos de paridad de poder adquisitivo para dólares de 2005), inferior, solamente, al de una treintena de estados. Lo que indica no solo que la calidad media de vida de los españoles era de las mayores del mundo sino que, de un modo agregado, la crisis económica no echó por tierra los avances obtenidos en nuestro país en materia de salud y educación, a pesar de que el PIB cayera acumuladamente más de un 7% durante ese periodo de tiempo(3).

No obstante, incluso por lo que se refiere al desarrollo humano, la situación reciente de España presenta luces y sombras. Así, mientras la esperanza de vida es, como señalábamos antes, muy alta y el sistema sanitario de los más eficientes del mundo(4), los resultados educativos no lo son tanto (Eurostat, 2014). Es cierto que el número de años de escolarización es elevado —como lo es el de escolarización futura prevista— pero, una cosa es ir a la escuela, al instituto o a la universidad y otra, muy distinta, acceder a una educación de calidad o que esta abra caminos para la inserción laboral. En España el abandono escolar afecta al 24,9% de los estudiantes (frente al 12,7% en la UE28), los logros en el aprendizaje de las matemáticas o los idiomas son mediocres (OECD, 2014a), algunos estudiantes con gran cualificación tienen que emigrar por falta de empleos cualificados y el desempleo juvenil afecta, como sabemos, al 55% de los menores de 25 años.

(3) Bien es cierto que las consecuencias en el deterioro del desarrollo humano que pudieran derivarse de un empeoramiento de la salud y la educación causado por la merma de recursos dedicados a estos servicios públicos solo se visibilizarían a medio plazo.

(4) Aunque en los últimos años se esté viendo sometido a una disminución de recursos que podría reducir sensiblemente su eficacia.

Si se tiene en cuenta el factor distributivo —tal y como lo considera el propio PNUD(5)— el IDH español experimentaría en el año 2012 una merma del 10,1% y se situaría en 0,796. Una reducción mayor a la que se producía en el año 2010, que fue del 9,7%, reflejando posiblemente el fortísimo incremento de la desigualdad que se ha producido en los últimos años. A este respecto, el índice de Gini de la renta disponible que se situó en España en torno al 0,35 —habiéndose incrementado un 10% desde el año 2007 como se ha analizado en los capítulos anteriores—, se encontraba en un nivel intermedio dentro del conjunto de la OCDE (cuyos valores oscilan entre el 0,25 de algunos países nórdicos o del Este de Europa y el 0,5 de Chile) y muy alejado de los estados más polarizados —que suelen ser, además, muy poco desarrollados— y donde el índice puede tomar valores de hasta el 0,64.

Como se indicaba anteriormente, un capítulo de análisis comparativo internacional preocupado por los niveles de justicia social tiene que comenzar necesariamente denunciando la magnitud de la desigualdad y la pobreza que afectan a nuestro mundo y que son, en promedio, muy superiores a los que se registran en el espacio europeo que va a constituir nuestro objeto de estudio. Con frecuencia realizamos una defensa —en principio, legítima— de ciertos derechos sociales, olvidando que para vastos territorios del planeta no están reconocidos algunos que son mucho más básicos. Esta perspectiva universal es necesaria para evitar que el desarrollo de unos pueblos se realice a costa o al margen del de otros y para conjurar el peligro de que se produzca una salida defensiva a la crisis, que «blinde» las cotas de bienestar alcanzadas por Europa del «asedio» de los inmigrantes extracomunitarios.

(5) El IDH corregido por la desigualdad comenzó a elaborarse a partir del año 2010 y, en términos generales, reduce el IDH en tono a un 10% en los países más desarrollados y hasta un 30% en el caso de los más pobres.

rios o de las legítimas aspiraciones de otras regiones del mundo, como parece plantearse frecuentemente en los discursos de muchos líderes europeos.

Por lo que se refiere al ángulo de apertura más adecuado para efectuar este estudio, resulta evidente que la intensidad de las interdependencias que se producen entre España y el resto de Europa son muy superiores a las que acaecen entre nuestro país y el resto del mundo y, en consecuencia, esas relaciones constituyen el espejo privilegiado para poner en una adecuada perspectiva el análisis de desarrollo socioeconómico español que se lleva a cabo en el resto del Informe. De entrada, puede anticiparse que la crisis rompió la tendencia a la convergencia de España con el resto de la

Europa comunitaria que se había venido produciendo, prácticamente, desde la adhesión en 1986 y que ha constituido durante muchos años la meta política de los gobiernos democráticos que han sido, en España, inequívocamente, proeuropeos. Aunque, por otra parte, la crisis ha puesto de relieve que hasta 2007 una parte de esta convergencia había tenido más de nominal (afectando a algunas variables como el PIB per cápita, el equilibrio de las cuentas públicas, los tipos de interés o —en menor medida— la inflación) que de real. No se había producido convergencia con el núcleo central de la UE15 en el grado de modernización, eficiencia y diversificación de las estructuras productivas, ni en la productividad o los salarios medios, ni en la cobertura pública de las necesidades sociales, ni en el terreno de la desigualdad.

8.2. El influjo del entorno internacional en la evolución socioeconómica española

La globalización, ese complejo fenómeno que aúna el aumento de los intercambios económicos de toda índole con el debilitamiento de las fronteras económicas de los países, ha tenido como catalizadores fundamentales el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, la creciente vinculación entre la informática y la robótica y el abaratamiento del transporte —desde el punto de vista técnico—, el auge de los planteamientos liberal/conservadores —desde una perspectiva política— y la difusión de una posición partidaria de la desregulación y la privatización lo más amplias que fuera posible —en el plano ideológico— (Martínez González-Tablas, 2000 y 2007). Este proceso, que en cierta medida, constituyó una salida a la crisis económica de los años setenta del siglo pasado, ha sido impulsado especialmente por las grandes empresas transnacionales y los entes financieros más poderosos que ven aumentada su capacidad de maniobra, la ampliación

de los mercados y la posibilidad de aprovechar en su beneficio las diferencias en los parámetros económicos que se dan entre los distintos estados.

Para España, este fenómeno que hoy percibimos como irreversible a medio plazo, ha representado oportunidades y amenazas. Como para otras economías desarrolladas, ha supuesto un aumento de la competencia en los sectores más maduros e intensivos en mano de obra, que se han deslocalizado parcialmente de sus ubicaciones originarias. Pero también ha representado oportunidades de inversión en el exterior para algunas grandes empresas o la recepción de una inversión extranjera directa considerable, la posibilidad de vender en nuevos mercados, la difusión acelerada de conocimientos o el abaratamiento de numerosos bienes de consumo. España ha participado plenamente en este proceso hasta el punto de que su grado de apertura pasó de poco más del 20% en

el año 1980 al 72% en 2007⁽⁶⁾. El balance general de la globalización es técnicamente muy difícil de efectuar y sus efectos sociales resultan, con toda seguridad, dispares (Rodrik, 2012). Su signo final depende de la capacidad para aprovechar sus oportunidades, sorteando sus indudables amenazas, lo que, a su vez, depende de la calidad del propio tejido productivo, del marco institucional y de la estrategia de desarrollo de cada país. Ha implicado, en todo caso, una reducción del margen de discrecionalidad con el que los gobiernos pueden regular la actividad económica y una mayor vulnerabilidad a los *shocks* externos.

8.2.1. El punto de partida

Desde hace décadas, la inserción de España en la economía mundial ha sido relativamente precaria, acorde con su menor nivel de desarrollo respecto al entorno europeo y a la carencia de recursos naturales estratégicos. Desde la perspectiva de su sector exterior, la economía española se ha caracterizado por padecer un persistente déficit comercial que se compensaba con el saldo positivo de la balanza de servicios (turismo) y el acceso a la financiación internacional. Cuando estos dos mecanismos compensatorios no tenían la suficiente entidad como para restablecer el equilibrio externo, el Gobierno acudía a la devaluación. Por regla general, ese déficit aumentaba fuertemente en las fases de crecimiento —por una elevación de las importaciones superior al de las exportaciones— y se reducía cuando se iniciaba una fase recesiva. Entre el año 2000 y el 2013 este ha sido, precisamente, el comportamiento de la balanza comercial.

España ha padecido una crónica dependencia energética y tecnológica junto a un modera-

do grado de internacionalización empresarial —de hecho, un tercio de las exportaciones españolas son realizadas por corporaciones transnacionales establecidas en nuestro país, en parte, con esa finalidad—, que se compensaba con los ingresos procedentes del sector agroalimentario (Subdirección General de Comercio Exterior de Productos Agroalimentarios, 2012), la exportación de manufacturas de contenido tecnológico bajo y medio, la actividad turística, una importante recepción de inversión extranjera directa y, especialmente en los últimos tiempos, el acceso masivo al crédito. Durante años, España ha recibido, además, transferencias significativas de la Unión Europea⁽⁷⁾ (fondos de cohesión, fondos estructurales, subvenciones agrícolas, etc.) aunque últimamente esas ayudas se han reducido al dirigirse a los nuevos miembros de Europa central y oriental, al tiempo que han aumentado las salidas de remesas que envían a sus países de origen los casi cinco millones de inmigrantes extracomunitarios que llegaron a nuestro país a partir del año 2000.

Desde el punto de vista de la especialización productiva, España ocupa un lugar intermedio en la división internacional del trabajo. Dado el predominio de las pequeñas y medianas empresas (Pyme) en el tejido empresarial —que han tenido, hasta ahora, una baja propensión exportadora— y el contenido tecnológico medio de nuestros procesos productivos, España ha tenido dificultades para ampliar su presencia en los mercados internacionales de bienes con mayor valor añadido, aunque en los últimos años haya conseguido avances relevantes en este campo (Myro, 2013). Hemos de tener en cuenta que España, desde antes incluso de completar el proceso de adhesión, ha dirigido hacia la Unión Europea (entonces Comunidad Económica Europea) más de dos tercios

⁽⁶⁾ La Apertura externa se define como la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en términos reales dividida por el PIB. Datos del Banco de España.

⁽⁷⁾ Aunque insuficientes para facilitar la reconversión productiva necesaria para hacer posible la social.

de sus exportaciones de bienes (y realizado más de la mitad de sus importaciones) y que, por tanto, es el área comunitaria la que determina el tono de las relaciones económicas externas de nuestro país. Por otra parte, los salarios, sensiblemente menores al promedio de la UE15 antes del establecimiento del euro, eran y son, al mismo tiempo, muy superiores a los de las economías emergentes con las que resulta imposible competir por la vía de los costes laborales. Dicho de otro modo, las diferencias de productividad entre España y las potencias en desarrollo son muy inferiores a las que existen entre las respectivas retribuciones del trabajo. A lo que se añade que la cotización del euro —que se ha mantenido elevada desde 2004— encarece relativamente nuestras exportaciones frente a las suyas fuera de la Unión Europea.

Estas circunstancias sitúan la competitividad de la económica española en una zona intermedia del panorama internacional, ya que ni puede competir en igualdad de condiciones con los países que lideran el progreso tecnológico, ni puede aspirar a hacerlo por la vía de la reducción de costes y precios con los nuevos países industrializados. El avance en la capacitación profesional experimentado por la abundantísima fuerza de trabajo de estos últimos, unido a que el progreso técnico facilita la relocalización de la producción y la segmentación de los procesos productivos, les convierte en fuertes competidores en muchas ramas de la industria. A esta situación solo escapan unos pocos sectores en los que España se ha especializado en los últimos años, pero que no constituyen el grueso de la producción de nuestro país: energías renovables, automoción, grandes obras públicas, biotecnología, productos farmacéuticos, ferrocarril de alta velocidad... De ahí, la permanente llamada de numerosos economistas a impulsar un nuevo modelo productivo basado en la mejora de la calidad, la diferenciación de los productos, la sostenibilidad ecológica, el cuidado de las personas, la mejora y ampliación de los servicios públicos y la incorpora-

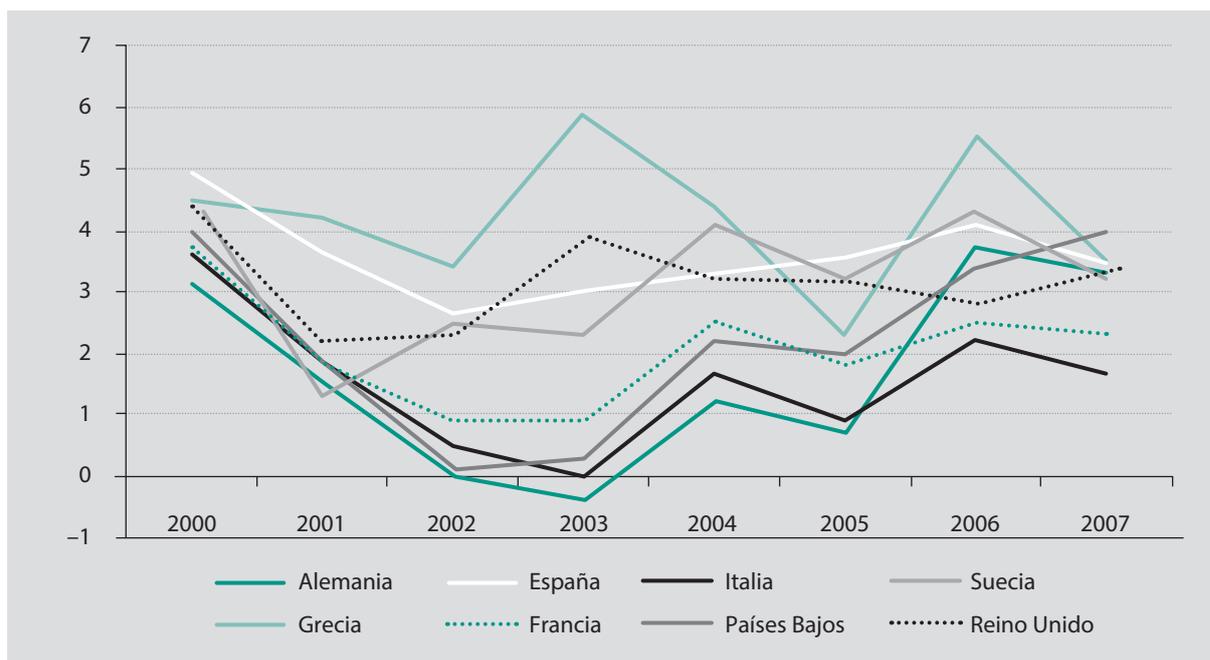
ción de conocimientos (Navarro, Torres y Garzón, 2011)(8).

El periodo que va del comienzo del siglo XXI hasta la crisis se caracterizó por un moderado crecimiento económico en Europa (gráfico 8.1). Dentro de la UE15 destacaron muy por encima de la media Irlanda, España y Grecia. En nuestro país, ese crecimiento se asentó sobre unas bases que posteriormente se revelarían endebles. Junto a la facilitación de los intercambios comerciales —que se intensificaron inmediatamente— la pertenencia a la eurozona recién creada redujo muy intensamente los tipos de interés —que en términos reales pasaron a ser casi nulos o incluso negativos— y facilitó el endeudamiento internacional de las entidades financieras, las empresas no financieras e, indirectamente, de los hogares. Buena parte de esa liquidez permitió alimentar una burbuja inmobiliaria análoga a las que se estaban generando en Estados Unidos y en otros países europeos. La demanda mantuvo su dinamismo gracias al crecimiento del consumo privado que —en el contexto de un moderado ascenso de los salarios reales— fue posible por un doble motivo: el aumento del número de trabajadores por hogar y el endeudamiento creciente de los mismos. Por lo que respecta a los demás componentes de la demanda agregada, en toda la Unión Europea —incluido nuestro país— el comportamiento de la inversión no inmobiliaria fue débil y el gasto público se mantuvo sin grandes oscilaciones.

Junto al predominio del crecimiento basado en la construcción, otro rasgo distintivo del periodo radicó en la creciente financiarización de la economía reflejada en el peso ascendente del sector financiero en el PIB y el empleo, la acumulación en su seno de las mayores ganancias, la proliferación de instrumentos financieros y, en general, la canalización de

(8) Véase Pérez García *et al.*, 2013. Con una perspectiva ideológica muy distinta, pero con significativas coincidencias en las propuestas de reforma.

GRÁFICO 8.1. Tasas de crecimiento del PIB de algunas economías de la Unión Europea 2000-2007(9)



Fuente: Elaborado a partir de datos de Eurostat.

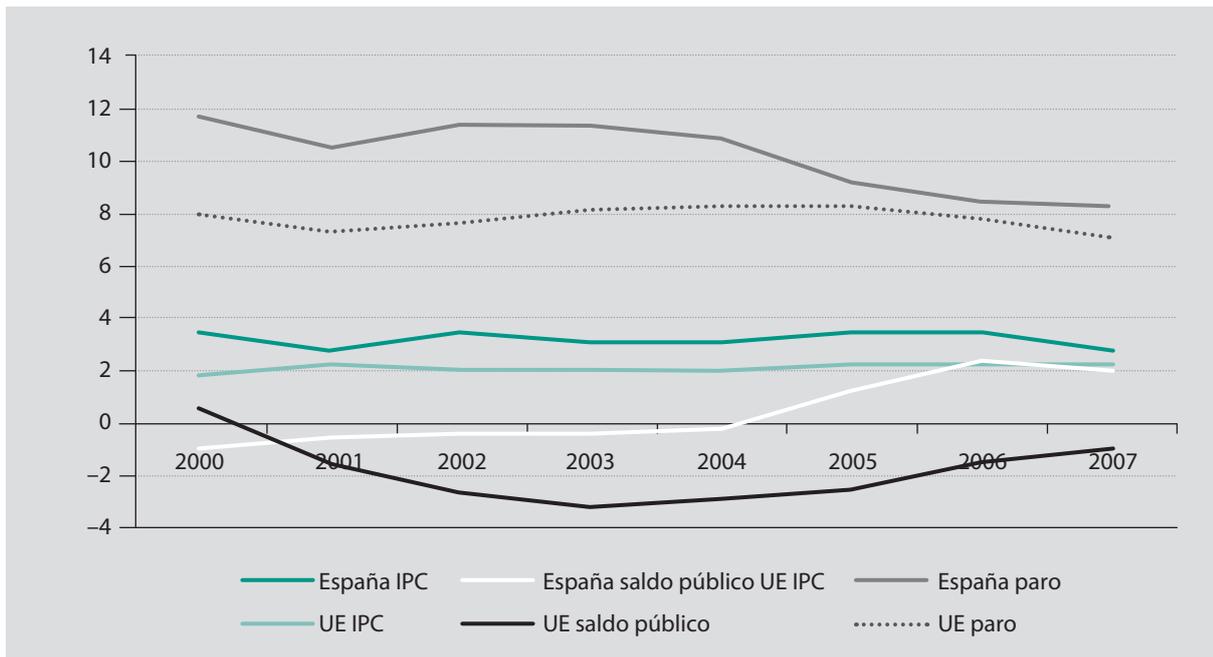
recursos hacia actividades con alto carácter especulativo. Fenómeno este en el que España no se diferenció de lo que ocurría en otros países de la OCDE y, en particular, en Estados Unidos, donde se estaban sentando las bases del hundimiento económico que estamos padeciendo (Vilariño, 2011). De este modo, la función esencial del sector financiero —canalizar el ahorro hacia las actividades productivas más rentables— fue sustituida por el predominio de las operaciones financieras de tipo endógeno (compraventa de títulos, expansión de los derivados, fusiones y adquisiciones, seguros y reaseguros, etc.), relativamente aisladas del comportamiento económico general, poco reguladas, parcialmente opacas y orientadas a la búsqueda de ganancias muy elevadas y rápidas.

(9) Con el fin de evitar que los gráficos sean indescifrables por la acumulación de datos y países en este capítulo presentaremos con frecuencia los datos promedio de la UE15 o los de ocho de sus miembros. Hemos elegido a España, Grecia e Italia como repre-

Desde el punto de vista macroeconómico, la evolución española presentó notables logros y se situó en una posición muy favorable respecto al resto de la UE15 (gráfico 8.2). El crecimiento de la producción, como hemos señalado, superó al promedio comunitario (un 3,6% de media entre 1995 y 2007 en términos reales), la inflación se mantuvo en niveles moderados —en general, inferiores a los que habían predominado antes de la implantación del euro— la tasa de desempleo fue reduciéndose paulatinamente desde el 24,1% de 1994 hasta el 8,3% de 2007, a pesar de la fuerte entrada de trabajadores foráneos —responsables, por cierto, de entre un tercio

sentativos de la Europa meridional, Suecia del ámbito escandinavo, los Países Bajos de Europa central y a Francia, Alemania y Reino Unido por el tamaño de sus economías y por los distintos roles que han podido ejercer en la economía comunitaria durante estos años.

GRÁFICO 8.2. Evolución comparada entre España y la UE15 respecto a la inflación, el saldo público (porcentaje del PIB) y el desempleo, 2000-2007



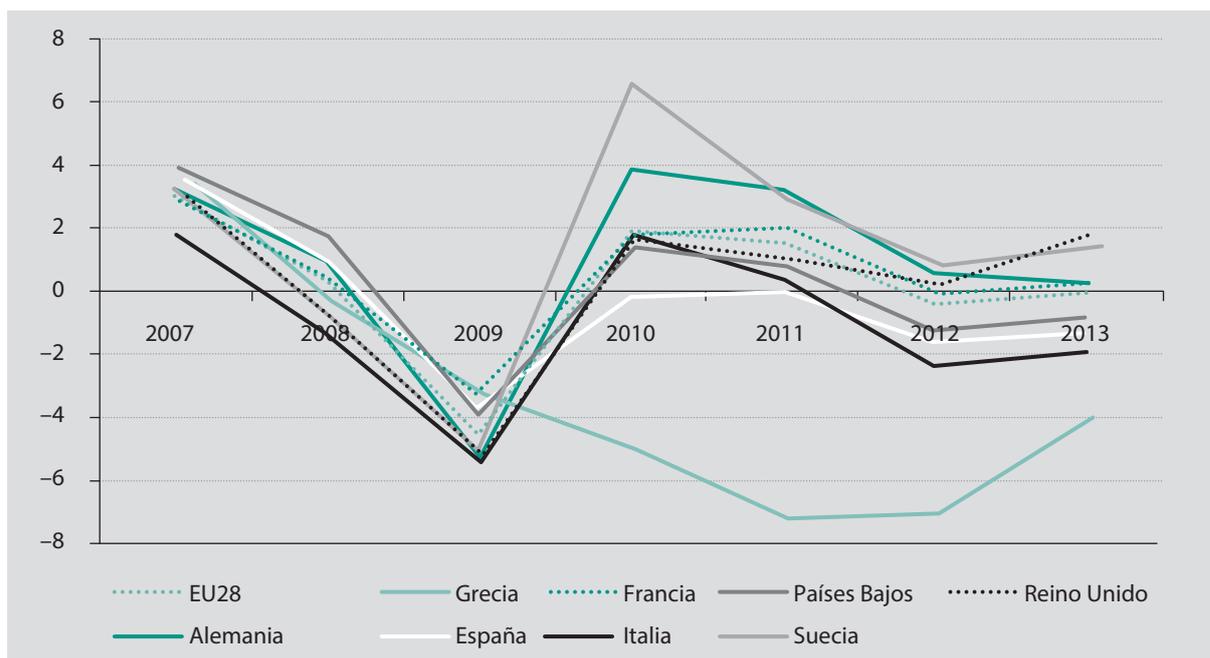
Fuente: Eurostat.

y la mitad de esa tasa de crecimiento según distintas estimaciones (Moreno y Bruquetas, 2011)— y que las cuentas públicas presentaban un panorama completamente saneado: superávit presupuestario (del 2% del PIB) y una deuda pública externa del 36,2% del PIB, una de las menores de Europa. Precisamente, los límites del déficit público (3%) y del endeudamiento externo (60% del PIB) no fueron respetados durante esos años por Francia y Alemania, esta última la potencia más poderosa de la Unión y la que los había impuesto como requisito para el establecimiento de la moneda única. No obstante, como veremos más adelante, este panorama macroeconómico, aparentemente sólido, ocultaba problemas estructurales graves que la crisis hizo emerger posteriormente: la falta de modernización tecnológica, cierta desindustrialización, el sobreendeudamiento de los agentes privados, el *boom* inmobiliario, etc.

8.2.2. El impacto de la crisis internacional

La crisis en Europa se inició por el contagio del estallido de la burbuja inmobiliaria norteamericana, debido a que la globalización financiera había facilitado la diseminación por el mundo de todo tipo de títulos directa o indirectamente vinculados a las hipotecas *subprime*, que habían sido comprados masivamente por bancos de nuestro continente confiados en las referencias de sus homólogos estadounidenses y en las excelentes valoraciones emitidas por las agencias de calificación (Stiglitz, 2010; Palazuelos, 2011). Pronto se percibió la gravedad de la situación derivada del peligro real de quiebra de varios de los mayores bancos europeos por la drástica pérdida de valor de sus activos. Ante el riesgo sistémico que entraña una quiebra encadenada de grandes entidades, que podría colapsar por

GRÁFICO 8.3. Tasas de crecimiento del PIB de algunas economías de la Unión Europea, 2007-2013



Fuente: Eurostat.

completo los sistemas financieros y el conjunto de la economía, los gobiernos de Europa —con fórmulas por otra parte muy variadas— se vieron obligados a rescatar a muchos de sus bancos(10). La crisis bancaria se tradujo en un recorte radical del crédito que generó, inevitablemente, una contracción de la actividad económica que tuvo repercusiones en toda la economía mundial, ori-

(10) El modo concreto en el que este proceso se produjo refleja también el poderoso influjo político de las grandes entidades financieras y el complejo conjunto de interdependencias existente entre los distintos bancos europeos. No cabe duda de que el salvamento directo de los bancos de la periferia europea lo era, indirectamente, de las entidades centroeuropeas que les habían prestado. También parece claro que, a lo largo de estos años, los intereses de los acreedores financieros y de los países donde se ubican han prevalecido sobre las necesidades sociales de los países netamente deudores.

ginando el desplome del comercio internacional y el rápido ascenso del desempleo (Gómez Serrano *et al.*, 2011).

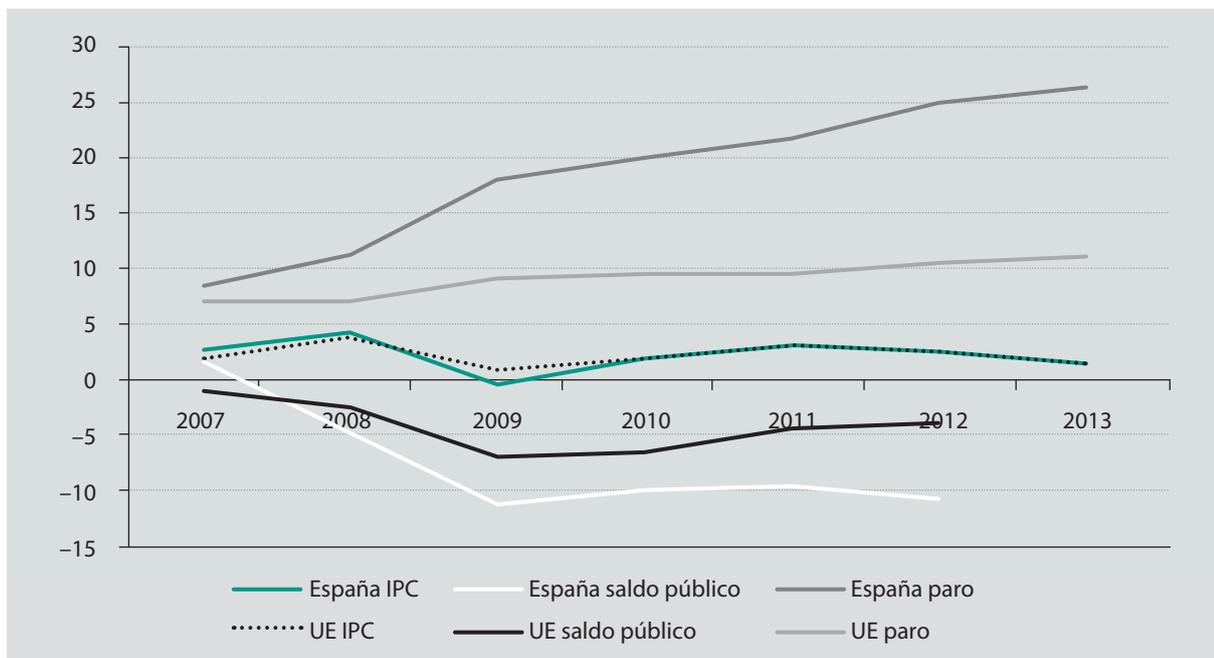
La crisis ha supuesto para Europa un fuerte impacto negativo que se ha materializado en todos los planos de la actividad económica (gráfico 8.3). A partir de 2007, año en el que el PIB de la eurozona creció un 3%, se produjo una severa desaceleración del producto que apenas se elevó el 0,4% en el año 2008 para caer abruptamente un 4,4% en 2009 —el peor año de la crisis a escala mundial—, recuperarse algo en 2010 y 2011 (con unas tasas de crecimiento del 2% y 1,6%, respectivamente) y volver a caer en 2012 y 2013 (con tasas del -0,7% y -0,4%), de modo que en el año 2013, el PIB de la eurozona era similar al del año 2006 y, en términos reales per cápita, al de 2005. Como era de prever, el impacto de esta sacudi-

da no se distribuyó de un modo homogéneo ni geográfica, ni temporal, ni poblacionalmente. Pronto se pudo constatar que Irlanda, Portugal, Italia, España y Grecia se enfrentaba a una situación mucho más difícil que el resto, aunque por motivos diversos que no serían adecuadamente ponderados en muchos análisis convencionales, que tendieron a suponer que se había producido un comportamiento laxo generalizado de sus agentes sociales y de sus Gobiernos y que, en expresión que se ha hecho popular, «habían vivido por encima de sus posibilidades».

En el año 2009 se produjo en la Unión Europea una severa contracción de todos los componentes de la demanda agregada —consumo, inversión y exportaciones— con la única excepción del gasto público, que actuó como fuerza anticíclica parcial, ya que no pudo evitar la severa recesión. En el caso español se produjo el mismo proceso pero con cierto rezago y, a la postre, con

mayor profundidad: en el año 2008 la tasa de crecimiento fue del 0,9% (baja, pero que duplicaba la europea), en 2009 se redujo un 3,7% (menos que en el conjunto de la UE) y en 2010 continuó siendo negativa (-0,1%) para ascender muy levemente en 2011 (0,7%) y volver a valores negativos en 2012 (-1,6%) y 2013 (-1,2%). En estos cuatro últimos años la evolución de la economía española fue sensiblemente peor que la del conjunto de la Europa comunitaria y eso que esta resultó carente de todo vigor. La recesión resultó más profunda, el déficit público duplicó el promedio comunitario y el desempleo —que se había situado en tasas similares— ascendió a dos veces y media el valor de la UE15 (gráfico 8.4). Solo en el ámbito de los precios el comportamiento de España se mantuvo alineado con el comunitario, eso sí, en un contexto recesivo en el que —al inicio de 2014— existía la amenaza de la deflación y tras haber padecido una severa «devaluación interna».

GRÁFICO 8.4. Evolución comparada entre España y la UE15 respecto a la inflación, el saldo público (porcentaje del PIB) y el desempleo, 2007-2013



Fuente: Eurostat.

En un primer momento, los Gobiernos europeos intentaron mantener el ritmo de la actividad económica a través de tres mecanismos: en primer lugar, el funcionamiento automático del seguro de desempleo, que aminoró de forma significativa los efectos sociales y económicos del creciente paro; posteriormente, aumentando moderadamente el gasto público en ciertos ámbitos (inversiones, gasto social, etc.) para contrarrestar la caída del consumo y la inversión privadas y, por último, mediante el rescate de las entidades financieras en situación más crítica y el otorgamiento de garantías a los ahorradores para evitar un ataque de pánico (algo que en España se produce a partir de 2010) (Medialdea y Sanabria, 2014). Como consecuencia inmediata e inevitable de esta dinámica —que fue simultánea con una profunda caída de los ingresos públicos (impuestos y cotizaciones sociales) que dependían del nivel de una acti-

vidad económica en declive— el déficit público se disparó en todos los países de la Unión Europea (especialmente en Irlanda, Grecia, España, Portugal y Reino Unido) (tabla 8.1) y lo mismo ocurrió con la deuda pública que, no obstante, continuó siendo muy inferior a la privada (gráfico 8.5).

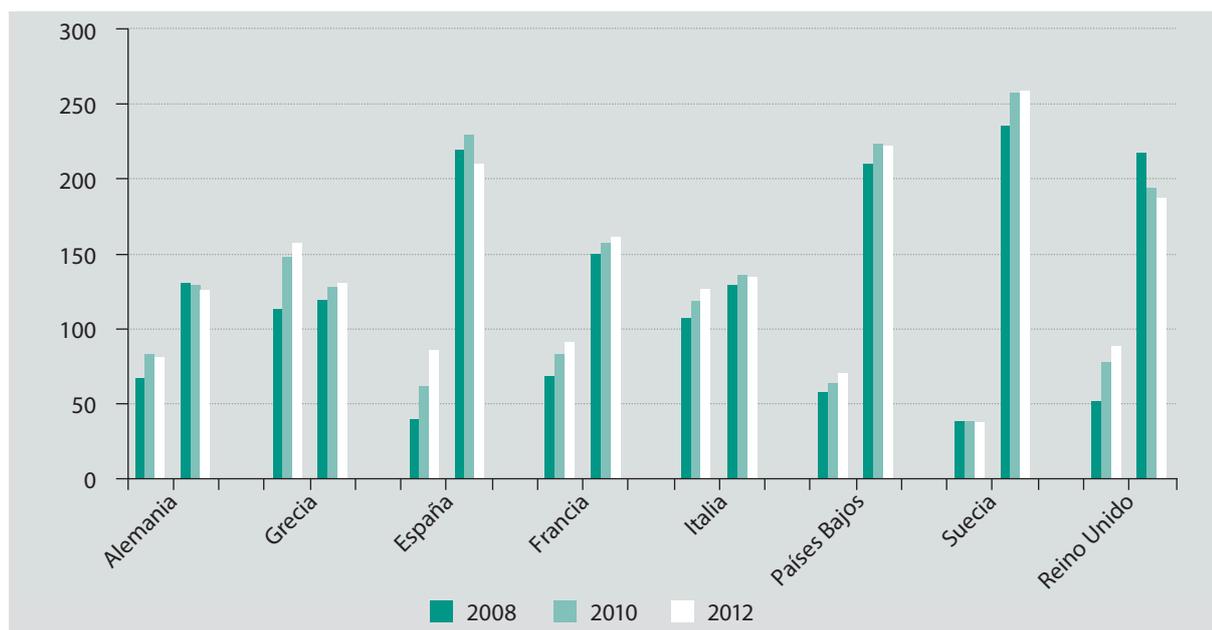
En toda la región europea la Gran Recesión condujo a una fortísima elevación del desempleo que, por otra parte, llegó a representar valores muy distintos entre los países, rompiendo la tendencia hacia la convergencia de esta variable que se había venido produciendo desde el inicio del siglo XXI (tabla 8.2). Esta evolución dispar es reflejo tanto de que la crisis afectó de forma muy diversa a unos sectores productivos y a otros, como de las diferencias institucionales propias de cada uno de los mercados de trabajo de los países europeos.

TABLA 8.1. Saldo presupuestario en la Unión Europea, la eurozona y la UE15, 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea (25 países)	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9
Eurozona (18 países)	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7
Bélgica	-0,1	-1,0	-5,6	-3,7	-3,7	-4,0
Dinamarca	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1
Alemania	0,2	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1
Irlanda	0,2	-7,4	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2
Grecia	-6,5	-9,8	-15,7	-10,7	-9,5	-9,0
España	2,0	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6
Francia	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8
Italia	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0
Luxemburgo	3,7	3,2	-0,7	-0,8	0,1	-0,6
Países Bajos	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1
Austria	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5
Portugal	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4
Finlandia	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8
Suecia	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,2
Reino Unido	-2,8	-5,0	-11,4	-10,1	-7,7	-6,1

Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 8.5. Deuda pública (columna izquierda) y deuda privada (columna derecha) como porcentaje del PIB para algunos países seleccionados, 2008, 2010 y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Central Europeo: (Statistics Pocket Book) y Eurostat.

TABLA 8.2. Tasas de paro en la Unión Europea y los países de la UE15 (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (15)	7,1	7,2	9,1	9,5	9,6	10,6	11,0
Eurozona (18)	7,5	7,6	9,6	10,1	10,1	11,3	11,9
Bélgica	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4
Dinamarca	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0
Alemania	8,7	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5	5,3
Irlanda	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1
Grecia	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5
España	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1
Francia	8,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3
Italia	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2
Luxemburgo	4,2	4,9	5,1	4,6	4,8	5,1	5,9
Países Bajos	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4	5,3	6,7
Austria	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2	4,3	4,9
Portugal	8,9	8,5	10,6	12,0	12,9	15,8	16,4
Finlandia	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7	8,2
Suecia	6,1	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0
Reino Unido	5,3	5,6	7,6	7,8	8,0	7,9	7,5

Fuente: Eurostat.

De este modo, si en el año 2007 la mayoría de las economías de la UE15 tenía un nivel de desempleo próximo al 7% —del que solo se alejaban positivamente Dinamarca, Austria y los Países Bajos—, en el año 2013 el promedio de las tasas de desempleo en la UE15 se había incrementado cuatro puntos porcentuales pero, sobre todo, se había producido una enorme dispersión en el conjunto. Así, mientras, Austria, Alemania y Luxemburgo mantenían tasas de paro inferiores al 6%, los países más golpeados por la crisis padecían un desempleo que duplicaba esos niveles como Italia (12,2%) e Irlanda (13,1%), casi los triplicaba como Portugal (16,4%) o, incluso, los cuadruplicaban como España (26,1%) y Grecia (27,5%).

Las consecuencias sociales de estos niveles de desempleo han sido muy profundas y han afectado no solo a quienes perdieron sus ocupaciones —principales víctimas de la crisis—, sino también al resto de los trabajadores, tanto por el hecho de que muchos de ellos vieron cómo se reducían sus salarios reales, como por la intensificación del esfuerzo que se veían obligados a realizar los que habían preservado su puesto de trabajo, la generalización de las horas extra no reconocidas ni remuneradas, la extensión de la economía sumergida o la pérdida de todo tipo de derechos laborales que han sancionado las reformas desreguladoras de los mercados de trabajo que se han producido de forma generalizada, particularmente en las economías periféricas. A la descripción comparada de estos fenómenos de pauperización dedicaremos el siguiente apartado del capítulo.

A pesar de que la repercusión directa de la debacle ocasionada por las hipotecas norteamericanas fue mínima en España, el influjo de la crisis para la economía española fue más intenso que para la mayoría de la Europa comunitaria por la confluencia de varios factores (Gómez Serrano, 2012). En primer lugar, el *shock* financiero internacional redujo drásticamente el acceso al cré-

dito externo del que los bancos y las empresas españolas eran muy dependientes. A ello se sumó que la recesión en Europa tuvo un efecto inmediato en la ralentización de la demanda de las exportaciones españolas y en el turismo. Por otra parte, España había incubado una gran burbuja inmobiliaria autóctona. Entre 2000 y 2008 se construyeron más de cinco millones de viviendas y algún año, como 2006, más que en Gran Bretaña, Francia y Alemania juntas (Naredo, 2010). El colapso y posterior hundimiento del mercado de la vivienda puso en cuestión la solvencia de muchas entidades crediticias del país, en particular de la mayoría de las cajas de ahorros que habían adquirido un claro protagonismo en esas operaciones. La hipertrofia del sector de la construcción queda fielmente reflejado por el hecho de que la mitad del paro generado por la crisis está representado por trabajadores de este sector.

Otros factores —antiguos y recientes— vinieron a sumarse a los ya indicados, originando un bloqueo de la actividad económica generalizado: la contracción radical del crédito interno —que desencadenó un proceso de retrasos en los pagos y endeudamiento cruzado entre agentes públicos y privados—, la agudización de la pérdida relativa de competitividad que se venía arrasando desde años anteriores ocasionada porque la inflación española —siendo moderada— había sido superior a la predominante en el centro de Europa desde el establecimiento del euro, la progresiva disminución de fondos europeos que se reorientaron a los nuevos estados miembros, la creciente competencia de estos últimos por la captación de inversión extranjera directa —dados sus muy inferiores salarios y estratégica ubicación geográfica—, la incapacidad para absorber más mano de obra inmigrante, la pérdida relativa de dinamismo del sector turístico ante el encarecimiento relativo de sus servicios y la competencia de nuevos destinos muy atractivos gracias a los vuelos de bajo coste (mundo árabe, Europa oriental, el Caribe), la paulatina desindus-

trialización o la falta de una modernización suficiente del tejido productivo nacional, incapaz de aprovechar la amplia disponibilidad de jóvenes altamente cualificados.

En definitiva, en el grave deterioro de la economía española acaecido a partir de 2007 concurren factores externos (daños colaterales de la crisis hipotecaria internacional, de la reestructuración europea y del marco institucional de la Unión Europea), otros derivados de las debilidades tradicionales del propio modelo económico español y otros atribuibles al comportamiento irresponsable de los agentes privados (que asumieron un nivel de endeudamiento desmesurado vinculado especialmente al mercado inmobiliario) y de los reguladores públicos, incapaces de asumir los costes políticos derivados de frenar estos comportamientos cuando la realidad amenazaba con abocar a un mal desenlace.

8.2.3. La interpretación de la crisis en Europa⁽¹¹⁾

Existen dos diagnósticos alternativos a las causas de la crisis en Europa que pretenden explicar la fractura social y económica que se ha producido en la economía comunitaria como resultado de la aparición de dos grupos de países que la están padeciendo de manera muy distinta: las potencias centrales (Alemania, Países Bajos, Austria) y la nueva periferia europea (Irlanda, Italia, Portugal, Grecia y España). Ambas interpretaciones conducen, como no podía ser de otra manera, a

valoraciones muy distintas sobre el reparto de las responsabilidades de las crisis y a una neta divergencia respecto a las estrategias más adecuadas para superarla. Detrás de ambas formulaciones existen consideraciones de naturaleza teórica, pero también otras que radican en el hecho objetivo de que los intereses nacionales y sociales que se encuentran afectados por la dinámica económica actual no son en modo alguno coincidentes.

Según la explicación que ha predominado en los foros empresariales, financieros y políticos europeos impregnando la agenda política y que ha inspirado las recomendaciones de las instituciones comunitarias, la crisis actual es resultado de una triple falta de rigor por parte de los Gobiernos de las economías periféricas. En primer lugar, estos han permitido que, desde el establecimiento del euro, los salarios y los precios hayan crecido por encima del promedio de la eurozona, lo que paulatinamente les habría hecho perder competitividad, generando unos desequilibrios comerciales crecientes y, a la larga, insostenibles. En segundo término, las naciones más gravemente afectadas por la crisis habrían aprovechado la abundancia de crédito muy barato para endeudarse mucho más allá de lo necesario y utilizar esos recursos para pagar las exportaciones y financiar operaciones especulativas vinculadas al mercado inmobiliario y a la realización de megaproyectos públicos de infraestructuras, sin mejorar la capacidad productiva y la eficiencia de sus economías. Por último, los Gobiernos del Sur (incluyendo aquí a Irlanda pese a no coincidir su ubicación geográfica con la del resto), habrían adoptado una política económica laxa, derrochando recursos públicos y evitando hacer las reformas necesarias para flexibilizar sus mercados. Grecia constituiría el caso paradigmático de esa falta de disciplina, no solo por el tamaño de sus desequilibrios macroeconómicos, sino por el hecho probado de que sus

(11) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Luengo Escalonilla y Vicent Valverde (2014). Documento de trabajo 8.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8. Planteamientos alternativos en Medialdea (2014). Documento de trabajo 8.8. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

sucesivos Gobiernos manipularon las cuentas públicas para satisfacer —formalmente— los requisitos establecidos por las instituciones comunitarias para incorporarse a la zona euro, primero, y permanecer en ella, después. Estas tres debilidades estarían en la base del deterioro de sus sistemas bancarios, de sus déficits comerciales, de los desajustes presupuestarios, de la elevación del endeudamiento externo y, finalmente, de su dificultad para encontrar financiación internacional para enfrentarse a esos desafíos.

De la concepción precedente —en la que llama la atención el rápido olvido del origen privado, financiero e internacional de la crisis— se siguen dos consecuencias obvias. En primer lugar, que la gravedad del deterioro económico debería atribuirse, fundamentalmente, al comportamiento irresponsable de las naciones del sur de Europa que se habrían aprovechado de las ventajas institucionales que ofrecía la creación de la eurozona sin asumir la disciplina que requería su funcionamiento. En segundo lugar, que los costes del necesario ajuste tendrían que recaer sobre los culpables de los desequilibrios presupuestarios y el endeudamiento externo y no sobre los acreedores. Los estados centroeuropeos no contemplaban entre sus escenarios el de practicar un rescate masivo de las economías más débiles y, de llevarlo a cabo, sería con importantes garantías y contraprestaciones.

Son numerosos los analistas críticos con esta interpretación de los hechos. Demos la palabra a uno de ellos, el economista griego Costas Lapavistas: «La crisis de la deuda soberana que estalló en Grecia a finales de 2009 se debe básicamente a la inestable integración de los países periféricos en la eurozona. Sus causas directas, sin embargo, se pueden encontrar en la crisis de 2007-2009. Los préstamos hipotecarios especulativos concedidos por instituciones financieras estadounidenses y las transacciones de las obligaciones derivadas

resultantes llevadas a cabo por bancos internacionales crearon una amplia burbuja en el periodo 2001-2007, que condujo a una crisis y a una recesión. La liquidez y el capital que proporcionaron los estados en 2008 y 2009 rescataron a la banca, y el gasto público evitó el empeoramiento de la recesión. El resultado para la zona euro fue una crisis de la deuda soberana, agravada por la debilidad estructural de la unión monetaria» (Lapavistas, 2013).

Entre nosotros, Ignacio Álvarez, Fernando Luengo y Jorge Uxó han propuesto también una interpretación global alternativa de la crisis que matiza la argumentación convencional y, en algunos aspectos, la refuta por completo (Álvarez, Luengo y Uxó, 2013). Según su planteamiento, ampliamente apoyado en evidencia estadística, la Unión Europea y, más precisamente la zona euro, se enfrenta a una serie de problemas estructurales que no solo han desencadenado la crisis actual sino que, de no resolverse, harán inviable su superación o introducirán a la economía europea en una dinámica de crisis recurrentes. Para exponer esta conceptualización crítica, sigamos el mismo orden con el que se describió el diagnóstico dominante.

Existe un desequilibrio estructural en el comercio interior a la zona euro, pero que no se debe solo a la elevación de los salarios y los precios de la periferia sino también a la estrategia de desarrollo de Alemania, que ha confiado a la demanda externa sus posibilidades de crecimiento económico, conteniendo de una manera desmesurada los salarios de sus propios trabajadores y manteniendo una inflación mínima. Probablemente, el muy modesto crecimiento económico de la eurozona desde el año 2000 tenga mucho que ver con la falta de demanda efectiva resultante de una distribución de la renta que elevaba la participación del capital frente al trabajo y mantenía como principio estratégico la moderación salarial. De hecho, los salarios rea-

les de los países deficitarios crecieron modestamente desde el inicio del siglo XXI y su inflación —superior a la alemana— tampoco fue desmesurada. Pero, en ausencia de moneda propia y, por consiguiente, de la posibilidad de devaluar, la elevación paulatina de los precios del Sur y la política salarial restrictiva de Alemania junto a su firme contención de la inflación tenía que conducir necesariamente a un déficit comercial crónico para los países meridionales. Máxime si se tienen en cuenta las dificultades del sur para competir con el centro de Europa a través de la calidad de los productos y su contenido tecnológico. En definitiva, el déficit comercial de la periferia europea y su creciente endeudamiento externo no serían sino la otra cara de la política contractiva de Alemania y de su estrategia de crecimiento. Añadamos el hecho de que, para Alemania, la elevada cotización del euro no resultaba un obstáculo para mantener su elevada competitividad internacional basada más en la calidad y exclusividad de sus productos que en su bajo precio.

El creciente endeudamiento de la Europa mediterránea ha sido la contrapartida inevitable de su déficit comercial. Para Alemania esto ha supuesto una exposición progresiva de su banca, pero también una oportunidad de negocio —dada la atonía del mercado interno— y la condición necesaria para mantener el dinamismo de sus exportaciones en un contexto que, como hemos visto, ya era de bajo crecimiento económico. Por ello se da la paradoja de que un comportamiento muy disciplinado de la periferia —como el que se le recomienda habitualmente— habría representado una merma de la capacidad exportadora del centro de Europa y la entrada en una dinámica de retroalimentación recesiva de la economía como la que Keynes temía que pudiera producirse a escala mundial cuando en Bretton Woods se debatía en torno al diseño institucional del Fondo Monetario Internacional. Si todos los países intentaran ganar

competitividad reduciendo los costes y los precios de sus productos se iniciaría una espiral de empobrecimiento generalizado pues los superávits comerciales de unos países solo pueden existir a costa de los déficits (y endeudamiento) de otros. Estas consideraciones no pretenden anular por completo la crítica al excesivo endeudamiento de algunos países como Grecia o España, que sin duda fue más allá de lo razonable, pero sí ponen énfasis en el hecho de que ese proceso tiene causas estructurales y que las responsabilidades morales están muy repartidas entre los prestatarios y los prestamistas. Y una última pero importante precisión: como se señaló con anterioridad, el exceso de endeudamiento se produjo, sobre todo, en el sector privado de la economía.

Con esta constatación se pretende poner de relieve que no es cierto que hubiera un descontrol generalizado de las cuentas públicas en los países que están padeciendo la crisis con mayor severidad. Por el contrario, el endeudamiento privado más que duplicaba al público en la mayor parte de los países y varios se encontraban muy por debajo de los límites fijados en los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht y en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento. Los déficits públicos se dispararon más por el desplome de los ingresos que por la elevación de los gastos y este hecho debería haberse puesto en el centro del diagnóstico sobre la salud de las cuentas públicas sin aprovechar una coyuntura excepcionalmente adversa para socavar el apoyo generalizado al Estado de bienestar. Llama la atención que el mismo Fondo Monetario Internacional sostuviera que los déficits generados hasta 2009 se habían debido, en un 40%, al efecto automático de la crisis que siempre reduce los ingresos y amplía los gastos, otro 40% al recorte de impuestos que se había generalizado en los años anteriores a su desencadenamiento y solamente en un 20% a las medidas de estímulo destinadas a contrarrestar la caída del componente privado

de la demanda⁽¹²⁾. Si finalmente se produjo un ascenso vertiginoso del déficit público ello se debió, en buena medida, al aumento del gasto por desempleo, al coste de los rescates bancarios y a la conversión en pública de una parte de la deuda privada, no tanto por haber aplicado una intensa política expansiva como quizá la situación hubiera requerido.

Para completar este panorama es preciso tomar en consideración otro par de factores que han condicionado enormemente la evolución de la crisis en la economía europea: el diseño institucional de la zona euro —que, además de no cumplir los requisitos que, según los teóricos de las uniones monetarias, podrían facilitar su estabilidad, es reflejo del predominio absoluto de las lógicas mercantil y financiera sobre cualquier propósito redistributivo o de potenciación de la cohesión social dentro de la Unión— y las presiones ejercidas por las autoridades comunitarias para orientar las políticas económicas de los estados que precisaban asistencia financiera en una perspectiva de restricción del gasto público. Así, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional —la «troika»— han configurado un paquete de medidas de saneamiento económico que, asentado sobre la ortodoxia neoliberal de las últimas décadas, ha supuesto programas de ajuste muy severos.

8.2.4. La gestión de la crisis y su evolución

En ausencia de mecanismos de redistribución de la renta entre los países miembros de la eurozona

(12) Recientemente su economista jefe, Olivier Blanchard, reconoció en un informe titulado *Errores en el pronóstico de crecimiento y multiplicadores fiscales* y publicado al inicio de 2013, que el FMI se había equivocado recomendando recortes tan drásticos a los gobiernos europeos (Blanchard y Leigh, 2013).

y de una política fiscal común o al menos fuertemente coordinada, resultaba muy difícil escapar a la asimetría comercial que se da entre ellos y al consiguiente endeudamiento. Las medidas adoptadas para superar la Gran Recesión han puesto de manifiesto los límites institucionales de la Unión Europea y la desigual correlación de fuerzas que la caracteriza, tanto si nos referimos a las naciones que la forman como si nos referimos a los grupos socioeconómicos que habitan en ella. No tienen igual capacidad negociadora los países deudores que los acreedores, ni los trabajadores y parados que quienes gestionan las entidades financieras. Al menos eso parece revelar la secuencia cronológica de las medidas adoptadas en Europa para enfrentarse a la crisis.

Por lo que se refiere al diseño institucional de la eurozona la restricción crucial para llevar a cabo una política monetaria activa radica en la independencia del Banco Central Europeo (BCE) respecto a cualquier otra instancia de control político, en el mandato legal que considera objetivo prioritario y casi único la minimización de la inflación y en la prohibición de financiar directamente a los Gobiernos, sea mediante la concesión de créditos, sea comprando títulos de deuda pública. Como se ha repetido hasta la saciedad, este diseño —exigido en su momento por Alemania para evitar la indisciplina fiscal de los estados— dejaba a la Unión Europea sin el tipo de banco central que poseen todos los países del mundo. Ello ha tenido dolorosas consecuencias para España y el resto de las economías del sur de Europa. Aunque también cabría pensar que una Europa meridional deprimida tampoco beneficiaba al núcleo duro de la eurozona a medio plazo, porque dificultaba el pago de sus deudas y mermaba su capacidad de compra.

Cuando los déficits públicos comenzaron a elevarse por influjo de la propia recesión, los Gobiernos acudieron a los mercados internacionales buscando financiación. Cuatro factores encare-

cieron notablemente este proceso, particularmente para los estados más vulnerables como Portugal, Italia, Grecia y España. En primer lugar, la misma crisis había reducido el montante global de recursos disponibles —porque los bancos habían sufrido enormes pérdidas— al tiempo que se elevaba la demanda pública y privada de los mismos. En segundo término, los bancos prefirieron dedicar los escasos fondos que podían captar entre los ahorradores al saneamiento de sus propios balances (aunque su situación actual apenas haya mejorado). En tercer lugar, aumentaron los requerimientos de capital que los bancos debían mantener para garantizar su solvencia (el acuerdo Basilea II fue reformado a lo largo de 2009 en lo que se conoce como Basilea III) y la calidad exigida a los prestatarios. Por último, las agencias de calificación —quizá intentando recuperar una credibilidad muy deteriorada por el desastre de los títulos hipotecarios— endurecieron la valoración de las deudas soberanas de la periferia, encareciéndolas inmediatamente. Portugal, España, Italia y, sobre todo, Grecia fueron penalizadas con una ampliación de la prima de riesgo —ante la pasividad del BCE— lo que realimentó un proceso de endeudamiento que la misma crisis había disparado. Su deuda pública fue objeto de fuertes movimientos especulativos ante la vulnerabilidad derivada de la falta de apoyo del BCE que, simultáneamente, ofreció una liquidez casi ilimitada a los bancos privados —lo que paradójicamente hizo posible que estos compraran la deuda pública encarecida de los países con mayores dificultades—, al tiempo que mantenía el euríbor a un nivel muy bajo (en términos reales negativo) para reactivar —sin éxito— el crédito a las empresas y los hogares.

Entre tanto, la necesidad de acudir a las instituciones europeas para solicitar apoyo económico, bien para poder afrontar los pagos de deuda externa, bien para sanear instituciones financieras insolventes, condujo a Grecia (2010, 2012 y quizá 2014), Irlanda (2010), Portugal (2011) y España (2012) a so-

licitar «rescates» o «asistencia financiera»⁽¹³⁾. Las durísimas medidas que tales apoyos conllevan y que se orientan al recorte del gasto público y a la adopción de reformas que persiguen formalmente la flexibilización de los mercados para elevar la competitividad, pero que, invariablemente, reducen los derechos e ingresos de los trabajadores, se han materializado en un agudo declive de las condiciones de vida de una parte mayoritaria de la población y a una notable ampliación de la desigualdad. Entre tanto, la Unión Europea ha sancionado una posición contable conservadora que imposibilita el ejercicio real de una política fiscal activa, proscribiendo el keynesianismo hasta el punto de obligar a los países más débiles como España a realizar modificaciones constitucionales limitadoras del déficit (2011).

Desde el punto de vista ético, lo mínimo que cabe afirmar al respecto de esta evolución es que estas medidas de ajuste han trasladado al conjunto de la población las consecuencias de comportamientos imprudentes y especulativos ejercidos por una minoría social privilegiada; que han recortado los recursos y las actividades del sector público cuando más necesaria era su acción protectora y redistributiva (siendo el sector privado el que padecía un mayor grado de sobreendeudamiento); que han preservado el poder de los grupos financieros —principales causantes de la crisis internacional— frente a la población trabajadora o parada y ante los Gobiernos cuyas dificultades financieras proceden, precisamente, de los efectos de la crisis y de la ayuda concedida a los bancos; que han debilitado los lazos políticos y afectivos entre los distintos miembros de la

⁽¹³⁾ Los «rescates» son líneas de crédito de uso plurianual que pueden ir dirigidos a distintos objetivos y que tienen por contrapartida la pérdida de soberanía económica y la adopción de severísimos programas de ajuste; la asistencia financiera —que es la que ha recibido España— tiene un menor grado de condicionalidad y, en este caso, se ha dirigido exclusivamente, al saneamiento de entidades financieras.

Unión Europea, y que han consolidado una fractura social en la periferia europea que va a ser muy difícil de revertir a corto y medio plazo.

Por lo que se refiere al análisis estrictamente económico, el devenir de la crisis revela el predominio de la interpretación liberal de la misma. Las medidas adoptadas —inadecuadamente denominadas «de austeridad»⁽¹⁴⁾— han reforzado el estancamiento de la demanda agregada y, en consecuencia, apenas se han producido crecimientos del PIB, del consumo y de la inversión (que depende más de las expectativas de recuperación que del precio del dinero —hoy muy bajo, aunque racionado— o del nivel de beneficios —que se ha recuperado por la caída de los costes salariales—). Confiar en que la reactivación económica se derive del aumento de las exportaciones no parece muy sensato. En cualquier caso no es una estrategia generalizable. Si todos los países deprimen los salarios e intentan elevar las exportaciones al mismo tiempo, no habrá quienes demanden esos bienes. Una demanda interna vigorosa es condición de posibilidad para el crecimiento estable, pero también para el aumento global del comercio internacional (Álvarez, Luengo y Uxó, 2013). Los intensos recortes del gasto público y la devaluación interna de las economías del sur de Europa no han conseguido los objetivos que formalmente pretendían; no se

ha reactivado la economía, no ha descendido el paro, no ha regresado el crédito, no se ha reducido el endeudamiento y, por supuesto, no ha tenido lugar ningún proceso de mejora cualitativa de las capacidades productivas.

Llama la atención que el mismo Fondo Monetario Internacional haya advertido del exceso contractivo de las medidas adoptadas en Europa ⁽¹⁵⁾. El motivo es sencillo: si la disciplina fiscal es excesiva, la mejora de las expectativas derivada de la reducción del déficit queda contrarrestada por la falta de crecimiento económico. No es posible devolver grandes deudas si no hay crecimiento económico y si la inflación es tan baja que no se reduce el valor real de los préstamos. Ciertas políticas de ajuste acaban así «muriendo de éxito». Por eso, son muchos los economistas que consideran que Europa se ha equivocado en su diagnóstico y tratamiento de la crisis y que debía haber adoptado una estrategia de corte keynesiano como la que, por ejemplo, ha asumido Estados Unidos (Krugman, 2012). La devaluación interna ha empobrecido a gran parte de la población y la caída de los salarios (que ha afectado también a aquellos que no corresponden a sectores exportadores y que, por tanto, no inciden en la competitividad) tiene efectos deflacionistas sobre toda Europa.

(14) Esta denominación que ha logrado imponerse no es inocente, ya que presupone la existencia de un despilfarro anterior que es preciso corregir. La austeridad es un valor socialmente positivo, pero ha quedado vinculado a un recorte de gastos necesarios muy discutible. El nivel del gasto público puede ser alto o bajo, según las necesidades sociales a las que atiende, al margen de «austero» o «despilfarrador», cuestión que tiene que ver con la eficiencia en el uso o la asignación de los recursos. Las dificultades de financiación del gasto público derivadas de una caída inevitable de los ingresos, de las políticas dirigidas a la reducción de los impuestos y de su progresividad, así como a la prevalencia de un elevado fraude fiscal, han sido utilizadas interesadamente para reducir la presencia del sector público en la economía.

Cuando el 27 de julio de 2013 el nuevo presidente del BCE Mario Draghi afirmó: «haré lo que sea necesario para salvar el euro», rompió con una práctica que había resultado demoledora para las economías meridionales. Sus novedosas palabras, unidas a una interpretación libre de su mandato —que llevó al BCE a operar en el mercado secundario de deuda pública—, re-

(15) FMI: *Perspectivas de la economía mundial*, Washington 2012. Recurso en línea, www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/sums.pdf (consulta el 5 de junio de 2012).

dujeron la prima de riesgo inmediatamente, proporcionando un alivio a los países endeudados y, creando la duda razonable de si la gravedad del deterioro experimentado por la periferia europea no había sido artificialmente creado por una nefasta conjunción de tres factores: la inadecuación del diseño institucional de la unión monetaria, el empecinamiento ideológico de los líderes conservadores y la defensa a ultranza de los intereses nacionales del centro del sistema europeo frente a la búsqueda de una solución más equilibrada que repartiera los costes del colapso financiero.

Los defensores de la interpretación convencional de la crisis sostendrán que el alivio de la carga de la deuda (por la caída de los tipos de interés) se deriva de los esfuerzos de los países para recuperar el equilibrio macroeconómico, que han sido premiados por los mercados de capitales, pero la sospecha de que la terapia ha resultado desproporcionada, ejemplarizante, perjudicial e injusta no desaparece. Por una parte, cabría haber diseñado una transición más suave; por otra habría que haber buscado medios de activación de la demanda (planes de inversión globales) habida cuenta el nulo riesgo de inflación. No parece aventurado sostener que los mercados no reaccionaron a las sucesivas reformas y contracciones del gasto público acometidas por los Gobiernos de las economías más vulnerables, sino al cambio de postura del BCE.

Más aún, los levísimos «brotes verdes» que se anuncian, además de ser muy débiles, presentan, objetivamente, dos incertidumbres de fondo. La primera es que sobre ellos penden varias espadas de Damocles, como el efecto energético del conflicto de Crimea, el endeudamiento global de los estados europeos que se realimenta solo, el hecho de que los tipos de interés están a unos niveles bajísimos (que podrían alimentar nuevas burbujas y que, si se elevaran, dispararían la morosidad iniciando otra espiral de insol-

vencia), la atonía de la inversión productiva, una posible deflación, etc. La segunda, es que resulta perfectamente imaginable un escenario en el que la recuperación del equilibrio de ciertas variables macroeconómicas en la periferia europea (déficit público, inflación y balanza comercial) e, incluso, el crecimiento del PIB, fuera compatible con un alto desempleo, la caída en la renta disponible de los hogares, el deterioro de los servicios públicos, el aumento de la desigualdad y la exclusión de amplios sectores sociales. En este caso —sumamente plausible—, a la economía le iría bien y a la población no.

8.2.5. La situación de España en este escenario: su restricción externa

Un balance con pretensión de ecuanimidad respecto a la influencia del contexto europeo en el desenvolvimiento de la economía española debe empezar por reconocer que, durante años, las relaciones económicas con Europa han constituido un estímulo privilegiado para el crecimiento económico, para su modernización productiva, para la atracción de capital externo y para la elevación del nivel de vida de su población. El mercado europeo y la demanda de sus economías más dinámicas han ejercido una función de arrastre indudable, reforzada por las transferencias procedentes del presupuesto comunitario. Aunque insuficiente, entre 1986 y 2007 se fue produciendo un proceso de convergencia socioeconómica real ente España y la UE15.

La incorporación a la zona euro supuso para España un sacrificio inicial para cumplir con los criterios de convergencia que pudo facilitar una estabilización macroeconómica que no se habría conseguido en otras circunstancias. Durante los primeros años de vigencia del euro, España se benefició —como ya he-

mos señalado— de un contexto muy favorable a los intercambios comerciales, un crédito abundante y barato, una inflación moderada y un significativo crecimiento económico. Todo ello manteniendo un excelente comportamiento de las cuentas públicas. Al mismo tiempo, la adopción de la moneda común redujo el peligro de volatilidad cambiaria y de sufrir ataques especulativos en los mercados de divisas. En esos primeros años, los dirigentes políticos y la mayoría de los economistas no advirtieron las contradicciones estructurales del modelo que se había puesto en marcha.

En un segundo momento —catalizado por el desastre financiero iniciado con la caída de Lehman Brothers— se han puesto de relieve las restricciones que se derivan de las asimetrías productivas que coexisten dentro de la zona euro y la inadecuación de las instituciones comunitarias para resolverlas. En particular dos cuestiones han resultado cruciales: la falta de coordinación entre las estrategias económicas de la periferia europea y las economías centrales respecto a los intercambios comerciales, por una parte, y la incapacidad del BCE para llevar a cabo una política monetaria y cambiaria al servicio de las necesidades de todos los miembros de la unión, por otra.

Por lo que se refiere al primer aspecto, tan necesaria es la actualización tecnológica de las economías menos desarrolladas y el mantenimiento de un nivel moderado de inflación, como la adopción por parte de Alemania de una política más expansiva y de mayor crecimiento de los salarios y los precios. En caso contrario, el estancamiento, la redistribución de la renta contra los trabajadores, la cronificación de los desequilibrios comerciales y el consiguiente endeudamiento estarán servidos. Por lo que respecta a la segunda cuestión, no tiene sentido sacrificar la sostenibilidad financiera, el funcionamiento ordinario del sector público,

el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos en contextos excepcionalmente adversos, a una disciplina fiscal definida de un modo acientífico y dogmático. Aunque pocos dudarán que los déficits desmesurados y el alto endeudamiento son negativos, no existe evidencia empírica ni argumentación apodíctica que demuestre que las políticas de ajuste severo y los límites al déficit o a la deuda pública constituyen la mejor terapia para las crisis. Habida cuenta de que quienes están pagando la factura carecen de responsabilidad en la gestación del problema, resulta evidente que una política activa del BCE en sus orígenes, podría haber ahorrado sufrimientos innecesarios y haber evitado que los desequilibrios alcanzaran la magnitud que ahora tienen. En el caso español esto resulta evidente por lo que se refiere a la gestión de las cuentas públicas antes de 2007.

No resulta extraño que, por estos motivos, se sostenga que «la adscripción a la zona euro —diseño institucional y políticas aplicadas— ha supuesto y supone un obstáculo a la hora de enfrentar los problemas, coyunturales y estructurales, de nuestra economía. No solo en lo que concierne a la recuperación de la senda de crecimiento; también, y esta perspectiva tiene singular relevancia en nuestro razonamiento, a la hora de abordar y resolver, desde criterios de sostenibilidad y equidad, los problemas esenciales que están en el origen de la actual crisis económica» (Luengo y Vicent, 2014).

Sin necesidad de compartir ninguna teoría conspiratoria respecto a la gestión de la crisis, puede constatarse que la defensa a ultranza de ciertos principios de gestión macroeconómica o de los intereses a corto plazo de ciertas naciones o sectores económicos ha ido en claro perjuicio del interés general de la Unión Europea y ha minado la legitimidad de sus instituciones, sobre todo en la Europa meridional. Hoy más que nunca ha quedado de manifiesto que la existencia de un mercado único en el que compiten economías

con niveles de desarrollo sustancialmente distintos, requiere mecanismos mucho más intensos de redistribución de la renta de los que existen hoy en una entidad cuyo presupuesto común apenas supera el 1% del PIB de sus miembros.

En los últimos tiempos se han presentado la reducción de la prima de riesgo y la notable mejoría del saldo comercial, una recuperación marginal del crecimiento y una levísima creación de empleo como avances de la economía española, que permitirían proyectar un cambio definitivo en la tendencia recesiva. Siendo hechos de indudable signo positivo no dejan de ocultar fenómenos preocupantes. Respecto al abaratamiento de la deuda externa que se ha producido en los últimos meses cabe destacar que no ha supuesto una reducción de su valor global. Asistimos a un aumento del monto global de la deuda que se debe a su gran tamaño más que al coste de los intereses. Como algunos autores han señalado «si sumamos al gasto presupuestado de intereses la amortización de la deuda para 2013, su coste representa un 10% del PIB» (Medialdea y Sanabria, 2014). En cuanto a la mejoría de la balanza comercial —que llegó a presentar puntualmente en marzo de 2013 el primer superávit de la historia aunque el saldo final del año resultara negativo— conviene señalar que se ha debido más a la caída de las importaciones derivada de la atonía del consumo y la inversión que al aumento de las exportaciones que también se ha producido. Este último hecho refleja, a su vez, realidades contradictorias: de un lado muestra que las empresas españolas han realizado un formidable esfuerzo para compensar la caída de las ventas en el mercado doméstico vendiendo más en el exterior y mejorando la calidad de sus productos; de otro, la ganancia de competitividad se encuentra originada por la devaluación interna que expresa un empobrecimiento relativo de los trabajadores y es, por tanto, socialmente indeseable (máxime cuando —como se señaló anteriormente— el estanca-

miento o la reducción de los salarios ha afectado a todos los sectores económicos al margen de su propensión exportadora debilitando la demanda interna) y no tanto por una mejora en la productividad. Dado que las exportaciones representan menos de la mitad de la demanda interna y resultan mucho menos estables, adoptar una estrategia de desarrollo basada en aquellas resulta muy arriesgado y supone consolidar un patrón contrario los ingresos de los trabajadores que constituyen la gran mayoría de la población.

Resultaría injusto atribuir a la Unión Europea en general o a algún país como Alemania en particular la responsabilidad única de esta catástrofe. A la vista de lo sucedido, España tiene que hacer una fuerte autocrítica respecto a numerosas cuestiones. Entre ellas destacarían las siguientes: cómo transformar la estructura económica para hacerla más productiva y eficiente; a qué se debe que la economía española —incluso en periodos de bonanza— cree empleo mal remunerado y precario; de qué manera podemos reducir el *gap* en materia de educación e investigación con nuestro entorno europeo; por qué se permitió la creación de nuestra propia burbuja inmobiliaria; cuáles han sido los principales defectos en la supervisión bancaria; cómo puede conseguirse una reducción de la corrupción, el fraude fiscal y la economía sumergida; qué consecuencias ha tenido la reducción de los impuestos y el aumento de su regresividad; de qué modo se puede garantizar la sostenibilidad de las pensiones y de la sanidad; cómo puede recobrase el empleo de calidad, la estabilidad en el trabajo y la concertación social; cómo reducir y compartir del modo más equitativo los costes sociales de la crisis, etc. Esta larga —e inacabada— lista de cuestiones relevantes se refiere a realidades económicas que han estado bajo el influjo potencial de nuestros Gobiernos y de los agentes sociales nacionales. Ha sido su comportamiento más o menos acertado el que explica muy buena parte del deterioro que estamos padeciendo y no las influencias externas.

Al menos en España, la magnitud de los problemas internos que permanecen sin resolver, la intensidad de las restricciones externas que se han descrito y que continúan teniendo plena vigencia, unidas a las incertidumbres que genera el futuro de la eurozona a corto plazo no permi-

ten concluir, lamentablemente, que estamos saliendo de la crisis, ni siquiera por lo que se refiere a su dimensión más puramente económica. Sin que se produzcan transformaciones estructurales de mucho calado en los ámbitos citados, cualquier progreso estará amenazado.

8.3. El comportamiento español respecto a la Unión Europea 15 en materia de equidad y pobreza

La crisis económica actual ha deteriorado las condiciones de vida de muchos europeos, pero no lo ha hecho con la misma intensidad dentro de cada país y tampoco de un modo análogo en los distintos estados miembros de la Unión Europea. El particular peso relativo de los distintos sectores económicos y su vulnerabilidad ante la recesión, el desigual impacto del colapso financiero y bancario, la diversa estructuración de los mercados de trabajo, las dispares políticas económicas aplicadas, las distintas restricciones impuestas desde el exterior, la pluralidad de configuraciones familiares y las características de sus respectivos Estados de bienestar han conducido a escenarios sociales muy diferenciados. Precisamente en este apartado se describen sucintamente tanto las coincidencias como las diferencias en esta evolución y se intenta identificar las posibles causas que las explican.

Aunque, antes de acometer esta tarea, resulta oportuno subrayar que, con anterioridad a que la crisis diera sus primeros pasos, la economía europea ya había dado muestras de ser incapaz de reducir la desigualdad y la pobreza relativa, algo en lo que Europa sintoniza con la evolución a largo plazo de la OCDE. En las dos décadas anteriores a la crisis actual, la desigualdad creció de un modo constante, aunque moderado, en el conjunto de la OCDE (aumentando unos dos puntos porcentuales el índice de Gini) y al menos en dos tercios de sus economías, produciéndose, al

mismo tiempo, una cierta convergencia (OCDE, 2008). Así, las más igualitarias lo fueron siendo cada vez menos y las menos equitativas redujeron modestamente su nivel de desigualdad. Con todo, la dispersión al inicio de la crisis continuaba siendo todavía muy alta, ya que el índice de Gini para la renta disponible de los hogares oscilaba entre el 0,23 para Eslovenia y el 0,49 de Chile. La pobreza se elevó, asimismo, 1,5 puntos porcentuales en ese periodo, si se mide —como suele hacerlo la OCDE— como el 50% de la mediana de la renta disponible en cada país. Este es un comportamiento semejante al observado en España ya que, a lo largo del periodo de expansión económica anterior a 2007, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza se mantuvo constante, levemente por debajo del 20%.

En el año 2007, en promedio, la población en riesgo de pobreza en la UE15 era del 16% del total, la misma proporción existente en 1995, lo que implica que el crecimiento económico en Europa no había modificado el patrón distributivo subyacente. Según las estadísticas oficiales, al iniciarse el siglo XXI los pobres en la Unión Europea ascendían a unos 80 millones. Desde entonces, no han hecho sino aumentar. Lo que pone de manifiesto que la pobreza y la desigualdad en Europa —y en España— poseen causas estructurales y no se derivan de la Gran Recesión que, eso sí, ha agravado notablemente la situación de partida en los países que más la han padecido.

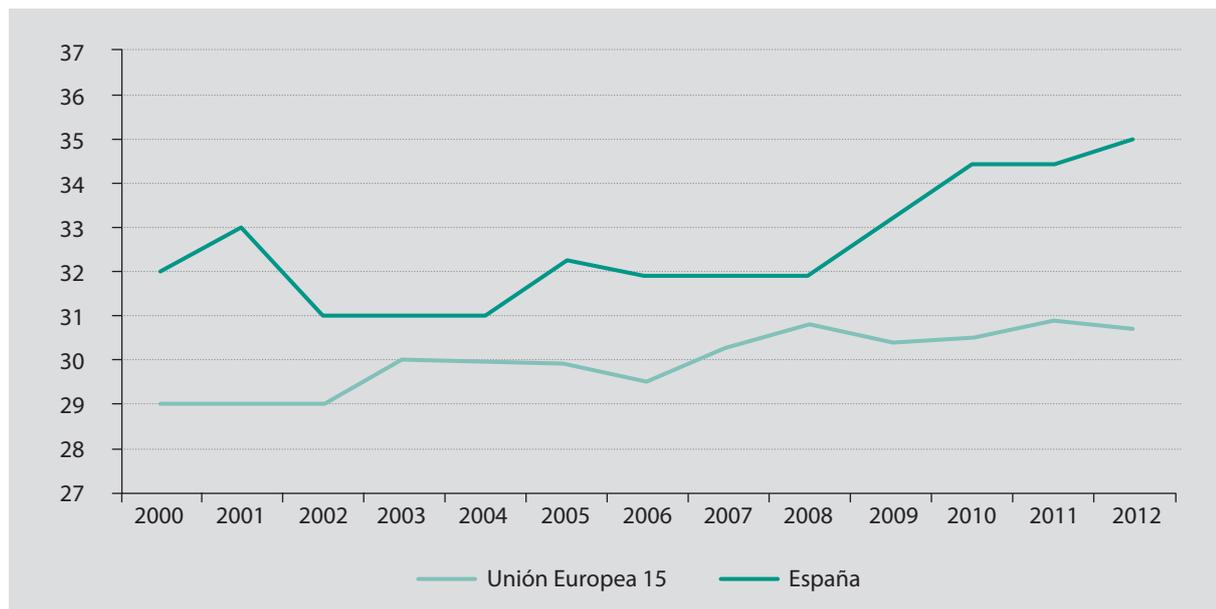
8.3.1. Evolución general, convergencias y divergencias⁽¹⁶⁾

El gráfico 8.6 y la tabla 8.3 reflejan la evolución de la distribución de la renta en la UE15 durante los últimos años. Puede observarse cómo la desigualdad mostraba una tendencia muy levemente descendente desde 2003 que queda revertida a partir de 2006. Desde entonces, se ha elevado en torno a un punto el valor promedio del índice de Gini. Teniendo en cuenta la alta sensibilidad de este indicador, el incremento no es irrelevante aunque, en las circunstancias actuales, parece moderado. Lo que llama poderosamente la atención es el comportamiento tan dispar de los países, que resulta independiente de la gravedad

del deterioro macroeconómico que hayan experimentado. Así, Portugal e Irlanda —muy severamente afectadas por la recesión— han mejorado su equidad y Grecia e Italia aparentemente la han mantenido, mientras España ha padecido un fuerte ascenso de la desigualdad del 10% que la ha situado en la de mayor nivel de toda la UE15. En el conjunto de la OCDE ha pasado también de situarse en un valor promedio a encuadrarse entre los países con mayor inequidad (Hoeller, Joumard y Koske, 2014).

Entre las potencias europeas, que han podido afrontar mejor estos tiempos difíciles, los comportamientos también han sido diversos: en Reino Unido no se han producido grandes cambios, Alemania vio aumentar un poco el índice en 2007 para ir reduciéndolo en los años posteriores y Francia

GRÁFICO 8.6. Índice de Gini promedio de la UE15 y de España, 2000-2012



Fuente: Eurostat.

(16) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado por Gómez Serrano y Molero (2014). Documento de trabajo 8.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

TABLA 8.3. Índices de Gini en la Unión Europea 15, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE15	29,0	29,0	—	30,0	30,0	29,9	29,6	30,3	30,8	30,4	30,5	30,9	30,7
Bélgica	30,0	28,0	—	28,3	26,1	28,0	27,8	26,3	27,5	26,4	26,6	26,3	26,6
Dinamarca	—	22,0	—	24,8	23,9	23,9	23,7	25,2	25,1	26,9	26,9	27,8	28,1
Alemania	25,0	25,0	—	—	—	26,1	26,8	30,4	30,2	29,1	29,3	29,0	28,3
Irlanda	30,0	29,0	—	30,6	31,5	31,9	31,9	31,3	29,9	28,8	30,7	29,8	15,7
Grecia	33,0	33,0	—	34,7	33,0	33,2	34,3	34,3	33,4	33,1	32,9	33,5	34,3
España	32,0	33,0	31	31,0	31,0	32,2	31,9	31,9	31,9	33,0	34,4	34,5	35,0
Francia	28,0	27,0	27	27,0	28,2	27,7	27,3	26,6	29,8	29,9	29,8	30,8	30,5
Italia	29,0	29,0	—	—	33,2	32,8	32,1	32,2	31,0	31,5	31,2	31,9	31,9
Luxemburgo	26,0	27,0	—	27,6	26,5	26,5	27,8	27,4	27,7	29,2	27,9	27,2	28,0
Países Bajos	29,0	27,0	27	27,0	—	26,9	26,4	27,6	27,6	27,2	25,5	25,8	25,4
Austria	24,0	24,0	—	27,4	25,8	26,2	25,3	26,2	26,2	25,7	26,1	26,3	27,6
Portugal	36,0	37,0	—	—	37,8	38,1	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5
Finlandia	24,0	27,0	26	26,0	25,5	26,0	25,9	26,2	26,3	25,9	25,4	25,8	25,9
Suecia	—	24,0	23	—	23,0	23,4	24,0	23,4	24,0	24,8	24,1	24,4	24,8
Reino Unido	32,0	35,0	35	34,0	—	34,6	32,5	32,6	33,9	32,4	32,9	33,0	32,8

Fuente: Eurostat.

ha sufrido un incremento de la desigualdad aún más intenso que España (una espectacular subida de cuatro puntos en cinco años), aunque continúa siendo un país mucho más igualitario que el nuestro. Los datos muestran que la evolución de la desigualdad no ha dependido tanto de la gravedad de la recesión, como de las particularidades nacionales que influyen en el modo de padecerla y gestionarla. Más adelante intentaremos identificar algunos de estos factores.

Por lo que respecta a la población en riesgo de pobreza, la tendencia a su aumento venía produciéndose ya con claridad desde antes de la crisis. Esta incrementó en un punto su valor respecto al de 2005. Nuevamente, los datos desagregados por países muestran situaciones muy plurales (tabla 8.4). Hay niveles de pobreza en países como Grecia y España que duplican los de otros como los Países Bajos o casi, como ocurre respecto a los estados nórdicos. Por otra parte, el efecto de la crisis sobre la pobreza ha sido muy distinto en cada país. Sorprendentemente,

Italia, Portugal e Irlanda han sido capaces de reducir sus tasas de pobreza durante la recesión, mientras España y Grecia las incrementaban, lo que implica que los primeros han repartido los costes de la crisis de un modo mucho más equitativo que estas últimas. El empobrecimiento efectivo de la población de estos dos países ha sido muy intenso porque, a una fuerte caída de la renta media, se ha añadido una peor distribución de la misma. Resulta llamativo, por otra parte, el hecho de que países con muy baja incidencia de la pobreza y perfil socialdemócrata como Suecia hayan experimentado una sustancial elevación de la misma en estos últimos años (del 10,5% al 14,1%), mientras que otros como Gran Bretaña, representante por antonomasia del modelo liberal de protección social, la hayan reducido casi dos puntos y medio porcentuales en un periodo tan adverso (del 18,6% al 16,2%).

A diferencia de lo que ocurre en otras regiones del mundo que publican datos de pobreza absoluta referidos a un umbral de renta por debajo del

TABLA 8.4. Tasas de pobreza monetaria en la Unión Europea 15, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE15	15	15	—	15,0	17,0	15,7	16,0	16,0	16,3	16,2	16,3	16,7	16,8
Bélgica	13	13	—	15,4	14,3	14,8	14,7	15,2	14,7	14,6	14,6	15,3	15,0
Dinamarca	—	10	—	11,7	10,9	11,8	11,7	11,7	11,8	13,1	13,3	13,0	13,1
Alemania	10	11	—	—	—	12,2	12,5	15,2	15,2	15,5	15,6	15,8	16,1
Irlanda	20	21	—	20,5	20,9	19,7	18,5	17,2	15,5	15,0	15,2	15,2	30,0
Grecia	20	20	—	20,7	19,9	19,6	20,5	20,3	20,1	19,7	20,1	21,4	23,1
España	18	19	19	19,0	20,1	20,1	20,3	19,7	20,8	20,1	21,4	22,2	22,2
Francia	16	13	12	12,0	13,5	13,0	13,2	13,1	12,5	12,9	13,3	14,0	14,1
Italia	18	19	—	—	19,1	18,9	19,6	19,8	18,7	18,4	18,2	19,6	19,4
Luxemburgo	12	12	—	11,9	12,7	13,7	14,1	13,5	13,4	14,9	14,5	13,6	15,1
Países Bajos	11	11	11	12,0	—	10,7	9,7	10,2	10,5	11,1	10,3	11,0	10,1
Austria	12	12	—	13,2	12,8	12,3	12,6	12,0	12,4	12,0	12,1	12,6	14,4
Portugal	21	20	20	19,0	20,4	19,4	18,5	18,1	18,5	17,9	17,9	18,0	17,9
Finlandia	11	11	11	11,0	11,0	11,7	12,6	13,0	13,6	13,8	13,1	13,7	13,2
Suecia	—	9	11	—	11,3	9,5	12,3	10,5	12,2	13,3	12,9	14,0	14,1
Reino Unido	19	18	18	18,0	—	19,0	19,0	18,6	18,7	17,3	17,1	16,2	16,2

Fuente: Eurostat.

cual se estima que no se pueden cubrir las necesidades materiales básicas, en la Unión Europea el dato oficial al respecto mide la pobreza relativa. Para compensar esta carencia, la Unión Europea —a partir de la adopción de la Estrategia Europa 2020— ha desarrollado un indicador sintético que permite calcular el porcentaje de personas que está en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE). En este índice se acumulan las personas que tienen pobreza monetaria(17), las que viven en un hogar con baja intensidad laboral(18) y aquellas que padecen una privación material severa(19). A estos indicadores se añade la creación

- (17) Personas cuyos ingresos netos como unidad de consumo del hogar al que pertenecen no alcanzan el 60% de la mediana de renta por unidad de consumo del país en el que habitaban.
- (18) Se trata de hogares en los que no se aprovecha el 20% de la capacidad de trabajo potencial de sus miembros.
- (19) La *población con privación material severa* incluye a aquellas personas que tienen unas condiciones de vida muy restringidas por la escasez de recursos y que

de dos series referidas a la pobreza monetaria, ancladas en los valores de 2005 y 2008, que permiten calcular cuántas personas se encontrarían en situación de pobreza si se utilizaran los umbrales que se aplicaron en esos dos años. Cuando se toma en consideración este conjunto de indicadores se percibe con mayor claridad aún el grado de heterogeneidad que existe entre los miembros de la Europa comunitaria.

La crisis ha incrementado la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en el promedio de la UE15 y en casi todos sus miembros, con las únicas excepciones de Alemania y los Países Bajos (tabla 8.5). Al mismo tiempo, de

no se pueden permitir como mínimo 4 de los 9 ítems siguientes: pagar las facturas de alquiler, hipoteca o servicios públicos; mantener el hogar adecuadamente caliente; asumir gastos inesperados; comer carne o proteínas de forma regular; ir de vacaciones; disponer de coche; disponer de lavadora; disponer de aparato de televisión en color; disponer de teléfono.

forma un tanto paradójica, la situación socioeconómica de los nuevos integrantes de la comunidad europea —mucho más vulnerables— ha mejorado muy notablemente en estos años. El nuevo indicador AROPE visibiliza, con mayor nitidez que el de pobreza, el verdadero coste social de la crisis para la periferia europea. Los datos disponibles para 2012 colocan en situación de riesgo a entre un tercio y la cuarta parte de su población (en Grecia, Italia, Irlanda, España y Portugal), mientras en los países centroeuropeos la proporción se sitúa en torno a la quinta parte y en algunos, como los Países Bajos, Austria y varios escandinavos, se aproxima a solamente un sexto del total.

La tabla 8.6 compara la evolución española respecto al conjunto de la UE15. Puede observarse con claridad cómo el comportamiento de España ha divergido crecientemente del promedio de la UE15 en todas las variables. Si se mide la pobreza

en términos corrientes, la distancia entre España y la UE15 —que ya era significativa en 2007 (unos cuatro puntos)— se amplía a casi cinco puntos y medio. Pero, teniendo en cuenta que la caída de la renta media en España ha sido muy superior a la del conjunto, tiene mucha mayor relevancia comparar los valores de la pobreza «anclada en 2008». En este caso, la diferencia de cuatro puntos y medio de partida se transforma, nada menos, que en nueve puntos, de modo que ese nivel de pobreza es un 50% superior al del promedio de la UE15. De hecho, si se utilizara ese dato como *input* para calcular el indicador AROPE, el resultado colocaría a más de un tercio de la población española en esa situación, ya que la enorme tasa de desempleo de nuestro país y su larga duración hacen que el porcentaje de personas que vivían en 2012 en hogares con baja intensidad laboral superara el 14%. El indicador medido convencionalmente alcanzaba en 2012 el 28,2%, alejándose en más de cinco puntos

TABLA 8.5. Personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE15 en porcentaje del total, 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE15	—	21,6	21,9	21,6	21,6	21,3	21,8	22,6	23,1
Nuevos miembros (12)	—	41,0	38,0	35,0	31,7	30,6	30,8	30,6	30,7
Bélgica	21,6	22,6	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6
Dinamarca	16,5	17,2	16,7	16,8	16,3	17,6	18,3	18,9	19,0
Alemania	—	18,4	20,2	20,6	20,1	20,0	19,7	19,9	19,6
Irlanda	24,8	25,0	23,3	23,1	23,7	25,7	27,3	29,4	—
Grecia	30,9	29,4	29,3	28,3	28,1	27,6	27,7	31,0	34,6
España	25,0	24,3	24,0	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2
Francia	19,8	18,9	18,8	19,0	18,5	18,5	19,2	19,3	19,1
Italia	26,4	25,0	25,9	26,0	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9
Luxemburgo	16,1	17,3	16,5	15,9	15,5	17,8	17,1	16,8	18,4
Países Bajos	—	16,7	16,0	15,7	14,9	15,1	15,1	15,7	15,0
Austria	17,5	16,8	17,8	16,7	18,6	17,0	16,6	16,9	18,5
Portugal	27,5	26,1	25,0	25,0	26,0	24,9	25,3	24,4	25,3
Finlandia	17,2	17,2	17,1	17,4	17,4	16,9	16,9	17,9	17,2
Suecia	16,9	14,4	16,3	13,9	14,9	15,9	15,0	16,1	15,6
Reino Unido	—	24,8	23,7	22,6	23,2	22,0	23,2	22,7	24,1

Fuente: Eurostat.

TABLA 8.6. Indicadores de pobreza para la Unión Europea 15 y España, 2007-2012

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Población en riesgo de pobreza monetaria (%)	España	19,9	20,8	20,1	21,4	22,2	22,2
	Europa 15	16,0	16,3	16,2	16,3	16,7	16,9
Población con nivel de pobreza anclado en el año 2008 (%)	España	—	20,8	21,2	22,9	26,4	28,1
	Europa 15	—	16,3	16,9	17,0	18,4	19,0
Población en riesgo de pobreza o exclusión social (%)	España	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2
	Europa 15	21,6	21,6	21,3	21,8	22,6	23,1

Fuente: Eurostat.

porcentuales del conjunto de referencia, cuando al inicio de la crisis la distancia era de solo dos puntos.

En definitiva, tal como se indicaba anteriormente, aunque la crisis se ha hecho sentir negativamente en toda Europa, sus repercusiones sociales —en la medida en la que pueden ser cuantificadas— han evolucionado de modo muy distinto en cada país, sin que pueda establecerse una correlación clara entre la magnitud de la recesión productiva y el deterioro social ni por lo que respecta al aumento de la desigualdad, ni al de la pobreza o el riesgo de exclusión social. Dentro del sombrío panorama general destacan muy negativamente las evoluciones paralelas de Grecia y España. En este último caso, las repercusiones sociales de la crisis han sido muy superiores a lo que hacía presagiar la contracción productiva, muy inferior a la griega.

8.3.2. Factores determinantes de esta situación: el mercado y el Estado⁽²⁰⁾

La disparidad que caracteriza la evolución de los países de la UE15 dificulta la identificación

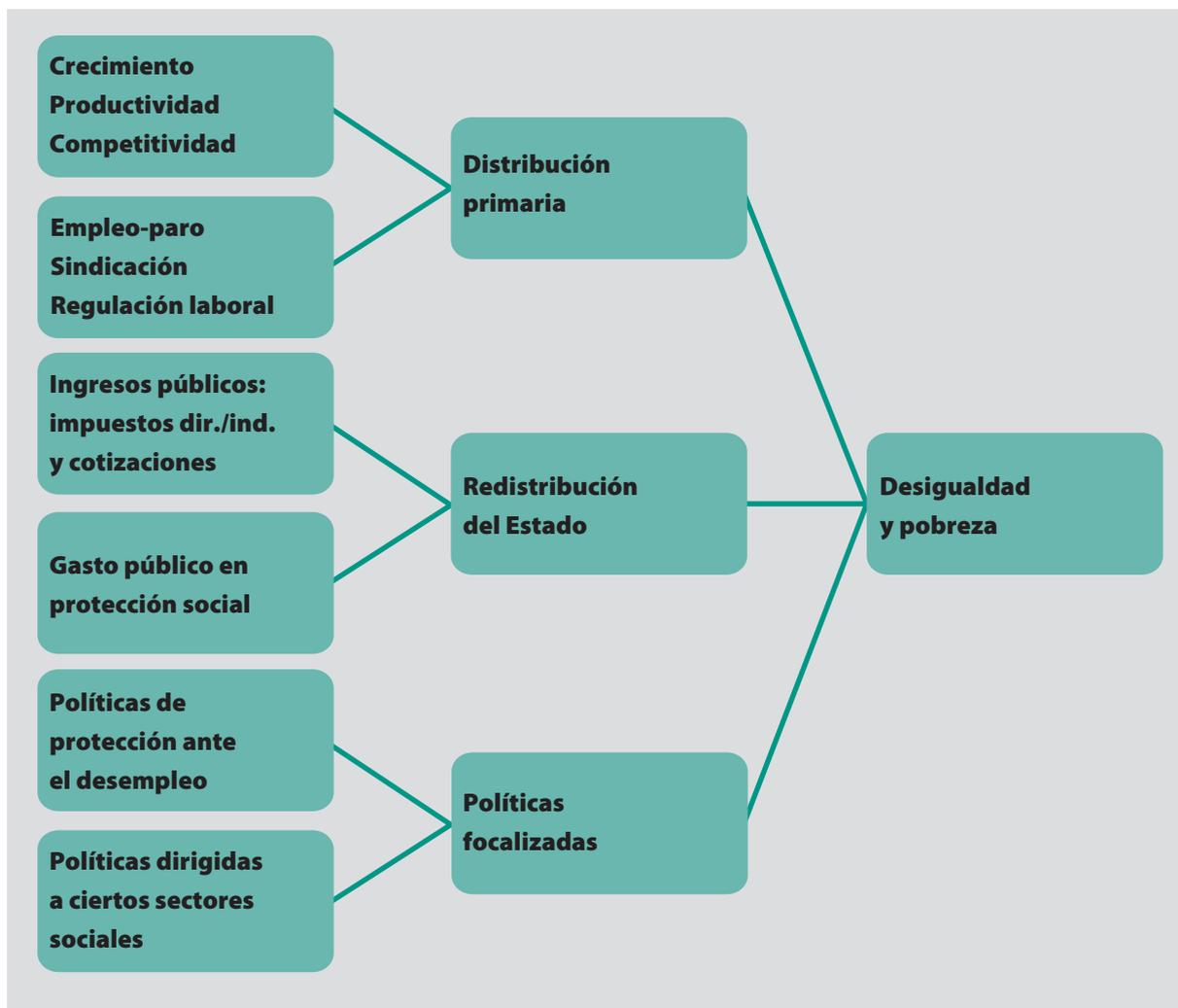
⁽²⁰⁾ Esta sección recoge los principales resultados de los documentos de trabajo para el Informe FOESSA: Gómez Serrano y Buendía (2014), D.T. 8.3. Gómez Serrano y Molero (2014), D.T. 8.1. Accesibles en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

de unas pocas variables que expliquen el impacto social de la crisis en todos ellos. Describir las particularidades de cada uno escapa, por otra parte, al espacio del que disponemos. Por ello, vamos a realizar una sucinta aproximación introductoria a los determinantes de la situación social en la UE15 bajo el supuesto de que, como se ilustra en el gráfico 8.7, la desigualdad y la pobreza dependen grosso modo de tres macrovariables: la distribución primaria de la renta o de mercado, la acción agregada de los ingresos y gastos públicos y las acciones específicas del Estado focalizadas en colectivos sociales que padecen una particular vulnerabilidad⁽²¹⁾.

La distribución primaria de la renta —el elemento que condiciona de manera más intensa la renta disponible de los hogares— depende, a su vez, de numerosos factores, entre los que destacan la participación de las rentas del trabajo y el capital en la renta nacional, el peso de los profesionales y autónomos en la población ocupada, la dispersión salarial, la regulación de las relaciones labo-

⁽²¹⁾ Esta perspectiva deja fuera de nuestro campo de estudio elementos muy importantes que contribuyen a paliar los peores efectos de la crisis, como son la solidaridad dentro de las familias, el papel de las organizaciones voluntarias sin ánimo de lucro o la incidencia de la economía sumergida a la hora de proporcionar recursos para la supervivencia. Por desgracia, no disponemos de información fiable y comparable sobre estos fenómenos en el ámbito europeo.

GRÁFICO 8.7. Variables que inciden en la desigualdad y la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

rales, la mayor o menor participación de la mujer en el mercado de trabajo, el peso relativo del trabajo a tiempo parcial, la economía sumergida, el nivel de desempleo, etc.

La información disponible referida a la participación de las rentas salariales en la renta total apunta a una caída que viene de lejos y que ha sido analizada pormenorizadamente (Daudry y García-Peñalosa, 2007). Detrás de ella se encuentran factores técnicos —como el peso creciente de las actividades intensivas en capital, el grado de

sustitución entre capital y trabajo o la influencia del cambio tecnológico (Estrada y Valdeolivas, 2012)— y otros sociales como las normas laborales, el nivel de desempleo o la capacidad negociadora de los sindicatos. Por el contrario, parece claro que el aumento de los beneficios distribuidos y su contribución al ascenso de los ingresos de las familias más ricas se encuentra claramente en la base de la creciente desigualdad en la renta disponible de los hogares que se ha verificado en las últimas décadas.

Como consecuencia de esa diferencia entre el incremento del producto por trabajador y el de los salarios reales, así como del modesto ritmo de creación de empleo, la participación de los salarios en la renta cayó de manera sostenida en la mayoría de los países de la UE15.

A diferencia de EE. UU., donde el empeoramiento de la desigualdad es, en buena medida, consecuencia del aumento de la dispersión salarial, las estadísticas de la OCDE —la fuente principal de datos al respecto— apenas muestran incrementos de las ratios que la miden en la mayoría de países europeos en el periodo 2000-2007. Solo en el caso de Alemania, y en menor medida en el del Reino Unido, las ratios sufrieron incrementos significativos. En el resto predomina la estabilidad o, incluso, un descenso como en Francia (Gómez Serrano y Molero, 2014).

Pero, sin duda, los dos factores que explican en mayor medida el aumento de la desigualdad y la pobreza en Europa a partir de 2007 y su diferenciado impacto en los países de la UE15 es la incidencia relativa del desempleo y la disminución de los salarios en ciertos sectores económicos.

Algo análogo está ocurriendo con el aumento del trabajo a tiempo parcial que aminora las cifras de desempleo de un modo equívoco ya que, si cuando es elegido libremente por el trabajador puede mejorar notablemente su calidad de vida —y facilita el reparto social más equitativo de un bien escaso y valioso como es el empleo—, cuando es involuntario oculta una parte del desempleo real. De hecho, los países de la UE15 que tienen una tasa de desempleo más baja son también aquellos en los que la proporción de empleo a tiempo parcial es mayor(22).

(22) El predominio de salarios altos en varios de estos países explica que muchos hogares opten por combinar empleos a tiempo completo y a tiempo parcial conciliando

8.3.3. El papel protector de los Estados de bienestar europeos durante la crisis

Junto a la distribución de la renta derivada del mercado, en el grado final de equidad que experimenta una sociedad influye decisivamente la acción del Estado, que siempre tiene un efecto redistributivo, aunque sea con distinto grado de intensidad en cada país. En el conjunto de la OCDE, la intervención pública permite reducir la desigualdad de un modo significativo, aminorando el índice de Gini entre un 10% y un 30% respecto a sus valores de mercado. En promedio, tres cuartos de esa reducción se debe a las transferencias monetarias y un cuarto al efecto neto de los impuestos (OCDE, 2012). Esta mejora de la equidad es, de hecho, mucho más intensa en los países desarrollados de lo que reflejan las estimaciones convencionales, dado que estas excluyen el impacto redistributivo de los servicios públicos, por no ser instrumentos de carácter monetario. Algunas investigaciones sostienen que estos servicios públicos (sanidad y educación especialmente) reducirían un 20% adicional la desigualdad registrada por el índice de Gini de la renta disponible, que ya toma en consideración la incidencia de los impuestos y las transferencias (Ayala, Martínez y Ruiz-Huerta, 2013; Eurostat, 2013; Verbist, Förster y Vaalavuo, 2012).

La OCDE constata que, en el subperiodo 2007-2010, la desigualdad se incrementó tanto como

mejor la vida laboral y familiar. Por el contrario, el trabajo a tiempo parcial posee un sesgo de género muy peligroso porque afecta en mucha mayor medida a las mujeres que a los varones y suele estar peor remunerado. Las mujeres pierden autonomía económica y, además, se verán perjudicadas en el futuro por disfrutar de unas pensiones menos cuantiosas, siendo su longevidad mayor. Para evitar este sesgo sería necesario desarrollar otra regulación.

en los doce años anteriores para el conjunto de los miembros de la organización (OCDE, 2013). La desigualdad de mercado aumentó en la mayor parte de los países (en España e Irlanda más del 6% según el índice de Gini) aunque las medidas fiscales fueron capaces de neutralizar este agudo descenso de la equidad haciendo que la desigualdad en la renta disponible permaneciera más o menos estable.

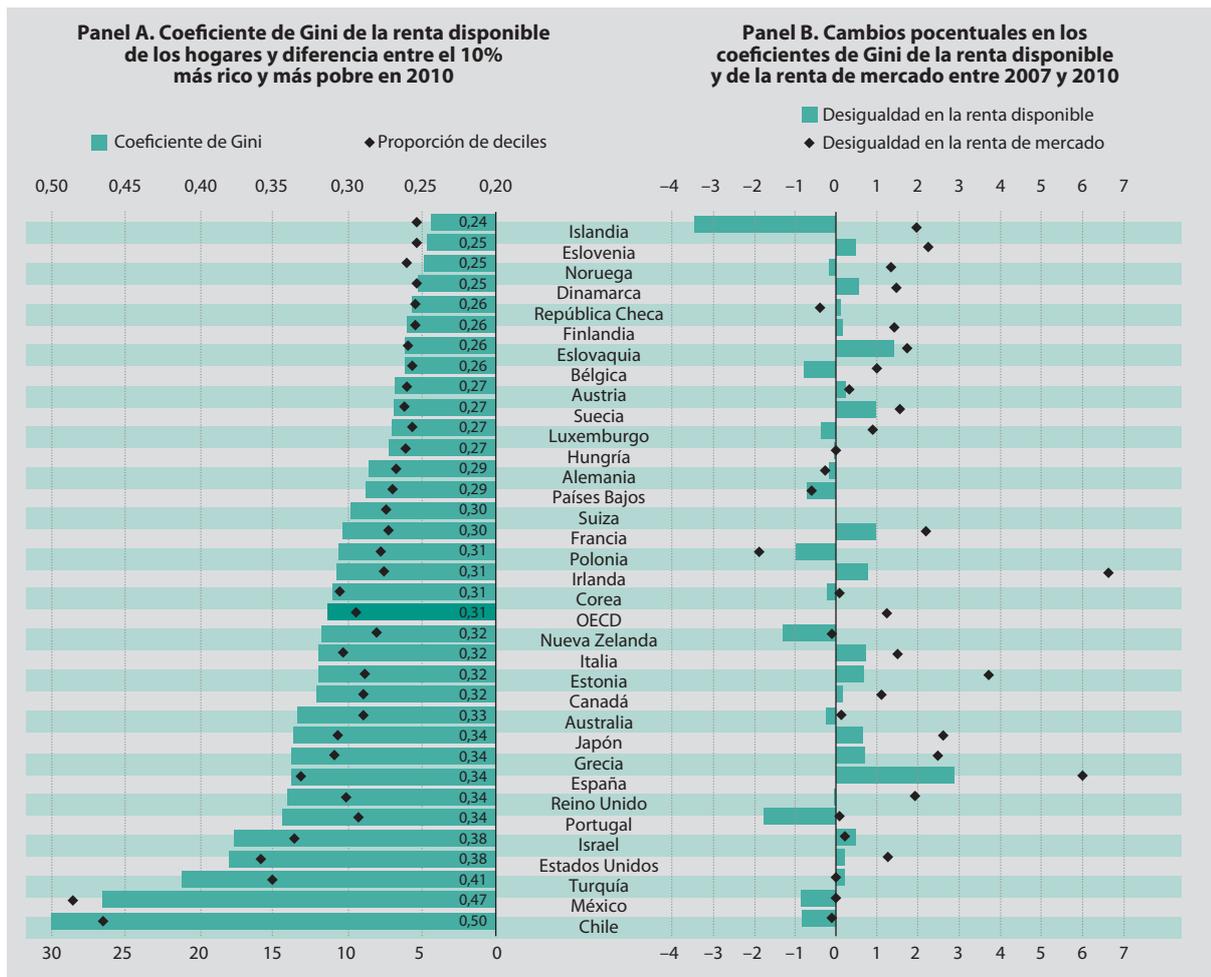
El gráfico 8.8 pone de relieve con toda claridad tanto el incremento de la desigualdad, que aceleró de una forma muy notable la tendencia secular ya mencionada, como la gran importancia que adquirieron, en un primer momento, los mecanismos correctores de la desigualdad generada en la distribución primaria que, en casos como el español, hicieron que el aumento de la desigualdad de la renta disponible de los hogares —siendo muy relevante— fuera la mitad de la derivada estrictamente del comportamiento del mercado. Islandia representaría un caso extremo de este efecto redistributivo pues, habiéndose incrementado la desigualdad de mercado en torno a un 2%, la intervención del Estado condujo a una reducción neta de casi un 4% en la desigualdad referida a la renta disponible. Tiene mucha importancia el espacio temporal considerado para analizar el efecto redistributivo del Estado porque los primeros años de la crisis fueron aquellos en los que las prestaciones por desempleo alcanzaron toda su influencia, ya que los parados habían acumulado derecho a percibir las en su mayor cuantía.

Como es sabido, las cantidades percibidas a través de los seguros de desempleo disminuyen a lo largo del tiempo y, además, en numerosos países se llevaron a cabo reformas del sistema dirigidas a ampliar los requisitos para tener derecho a cobrar la prestación, acortar su duración y reducir la cantidad percibida. A pesar de que varios países crearon figuras que dilataban el periodo de tiempo en el que los parados de

larga duración podían obtener algún tipo de subsidio, la reducción del número de los beneficiarios potenciales de estas medidas —que estaban sometidas a distintos tipos de condicionalidad— y el escaso valor monetario de las mismas hicieron que la capacidad redistributiva del Estado en la periferia europea, por estos y otros motivos a los que nos referiremos inmediatamente, fuera disminuyendo con el paso del tiempo. El caso español es paradigmático a este respecto.

Desde una perspectiva más amplia, resulta útil prestar atención a la evolución de los ingresos y los gastos públicos —en particular el referido a la protección social— en la UE15 antes y durante la crisis. Respecto a los ingresos (impuestos y cotizaciones sociales) entre 2000 y 2007 —a pesar del discurso político dominante, articulado en torno a la idea de su necesaria disminución— estos mantuvieron su peso global en torno al 41% del PIB —con muy amplias diferencias que iban del 33% de Irlanda al 50% de Dinamarca— sin experimentar grandes modificaciones, aunque en la composición de los mismos pudo observarse un ascenso de los tributos indirectos (IVA, especiales, etc.), el mantenimiento del peso de las cotizaciones sociales y el descenso relativo de los impuestos directos (rentas del trabajo, beneficios, propiedad, sucesiones). Resultado final de este proceso sería una reducción en la capacidad redistributiva de la fiscalidad, consistente con los datos referidos a la mejora de las rentas de los más ricos (Ruiz-Huerta, 2013). Al mismo tiempo, la eliminación de ciertos impuestos sobre la propiedad o las sucesiones, la reducción de los tipos en los impuestos sobre los beneficios empresariales (muy condicionada por el temor a la salida de capitales) y la disminución de la progresividad en los impuestos sobre la renta personal —medidas todas ellas muy generalizadas— hipotecaron la capacidad recaudatoria de los estados cuando la recesión generó ampliaciones inevitables del gasto público que reclamaban una financiación adicional.

GRÁFICO 8.8. Aumento en la desigualdad de la renta durante los primeros años de la crisis, 2007-2010



Fuente: Society at a Glance 2014. The crisis and its aftermath (OCDE, 2014b) p. 1.

Por contra, la crisis sí tuvo un efecto diferenciado sobre la recaudación tributaria de los miembros de la UE15, especialmente, en los años 2008 y 2009. Mientras el conjunto mantuvo o incluso elevó un poco la presión fiscal pese a la contracción del PIB, en Reino Unido, Suecia, Irlanda, Grecia y, sobre todo, España se produjo un desplome de los ingresos que se tradujo en un deterioro acelerado de las cuentas públicas tal y como refleja el gráfico 8.9 para la UE15 y un conjunto seleccionado de países. Tengamos en cuenta que la caída de la recaudación en los estados citados fue muy

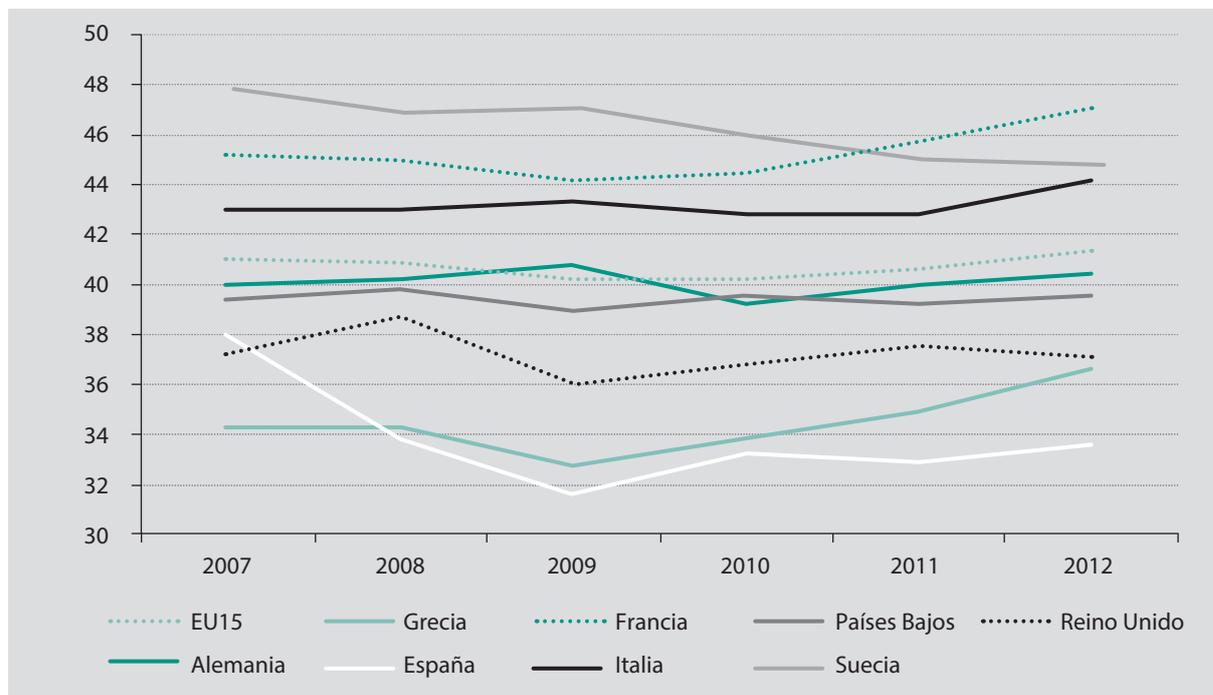
intensa en términos reales dado que se redujo su peso respecto al PIB al tiempo que éste también disminuía. En el caso particular de España, que ya era uno de los países con menor presión fiscal del conjunto, este insólito hundimiento de los ingresos tiene que ver no solo con la contracción general de la actividad económica y la elevación del desempleo, sino con una incapacidad tradicional para minimizar el fraude fiscal y, sobre todo, con el colapso de la actividad constructora, que había generado unos ingresos tributarios excepcionales durante el crecimiento de la burbuja inmobiliaria.

Desde una perspectiva de largo plazo, el comportamiento del gasto social en la UE15 ha reflejado una tendencia a la estabilidad considerable. En la fase previa a la crisis se mantuvo sobre el 25% del PIB, experimentando una levísima convergencia: los países con mayor gasto lo redujeron un poco y, los que realizaban un menor esfuerzo, lo incrementaron. Como es lógico, el desencadenamiento de la crisis tuvo repercusiones muy intensas sobre el gasto social. No obstante, en contra de la impresión generalizada según la cual se habría producido un drástico recorte del mismo, lo cierto es que el gasto público en protección social se incrementó muy sustancialmente, evitando que el deterioro de las condiciones de vida fuera aún mayor del que se produjo (gráfico 8.10). Como puede constarse, desde el año 2000 al 2007, del conjunto de países representados en el gráfico, solo Suecia, Reino Unido y Alemania redujeron el peso del

gasto social sobre el PIB. Por el contrario, Francia, los Países Bajos, Grecia, Italia y España elevaron muy sensiblemente su gasto en protección social, aunque España (con un 20,2% del PIB) siguió presentando un déficit considerable no solo frente a la media de la UE15 sino, incluso, frente Portugal (22,6%) o Grecia (24,1%). En el año 2007 solo Irlanda realizaba un esfuerzo inferior al español en este terreno (17,6%). La crisis originaría cierta convergencia en este indicador aun manteniendo amplias disparidades.

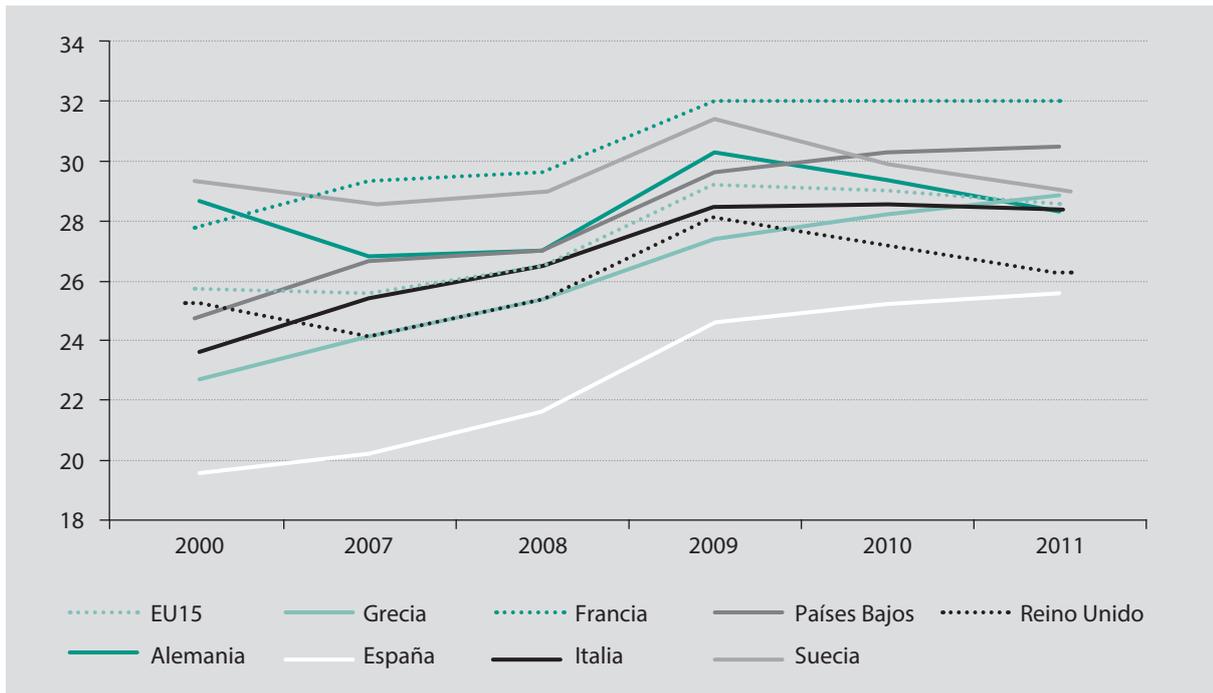
Un análisis matizado del comportamiento del gasto en protección social a partir de 2007 tiene que tomar en consideración tres factores: la cronología del proceso, el elemento de comparación que utilizamos como referencia y la evolución diferenciada de las diversas partidas. Por lo que se refiere a la secuencia temporal, es preciso distinguir con nitidez el periodo 2007-2009 —en que

GRÁFICO 8.9. Ingresos públicos como porcentaje del PIB en la UE15, 2007-2012



Fuente: Gráfico elaborado a partir de datos de Eurostat.

GRÁFICO 8.10. Gasto en protección social como porcentaje del PIB en UE15 y algunos países seleccionados, 2000 y 2007-2011



Fuente: Gráfico elaborado a partir de datos de Eurostat.

se produjo un aumento generalizado y excepcional del peso relativo de este tipo de gastos sobre el PIB que para el promedio de la UE15 pasó del 25,6% al 29%— de la etapa posterior (2010-2011) en la que tuvo lugar una relativa estabilización del mismo, en un contexto de moderada recuperación del PIB. No disponemos de datos completos referidos a 2012 y 2013 para el conjunto de la Unión Europea, pero todo apunta a que esa proporción está cayendo fuertemente en la periferia europea como consecuencia de la obligatoriedad de reducir el déficit público (el caso español está contrastado) en unos años en los que el Europa ha experimentado, además, una segunda recesión.

El ascenso en 2008 y 2009 se explica por dos motivos estructurales, el aumento de las pensiones y los gastos en sanidad, y dos coyunturales, el influjo de las prestaciones por desempleo, por una parte, y la reducción del PIB, por la otra. En

buena medida el incremento del gasto fue ajeno a la voluntad política de los Gobiernos; se debió al aumento del número de jubilados y al funcionamiento de un estabilizador automático: el seguro de desempleo. Del mismo modo, en los años posteriores muchos parados fueron agotando sus prestaciones, pasando a recibir subsidios de menor valor monetario o dejando de percibir por completo recursos públicos, lo que ralentizó el ascenso del gasto social. Al tiempo, en 2010 y 2011 se produjo un modesto crecimiento del PIB. Ambos procesos condujeron a una estabilización de la ratio gasto en protección social / PIB. A partir de 2011 tres fenómenos inciden en el sentido que esta evolución adoptó en cada estado: el comportamiento del desempleo y su duración, la recuperación o no del PIB (que ha sido negativo en 2012 y 2013 en muchos casos) y la influencia de los procesos de ajuste fiscal exigidos a los países que habían precisado apoyo financiero.

Para ponderar adecuadamente el comportamiento global del gasto social durante estos años deberíamos ponerlo en relación con tres factores. El primero —su peso respecto al PIB— ya ha sido comentado. El segundo remite a la evolución de su cuantía en términos absolutos. A este respecto, aunque entre 2007 y 2011 se elevó en todos los países, la magnitud de ese crecimiento presenta enormes diferencias dentro de la UE15. Irlanda destaca extraordinariamente por su incremento del gasto real en protección social en un 47,5% (si bien partía del nivel más bajo del conjunto). La siguen Luxemburgo —con un aumento del 19,5%—, España (16,4%), Bélgica (15,3%), los Países Bajos (14,3%) y Finlandia (12,4%). Con un incremento del gasto real acumulado inferior al 10% se encontraban Francia (9,2%), Portugal (7,8%), Alemania (7,5%), Dinamarca (7,2%) y Austria (7%), mientras que los países que menos habían incrementado este tipo de gasto eran Italia (5,4%), Reino Unido (4,5%), Suecia (4%) y, muy significativamente, Grecia (apenas un 1%), a la que la suma de la depresión y las condiciones impuestas por la troika impidieron dedicar más recursos a la protección social cuando más necesaria era desde el punto de vista objetivo. Puede constatarse, una vez más, que el esfuerzo realizado por los países no guarda relación con la profundidad de su recesión económica, ni con su capacidad financiera, ni con la magnitud de sus problemas sociales.

Por último, parece también necesario poner en relación el gasto en protección social con el volumen de población potencialmente beneficiaria de la misma. Como era previsible, el gasto real per cápita en protección social aumentó menos que el total, habida cuenta del crecimiento demográfico que, aunque moderado, ha caracterizado a la UE15. Así, por solo mencionar los casos extremos, el gasto en Irlanda por habitante aumentó un 45% frente al 47,5% del gasto agregado y, en Grecia, el magro 1% de aumento del gasto total se convierte en un retroceso del -0,7% al considerar el dato por cápita. Para España el aumento real por

habitante representa un 13,2% (tres puntos porcentuales menos que el dato absoluto). Caso completamente atípico es el de Alemania que, debido a una reducción de la población entre 2007 y 2011 en medio millón de habitantes, elevó el gasto social por habitante un 7,9% frente al 7,5% de incremento en el volumen total de gasto social.

Para terminar de completar esta panorámica y aproximarnos de un modo más preciso a la capacidad de los Estados de bienestar de la UE15 para proteger a las víctimas de la crisis resulta imprescindible relacionar cada una de las dimensiones de la cobertura social con la magnitud de sus destinatarios, dado que no todas las personas de un país precisan de igual modo de estos mecanismos de integración social. Ciertamente hay servicios, como la sanidad, que benefician a toda la población pero hay servicios y prestaciones que están dirigidos a colectivos específicos que tienen necesidades particulares. Puede muy bien ocurrir que los valores per cápita de ciertos gastos sociales aumenten —al ser considerados con relación al conjunto de la población del país— y que, sin embargo, al tener en cuenta el gasto en relación con sus destinatarios efectivos se revele otra tendencia.

Con el fin de poder captar el comportamiento general de estos fenómenos, la tabla 8.7 registra el peso relativo de las distintas dimensiones de lo que consideramos protección social y su evolución relativa a lo largo del tiempo, comparando 2007 con 2011. Hemos incluido los datos referidos a la educación porque, aunque el *Sistema integrado de cuentas de protección social* de Eurostat (SEEPROS) no los toma en consideración por catalogarla como inversión y no como gasto, parece razonable contemplar la enseñanza como parte importante de las necesidades sociales y factor clave tanto del desarrollo humano y económico como de la promoción de la igualdad de oportunidades. Por cierto que, cuando se incluye este concepto, el gasto social sobre el PIB asciende al 34% para el promedio de la UE15, es decir, a un tercio del mismo.

TABLA 8.7. Gasto en protección social según función como porcentaje del PIB en la Unión Europea (15) y (27), 2007-2011

	Vejez		Salud		Discapacidad		Supervivencia		Desempleo		Familia e infancia		Vivienda y exclusión		Total SEEPROS		Educación*		Total gasto social	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
UE (27)	9,9	11,1	7,3	8,2	2,0	2,1	1,5	1,6	1,3	1,6	2,0	2,2	1,0	1,0	25,0	27,8	4,9	5,4	24,9	32,7
UE (15)	10,1	11,3	7,5	8,4	2,1	2,2	1,6	1,7	1,4	1,7	2,1	2,3	0,8	1,0	25,6	28,6	4,8	5,3	30,4	33,9
Bélgica	8,2	9,5	7,2	8,3	1,8	2,2	2,0	2,1	3,3	3,7	2,1	2,3	0,9	1,0	25,5	29,0	5,7	6,3	31,2	35,3
Dinamarca	12,6	14,2	6,3	6,9	3,8	4,1	0,0	0,0	1,2	1,8	4,0	4,1	1,4	1,7	29,3	32,8	6,8	7,8	36,1	40,6
Alemania	9,3	9,4	8,1	9,4	2,1	2,2	2,1	2,0	1,6	1,3	2,8	3,1	0,8	0,8	26,8	28,3	3,9	4,4	30,7	32,7
Irlanda	3,9	5,6	6,7	12,8	1,0	1,2	0,8	1,1	1,4	3,3	2,6	3,4	0,7	1,0	17,1	28,3	4,8	5,2	21,9	33,5
Grecia	10,5	12,7	6,8	7,5	1,2	1,4	2,0	2,3	1,1	2,1	1,5	1,2	1,0	1,0	24,1	28,9	3,9	4,1	28,0	33,0
España	6,8	8,9	6,4	7,0	1,5	1,8	2,0	2,3	2,1	3,7	1,3	1,4	0,2	0,4	20,3	25,6	4,4	4,8	24,7	30,4
Francia	11,2	12,6	8,6	9,1	1,8	2,0	1,8	1,9	1,9	2,1	2,6	2,7	1,4	1,6	29,3	31,9	5,6	6,1	34,9	38,0
Italia	13,1	14,8	6,6	7,1	1,5	1,6	2,4	2,6	0,5	0,8	1,3	1,4	0,0	0,1	25,4	28,4	4,6	4,2	30,0	32,6
Luxemburgo	5,2	6,3	4,9	5,6	2,3	2,6	1,9	2,0	0,9	1,2	3,2	3,7	0,6	0,8	19,0	22,2	4,2	5,1	23,2	26,4
Países Bajos	9,6	10,8	8,6	10,9	2,4	2,4	1,2	1,2	1,1	1,5	1,6	1,2	2,2	2,6	26,7	30,5	5,3	5,8	32,0	36,3
Austria	11,3	12,6	7,0	7,2	2,1	2,2	1,9	1,9	1,4	1,5	2,7	2,8	0,6	0,4	27,0	28,7	5,2	5,6	32,2	34,3
Portugal	9,7	11,9	6,4	6,3	2,3	2,1	1,6	1,8	1,1	1,4	1,2	1,2	0,3	0,3	22,6	25,0	6,2	6,6	28,8	31,6
Finlandia	8,6	10,8	6,5	7,5	3,1	3,5	0,9	0,9	1,9	2,1	2,9	3,3	0,7	1,3	24,6	29,3	5,8	6,4	30,4	35,7
Suecia	11,1	12,0	7,5	7,5	4,4	3,8	0,6	0,5	1,1	1,2	2,9	3,1	1,0	0,9	28,6	29,0	6,7	6,8	35,3	35,8
Reino Unido	10,1	10,8	7,5	8,3	2,5	2,4	0,8	0,1	0,5	0,7	1,7	1,7	0,7	1,7	23,8	26,3	6,1	6,4	29,9	32,7

Fuente: SEEPROS (Sistema integrado de cuentas de la protección social). Eurostat 2014. * OCDE para el dato de «educación».

En términos generales se observa cómo, durante la crisis y hasta 2011, aumentaron todas las partidas de gasto social, aunque destacando las pensiones y la sanidad como consecuencia natural del envejecimiento de la población —factor ajeno a la crisis— y, en menor medida, el de educación. Estas tres partidas equivalen, en promedio, al 25% del PIB de la UE15 y a tres cuartas partes del gasto social global. El gasto por desempleo ascendió significativamente solo en los países más afectados por este problema. Así Irlanda, Grecia y España prácticamente duplicaron su esfuerzo con relación al PIB, mientras que, para el resto, esta partida se elevó muy modestamente. Los gastos en apoyo a la discapacidad, pensiones de orfandad y viudedad, respaldo a la familia y a la infancia, vivienda social y respaldo a colectivos en riesgo de exclusión apenas ampliaron su peso en el total, destacando las naciones periféricas por la baja entidad de las prácticas que dedican a la cobertura de estas necesidades.

Si prestamos atención al gasto social, no per cápita, sino por destinatario real de las prestaciones, el panorama se vuelve más negativo en los estados que han sufrido una degradación económica mayor. Entre 2009 y 2013 en España, Italia, Grecia y Portugal las restricciones presupuestarias han disminuido significativamente, en términos reales, el gasto en salud por habitante, la cuantía de las transferencias que perciben los desempleados, el apoyo a las personas con discapacidad y, en menor medida, el valor individual de las pensiones. A modo simplemente ilustrativo, en el año 2011 el gasto en salud por habitante en estos países ya era inferior al de 2007 en valores constantes, siendo esta caída muy relevante en Portugal (5,3%) y, sobre todo, en Grecia (8,7%). Como ya hemos indicado, 2012 y 2013 han sido particularmente duros en el recorte de las partidas presupuestarias sociales, aunque no disponemos de una información estadística completa de sus efectos.

Por otra parte, la crisis y la capacidad del Estado para contrarrestar sus peores efectos ha modificado el perfil de la vulnerabilidad. El hecho de que el deterioro de las pensiones haya sido muy inferior al de la renta media, ha supuesto que las personas mayores hayan visto disminuir sensiblemente su participación en la pobreza total, al tiempo que se elevaba la pobreza infantil o la de los hogares lastrados por el desempleo o el trabajo precario. Con todo, la función redistributiva del Estado sigue siendo muy diferente en cada país europeo. Así, dentro de la UE15, Luxemburgo y Austria, seguidos por los escandinavos, logran los mayores éxitos en este campo y Grecia, Portugal y España, los menores (Salinas y Tobes, 2013). Aunque, en sentido contrario, el funcionamiento de los estabilizadores automáticos y ciertas decisiones de política social vinculadas a las nuevas situaciones de emergencia hayan incrementado el influjo redistributivo del Estado en la periferia europea al menos durante el periodo 2007-2010 (Cantó, 2013).

8.3.4. Estado del bienestar y derechos económicos, sociales y culturales⁽²³⁾

Desde una perspectiva de largo plazo, puede constatarse que los Estados de bienestar europeos —en sus cuatro modalidades características: *continental*, *anglosajona*, *nórdica* y *mediterránea*— han experimentado modificaciones graduales desde los años ochenta del siglo pasado que la coyuntura actual puede contribuir a intensificar o —con menos probabilidad— a revertir. Esta evolución pone de relieve tanto el alto grado de consolidación institucional y de le-

(23) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Gómez Ciriano (2014). Documento de trabajo 8.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8. También consultar Gómez Serrano y Buendía (2014).

gitimidad social de los que gozan los Estados de bienestar en nuestro continente como su variedad tipológica y la preocupación existente entre los dirigentes políticos nacionales por mejorar su eficiencia y hacer posible su sostenibilidad financiera. También revela la existencia de un debate de hondo calado cuyas claves han sido recogidas en capítulos anteriores de este Informe.

Como indican Eloísa del Pino y M.^a Josefa Rubio Lara «El Estado de bienestar es uno de los logros más significativos de los Estados modernos por su capacidad de proteger a los ciudadanos contra la pobreza cuando se encuentran en situaciones de riesgo —tales como la enfermedad, el desempleo, la vejez, la niñez o la ignorancia— y de contribuir a corregir, en mayor o menor medida, las fracturas sociales. El Estado de bienestar, surgido en Europa en el último cuarto del siglo XIX, sigue estando presente en los países más desarrollados del planeta. Sin embargo, su alcance en términos económicos y sus implicaciones sociales y políticas han sido objeto de numerosas críticas que han llegado a poner en cuestión su existencia en las últimas décadas» (Del Pino y Rubio, 2013).

De hecho, en este debate —que está presente en toda la Unión Europea desde mucho antes de que se iniciara la crisis actual— se dan cita elementos de muy diversa naturaleza que conviene diferenciar porque corresponden a lógicas argumentativas muy distintas que merecen, asimismo, una valoración técnica y política diferente:

- El paulatino envejecimiento de la población europea —que viene produciéndose desde hace décadas como consecuencia del alargamiento de la esperanza de vida y la caída de la natalidad— ha generado, inevitablemente, un aumento en los gastos en pensiones, atención a la discapacidad y en sanidad, con la consiguiente preocupación por su posible financiación a medio plazo si no se produce un aumen-

to suficiente de la productividad y el empleo o no se modifican sustancialmente los criterios de cotización. El componente inercial de estos gastos ha generalizado la intención de contener su peso en el PIB.

- Por múltiples motivos, tanto teóricos —la presunta expulsión del sector privado por parte del público o la también supuesta mayor eficiencia del primero respecto del segundo— como ideológicos —la preferencia por los valores de la libertad, la iniciativa individual o la propiedad sobre los de la igualdad, la participación o el bien común— o de interés económico particular —la oportunidad de hacer negocio en los ámbitos que históricamente se han configurado como servicios públicos—, lo cierto es que los partidos liberales y conservadores deseaban reducir el peso del sector público en la economía y ampliar el espacio de la lógica mercantil, privatizando actividades que se habían articulado de un modo colectivo desde hacía décadas.
- A esto cabría añadir los cambios ideológicos que han operado en el mismo sentido dentro de los partidos socialdemócratas, al menos desde los años ochenta, y su adscripción a opciones como la emanada de la tercera vía de Anthony Giddens. En efecto, estos cambios han hecho que, desde dicha opción política, el aumento del papel del mercado en la provisión de los servicios públicos vinculados al Estado de bienestar se empezaran a contemplar con menos reticencias que hasta entonces.
- Desde una perspectiva opuesta, en los últimos tiempos se ha ido produciendo el reconocimiento de otros derechos (sociales, económicos, medioambientales o culturales) que se van incorporando lentamente al ordenamiento jurídico. Aquellos que tienen que ver con la integración sociolaboral de las personas con discapacidad, la equidad de género o la conciliación

de la vida laboral y familiar abren campos nuevos al Estado de bienestar clásico, reclamando su expansión. Aunque, en general, los estados se han mostrado reacios a otorgarles el mismo tratamiento que a los derechos civiles y políticos por considerarlos de otra naturaleza o demasiado onerosos.

- En un plano estrictamente político la dificultad para aumentar la presión fiscal en contextos de crecimiento moderado, la alta rentabilidad electoral de las promesas de rebajas impositivas o la proliferación de los casos de corrupción, despilfarro e incompetencia en las administraciones públicas han presionado en la dirección de reducir el Estado de bienestar, mientras que el alto y generalizado respaldo de los ciudadanos europeos a sus instituciones, que la crisis parece incluso haber fortalecido, van en contra de esa reducción u obliga a buscar mecanismos subrepticios para lograrla.
- Por último, es también materia de controversia el funcionamiento de las instituciones del bienestar desde el ángulo de su eficiencia. Algunos analistas sostienen que la funcionarización del empleo, la cultura organizativa del Estado o la dinámica presupuestaria tienen consecuencias negativas para la gestión pública (encarecimiento, rigidez, baja productividad, burocratización, escasa penalización de la incompetencia, etc.) En consecuencia, propugnan privatizar ciertas actividades públicas, fomentar alianzas público-privadas, introducir elementos competitivos en los entornos de las organizaciones estatales o crear incentivos que recompensen el esfuerzo individual de los trabajadores del sector público.

Resulta obvio que en este debate se mezclan problemas reales con otros ficticios, cuestiones técnicas con otras sociales, intereses colectivos con otros particulares y valores políticos de muy distinta índole. Tampoco la crisis parece haber tenido consecuencias que operen en un solo sentido. La magnitud del deterioro

de las condiciones de vida de tantos europeos ha puesto de relieve la gran importancia de la generación de empleo, la regulación de las relaciones laborales y la protección social. Por otro lado, el rápido ascenso de los déficits y de la deuda pública unidos a las exigencias de la Unión Europea respecto a la reducción de los desequilibrios presupuestarios y la política seguida por el Banco Central Europeo han estrangulado financieramente al Estado de bienestar en la economías más vulnerables que son, al mismo tiempo, las que más lo necesitan.

No es exagerado suponer que los partidos europeos de orientación liberal y algunos socialdemócratas estén aprovechando la difícil situación actual para someter al Estado de bienestar a una fuerte «cura de adelgazamiento», «remercantilizando» actividades que estaban, en lo fundamental, reguladas de modo colectivo (sanidad, pensiones, discapacidad, servicios sociales, etc.). En este sentido, ciertos recortes de prestaciones y derechos no serían medidas provisionales fruto de circunstancias particularmente adversas que serían revertidas en cuanto la recuperación lo permitiera, sino decisiones estratégicas irreversibles, que rompen parcialmente el pacto social que se consolidó en la segunda mitad del siglo XX. A partir de la muy amplia información estadística disponible no parece que pueda sostenerse que se esté «desmantelando el Estado de bienestar en Europa», pero sí que está sufriendo un significativo deterioro —especialmente en los países periféricos— derivado de la conjunción de múltiples mutaciones estructurales que se orientan a subordinar su dinámica a los intereses de poderosos grupos económicos privados para quienes ciertas actividades estatales resultan muy atractivas.

Hemos de tener en cuenta que la literatura sobre los procesos de reforma de los Estados de bienestar ya recogía en alguno de sus textos más relevantes que el repliegue del Estado de

bienestar no era sencillo (Pierson, 1994) —lo que concuerda con la tesis defendida más recientemente por Starke y colegas (Starke, Kaasch y Van Hooren (2013)— y que requería, en todo caso, de una serie de condiciones, a saber: que los Gobiernos tengan una posición fuerte (con escasa oposición), la existencia de una crisis presupuestaria, la posibilidad de invisibilizar las reformas o la existencia de cambios en las instituciones que faciliten la elusión de responsabilidades. Resulta evidente, por tanto, que las circunstancias que han caracterizado a algunas de las economías de la Unión Europea (entre ellas España) desde el estallido de la crisis se han conjugado para dar lugar, al menos en teoría, a una «tormenta perfecta de repliegue del Estado de bienestar», pero ¿ha ocurrido esto en realidad?

Un análisis de las medidas aplicadas por diferentes países a raíz de la crisis puede arrojar luz sobre este asunto. De acuerdo con Ortiz y Cummins (2013), las siete medidas que los Gobiernos de todo el mundo han considerado adoptar como forma de atajar los problemas ocasionados por la crisis económica (eliminación de ciertos subsidios, recortes salariales, aumento de los impuestos al consumo, reformas laborales, reforma de las pensiones, reforma de los sistemas sanitarios y racionalización de la protección social), han sido también llevadas a cabo en el seno de Europa. De ellas, las tres últimas entroncan directamente con los Estados de bienestar.

Pues bien, los datos reflejan que todos los países europeos han acometido en el periodo 2010-2013 reformas de las pensiones; es más, incluso aquellos países no europeos que, como, por ejemplo, Estados Unidos, no han introducido amplios programas de recorte del gasto, también se han sumado a esta tendencia. Estas reformas de las pensiones han incluido el aumento de la edad de jubilación, la reducción de las prestaciones, el aumento de las contribuciones o la eliminación de las exenciones fiscales. Es importante tener

en cuenta que las reformas de las pensiones ya ocupaban un lugar central en la agenda política desde la década de los noventa en Europa: así, países como Hungría, Polonia o Suecia ya habían acometido reformas profundas en sus sistemas que iban en esta misma línea en dicha década. Después, bajo el paraguas de la Estrategia de Lisboa y sus Métodos Abiertos de Coordinación (OMC, por sus siglas en inglés) la Unión Europea trató de influir en estas políticas reservadas, en principio, a la soberanía nacional de cada país, lo que resultó en nuevas rondas de reformas en la primera década del siglo XXI (como había hecho Portugal).

La crisis ha servido, por tanto, para intensificar esas tendencias, poniendo el objetivo de consolidar la incierta sostenibilidad del sistema por encima del objetivo de garantizar un nivel de vida adecuado para las personas jubiladas. Así, por ejemplo, en España, Grecia o Italia se han puesto en marcha reformas de hondo calado que han tenido como consecuencia que, para un jubilado estándar, la tasa de reemplazo (que mide el porcentaje que la pensión supone respecto al sueldo medio anterior) pase del 72,4% de 2011 al 57,6% estimado para 2040, siendo las cifras análogas del 59,3% y 46,2% en Grecia y del 79,5% y 69,5% en Italia. Todo ello, dando por hecho que la vida laboral de ese jubilado estándar no se vea afectada por periodos de desempleo, cosa harto difícil de suponer en la situación actual (Busch, 2013).

Además, una amplia mayoría (incluyendo todos los miembros de la en su día UE15, salvo el Reino Unido) han aplicado reformas a sus sistemas sanitarios, que han ido desde el ajuste de los precios de los medicamentos hasta la introducción de copagos de diferente índole. Finalmente, ante el aumento de personas que, tras el estallido de la crisis, han entrado dentro de los supuestos para ser beneficiarias de las prestaciones monetarias existentes en las economías europeas, muchos

Gobiernos de estas economías han optado por restringir los supuestos de acceso, focalizando dichas prestaciones en las franjas de población más necesitadas, pero dejando fuera a gran cantidad de personas que también deberían haber sido beneficiarias en un contexto de endurecimiento social como el acaecido. Así, de la UE15, solo Austria, Finlandia y Reino Unido han evitado tomar este tipo de medidas.

Uno de los mecanismos más eficaces para evitar la pobreza radica en fortalecer los derechos de los trabajadores en el mercado de trabajo y de la población en general en el terreno del acceso a los servicios públicos y al sistema de protección social. Con razón se da una creciente importancia a los derechos de tercera generación, es decir, a los de tipo socioeconómico, reconocidos crecientemente en la esfera internacional tras los derechos civiles y políticos. En Europa, estos derechos del ciudadano se habían ido consolidando y universalizando a partir de la Segunda Guerra Mundial, constituyendo, precisamente, una de las señas de identidad del modelo social europeo que pasó a ser una referencia para otros países del mundo.

La evolución de los DESC —derechos económicos sociales y culturales— en la Unión Europea desde el inicio del siglo XXI y su efectiva implementación (o no) en los modelos del bienestar social puede ser el test para la consolidación o deterioro de una protección amplia en el contexto de una ciudadanía social (en el sentido marsalliano del término) o de un deterioro progresivo de la misma, tal como viene sucediendo a partir de la puesta en marcha de la Agenda de Lisboa y la Estrategia 2020 con sus invitaciones a desarrollar un «Estado de bienestar activo». Deterioro que se ha intensificado en el contexto de la recesión actual.

Resulta fundamental reconocer que los derechos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y que el Protocolo Facultativo adoptado en 2008 pretende hacer operativo, son derechos humanos del mismo rango que los derechos civiles y políticos. Tal como se declaró en la Conferencia y el Programa de Acción de Viena y como reiteradamente afirma el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus escritos de observaciones generales. Ello supone ofrecer un planteamiento alternativo al discurso dominante, que considera a los mismos bien como principios genéricos, bien como el resultado de un contrato social entre el Estado y la ciudadanía o, en el mejor de los casos, cómo derechos derivados del Estado del bienestar.

De esta perspectiva, para valorar el reconocimiento real de estos derechos en la Unión Europea interesa analizar cuántos países han ratificado este acuerdo internacional, en qué medida los estados protegen el ejercicio efectivo de estos derechos, si es posible exigir judicialmente su cumplimiento por parte de quienes se ven privados de los mismos, de qué manera se ha incluido en el ordenamiento jurídico de cada país la protección de estos derechos y, sobre todo, cuáles han sido los efectos que las medidas de transformación en los sistemas de protección social, llevadas a cabo previamente a la crisis y acentuadas con la misma, han tenido en los DESC tanto desde el punto de vista cuantitativo (qué personas han visto vulnerados sus derechos sociales) como cualitativo (cómo se ha visto afectada la calidad de los derechos).

De hecho, la mayoría de los miembros de la Unión Europea no ha ratificado el Protocolo —solo lo han hecho Eslovaquia, España, Finlandia y Portugal— aunque once lo hubieran firmado inicialmente. De lo que puede deducirse que no está entre las prioridades de los Gobiernos el reconocimiento efectivo de estos derechos. El momento histórico a partir del cual se abrió el

protocolo para su ratificación no pudo ser más adecuado desde la perspectiva de sus potenciales destinatarios y menos oportuno desde la óptica de quienes tienen que facilitar la financiación que los pueda hacer operativos.

Como se ha indicado anteriormente, la crisis ha supuesto un retroceso en el reconocimiento efectivo de los DESC, tanto por lo que se refiere al endurecimiento en las condiciones de acceso a los mismos como por lo que se refiere a la calidad de los servicios y prestaciones a los que sí puede acceder la población. Los informes de observaciones elaborados tanto por el Comité de DESC de las Naciones Unidas como por el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa así lo atestiguan. El caso británico puede ilustrar esta tendencia general.

Gran Bretaña no ha firmado el Protocolo Facultativo y, aunque ha promulgado numerosas leyes destinadas a mejorar la situación de los grupos en riesgo social (infancia, vivienda, acceso a la salud, discriminación de género), no ha revertido el deterioro generado en el sistema de protección en la época de Margaret Thatcher. Más aún, en sus informes periódicos universales ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2002 y 2009) la delegación británica se manifestó reiteradamente contraria al reconocimiento de los derechos sociales como derechos humanos y, por ende, también contraria a su exigibilidad por la justicia. La llegada de la crisis económica en 2007 y la entrada en el gobierno de la coalición liberaltory en 2010 supuso un cambio de rumbo en el modelo de protección a los derechos de la población y en la articulación de los mecanismos de solidaridad. El modelo denominado de la *big society* abogaba por una llamada a la responsabilidad de los ciudadanos, con el pretexto de una mayor autonomía y capacidad de decisión, de aquellas cuestiones que les competían en su vida cotidiana. Esta corresponsabilización iba

pareja a la desresponsabilización por parte del Estado y sus instituciones en los mismos ámbitos (Gómez Ciriano, 2014).

En el ámbito de la protección social, el principio *making work pay* supuso orientar todo el modelo de las prestaciones sociales desde la clave de la activación a través del empleo. El modelo denominado *universal credit* que subsume en un solo modelo seis prestaciones anteriores relativas a empleo, pensiones, vivienda y atención a los hijos, puesta en marcha a partir de 2013 bajo la excusa de la simplificación de trámites y la desburocratización, supone en la práctica una menor dedicación de recursos, una mayor vigilancia de los beneficiarios y una estigmatización de aquellos que quedan fuera del sistema. Respecto a la vivienda, la aplicación de la llamada *bedroomtax*, que penaliza las viviendas con habitaciones no ocupadas, arrojando a la precariedad a miles de personas.

En el ámbito del empleo, la flexibilización se ha acentuado todavía más con normas que penalizan las ausencias del trabajador por enfermedad, que dificultan la estabilización en los puestos de trabajo y que precarizan el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo a partir de los modelos *Zero Hours contract* (en el cual se remuneran únicamente los periodos productivos de trabajo) o los trabajos de voluntariado para aprendizaje en grandes empresas sin que ello vaya relacionado con la percepción de un salario. Por otra parte, en el terreno de las pensiones, se ha consolidado el sistema mixto con una cantidad fija garantizada desde lo público y una cantidad variable contratada por el perceptor, mientras en el ámbito sanitario, el único que no ha sido sustancialmente «tocado» por las reformas del modelo británico del bienestar, la creación de la Fundación NHS (National Health Service) y la introducción de mecanismos de gestión «eficiente» está excluyendo del sistema a los sectores más vulnerables de la población.

Podrían multiplicarse los ejemplos en países que representan otros regímenes de bienestar pero que están adoptando medidas que restringen la posibilidad de ejercer derechos sociales y económicos como Bélgica, donde el nuevo gobierno de Di Lupo que asumió el poder tras las elecciones de 2011 abordó la reforma de las prestaciones en materia de desempleo, salario mínimo y condiciones de acceso a prestaciones para aquellos que no están ocupados. Las nuevas medidas, en vigor desde el 1 de noviembre de 2012, rebajan la prestación mínima de desempleo e implementan un modelo de escalas e indicadores para el acceso a otras prestaciones sociales que hacen más difícil el acceso a las mismas.

Incluso en los avanzados sistemas escandinavos de bienestar social donde existen mecanismos explícitos de reclamación de derechos sociales en caso de vulneración de los mismos, se están produciendo modificaciones en determinadas prestaciones que permiten intuir un cambio de modelo. Así, el periodo con derecho a percibir prestaciones por desempleo quedó reducido en Dinamarca de 4 a 2 años desde el 1 de enero de 2013. Se ha producido también una reforma en las condiciones para el acceso a la jubilación anticipada que pueden impedir que las personas con discapacidad menores de 40 años puedan tener acceso a las pensiones por discapacidad. Por otro lado, las ayudas de alojamiento para los jóvenes que están realizando estudios universitarios se han reducido en el tiempo.

Un balance final del estado actual de los DESC en la Unión Europea tendría los siguientes rasgos:

- Existe una conciencia muy insuficiente por parte de los ciudadanos, pero también por parte de organismos judiciales y abogados e incluso de los funcionarios públicos, de que las prestaciones sociales están vinculadas a derechos sociales y a derechos humanos, y no a la acción discrecional de las administraciones públicas.

- Son muy escasos o prácticamente inexistentes los mecanismos de justiciabilidad que posibiliten la defensa de derechos sociales ante casos de violación en los países europeos con modelos de bienestar continental, familista y liberal. En los países escandinavos sí existen mecanismos de justiciabilidad, aunque su utilización es escasa.
- En todos los países examinados, sin excepción, se han producido modificaciones de sus sistemas de bienestar *in peius* en lo relativo a la intensidad de su protección. Incluso en Dinamarca y en Noruega el modelo ha transitado hacia una mayor vinculación de las prestaciones sociales con la activación laboral, aumentos en la edad de jubilación, reducción de becas de apoyo a estudiantes y, en consecuencia, pérdida de universalidad. Y esto ocurre, precisamente en una coyuntura económica que dificulta obtener los méritos que permiten acceder a los servicios o prestaciones.
- La menor existencia de recursos como consecuencia de las políticas de ajuste implementadas, unida a la entrada de la lógica de mercado en el ámbito de los derechos sociales está afectando de una manera más directa a los segmentos más vulnerables de la población. Ello conlleva una disminución en el ejercicio de derechos tan fundamentales como el derecho a la salud física y mental, el derecho a un nivel de vida adecuado, al trabajo y a la protección social o a la educación y afecta a la calidad de la ciudadanía.

En definitiva, la ratificación del protocolo facultativo al PIDESC por parte de los estados de la Unión Europea podría abrir las puertas a una mayor protección de los derechos sociales, pero dicha protección no será efectiva si el mercado (y las lógicas de mercado) aparecen como principal referencia en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y los estados no asumen las

obligaciones de promover el ejercicio de derechos sociales (mediante una legislación protectora adecuada), proteger a la población que vive en los mismos (implementando mecanismos de justiciabilidad) y eliminar aquellos obstáculos que dificultan el ejercicio del derecho.

Curiosamente, en el discurso de muchos políticos y profesionales de la economía, el Estado de bienestar y los derechos socioeconómicos que pretende preservar han pasado a ser considerados más una carga económica y financiera que un bien común extraordinariamente valioso que, además de reducir la pobreza y promover la equidad, contribuye también muy poderosamente al equilibrio macroeconómico y al fomento del crecimiento inclusivo. En este terreno, a pesar de que la opinión pública continúa pres-tándole su respaldo, el Estado de bienestar ha sido sometido a un acoso ideológico muy intenso que no se asienta en un análisis teórico y empírico rigurosos, sino en prejuicios ideológicos muy discutibles e intereses privados poco claros.

8.3.5. La política contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea⁽²⁴⁾

Para terminar esta aproximación a la situación del bienestar social en la Europa comunitaria puede ser oportuno analizar el papel que la lucha contra la pobreza ha desempeñado en la agenda política de la Unión Europea, cómo se ha conceptualizado a lo largo del tiempo y qué medidas se han adoptado al respecto.

⁽²⁴⁾ Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Arriola (2014). Documento de trabajo 8.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe/Capitulo_8.

Los estudios encargados por la Comisión a finales de los años setenta del siglo XX (Room, 1995) mostraron que, lejos de ser un fenómeno asociado a comportamientos individuales perturbados (enfermedades mentales, drogadicción, etc.), la pobreza en los países más ricos del mundo es un componente estructural del modelo socioeconómico mismo, aunque las autoridades comunitarias han tendido a atribuirlo a factores coyunturales y, en especial, a la existencia de desempleo.

A pesar de que se formulara tempranamente, la estrategia europea de lucha contra la pobreza ha sido presa de una contradicción básica: al tiempo que las autoridades comunitarias han proclamado la importancia de la cohesión social para consolidar el modelo europeo, la lucha contra la pobreza ha continuado siendo competencia de cada país —como ocurre con toda la política social— y, en consecuencia, los fondos comunitarios destinados para este objetivo no han dejado de ser casi testimoniales. Así, el programa Pobreza I (1975-1979) ascendió a 19,6 millones de ecus/euros, Pobreza II (1985-89) a 25 millones y Pobreza III (1989-1994) a 55. De hecho, la irrelevancia de estos programas condujo a su abandono a mediados de los años noventa del siglo pasado. No fue hasta 2010 —proclamado Año Europeo de lucha contra la Pobreza, asignándose 17,3 millones para financiar las actividades programadas— cuando este desafío volvió a formar parte de la agenda política oficial de la Unión. De este modo, la media anual de gasto en estos programas entre 1975 y 2010 ascendió a la exigua cantidad de 3,2 millones de euros, cuantía que apenas permitió realizar algunos proyectos piloto de lucha contra la exclusión y avanzar en la cuantificación del fenómeno.

El Tratado de Roma estableció que las políticas sociales eran competencia de cada estado y que la Comunidad «apoyará y completará la acción de los Estados miembros» en materia de lucha

contra la exclusión social. Los tratados intermedios no modificaron este planteamiento inicial y, finalmente, en el Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, se establece que estas medidas podrán ser adoptadas también por el Parlamento Europeo, aunque excluía la lucha contra la exclusión social de la posibilidad de desarrollar mediante directivas «las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros» capacidad que, por cierto, sí se reconoce en cuestiones relativas a las condiciones laborales (Art. 153.2.b). Este sesgo de partida hace que el campo abierto a unas políticas de redistribución verdaderamente significativas queden excluidas del horizonte. Es cada estado, con sus propios recursos, el que debe reducir la pobreza en la medida de sus posibilidades. No deja de ser elocuente a este respecto que la medición de la pobreza se realice siempre referida a los parámetros nacionales y no a los comunitarios, de modo que una persona puede ser pobre en un país de la Unión Europea y, bajo las mismas circunstancias materiales, no serlo en otro.

Por lo que se refiere al desarrollo doctrinal, la Unión Europea ha ido avanzando desde una definición de la pobreza como mera carencia de ingresos a otra que reconoce su carácter «pluridimensional», aunque ello no haya tenido consecuencias operativas. Como señala Arriola, «aunque desde principios de la década de los noventa la Unión Europea había definido ya su nueva ideología bajo una marcada orientación de mercado, hay que esperar hasta el año 2000 para que la Unión se dote de una estrategia de avance con objetivos definidos y revisables». La Unión Europea se fijó como objetivo estratégico «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos

y con mayor cohesión social» (Consejo Europeo, 2000)(25). Como el aumento de la población en riesgo y situación de pobreza en Europa no dejaba de crecer, el Consejo decidió a principios de la primera década del siglo XX, retomar la agenda europea de lucha contra la pobreza. La propia estrategia era un tanto confusa en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza, por cuanto por un lado, se afirma que para alcanzar ese objetivo hay que «invertir en capital humano» y fomentar «un Estado de bienestar activo y dinámico» para garantizar una «nueva economía del conocimiento» pero no para acabar con la pobreza, sino para intentar que esa nueva economía «no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza» (Arriola, 2014).

Pero, al mismo tiempo que se reconoce implícitamente que el nuevo modelo genera pobreza y exclusión, y que la estrategia busca simplemente mantener estos problemas en el nivel existente, más adelante se afirma: «es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de pobreza y excluidas socialmente. Deben tomarse medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados que deberá acordar el Consejo a más tardar a finales de año [...] Las políticas para combatir la exclusión social deberían basarse en un método abierto de coordinación que combinara los planes de acción nacionales y una iniciativa de la Comisión para la cooperación en este ámbito, que deberá presentarse a más tardar en junio de 2000» (Consejo Europeo, 2000).

Una lectura serena de los documentos oficiales del Consejo permite afirmar que la persecución de una mayor competitividad forma parte del

(25) CONSEJO EUROPEO (2000): *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa*, 23 y 24 de marzo de 2000. www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

núcleo duro de los objetivos comunitarios y que la apelación a la reducción de la pobreza —a la que se percibe en el fondo como «daño colateral»— tiene mucho de retórica. La Estrategia de Lisboa ratifica el principio de subsidiariedad en este ámbito, por lo que se descarta la necesidad de establecer una política común y se limita a elaborar una amplia lista de recomendaciones a los gobiernos que comienzan por la necesidad de impulsar la creación de empleo y de fortalecer los sistemas nacionales de protección social, para subrayar también la conveniencia de adoptar políticas focalizadas en los grupos más vulnerables (niños, mayores solos, dependientes, etc.) y fomentar la colaboración entre las administraciones —en sus distintos niveles local regional, nacional y comunitario— y las organizaciones sociales.

En 2008 la Comisión elaboró una Recomendación para que los estados de la Unión adoptasen políticas más activas para la inclusión de los excluidos del mercado laboral, aconsejando que se elaborase y aplicase una estrategia global integrada entre el nivel local, regional, nacional y comunitario, combinando(26):

- Un *apoyo a la renta adecuado*, los Estados miembros deberían reconocer y aplicar el derecho de los individuos a los recursos y la ayuda social suficientes como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social.
- Unos *mercados de trabajo inclusivos*, los Estados miembros deberían prestar ayuda a las personas aptas para el trabajo para que consigan un primer trabajo o un nuevo empleo acorde a su capacidad, y para que los conserven.

- Al *acceso a unos servicios de calidad*, los Estados miembros deberían garantizar que las personas que lo precisen reciban un apoyo social adecuado, al objeto de promover la inclusión social y económica.

Asimismo se recomendaba incluir a todos los actores pertinentes en el desarrollo, la ejecución y la evaluación de la estrategia, contribuir a prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza, adoptar medidas para mejorar los indicadores y la información estadística sobre las políticas de inclusión activa en materia de lucha contra la exclusión social. Ambiciosos planteamientos que no podían ser exigidos o verificados y para los que no se dotaron recursos específicos.

El año 2010 fue proclamado Año Europeo de Lucha contra la Pobreza, precisamente en un momento en el que la crisis estaba ampliando su dimensión que ya en 2011 afectaba a más de 120 millones de personas. Como fruto de la toma de conciencia provocada por el evento, la nueva Estrategia Europa 2020 incluye un objetivo cuantitativo en este terreno que, aunque no va unido a ninguna previsión presupuestaria, permitirá al menos confrontar la gestión de los Gobiernos con la evolución de un indicador de malestar social. Establece también una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social que pretende coordinar los esfuerzos de todos los actores sociales implicados en su reducción. No obstante, las medidas macroeconómicas recomendadas por las instituciones comunitarias, los recortes inducidos en el gasto social en los países que han sufrido más profundamente la recesión y las reformas «flexibilizadoras» del mercado de trabajo que se han impuesto en los últimos años van radicalmente en contra de la posibilidad de alcanzar estas metas.

La pretensión de que la lucha contra la pobreza se convierta en una política «transversal» que sea incorporada en todas las demás diluye más que

(26) COMISIÓN EUROPEA (2008): *Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* [notificada con el número C(2008) 5737]. Diario Oficial n.º L 307 de 18/11/2008, pp. 0011-0014.

refuerza esta acción específica. No olvidemos que el presupuesto de la Unión Europea apenas supera el 1% del PIB de los países miembros y que buena parte del mismo —como el apoyo a la Política Agraria—, tiene otros objetivos. Aunque no existe una partida financiera específica en los fondos estructurales, diversas fuentes indican que en el periodo 2007-2013 el FSE destinó unos 10.000 millones de euros para proyectos que combaten la exclusión social (Comisión Europea, 2012a), y el FEDER unos 18.000 millones (Comisión Europea, 2012b y 2013). Es decir, al margen de otras políticas que hayan podido tener un impacto positivo en contener o reducir la pobreza, lo cierto es que aproximadamente un 3% del presupuesto comunitario del actual periodo de programación se ha dedicado directamente a combatir la pobreza y la exclusión social. La apelación reiterada a «acciones innovadoras», a la «colaboración público-privada» o a una «mayor eficiencia en el uso de los fondos» pretende hacer llegar a la opinión pública la idea de que «se va a hacer más con menos recursos» lo que, por regla general, no es posible y simplemente persigue ocultar la marginación real de este objetivo social.

Como se ha señalado anteriormente, la evidencia empírica disponible indica que el factor que más incide en la reducción de la pobreza es el empleo combinado con una elevación de los salarios reales. En segundo lugar, aparece la importancia de las transferencias públicas. De ahí que la elevación del desempleo, la reducción salarial y los recortes en el gasto social per cápita redunden en un ascenso de la pobreza y de la desigualdad. En estas circunstancias ni siquiera la obtención de un trabajo es garantía para salir de la pobreza. En 2013 solo uno de cada dos parados que encontró ocupación en la Unión Europea logró superarla. Las propias estadísticas comunitarias muestran que la principal medida de lucha contra la pobreza es la existencia de un fuerte sistema de transferencias sociales de ren-

ta. Más de 45 millones de europeos, un 10% de la población total, dependen de las transferencias sociales para salir del riesgo de pobreza. Otros 90 millones de europeos dependen de las transferencias en forma de pensiones para evitar el riesgo de pobreza. Pero este poderoso instrumento no ha sido aprovechado más en los últimos años, pues desde 2005 se ha estancado el número de europeos que salen de situación de riesgo de pobreza gracias a las transferencias sociales, habiéndose reducido esa cifra en el último año con datos conocidos (Rojas, 2011).

El aumento de la desigualdad generado por la propia crisis conduce casi automáticamente al ascenso de la pobreza⁽²⁷⁾ ya que esta es una magnitud relativa según la conceptualización vigente en la Unión Europea. Por ello, todo hace prever que el discreto objetivo establecido en la Estrategia Europa 2020 de reducir en 20 millones el número de pobres —que supone mantener a más de 100 millones por debajo del umbral— no se logrará con seguridad dado que, como se ha indicado, la cifra no ha parado de aumentar desde 2005, al tiempo que las previsiones de crecimiento y generación de empleo más recientes son mínimas.

En conclusión, la Estrategia de Lisboa definida en 2000 descartaba la posibilidad de una política comunitaria de lucha contra la pobreza y la consideraba propia del ámbito de decisiones autónomas de los estados y, en todo caso, remitía al método abierto de coordinación para desarrollar acciones conjuntas referidas a esta problemática. Su inclusión en la Estrategia 2020, probablemente como respuesta a las presiones procedentes del parlamento Europeo, permite dotar de una perspectiva más estructural y económica a la pobreza, pero en la práctica no se ha visto acompa-

(27) Aunque, como hemos visto en capítulos anteriores, en ocasiones estadísticamente se produzca un efecto de ocultamiento de la pobreza relativa.

ñada de una articulación coherente con los otros objetivos de la estrategia.

En la visión dominante actualmente en la UE, la estrategia de empleo es el mecanismo privilegiado para reducir la pobreza estructural, bajo el supuesto de que la inclusión en el mercado de trabajo y la obtención de ingresos laborales es la mejor receta para salir del riesgo de pobre-

za. Sin embargo, las nuevas orientaciones de las políticas laborales, que fomentan la precarización y la contención salarial, o directamente la reducción de las rentas salariales como elemento central de salida de la crisis y mejora de la competitividad, está haciendo aparecer en Europa un fenómeno propio de otros mercados de trabajo, como la categoría de los trabajadores pobres.

8.4. La contribución de España a un mundo más equilibrado y estable

España no es una gran potencia geopolítica, pero su peso en la economía mundial y su presencia en la Unión Europea permiten que pueda realizar una aportación positiva a la gestión de los problemas globales. Por otra parte, su historia y ubicación geográfica hacen que tenga unas relaciones económicas, políticas y culturales muy intensas y positivas con América Latina y con los Países Árabes. En ambas regiones del mundo, España es un interlocutor reconocido y valorado. Son estos lazos y el capital político obtenidos durante la transición los que permiten que la contribución potencial de España a generar una mejor gobernanza puedan ir más allá de lo que su fuerza económica o militar permitiría suponer.

Desde esta perspectiva el presente apartado aborda tres cuestiones —una de carácter más general y las otras dos más concretas— que permiten evaluar el modo en el que España concibe su lugar en el mundo: ¿cuál ha sido la coherencia de la política exterior española desde el inicio del presente siglo? ¿qué rasgos ha presentado su estrategia de cooperación al desarrollo durante este tiempo? ¿qué caracteriza a su política migratoria? Son muchos los ámbitos que habrían podido ser objeto de análisis pero estos tienen la virtud de ser simbólica y política-

mente muy significativos. Resulta evidente que en estos campos la posición de España no puede estar desconectada de la política exterior general de la Unión Europea, pero también es cierto que el margen de maniobra del que disponen los Gobiernos en estos terrenos es alto y que, de hecho, en el seno de la Unión Europea coexisten planteamientos y prácticas muy diferentes.

Por último, la selección de la temática a analizar tiene que ver con el comportamiento de España hacia los sectores sociales más vulnerables. La política exterior debe velar por el mantenimiento de la paz, por la preservación de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y de las empresas españolas y por crear las condiciones para mantener una buena convivencia con los países vecinos. Pero, además, desde la perspectiva de este informe, debe contribuir también a la preservación efectiva de los derechos humanos en todo el mundo en sus tres generaciones —políticos, sociales y económicos— y al avance hacia una regulación democrática, justa y sostenible del entorno internacional (Díaz Salazar, 2011). Por eso importa mucho saber si España está fortaleciendo la solidaridad internacional y de qué modo.

8.4.1. Una visión panorámica de la política exterior española⁽²⁸⁾

¿Es España un actor dinámico de desarrollo internacional? Hasta hace unas décadas, esta pregunta remitiría, fundamentalmente, al grado de compromiso del Estado con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Hoy no. Para el potencial progreso de los países económicamente menos desarrollados resulta mucho más relevante el impacto de otras muchas políticas como las comerciales, las de seguridad, las medioambientales o las migratorias que, por regla general, perpetúan las asimetrías propias de las relaciones económicas Norte-Sur.

Atendiendo exclusivamente a factores cuantitativos, el gráfico 8.11 muestra la importancia relativa de los flujos monetarios reales dirigidos a países en desarrollo entre 1980 y 2011. Como puede observarse, la ayuda constituye una fuente menor de recursos, aunque nada despreciable para algunos países por su carácter concesional y por estar orientada a fortalecer algunos sectores sociales o a satisfacer necesidades básicas de importancia estratégica para el desarrollo humano. Con todo, resulta claro que la inversión directa o las remesas representan varias veces el monto de la AOD, por no hablar de la relevancia principal de las exportaciones. De ahí que facilitar estas últimas, flexibilizar las políticas migratorias o realizar acuerdos equilibrados para atraer inversión directa tenga mucha mayor importancia para las economías más débiles que el aumento, por otra parte necesario, de la ayuda.

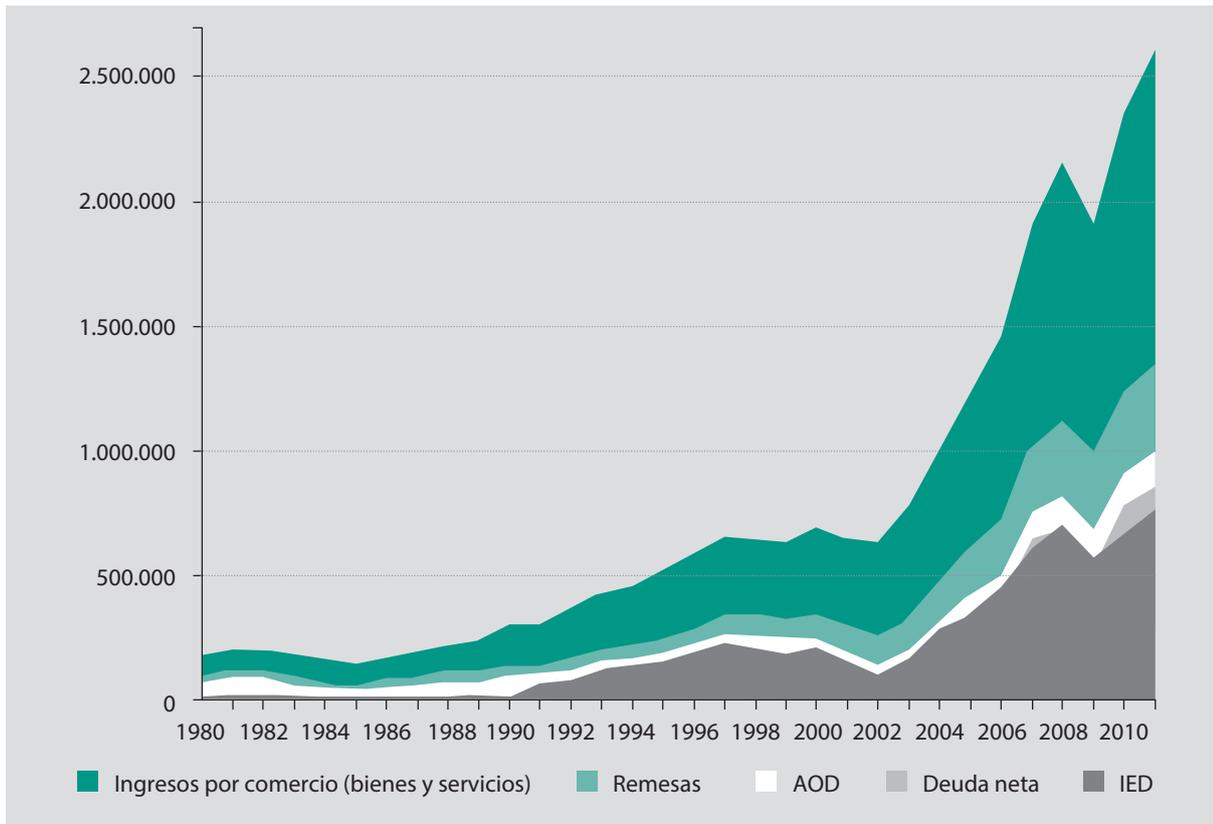
(28) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado por Millán (2014). Documento de trabajo 8.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

La constatación de que para el desarrollo del Sur han de tomarse en cuenta muchos factores, dio lugar a la preocupación por la coherencia de las políticas de los donantes de AOD. Es muy frecuente que «lo que se da con la ayuda, se quite con otras políticas» (Llistar, 2009). Una adecuada política de cooperación deberá preocuparse de la consistencia interna de todas las actuaciones de un Estado que tengan capacidad de influir en el resto. La coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) se refiere a dos cuestiones: en qué medida las distintas intervenciones exteriores de un país son internamente complementarias o, al menos compatibles, y si, en conjunto, tienen como objetivo central la promoción del desarrollo en la esfera internacional.

Así, «el trabajo por la CPD podría conceptualizarse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo humano en toda la acción gubernamental. Asimismo, los fenómenos de interdependencia y cosmopolitización han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción cooperativa entre estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, las cuales permitirían promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional» (Millán, 2012 y 2014).

Cuatro son los rasgos que —según los planteamientos más avanzados— debería tener una adecuada conformación de las políticas de desarrollo. En primer lugar, su perspectiva cosmopolita que concibe la ciudadanía y los derechos humanos básicos que le son inherentes a escala

GRÁFICO 8.11. Flujos de financiación recibidos por los países en desarrollo, 1980-2011 (millones de dólares corrientes)



Fuente: UNCTAD DATABASE, 2013.

planetaria y que defiende estos últimos más allá de toda delimitación territorial o nacional. En segundo término, el desarrollo humano habría de convertirse en el centro de gravedad de todas las políticas públicas que, desde esta perspectiva, están a su servicio. En tercer lugar, en sociedades democráticas y complejas, en las que coexistan valores e intereses contrapuestos, será necesario articular consensos que sin desplazar la centralidad del desarrollo sean capaces de integrar visiones e intereses diversos. Por último, la CPD presupone una responsabilidad compartida entre todos los países para impulsar el desarrollo, de ahí que la coherencia también afecte —y muy destacadamente— al comportamiento de los países menos desarrollados.

En España, la preocupación por la CPD ha ido creciendo progresivamente, asumiendo una reflexión que se daba a escala internacional desde finales del siglo XX y que se ha plasmado en distintos documentos de la OCDE, Naciones Unidas y la Unión Europea. En el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) se estableció la CPD como horizonte deseable y en el III Plan (2009-2012) se pone mayor énfasis en este objetivo hasta llegar a considerarlo política de Estado, aunque la mayor parte de las propuestas operativas no llegaron a materializarse. El IV Plan ha supuesto un cambio en la orientación doctrinal respecto a los anteriores, ya que concibe la CPD —de un modo mucho menos ambicioso— como un mecanismo para gene-

rar sinergias entre diferentes políticas públicas —que tendrían sus propios fines— y los objetivos del desarrollo, persiguiendo un aumento en la eficacia de la ayuda y la defensa de los propios intereses nacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2012). Se trata de una aproximación conceptual que podría abrir la puerta a la instrumentalización de la política de desarrollo; es decir, subordinar la política de AOD a los intereses económicos o de seguridad españoles. Algo que ya venía siendo habitual en el terreno práctico pero que ahora queda sancionado positivamente, en lugar de ser cuestionado.

Por otra parte, aquello en lo que consisten los «intereses nacionales» no es tan fácil de precisar en la práctica dado que, dentro de un mismo estado coexisten, compiten y colaboran grupos sociales y organizaciones económicas distintas. Con frecuencia, lo que es bueno para un sector no tiene por qué serlo para otro o para la generalidad de la economía o de los ciudadanos. Al mismo tiempo, la defensa «pragmática» de ciertos intereses particulares a corto plazo puede hacerse a costa de intereses más amplios e inclusivos a medio y largo plazo. Los ejemplos se podrían multiplicar, pero el de la destrucción medioambiental en aras del crecimiento lo ilustra taxativamente.

Se pueden identificar tres conceptualizaciones de los «intereses nacionales españoles»: la que los identifica con la promoción de la seguridad y el crecimiento económico propios, la que los asimila a los de la Unión Europea con su política exterior común y la que se ubica en la visión cosmopolita del mundo que los concibe facilitando su gobernanza y la realización efectivamente universal de los derechos humanos. A lo largo del tiempo estas posiciones han tenido más o menos peso en la Administración española, siendo probablemente la primera —que representa la clásica visión del realismo político en las relaciones internacionales— la que ha tenido un peso predominante. No obstante, parece claro que el último cambio en el

partido gobernante ha fortalecido aún más esa postura en detrimento de la visión más universalista e impulsora del equilibrio global.

En posteriores epígrafes se describen con mayor detenimiento las políticas de ayuda al desarrollo y la migratoria. Aquí realizaremos una aproximación somera a otras que tienen particular relevancia para nuestro país y que abordan los siguientes ámbitos: comercio, inversiones, pesca, comercio de armas y cambio climático.

a) La *política comercial* se encuentra transferida a la Unión Europea. España no fija ni los aranceles, ni otras medidas proteccionistas, ni la política cambiaria, aunque puede hacer oír su voz en los ámbitos donde se formulan las políticas comunitarias intentando preservar los intereses de sectores particulares como la agricultura, la pesca o algunas ramas industriales. Los países en desarrollo han criticado repetidamente la existencia de barreras arancelarias escalonadas, medidas de protección no arancelarias y, especialmente, las subvenciones agrícolas que llegaron a hacer escribir a Joseph Stiglitz que era preferible ser vaca en Europa que pobre en un país en desarrollo, dado que cada vaca europea recibía una subvención de 2 dólares diarios, una cantidad muy superior a la AOD per cápita que perciben los habitantes más humildes del mundo en desarrollo (Stiglitz, 2006). El proteccionismo agrícola —defendido por la Unión Europea para garantizar la seguridad alimentaria y mantener el nivel de vida de los agricultores— tiene tres consecuencias perversas para el Sur: impide que una parte de la población mundial con mayor capacidad adquisitiva pueda comprar sus productos, permite que actividades poco eficientes continúen operando amenazando la supervivencia de las que sí lo son, generando una muy discutible asignación de recursos, y hundiendo los precios internacionales —por la venta subvencionada

da de los excedentes— reduciendo los ingresos de campesinos pobres pero eficientes. Un estudio de Intermón-Oxfam llega a estimar que la suma del proteccionismo comercial de todo tipo y las subvenciones agrícolas (ellas solas más que triplican la AOD) unida a las restricciones al movimiento de personas podía suponer para las economías en desarrollo una merma de ingresos equivalentes a cerca de 10 veces la ayuda (Intermon-Oxfam, 2002 y 2007). El Programa de Doha para el Desarrollo, impulsado a principios del nuevo siglo, pretendía transformar estos patrones comerciales para facilitar la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo pero, hasta la fecha, poco se ha logrado en este campo. España ha defendido en los acuerdos con los países ACP (un grupo de países pobres de África, el Caribe y el Pacífico) que predomine el sistema de reciprocidad (en lugar de dar ventajas comerciales unilaterales a estas naciones) y la búsqueda de facilidades para invertir. Con palabras de José Ángel Sotillo: «El hambre y la desnutrición están incluidas como una de las circunstancias que afectan a la seguridad en el documento sobre la Estrategia Europea de Seguridad (“Una Europa segura en un mundo mejor”), adoptado el 20 de junio de 2003. Sin embargo, los avances en el principio de solidaridad y de la puesta en escena de la cooperación europea se ven cuestionados por los frenos interpuestos por los intereses comerciales y agrarios europeos» (Sotillo, 2008).

b) La *política de inversiones* está teñida de una filosofía análoga a la comercial. En este terreno la prioridad de los Gobiernos españoles recientes radica en fomentar la internacionalización de las grandes empresas garantizando que sus derechos de propiedad serán preservados y promover la «marca España». De diversos modos España respalda la presión internacional para que los países con menor

nivel de desarrollo abran sus mercados a la inversión internacional con las menores salvaguardias posibles. A pesar de que esa estrategia se encuentra respaldada con fondos públicos, no se evalúa el impacto social, económico y medioambiental de la actuación de las empresas españolas en el exterior que ha sido cuestionado en varios sectores como el energético o el turístico (Greenpeace, 2009). Llama poderosamente la atención «la firma, en diciembre de 2012, de un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con la República de Haití, que está pendiente de entrar en vigor a que los respectivos países cumplan con el trámite de ratificación (en España, votación en el Congreso de los Diputados). Cabe recordar, que Haití es considerado un país menos adelantado (PMA), con la renta per cápita más baja de América Latina (771 USD en 2012, según el Banco Mundial, 2013), ocupando el puesto 161 de 186 países del índice de desarrollo humano del PNUD (PNUD, 2013)» (Millán, 2014).

c) La *política pesquera* se encuentra también entre las que forman parte de las competencias exclusivas de la Unión Europea. España es la primera potencia pesquera comunitaria con el 15% de las capturas y esta actividad cuenta con una tradición secular. Además, existe una considerable industria conservera y transformadora con proyección internacional. Al margen de cuál fuera el partido en el Gobierno, la defensa del sector ha guiado la postura del ejecutivo en Bruselas sobre cualquier otro tipo de consideración. La pesca se enfrenta a varios desafíos: el primero tiene que ver con su misma sostenibilidad, ya que el avance tecnológico y el aumento del rendimiento de las embarcaciones amenazan con extinguir buena parte de las especies con mayor demanda en los caladeros europeos (al menos, el 30%); en segundo lugar, la pesca de altura en zona marítimas inter-

nacionales carece de todo control y puede conducir a una sobreexplotación aún más intensa; por último, no está garantizado que los acuerdos pesqueros de la Unión Europea con países en desarrollo sean equitativos y respetuosos con los legítimos intereses de las poblaciones locales. Muchos Gobiernos de países en desarrollo no tienen fuerza negociadora o capacidad para hacer cumplir los convenios. En otros casos, los acuerdos de los Gobiernos perjudican a la población autóctona que vivía de la pesca utilizando técnicas rudimentarias. Desde 2011, la Comisión Europea de Pesca está intentando redefinir el sector con criterios de sostenibilidad a largo plazo pero se encuentra con fuertes presiones nacionales. Desde la perspectiva de la CPD resulta particularmente cuestionable que España se desentienda completamente de las consecuencias que tienen los acuerdos pesqueros vigentes para el desarrollo de los países más pobres, el deseo a ampliarlos lo más posible con socios que carecen de competencia técnica y fuerza para firmar convenios equitativos o que no se garantice que el acuerdo con Marruecos excluya la franja de los territorios saharauis.

d) La *política de comercio de armas* afecta a un área particularmente sensible del desarrollo humano y del reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales de la persona que comienza por el respeto a su integridad física. Ciertamente es que algunas normas del derecho internacional al respecto llenan de perplejidad a los profanos como si existieran buenas y malas maneras de matar a las personas. Este ámbito es competencia aún de los estados aunque, a partir de 2008, existe una Posición Común sobre Exportaciones de tecnología Militar y Equipamiento que establece un marco normativo vinculante para todos los miembros de la Unión Europea. Resulta obvio que las exportaciones de armas

de los países ricos «generan una mayor inseguridad global y acentúan los conflictos en los países en desarrollo», como han demostrado numerosos estudios internacionales (Intermón-Oxfam, Amnistía Internacional e Iansa, 2004). La venta de la Unión Europea han crecido casi un 900% entre 2000 y 2009, aunque su destino prioritario fueron otros países de la OCDE, una parte significativa amplió los arsenales de países que no se caracterizan por el respeto de los derechos de la persona o la calidad democrática como Colombia, Marruecos, Arabia Saudí, Kazajistán, Ruanda, Guinea Ecuatorial, India, Ghana, Libia, Turquía, Israel, Pakistán y Sri Lanka. Además resulta difícil controlar que las armas vendidas a un país no acaben en otro. Tras un acelerado ascenso de las ventas en el exterior, España cuenta con el dudoso honor de ser la séptima economía exportadora de armas del mundo. A cambio, se han producido avances importantes en el control político y la transparencia en la gestión de esta actividad para evitar la desestabilización de regiones conflictivas o alimentar la represión y el terror. A finales de 2007 España aprobó, tras una campaña de presión ciudadana, la Ley de Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso. Es de esperar que permita regular de un modo más responsable un tipo de comercio caracterizado por su opacidad. No obstante, incrementar la producción y venta de armas no parece que sea una contribución muy clara a la estabilidad del mundo.

e) La *política medioambiental* constituye un ámbito de competencias compartidas entre la Unión Europea y sus estados miembros. El Tratado de Lisboa incorpora entre sus objetivos «fomentar medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medioambiente y, en particular, a luchar contra el cambio climático» (Art. 191.1). España cuenta, precisamen-

te, con uno de los territorios de mayor riqueza y diversidad biológica de todo el continente europeo. En el marco del Protocolo de Kioto que entró en vigor en 2005, la Unión Europea asumió el compromiso de reducir globalmente un 8% sus emisiones de CO₂ en el periodo 2008-2012, aunque repartiendo ese esfuerzo entre los países de acuerdo a su intensidad contaminadora previa, de modo que quienes más emitían tuvieran que realizar un esfuerzo de reducción mayor y quienes no contaminaban pudieran, incluso, elevar sus emisiones. Es el caso de España, a quien se otorgó el derecho de elevar un 15% las mismas desde sus niveles de 1990. No obstante, en el año 2010 las emisiones habían aumentado un 41%, muy por encima de lo comprometido, a pesar de que, por otra parte, las energías renovables habían más que duplicado su aportación al consumo energético final hasta alcanzar el 16% en 2011. La política energética española ha presentado un comportamiento oscilante que ha desconcertado a los inversores: en estos años se ha debatido el cierre o mantenimiento de varias centrales nucleares, se ha reducido y ampliado la producción de carbón local, se han subvencionado las inversiones en energías renovables para eliminar esos apoyos posteriormente, se ha impulsado la competencia en el sector pero el coste para el consumidor se ha elevado muy considerablemente. Por ello, se da la paradoja de que España se ha convertido en una potencia en el desarrollo de fuentes de energía alternativas y, al mismo tiempo continúa padeciendo una aguda dependencia externa y ha avanzado muy poco en el cumplimiento de sus compromisos medioambientales internacionales. La geografía española se encuentra entre las que potencialmente más puede verse afectada por el cambio climático por lo que la economía «verde» puede ser a un tiempo la oportunidad y la necesidad del futuro. Aunque en el terreno del discurso político la pre-

ocupación ecológica está plenamente incorporada, en el de la praxis España se encuentra lejos de haberlo incorporado.

Más allá del comportamiento concreto que han experimentado las diferentes políticas exteriores sectoriales españolas, puede afirmarse que no ha existido ningún intento serio de integrarlas en una estrategia conjunta y mucho menos bajo la meta unificadora de contribuir al desarrollo humano global. Cada política persigue objetivos económicos a corto plazo muy vinculados a los intereses empresariales muy poco atentos a las repercusiones exteriores de las mismas.

8.4.2. La política de cooperación al desarrollo de España en los últimos años⁽²⁹⁾

Aunque todas las acciones de política exterior puedan tener influencia en el desarrollo de los países más vulnerables, resulta indudable que la política de cooperación expresa, de forma neta, el grado de compromiso de un Gobierno con la solidaridad internacional. Como afirma José M.^a Larrú: «Cuando uno piensa en los 960.640 millones de euros que España tiene de deuda pública (a diciembre de 2013, el equivalente al 94% del PIB) y la previsión de llegar al 100% del PIB en 2014⁽³⁰⁾, el juicio sobre la caída de la AOD española en 2012 (último dato aún provisional del CAD de la OCDE) del 49,7% respecto a 2011 puede parecerle “coherente”, “necesario” y lógico. Si, por el contrario, pensamos en los 850 millones

⁽²⁹⁾ Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Larrú (2014). Documento de trabajo 8.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

⁽³⁰⁾ Como se ha señalado, al comienzo de la crisis, en 2007, era del 36,3% (382.000 millones de euros).

de desnutridos del planeta, en los 18 millones de afectados por la hambruna del Sahel desde 2012, quizá sentimos vergüenza o falta de generosidad». Esta es, en definitiva, la disyuntiva ética que se plantea a los responsables políticos de los países ricos: si deben llevar a cabo una intensa política de desarrollo por una cuestión de justicia global, solidaridad internacional e inteligencia práctica (a todos puede beneficiarnos vivir en un planeta más equitativo y seguro) o deben considerarla una acción discrecional dependiente de la mayor o menor holgura de las finanzas públicas y de los intereses geoestratégicos nacionales que sea preciso defender en cada momento (De Sebastián, 2002).

Para el Gobierno actual que, justo es reconocerlo, ha tenido que gestionar los difíciles tiempos de la crisis financiera, resulta claro que la ayuda al desarrollo se ha convertido en moneda de cambio frente a otros recortes muy sensibles que podían tener un coste político mayor. Así lo expresó, con notable franqueza el ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo el 14 de marzo de 2012, durante una comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados en la que tenía que explicar el draconiano ajuste del presupuesto español de ayuda al desarrollo: «Créame que recortar la cooperación para mí es una opción extraordinariamente dolorosa, pero la otra opción a lo mejor es recortar las pensiones o cerrar ambulatorios, entonces hay que hacer una elección política»⁽³¹⁾.

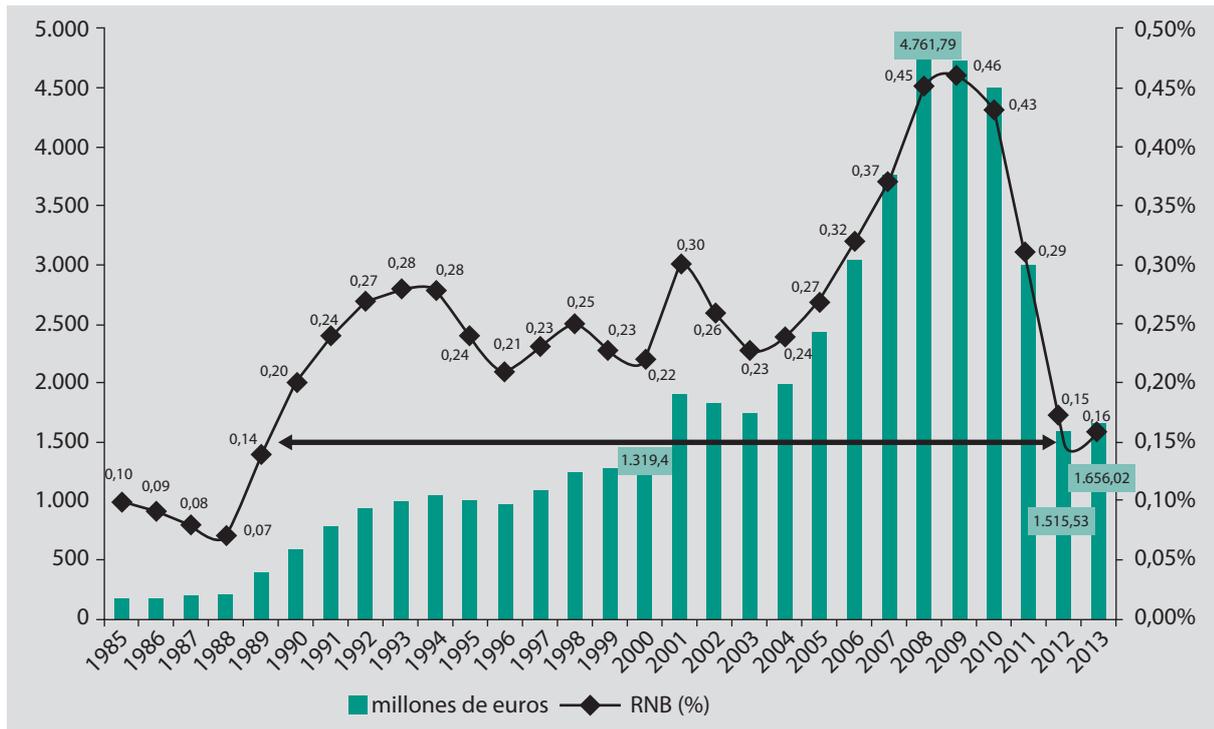
El análisis de la política de cooperación española en lo que va de siglo presenta una evolución de crecimiento y desplome tan intensos que no tiene comparación posible con ninguna de las demás políticas de la Administración, ni tampoco con el comportamiento de ningún otro país donante. Partiendo de una posición muy mo-

desta, España realizó un esfuerzo extraordinario de incremento a la AOD a mediados de la pasada década para padecer en los últimos años un desplome espectacular que supera al de otros países que han padecido la crisis con mayor profundidad que nosotros y que lleva a pensar que la cooperación al desarrollo ocupa un lugar marginal en la estrategia internacional de España. Describamos con algún detenimiento este «camino de ida y vuelta».

Entre el año 2000 y el 2004 —a pesar de la atonía que caracterizó el gasto en AOD salvo en 2001, año en el que la condonación de deuda a Guatemala y Nicaragua lo elevó un 40%— la tasa media anual de crecimiento (en valores corrientes) superó el 10%, pero en el periodo 2005-2008 (coincidente con el II Plan Director y la primera legislatura del PSOE con José Luis Rodríguez Zapatero de presidente) la tasa acumulada de crecimiento anual casi se duplicó —ascendiendo al 18,3%—, lo que permitió alcanzar una cuantía máxima de 4.760 millones de euros al final del mismo. Este altísimo ritmo de crecimiento de la AOD española —el mayor de todos los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE— refleja un propósito firme del Gobierno correspondiente por llevar a cabo una política exterior claramente diferenciada de la mantenida por el anterior Gobierno del Partido Popular, que había estado marcada por la alianza con Estados Unidos y el respaldo a la invasión de Irak. El PSOE impulsó la llamada *alianza de las civilizaciones* y asumió una gran parte de la reflexión elaborada por las ONG de desarrollo y los expertos en cooperación tanto respecto a las debilidades de la cooperación española como por lo que se refería a las buenas prácticas que debían impulsarse.

En dramático contraste con el periodo anterior, el que se inicia en 2009 y llega a la actualidad, supuso el hundimiento de la AOD y el consiguiente desmantelamiento de buena parte del aparato institucional público y privado que la gestionaba. Nuevamente, este desplome ha superado el de cualquier otro do-

(31) Citado en Atienza y Hernández, 2013.

GRÁFICO 8.12. Ayuda oficial al desarrollo española, 1981-2013


Fuente: PACI Seguimiento y CAD.

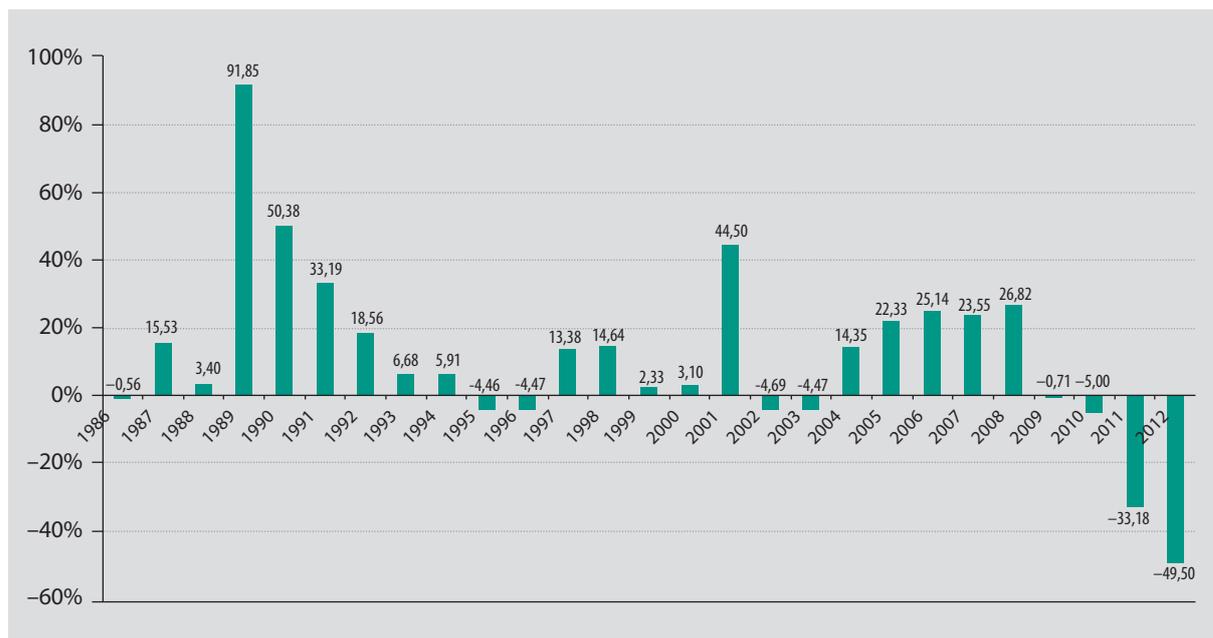
nante. Todavía el año 2009 pudo ser interpretado según el estado anímico del analista. Así, los optimistas pudieron afirmar con razón que, a pesar de la crisis, ese año el esfuerzo de España en relación con la renta nacional bruta (RNB) había aumentado pasando del 0,45% al 0,46%. Los pesimistas, por el contrario, también podían sostener fundadamente que la cuantía de la AOD en términos absolutos había disminuido ese año. La explicación a esta aparente paradoja radica, como es lógico, en que ese año la caída de la RNB fue superior a la que experimentaron los fondos de la ayuda. A la postre, los pesimistas tendrían razón: a partir de 2010 la AOD se precipitó al abismo, acumulando una caída de más del 70% y retro trayendo el esfuerzo relativo de España en materia de cooperación al de hace más de treinta años. Como agudamente señaló Jeremy Hobbs —director general de Oxfam— reducir el déficit del Estado recortando la cooperación al desarrollo es

«como cortarse el pelo para perder peso» (Atienza y Hernández, 2013).

Esta tremenda disminución de la AOD española es aún más grave si consideramos que entre lo presupuestado y lo finalmente ejecutado se da una sensible diferencia que puede alcanzar en algunas partidas el 30%⁽³²⁾. Ni Portugal, ni Irlanda, ni Grecia, países con menor renta per cápita que la española y que han padecido con análoga intensidad la crisis actual, han reducido los recursos de la cooperación de esta manera y el conjunto de los donantes han elevado sus aportaciones un 3,4%. Por tanto, España se ha distanciado radicalmente de las tendencias internacionales como puede observarse en el gráfico 8.13.

⁽³²⁾ INTERMÓN OXFAM (2014): *Spain is different. La realidad de la ayuda 2013*, Barcelona: Intermón-Oxfam.

GRÁFICO 8.13. Evolución de las tasas interanuales de ayuda oficial al desarrollo española



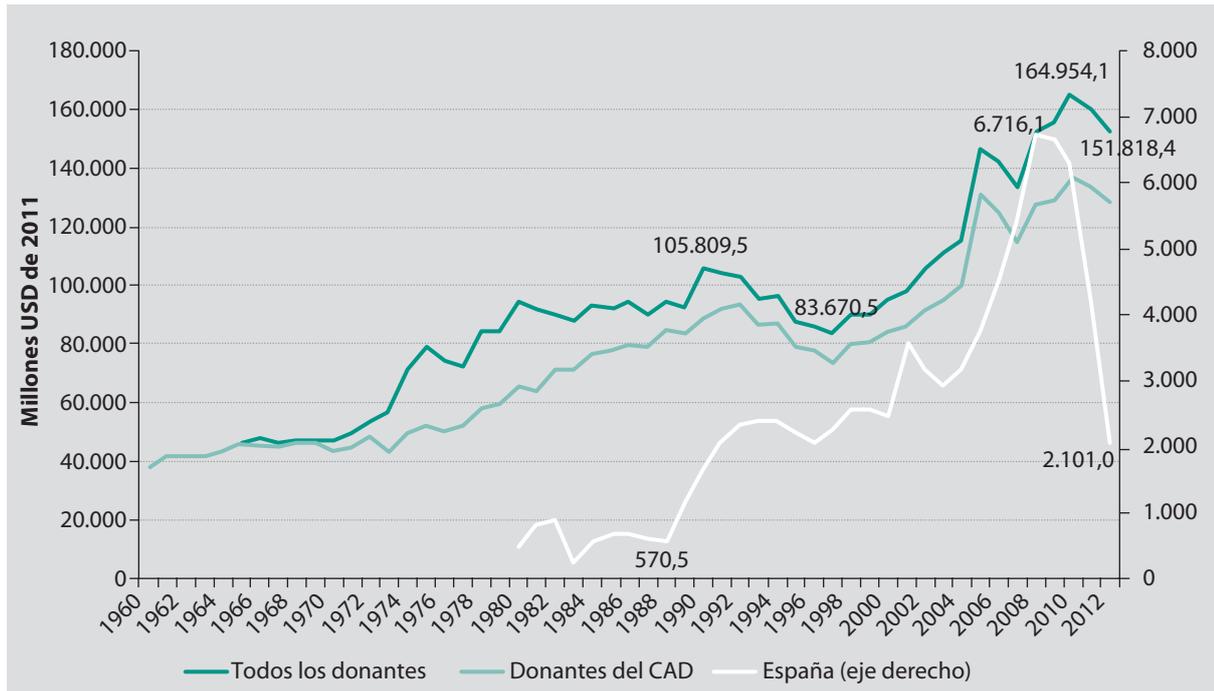
Fuente: PACI Seguimiento y CAD.

El gráfico 8.14 muestra cómo, tras el inicio de los acuerdos internacionales en materia de ayuda esta se elevó hasta los años noventa, posteriormente experimentó un retroceso hasta el cambio de milenio y luego —quizá por el acuerdo de la comunidad internacional para alcanzar los Objetivo de Desarrollo del Milenio y el cambio en el liderazgo político— recuperó el impulso hasta la crisis que estabilizó el esfuerzo de los donantes, al tiempo que la ayuda española se desplomaba. No es el lugar adecuado para hacer un análisis detallado de la AOD internacional y española pero sí el de destacar los elementos diferenciales más llamativos entre ambas⁽³³⁾.

La cooperación al desarrollo se inició tardíamente en España, coincidiendo con su incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986 y la

necesidad de asumir el acervo comunitario. Hasta entonces solo se habían producido acciones de difusión cultural y económica focalizadas en América Latina. El carácter inducido de la cooperación española es causa principal de sus numerosas debilidades iniciales que fueron subsanándose parcialmente a partir de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998), la formulación de los Planes Directores (el primero de 2001), la incorporación del término «Cooperación» en la denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores (2004) —que fue más allá de una cuestión terminológica—, las reformas introducidas en la Agencia Española de Cooperación Internacional (2007) y la sustitución de uno de los primeros instrumentos de ayuda reembolsable —el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)— por otro mucho más orientado a la lucha contra la pobreza y menos a la promoción de las exportaciones de las empresas españolas: el Fondo para la Promoción del Desarrollo (Fonprode).

(33) GÓMEZ SERRANO, P. J. (2011): «La cooperación al desarrollo en un contexto de crisis», en GÓMEZ SERRANO, P. J. (ed.) et al. (2011): *Economía política de la crisis*, Madrid: Editorial Complutense.

GRÁFICO 8.14. Evolución de la ayuda oficial al desarrollo, 1960-2012


Fuente: OECD-DAC (2013). International Development Statistics, on line database.

El II Plan Director (2005-2008) representó un extraordinario avance tanto cuantitativo como cualitativo, incorporándose muchas de las recomendaciones procedentes de las ONGD, los investigadores y la evaluación *inter pares* realizada por el CAD en 2001. De hecho, el segundo examen efectuado en 2007 reconocía la entidad de los progresos realizados por España que, de situarse a la cola de los donantes, había pasado a colocarse en sintonía con el esfuerzo medio de la Unión Europea. Al mismo tiempo, la ayuda fue modificando su orientación para dirigirse en mayor medida a las regiones más pobres del mundo, los sectores sociales más deprimidos y a cubrir las necesidades más básicas. Con todo, no podemos saber a ciencia cierta el efecto real de esta evolución sobre las condiciones de vida de los más pobres —por más que supongamos que la mejorara en general— por una ausencia de evaluaciones rigurosas y públicas.

Una descripción breve de la política de cooperación española desde el año 2005 hasta 2012 atendiendo a su orientación geográfica, las vías de asignación, la distribución sectorial, los instrumentos utilizados y los actores que la protagonizan presentaría los siguientes rasgos⁽³⁴⁾:

- a) La ayuda española ha tendido a ser *geográficamente* muy dispersa, reflejando más el deseo de tener gestos diplomáticos con la mayoría de los países que el de tener una capacidad transformadora real que requiere concentrarse en pocos lugares y sectores. América Latina ha sido tradicionalmente la región prioritaria como destino de la cooperación española por motivos históricos culturales y económicos evidentes y lo sigue

⁽³⁴⁾ Todos los datos estadísticos y sus fuentes pueden encontrarse en el trabajo de José María Larrú (2014).

siendo (recibiendo el 34% de los recursos en ese periodo) aunque su peso ha descendido en favor de África (que es destinatario del 30%) y con un descenso de Asia (que ha bajado del 21% en 2005 al 11% en 2011). África Subsahariana, con el 19% de la AOD, y Centroamérica, con el 17%, son las dos subregiones que concentran el esfuerzo español. El peso de la primera es inferior a lo previsto en los planes directores. Descendiendo al nivel de los países, la ayuda española se dirige a más de 110 estados, lo que manifiesta su enorme fragmentación. Los planes directores han establecido criterios claros para concentrar la ayuda en medio centenar de destinos, pero la inercia parece tener un gran peso en este terreno. Resulta llamativo que en los últimos años, lejos de acercarnos a una razonable concentración geográfica de la ayuda —que la misma contracción de los recursos derivada de la crisis hace aún más aconsejable— asistamos a su creciente dispersión. Así, mientras en 2005 los diez primeros receptores absorbían el 48% de los fondos, en 2011 solo recibían el 27% y de una cantidad absoluta mucho menor.

- b) La OCDE ofrece cierta información sobre las vías a través de las cuales llega la AOD a sus destinatarios. Existen notables oscilaciones al respecto según los años. En general, algo menos de un tercio se canaliza a través de las administraciones públicas de los países socios, una cantidad parecida representan las contribuciones de España a los organismos multilaterales; las ONG y la sociedad civil gestionan entre la quinta y la cuarta parte del total de la AOD (aunque una parte mayoritaria de la descentralizada), y el resto de vías apenas alcanza el 15% algún año. Resulta reseñable que el partenariado público-privado que constituye la modalidad que el Gobierno popular pretendía convertir en destacada bajo su mandato, apenas represente el 2%

del gasto, lo que, por otra parte, resulta razonable en esta situación de crisis. En los años del *boom* de la cooperación, los organismos multilaterales canalizaron una parte muy cuantiosa de la AOD española, dado que no existía capacidad para gestionar adecuadamente un flujo de recursos que crecía de un modo geométrico. En los últimos tiempos, esas aportaciones se han reducido mucho, aunque siguen siendo proporcionalmente mayores que en el conjunto de los donantes, pero al concentrarse casi por completo en los fondos de la Unión Europea, se han abandonado compromisos fundamentales que se financian con fondos dependientes de las Naciones Unidas y a los que apenas contribuimos en la actualidad.

- c) Por lo que se refiere a los sectores en los que se concentra la ayuda España ha mejorado sensiblemente su orientación, concentrándola en infraestructuras y servicios sociales, cumpliendo holgadamente el compromiso 20/20 de Copenhague (1995) de destinar al menos el 20% de la ayuda a financiar sectores sociales básicos. Dentro de estos, destacan la educación, así como el apoyo al buen gobierno y a la sociedad civil, que reciben en torno al 10% del total y la mejora del agua potable y los saneamientos, con un 6%. En este ámbito la estructura de la distribución de recursos entre los distintos sectores es muy parecida a la que caracteriza al conjunto de los donantes, algo que no ocurría en el terreno de la distribución geográfica. No obstante, también se constata una dispersión sectorial excesiva, especialmente manifiesta en los lugares donde España dedica pocos recursos y los dirige a varios sectores generando proyectos de una dimensión mínima. La ayuda humanitaria ha representado entre el 5% y el 10% del total en los últimos años, dependiendo, como es lógico, de la existencia o no de catástrofes y de su repercusión mediática. Ese gasto, como espe-

cialmente el de la condonación de la deuda (en promedio un 13% en los últimos años) dependen de factores ajenos a la voluntad política del Gobierno y vienen condicionados por circunstancias internacionales.

d) Respecto a los *agentes* de la cooperación destacan varios hechos mayores (Intermón-Oxfam (2014). El primero es la reducción extrema que han experimentado los recursos de la Agencia Española de Cooperación, que ha pasado de gestionar 920 millones de euros en 2008 a disponer de un presupuesto de solo 230 millones en 2012, lo que ha llevado a paralizar o eliminar cientos de proyectos y a descapitalizar su entramado institucional. Esta deriva hace que en la actualidad los ministerios económicos administren más de la mitad de los recursos públicos de la cooperación y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación solo un tercio de los mismos. Por otra parte, el hundimiento —o desaparición— de la ayuda descentralizada de las comunidades autónomas (–63% entre 2009 y 2012), y las corporaciones locales (–72% de 2009 a 2012) que era una de las señas de identidad de España, ha tenido un «efecto dominó» sobre las ONG de desarrollo que no han podido compensar con ingresos particulares la disminución de los públicos. Puede que el crecimiento de algunas organizaciones a mediados de la pasada década hubiera sido excesivo, pero el ajuste actual resulta a todas luces desproporcionado y está haciendo perder aceleradamente un capital humano que se había ido gestando en más de una década de esfuerzo económico y formativo. Los convenios recortan los fondos disponibles y el resto de convocatorias de subvenciones y ayudas ya no se realizan, lo que repercute en los destinatarios últimos de los proyectos y también en las organizaciones que los promueven. El mapa de estas está cambiando aceleradamente, produciéndose una desaparición de muchas de las de menor

tamaño con lo que ello significa de pérdida de variedad institucional y de empobrecimiento de la participación social. Todo ello en un contexto en que, a pesar de la crisis, la cooperación internacional continúa contando con un respaldo social masivo. En este desierto, el único «brote verde» que puede cuantificarse es el muy modesto esfuerzo de las universidades para elaborar estudios sobre la cooperación y el desarrollo que se mantuvo entre 2009 y 2012 en torno a los 11 millones de euros pero que posiblemente se haya reducido en 2013 después de los sucesivos recortes financieros que han padecido estos últimos años.

e) Por último, y en lo que se refiere a los *instrumentos* de la cooperación, los datos disponibles tampoco son alentadores. Las esperanzas puestas en el Fonprode no se han visto materializadas: los límites a la cooperación reembolsable no se cumplen, los intereses empresariales siguen teniendo fuerza y las condiciones financieras endurecidas hacen que ni siquiera los potenciales beneficiados demanden los fondos presupuestados. España dedica mucho menos que el resto de la OCDE al apoyo presupuestario a los países receptores (1% del total frente al 3,7% del conjunto de los donantes) y algo menos también que la media a proyectos de desarrollo concretos. Como ya se ha señalado, son las aportaciones a fondos multilaterales —en particular de la Unión Europea— las que representan proporcionalmente más peso en España que en los demás miembros del CAD. En los últimos años el raquitismo del presupuesto para ayuda humanitaria ha hecho que la aportación de España no haya permitido cumplir su compromisos internacionales.

En definitiva, España que al iniciarse el siglo XXI se encontraba entre los países menos comprometidos con la cooperación internacional, pro-

tagonizó una transformación vertiginosa de sus políticas pasando a ser una referencia estimulante a mediados de la pasada década, tanto por lo que se refiere al intento de acercarse al mítico desembolso del 0,7% de la RNB como AOD como, lo que es más importante, porque intentó mejorar sus instituciones y sus prácticas. Aunque, cuando se desencadena la crisis, la cooperación española presentaba una situación manifiestamente mejorable, los progresos en muchos ámbitos eran incuestionables, con la significativa excepción de la evaluación que, precisamente, constituye una de las prioridades para el Gobierno actual, preocupado por mejorar la eficiencia de la cooperación en un contexto de reducción de recursos. Sin embargo, la excepcional reducción del presupuesto de cooperación, con el consiguiente descalabro para muchos proyectos en curso ha conducido a esta política pública a la irrelevancia y ha dilapidado el modesto liderazgo internacional que nuestro país había conseguido en la pasada década. Como se indicaba al inicio de este apartado, el comportamiento de España no se ha alejado solo del conjunto de los donantes —que han incrementado modestamente sus aportaciones desde el inicio de la crisis— sino de aquellos otros que la han padecido tanto o más que nosotros.

8.4.3. La política migratoria española desde el inicio del siglo XXI⁽³⁵⁾

A partir del inicio del siglo XXI España —país que había sido tradicionalmente emisor de emigrantes— pasó a ser receptor de importantes flujos de personas extranjeras que buscaban trabajo.

(35) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Fanjul (2014). Documento de trabajo 8.11. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

En este proceso influyen factores de atracción desde los países de destino y fenómenos de expulsión en los países de origen. Más allá de las grandes diferencias de renta y condiciones de vida difundidas por los medios de comunicación social —que constituye el factor estructural que en mayor medida determina los movimientos migratorios— tuvo lugar el inicio de una etapa expansiva de la economía española arraigada en el *boom* de la construcción —actividad que requiere mano de obra no muy cualificada— y agudas crisis económicas en algunos países en desarrollo como Ecuador, que fomentaron la salida de sus ciudadanos.

El abaratamiento del transporte internacional, la afinidad idiomática (en el caso de los oriundos de América Latina), las facilidades documentales que existían con algunas naciones con las que España había firmado acuerdos de libre entrada, la proximidad geográfica (en el caso de Marruecos), el establecimiento de redes familiares o la existencia de mafias especializadas en el tráfico de personas fueron otros tantos catalizadores de un fenómeno por el cual el porcentaje de extranjeros en la población total española —que en 1991 apenas representaba el 1% del total— pasó del 6,4% en 2001 (uno de los menores de Europa) al 14,6% en 2011 (uno de los mayores si excluimos a Suiza o el caso excepcional de Luxemburgo), siendo ese rapidísimo aumento protagonizado principalmente por ciudadanos extracomunitarios (un 80% del total) (tabla 8.8).

El fenómeno migratorio constituye una fuente de recursos muy importante para muchos países en desarrollo, hasta el punto que se estima puede representar más de cuatro veces la ayuda oficial al desarrollo⁽³⁶⁾. Por ello una política generosa en la

(36) No es fácil estimar la cuantía de estos flujos monetarios porque utilizan muchas veces medios informales o familiares de canalización.

TABLA 8.8. Inmigrantes en los países de la UE15 y Estados Unidos en miles y como porcentaje del total, 2001-2011

	Miles y porcentajes										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	1.112,1	1.137,4	1.141,2	1.154,8	1.195,2	1.215,7	1.246,3	1.277,1	1.292,9	1.315,5	1.349,0
	13,8	14,1	14,1	14,1	14,5	14,7	15,0	15,3	15,5	15,7	16,0
Bélgica	1.112,2	1.151,8	1.185,5	1.220,1	1.268,9	1.319,3	1.380,3	1.443,9	1.503,8	1.628,8	1.643,6
	10,8	11,1	11,4	11,7	12,1	12,5	13,0	13,5	13,9	15,0	14,9
Dinamarca	321,8	331,5	337,8	343,4	350,4	360,9	378,7	401,8	414,4	428,9	441,5
	6,0	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6	6,9	7,3	7,5	7,7	7,9
Finlandia	145,1	152,1	158,9	166,4	176,6	187,9	202,5	218,6	233,2	248,1	266,1
	2,8	2,9	3,0	3,2	3,4	3,6	3,8	4,1	4,4	4,6	4,9
Francia	6.260,6	6.421,2	6.587,6	6.748,9	6.910,1	7.017,2	7.129,3	7.202,1	7.196,5	7.289,3	7.358,2
	10,5	10,7	10,9	11,1	11,3	11,4	11,5	11,6	11,5	11,6	11,6
Alemania	—	—	—	—	10.399	10.431	10.534	10.623	10.601	10.591	10.689
	—	—	—	—	12,6	12,7	12,8	12,9	12,9	13,0	13,1
Grecia	1.122,9	—	—	—	—	—	—	—	—	828,4	750,7
	10,3	—	—	—	—	—	—	—	—	7,3	6,6
Irlanda	356,0	390,0	426,5	461,8	520,8	601,7	682,0	739,2	766,8	772,5	752,5
	9,2	9,9	10,7	11,4	12,6	14,2	15,7	16,7	17,2	17,3	16,8
Italia	2.240,0	—	—	—	—	—	—	4.375,2	4.798,7	5.350,4	5.457,8
	3,9	—	—	—	—	—	—	7,4	8,0	8,9	9,0
Luxemburgo	144,8	147,8	154,9	160,4	168,3	175,4	183,7	194,5	197,2	205,2	215,3
	32,8	33,1	34,4	35,3	36,5	37,4	38,6	40,2	40,0	40,9	42,1
Países Bajos	1.674,6	1.714,2	1.731,8	1.736,1	1.734,7	1.732,4	1.751,0	1.793,7	1.832,5	1.868,7	1.906,3
	10,4	10,6	10,7	10,7	10,6	10,6	10,7	10,9	11,1	11,2	11,4
Portugal	651,5	719,4	745,6	774,8	742,1	753,0	769,6	790,3	834,8	851,5	871,8
	6,3	6,9	7,1	7,4	7,0	7,1	7,3	7,4	7,9	8,0	8,3
España	2.594,1	3.302,4	3.693,8	4.391,5	4.837,6	5.250,0	6.044,5	6.466,3	6.604,2	6.677,8	6.737,9
	6,4	8,0	8,8	10,3	11,1	11,9	13,5	14,2	14,4	14,5	14,6
Suecia	1.028,0	1.053,5	1.078,1	1.100,3	1.125,8	1.175,2	1.227,8	1.281,6	1.338,0	1.384,9	1.427,3
	11,6	11,8	12,0	12,2	12,5	12,9	13,4	13,9	14,4	14,8	15,1
Reino Unido	4.865,0	5.000,0	5.143,0	5.338,0	5.557,0	5.757,0	6.192,0	6.633,0	6.899,0	7.056,0	7.430,0
	8,2	8,4	8,6	8,9	9,4	9,6	10,3	11,0	11,3	11,5	12,0
Estados Unidos	31.548	33.096	33.668	34.258	35.770	37.469	38.049	38.016	38.453	39.917	40.382
	11,1	11,5	11,6	11,7	12,1	12,6	12,6	12,5	12,5	12,9	13,0

Fuente: OCDE Migration database.

acogida puede tener repercusiones muy positivas para su bienestar. En ese proceso muchos países del Sur pueden perder a una parte importante de sus compatriotas más cualificados, pero también ocurre que —junto al hecho de que muchas personas pueden mejorar legítimamente sus condiciones de vida— los movimientos poblacionales, además de ser fuente de remesas, también contribuyen a difundir ideas, valores, conocimientos y avances tecnológicos que pueden extender el progreso económico y social. En realidad, a la vista de las desigualdades que afectan a nuestro mundo y a las condiciones inhumanas que padecen muchos de nuestros semejantes, lo sorprendente no es que exista emigración —a pesar del indudable coste económico y afectivo que representa abandonar el propio país y a parte de la propia familia—, sino que sea tan pequeña. Los emigrantes superan en poco el 2% de la población mundial en un mundo roto por la desigualdad en el que 2.800 millones de personas tiene que sobrevivir con 2 euros diarios.

El arrasador fenómeno de la globalización resulta altamente selectivo en los ámbitos a los que afecta su dinámica. Si bien ha propiciado intensamente la liberalización del comercio y —más aún— de los flujos de capitales, nunca como en la actualidad se han puesto tantas trabas al movimiento de personas, especialmente en los países más desarrollados. La Unión Europea presenta la paradoja de que ha liberalizado internamente el movimiento de trabajadores e impulsa la eliminación de las barreras residuales a su libre circulación, pero ha endurecido, simultáneamente, el acceso a su espacio geográfico a los ciudadanos extracomunitarios, especialmente si proceden de países en desarrollo y son pobres.

Ciertamente, un apertura indiscriminada de las fronteras de cualquier país, en particular si no es muy grande y resulta atractivo como destino, puede generar serios problemas sociales, económicos, políticos y culturales. No es fácil la integra-

ción armónica de altos volúmenes de población foránea en ningún estado. Pero no es menos cierto que la inmigración tiene causas objetivas derivadas de las profundas diferencias en el desarrollo humano que caracterizan nuestro mundo —algo que los medios de comunicación nos recuerdan a diario— que van a seguir alimentando la movilidad poblacional mientras esa desigualdad no remita sustancialmente. Por otra parte, existe un acuerdo casi unánime respecto a la necesidad de recibir población extranjera en la mayor parte de los países desarrollados que padecen un fuerte envejecimiento, amplían la ratio entre personas dependientes y no dependiente y experimentan la reducción de la población autóctona. Es el caso de España donde la tasa de fecundidad actual es de 1,32 hijos por mujer cuando sería necesaria una tasa de 2,1 (tasa de reemplazo) solo para evitar un decrecimiento poblacional. De ahí la necesidad de buscar consensos sociales y modos de regulación inteligentes que permitan que el fenómeno salga lo más posible de los ámbitos de la marginalidad y la criminalización.

Por otra parte, el fenómeno de la emigración está vinculado a una serie de prejuicios sociales que generan actitudes xenófobas pero que los datos empíricos no corroboran. Así, el coste económico de la inmigración no es alto para los países sino, generalmente, muy positivo⁽³⁷⁾. Los estudios realizados en nuestro país subrayan que la inmigración es responsable de buena parte de nuestro crecimiento económico, dado que los trabajadores de otros países reciben remuneraciones modestas —que son muy altas comparadas con las que obtenían en sus países de origen— y realizan los habituales gastos de

⁽³⁷⁾ Con esta afirmación no pretendemos legitimar el derecho a emigrar a través de la «rentabilidad» que el fenómeno ofrezca al país destinatario. Un saldo que fuera «negativo» seguiría permitiendo defender una política de apertura regulada por motivos éticos y políticos de solidaridad y justicia social.

cualquier trabajador (Izquierdo y Jimeno, 2005). Desde el punto de vista más estricto del gasto público la contribución también es positiva por motivos obvios: vienen en edad de trabajar por lo que su peso en el gasto de pensiones —que contribuyen a financiar— es muy inferior al de la población nacional (el coste futuro dependerá de sus cotizaciones); con frecuencia han recibido formación en su país que repercute positivamente en el nuestro aunque sus ocupaciones requieran menos cualificación de la que poseen(38) y, pese a que su presencia sea muy visible en el ámbito de la salud —especialmente en los centros de la red primaria—, su demanda de servicios sanitarios es menor y menos costosa que la del promedio de la población nacional, porque son más jóvenes y el gasto médico y farmacéutico se concentra en las enfermedades crónicas y las intervenciones quirúrgicas hospitalarias que afectan sobre todo, como es lógico, a las personas de avanzada edad. Desde la perspectiva de los ingresos públicos la contribución de los inmigrantes es baja porque sus modestos ingresos hacen que tengan que pagar pocos impuestos directos, aunque los indirectos les afecten en igualdad de condiciones que al resto. El hecho de que su presencia en la economía informal sea alta también reduce su contribución al erario público, aunque por motivos fundamentalmente ajenos a su responsabilidad. Con todo, el saldo neto ha sido hasta ahora positivo para las cuentas públicas.

En el ámbito del empleo la opinión pública tiene en España una percepción negativa de la influencia de la inmigración pero, nuevamente, los hechos no la confirman (Rinken y Escobar, 2012; Idoyaga, 2013). Los inmigrantes tienen varias barreras de entrada objetivas para el acceso al mercado de trabajo: el mayor o menor dominio

del idioma, los hábitos laborales, la disposición de la documentación necesaria para formalizar el contrato, el menor número de contactos para localizar puestos de trabajo, la farragosa convalidación de sus estudios, etc. Por ello, suelen encontrar colocación en los nichos del mercado que no son ocupados por trabajadores nacionales y con bajas remuneraciones.

Ciertamente, la economía sumergida y la sobreoferta de trabajadores en determinados sectores puede disminuir los salarios en las actividades menos cualificadas pero, al mismo tiempo, los bajos salarios aumentan la actividad económica por el abaratamiento de los costes y, en el terreno de los cuidados, ha hecho posible que muchas personas dependientes hayan podido ser atendidas y muchas familias hayan podido permitirse que pudieran trabajar más miembros adultos del hogar. Antes de la crisis —que, como es obvio, no ha sido causada por la inmigración—, el aumento del número de inmigrantes fue parejo a una sensible reducción en la tasa de desempleo —que pasó del 11,7% en 2000 al 8,3% en 2007— y, cuando la crisis ha deprimido la actividad económica, las tasas de desempleo de los inmigrantes han llegado a ser casi un 50% superiores a las de los trabajadores de origen español (36% de paro inmigrante frente al 26% del conjunto de la población) (Rinken, Bermúdez y Cortés, 2013).

En 1999 en Ámsterdam, se introduce en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea un apartado referido a visados, asilo e inmigración. El control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil pasan a ser asumidas por la competencia comunitaria. En consecuencia, la política de visados adquiere un carácter común mientras que los Estados miembros mantienen sus competencias nacionales en lo referente a la acogida de refugiados y personas desplazadas, el establecimiento de las condiciones de residencia de inmigrantes y la definición de los derechos de los

(38) Es sabido que no emigran las personas más pobres de los países menos desarrollados, sino aquellos que tienen mayor capacidad en términos económicos, de vínculos personales y de formación profesional.

nacionales de terceros países. En diversas ocasiones se ha criticado la falta de coherencia de la política europea de migraciones con el desarrollo humano (Millán, 2014).

La crisis ha endurecido la postura comunitaria ante la inmigración y así, en el año 2008, la Unión Europea aprobó la Directiva de Retorno que contempla el «retorno voluntario» de los extranjeros en situación irregular y que representa más bien una presión intensa, bajo amenaza de reclusión, para las personas que se encuentran en esta situación. Por lo que se refiere a España, después de la regularización llevada a cabo en el año 2005 y de la adopción de medidas para facilitar el voto de los inmigrantes, a partir de 2007 la tendencia de la política migratoria ha ido en paralelo con la comunitaria, lo que ha conducido a situaciones de grave violación de los derechos humanos, particularmente en las fronteras africanas de Ceuta y Melilla. La existencia de los CIE (centros de internamiento para extranjeros) —en los que las personas que carecen de permiso de residencia pueden permanecer hasta 60 días antes de ser extraditados— ha sido objeto de numerosas críticas y de una denuncia social considerable por ser instituciones carentes de una regulación clara —que en el momento de escribir estas líneas se está modificando— y de personal especializado, lo que ha dado lugar a numerosos casos de indefensión jurídica, malos tratos, privación de la atención sanitaria básica y hasta la muerte(39). La Directiva de Retorno 2008/115 estipula la detención previa a la expulsión como última opción entre otras alternativas. Sin embargo, España al trasponer la Directiva introduce la detención y el internamiento preventivo como una alternativa más entre otras(40). Ello motivó un uso abusivo de la detención, posteriormente corregido por la jurisprudencia. Se calcula que algo menos de

la mitad de las personas que ingresan en los CIE no son finalmente expulsadas del país.

Forman también parte de las prácticas discriminatorias y poco respetuosas con la dignidad de las personas que se han extendido en Europa y en España las redadas dirigidas a detectar extranjeros indocumentados que se guían por la selección de ciertos perfiles étnicos y raciales, la obligatoriedad de comunicar a las autoridades la presencia de estas personas cuando precisan ciertos servicios públicos o la negación del acceso a los mismos, incluso en casos de verdadera necesidad, si los afectados no poseen los documentos requeridos. Se han multiplicado los casos en los que se ha intentado cobrar a los inmigrantes irregulares —que suelen estar en los límites de la pobreza— los servicios médicos que son de acceso gratuito para la población nacional, generando una deuda de imposible pago dados los altos costes de estos servicios. No resulta extraño tampoco que los extranjeros que no dominan el idioma y los requisitos legales pierdan derechos y oportunidades por una falta de asesoramiento o de atención suficiente por parte de la administración. Todos estos fenómenos reflejan con claridad que en España las actuaciones de los poderes públicos ante los ciudadanos extranjeros que no proceden de los países desarrollados se orientan a dificultar lo más posible su entrada y permanencia en España, incluso cuando en los últimos cinco años han regresado a sus países con toda probabilidad más de un millón de inmigrantes(41).

Los cambios legislativos más recientes y las medidas políticas adoptadas en nuestro país en los últimos años —en consonancia con las directrices emanadas desde Bruselas— han caminado en esa restrictiva dirección. Si bien durante años la inscripción fue un trámite administrativo para los extranjeros sujetos al Régimen Comunitario, a

(39) Ver la página web de la Campaña por el Cierre de los Centros de Internamiento para Extranjeros.

(40) Artículo 61, LOEX.

(41) Las cifras al respecto son enormemente dispares y oscilan entre el medio millón y casi los dos millones.

partir de 2012 se empezó a exigir justificar medios suficientes siguiendo la literalidad de la Directiva 1/1/2004, además de acreditar medios suficientes y seguro médico si el extranjero careciera de trabajo por cuenta ajena o cuenta propia. Este requisito estaba ya previsto en la Directiva de 2004 sobre el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros.

En España desde 2004 existía un Fondo para la Integración social de los inmigrantes que llegó a alcanzar los 200 millones de euros en 2009. Dicho fondo incluido en los Presupuestos Generales del Estado es ejecutado por las comunidades autónomas. Desde 2012 el fondo no recibe dotaciones, por lo que los programas de las comunidades autónomas en la acogida a pie de playa, el aprendizaje de la lengua y el refuerzo educativo de los inmigrantes han visto recortados su apoyo principal(42). Por otro lado, las medidas de ajuste aprobadas por el Gobierno español en 2012 han producido un progresivo desmantelamiento de los programas de atención a inmigrantes.

A lo largo del 2013 se debatió la reforma del artículo 318 bis del Código Penal. Dicho artículo criminaliza, como no podría ser menos, actividades relacionadas con la trata, el tráfico de personas y la migración irregular. Sin embargo, la redacción del proyecto para el artículo 318 bis incluía además la posibilidad de criminalizar la ayuda solidaria a personas en situación irregular. En junio de 2013 se publicó una nueva versión del artículo 318 bis que mejoraba la redacción inicialmente propuesta. No obstante, esta nueva versión solo discriminaliza la ayuda de aquellos que presten ayuda «ocasionalmente», por lo que respecto a los que lo hacen con frecuencia no se ofrecen suficientes garantías

y sí se les podría enjuiciar(43). Por otro lado, se sigue penalizando los casos en que la colaboración pueda tener un fin lucrativo como, por ejemplo, alquilar una habitación a un irregular, realizar servicios de transporte, etc. Lo cual podría tener el efecto de que un particular exigiera documentación con el fin de denegar después este tipo de servicio a personas en situación administrativa irregular.

En septiembre de 2013 se cumplió un año de la entrada en vigor del polémico Real Decreto 16/2012(44), a partir del cual solo los extranjeros con autorización de residencia en España pueden acceder a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos con excepción de los menores de edad, mujeres embarazadas (parto y posparto) y urgencias. Casi un año después de la entrada en vigor de la reforma, se reguló mediante el nuevo Real Decreto 576/2013 que cubría la posibilidad de suscribir y pagar un convenio especial de prestación de asistencia sanitaria pero solo para aquellas personas que puedan acreditar la residencia efectiva de al menos un año en España.

Frente a estos planteamientos, el objetivo prioritario de una agenda de política migratoria europea y española a la altura de las necesidades actuales ha de ser incrementar la movilidad digna y segura de los seres humanos. En la actualidad, la realidad de la migración se enfrenta a cuatro problemas:

- a) *El modelo vigente resulta rígido y atomizado.* Incluso en comparación con otras áreas en las que la integración es aún muy parcial (como defensa, relaciones exteriores o fiscalidad), la gestión de las migraciones destaca como un

(42) www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-pge-gobierno-suspende-ano-mas-fondo-integracion-inmigrantes-20131015140205.html

(43) www.salvemolahospitalidad.org/index.php/2-uncategorised/64-salvemolahospitalidad-muestra-cautela-ante-la-anunciada-exclusion-de-la-solidaridad-del-codigo-penal#.UdMPyT5agWU

(44) Reales Decretos-Ley 16/2012 y 1192/2012: una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud.

reducto de la soberanía de los Estados miembros. Se han hecho avances tangibles en el control de las fronteras (Frontex y Directiva de Retorno); la regulación del asilo y refugio; la movilidad de los trabajadores cualificados (tarjeta azul y directivas sobre personal corporativo e investigadores) y la admisión de estudiantes. Se han abierto iniciativas en otras áreas, como la inmigración temporal, la movilidad de extracomunitarios en el conjunto de la UE (a través de Directiva de Permiso Único) y la gestión regional de los flujos (el Proceso de Rabat o los Partenariados de Movilidad, por ejemplo). Pero los estados mantienen una amplia capacidad para establecer normas, regularizaciones y acuerdos bilaterales. De un modo u otro, la mayoría de los estados europeos han legislado en materia migratoria con el objetivo de dificultar la entrada de extranjeros. Esta actitud restrictiva con perspectiva de corto plazo incentiva la inmigración irregular, convierte en rentables las actividades de las mafias y obliga a efectuar regularizaciones recurrentes. A lo largo de los últimos 25 años, los países europeos han realizado 69 procesos de regularización. Solo en el caso español, las tres realizadas desde 1998 afectaron a más de un millón de personas.

b) *El sistema que regula la inmigración es ineficiente.* Por una parte, se han multiplicado las normas y mecanismos administrativos costosos que regulan separadamente la vida de los inmigrantes (residencia, trabajo, acceso a los servicios públicos o a las ayudas sociales, etc.); por otra, se produce una clara discriminación de trato según el país de procedencia, el nivel económico y la cualificación de quienes desean trabajar en la Unión Europea; por último priman los intereses económicos inmediatos de los países receptores sobre cualquier otra consideración respecto a los derechos humanos, las necesidades fi-

nancieras de los países menos desarrollados o los legítimos deseos de los individuos o las familias que quieren una mejora de vida o evitar su pérdida. Se ha producido una amnesia colectiva en territorios europeos que fueron cuna de emigrantes durante siglos como nuestro propio país. La gestión actual de los flujos migratorios, además de implicar una abusiva instrumentalización de seres humanos vulnerables, genera ineficiencias económicas muy claras, como la pérdida de ingresos fiscales por la proliferación de la economía sumergida vinculada a la falta de documentación, la posibilidad del elevar la explotación laboral de los trabajadores irregulares y, de rebote, empeorar las condiciones del resto, o la imposibilidad para los países menos adelantados de aprovechar las oportunidades de la globalización.

c) *El estrabismo ético caracteriza las políticas migratorias de la Unión Europea, que hace considerar de una manera el peligro que amenaza la vida de las personas cuando son objeto de persecución política o armada y de otra cuando sus existencias están igualmente amenazadas por el hambre, la pobreza económica severa o la imposibilidad de acceder a la atención médica.* Este doble rasero no es coherente en naciones que se consideran civilizadas y políticamente maduras. Se trata de transversalizar o de globalizar, si se quiere, los derechos básicos del ser humano para defenderlos para todos y en todos los lugares. No deja de tener una gran carga simbólica el hecho de que muchas ONGD afincadas en España hayan realizado campañas en los últimos años para defender los derechos de los extranjeros no comunitarios que habitan en Europa cuando se les excluye de determinadas prestaciones y, al mismo tiempo, de las víctimas españolas de la crisis actual, cuya situación se ha aproximado a la de poblaciones que antes solo imaginábamos en países

del Sur. Si bien es cierto que favorecer que las personas puedan permanecer en su territorio de nacimiento sin verse obligadas a la emigración forzosa es un derecho que deberíamos preservar, no lo es menos que la emigración es un fenómeno que puede redundar en el desarrollo del migrante y de su país de origen y que en un mundo globalizado debería garantizarse también el «derecho a emigrar» y buscar los cauces más sensatos para hacerlo efectivo.

- d) Desde un punto de vista *estratégico* ha de reflexionarse sobre las migraciones con una perspectiva de medio y largo plazo en la que concurrirán el aumento de las presiones migratorias y las necesidades de los países desarrollados de acoger más población. Para ello, será necesario crear cauces de diálogo, espacios de análisis y, sobre todo, alianzas sociales entre los colectivos sociales que conciban la ciudadanía desde una perspectiva universal. El objetivo es realizar una planificación ordenada y no tanto salir del paso ante las urgencias del momento. La integración laboral, la cohesión social,

la participación y la estabilidad políticas o la convivencia pacífica reclaman instrumentos y políticas activas y no solo defensivas, globales y no puntuales, de largo y no de corto plazo. Requieren también un proceso educativo ambicioso en el que los valores del respeto, la multiculturalidad, la ciudadanía universal, la participación, el consenso o la equidad pasen a configurar el acervo de valores compartidos. Igualmente importante será desactivar los prejuicios que alientan las actitudes xenófobas que pueden aumentar en el futuro inmediato como efecto colateral de la crisis. No debemos alentar discursos que hagan de la emigración el chivo expiatorio de otros problemas ni alentar la demagogia fácil en este terreno.

En definitiva, una visión de conjunto sobre la política exterior española en los últimos años no parece haber contribuido positivamente a hacer de nuestro mundo un lugar más inclusivo y equitativo. Sea el repliegue generado por la crisis, sea el cambio de orientación política, el hecho cierto es que España no está impulsando un cosmopolitismo solidario.

8.5. Horizontes de futuro: aprender unos de otros

8.5.1. Una ciudadanía en movimiento⁽⁴⁵⁾

Como se indicaba en el apartado segundo de este capítulo, sobre los tímidos signos de recuperación de la actividad que muestra la economía española en la primera mitad de

2014 sobrevuelan notables incertidumbres que pueden revertir un proceso que, por otra parte, aún no se ha hecho notar en las condiciones de vida de la población. Algunas de esas amenazas deben ser neutralizadas cuestionando la argumentación que las sostienen y mostrando cómo es posible adoptar otro tipo de medidas (Medialdea, 2014). Como se ha visto en capítulos anteriores, la existencia de paradigmas emergentes en el ámbito económico que pretenden humanizar y democratizar esta actividad, es únicamente viable con la aparición de nuevos agentes capaces

(45) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Mateos y Sanz (2014). Documento de trabajo 8.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

de impulsar prácticas transformadoras del modelo de desarrollo vigente. Como los procesos sociales dependen de las fuerzas que las impulsan, resultaría inútil buscar alternativas(46) si no hubiera sujetos capaces de defenderlas. Todas estas propuestas parten del supuesto de que la orientación fundamental de la economía debe ser rectificada para poner en el centro las necesidades sociales. La misma crisis ha puesto de relieve los peligros y los límites de la desregulación, la financiarización o la polarización en la distribución del ingreso. Regresar al modelo económico que nos arrastró a la crisis no sería sino una forma de ir preparando la siguiente.

Habida cuenta que el statu quo se asienta en una conformación del poder que no tiene ningún interés en la modificación del modelo económico vigente, resulta necesario saber si existen en la sociedad grupos interesados en transformarlo en línea con las reflexiones esbozadas hasta ahora. Y lo cierto es que en los últimos años hemos asistido a un aumento muy notable de las movilizaciones sociales en lugares del mundo muy diversos. El fuerte protagonismo de la acción pacífica directa de la ciudadanía ha irrumpido sorpresivamente, descolocando a los representantes políticos de regímenes muy distintos. La ocupación de calles y plazas se ha producido en países desarrollados y en desarrollo, en el mundo occidental y en los países árabes, a lo largo de los cinco continentes. Los lenguajes y los contenidos de estas manifestaciones presentan indudables novedades respecto a las formas tradicionales de acción social.

¿Nos encontramos ante un simple desahogo de una parte de la sociedad ante la frustración generada por la desigualdad y la crisis económica

o ante el nacimiento de un amplio movimiento capaz de modificar sustancialmente las instituciones económicas y políticas? ¿Son fenómenos independientes —aunque simultáneos en el tiempo— o forman parte de un proceso global? ¿Tendrán un carácter efímero o lograrán articular resistencias y alternativas en el medio y el largo plazo? ¿Se constituirán en contrapoder social que exija cambios de actitud y de objetivos a los dirigentes políticos o decidirán implicarse en la toma del poder y su ejercicio? Son preguntas de gran calado que no tienen actualmente una fácil contestación. Lo único que parece claro es que la insatisfacción-indignación de una parte significativa de la población con las condiciones materiales de vida y con el funcionamiento de las instituciones políticas —sea por su carácter autoritario, por su separación de las preocupaciones de los ciudadanos o por su funcionamiento corrupto— ha conducido a una recuperación del interés por las cuestiones colectivas por parte de amplios sectores que se habían desentendido de lo público.

Aunque parece obvio que todas estas movilizaciones están enraizadas en las especificidades históricas, sociopolíticas y socioculturales de cada contexto («primaveras árabes», «periferias europeas», «países latinoamericanos muy polarizados», etc.), todas ellas comparten, a su vez, una serie de rasgos comunes, tales como: el perfil y la base social de los manifestantes (en el que la creciente o decadente «clase media precarizada» y las generaciones más jóvenes representan un papel esencial); las formas de movilización y los repertorios de acción (en los que Internet y las redes sociales aparecen como los instrumentos clave), y algunos de los principales aspectos de la agenda de demandas y reivindicaciones (democracia directa y agotamiento de la política institucional representativa). Es necesario entender todas estas protestas no tanto desde una perspectiva cortoplacista (en función de sus «resultados»), sino más bien

(46) Para ampliar esta idea consultar Lluç Frechina (2014). Documento de trabajo 8.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

como un proceso político de gran calado y, al fin y al cabo, como un mensaje en sí mismo. Y es que, tal como señalan Della Porta y Diani, es importante tener en cuenta que, observados en perspectiva, los movimientos sociales han sido históricamente esenciales en el desarrollo de nuevas ideas y valores, y en cualquier proceso de cambio cultural, social y político (Della Porta y Diani, 2011).

El marco de partida de estos fenómenos se caracteriza, en el caso de los países occidentales, por una ruptura de los «consensos sociales» resultantes de la Segunda Guerra Mundial («consenso keynesiano»), fundamentados en un pacto tácito entre capital y trabajo, orientado a la cohesión social y el pleno empleo y a la consolidación de los pilares del llamado «Estado del bienestar». Por su parte, tanto en América Latina como en Asia, pero incluso también en el continente africano, viene experimentándose un proceso de notable crecimiento macroeconómico que difumina levemente la histórica brecha entre el Norte y el Sur, al menos en cuanto a niveles macroeconómicos se refiere pero que genera también unas expectativas que la realidad tarda en confirmar. Este proceso mundial de «igualación a la baja» (los países del Norte disminuyendo su crecimiento económico y los del Sur incrementándolo), no impide, sin embargo, que paradójicamente el gran rasgo constitutivo, tanto de las sociedades del Norte como las del Sur, sean los grandes niveles de desigualdad social interna que existen y, en definitiva, el grave problema de redistribución de la riqueza.

Como ya se ha insistido anteriormente, los cuatro elementos que ayudan a explicar este proceso desde una perspectiva de largo plazo son:

- a) La mutación que el capitalismo ha padecido en las últimas décadas con el auge del capitalismo financiero con sus consiguientes efectos de concentración de la riqueza y vulnerabilidad por sobreendeudamiento.
- b) La aceleración del proceso de acumulación por desposesión (Harvey, 2004) que se ha producido a raíz de la crisis financiera con la privatización y mercantilización de bienes públicos y comunes que anteriormente estaban cerrados al ámbito del mercado (servicios públicos esenciales como la educación, la sanidad o los sistemas de protección social, pero también espacios comunes como las plazas, entre otros).
- c) El impacto que la globalización ha tenido en el ámbito del trabajo, caracterizándose por una descentralización geográfica de los procesos productivos que ha llevado a las multinacionales a buscar la mano de obra más barata, consolidando de facto una nueva división internacional del trabajo.
- d) La consolidación de una hegemonía cultural de la doctrina neoliberal (el llamado «Consenso de Washington») que ha permitido precisamente la legitimación política y cultural de todo este proceso.

Proliferan las explicaciones teóricas de las nuevas movilizaciones, aunque ninguna pretende agotar un fenómeno complejo. El sociólogo Michael Burawoy ha insistido en la necesidad de entender estos movimientos sociales dentro de una «nueva sociología global» y a partir de su contexto global y nacional (Burawoy, 2013). Este autor propone entender la emergencia de este ciclo de protestas en el marco de lo que denomina como una «tercera ola de mercantilización», es decir, una expresión de la resistencia frente a los procesos de privatización y/o mercantilización de bienes básicos, como una forma de denuncia ante la degradación de la calidad de vida o el retroceso de los derechos sociales y ante la preponderancia de los intereses privados por encima de los intereses comunes.

En una línea similar, cabe entender estas protestas como la reacción de unas clases medias de pauperadas al proceso de polarización de rentas en un contexto de crisis financiera. Autores como Manuel Castells consideran que las protestas ocurridas desde el caso islandés hasta la actualidad presentan una serie de características comunes que hacen plantear la posibilidad de que estemos ante un «modelo emergente» de movimientos sociales: los «movimientos sociales en red». Su *interconectividad*, la ocupación del espacio urbano o la *viralidad* que les caracteriza son aspectos compartidos por todas ellas (Castells, 2013). Sin embargo, esta idea de unos movimientos sociales en red debe ser matizada. Es evidente que han existido en estos movimientos préstamos entre los diferentes repertorios de acción utilizados y las formas de movilización empleadas, pero estas interconexiones han tenido un carácter limitado.

En relación con la dinámica electoral y partidista y su vínculo con estos movimientos, hay que destacar dos aspectos:

- En ocasiones, la cercanía de alguna convocatoria electoral se ha convertido en el aldabonazo que ha impulsado la aparición de estas protestas, como sucedió en España con el #15M o en México con #Yosoy132. Este hecho, además de haber otorgado a estas protestas mayor visibilidad, obedecería a un carácter de denuncia de las limitaciones que presentan los mecanismos de elección democrática representativos.
- La mayoría de estos movimientos están orientando su acción a primar lo político (desde lo cotidiano) sobre la política más partidista e institucional. Así, en muchos casos predomina una opción apartidaria que prima el protagonismo social propio desde abajo frente a incidir en posibles cambios a nivel institucional, a la vez que no existe en ellos —a diferencia de otros momentos históricos— un deseo de convertirse en una suerte de movimiento de carácter partidista-vanguardista (Calle, 2013a).

En cualquier caso, estos movimientos han supuesto un importante motivo de reflexión para los partidos políticos más clásicos, así como han sido el germen para ensayar formas de organización política de nuevo cuño. En relación con la primera cuestión, la crítica de estas protestas ha impactado de lleno en los «partidos verticalistas» sobre los que en muchos casos se ha generado un importante proceso de desafección política por parte de amplias capas de la población (especialmente entre los más jóvenes). En relación con la segunda, estas movilizaciones han servido para inspirar algunas formas de innovación política, ya sea en la creación de partidos más abiertos a la participación y a la ciudadanía (como sucede con los denominados partidos-ciudadanía, como el Partido X, el Partido de la Ciudadanía en Islandia, algunas propuestas recogidas por el Partido Verde en Brasil u otras alternativas políticas que están surgiendo en España), o en la apuesta por promover iniciativas que amplíen la participación política (como sucede con algunas iniciativas vinculadas con la tecnopolítica o la apertura de procesos constituyentes desde abajo).

La mayor parte de los analistas coincide en destacar tres elementos compartidos por casi todas las manifestaciones sociales de nuevo cuño. En primer lugar presentan nuevos repertorios de acción (gestos, lemas, procedimientos...) y nuevas formas de movilización en las que destaca la hibridación entre la calle y la red y el papel fundamental de Internet y las redes sociales. Asimismo, la forma de proceder de estos movimientos se destaca por su carácter descentralizado, no violento y transparente, así como su carácter autogestionado, donde ha imperado la lógica del «hazlo tú mismo» a la hora de organizar asambleas y movilizaciones; y la horizontalidad, y autorrepresentatividad del movimiento, rechazando la utilización de etiquetas identificativas o la visibilización de líderes concretos, lo que ha desconcertado enormemente a los medios de

comunicación y a las instituciones que iban en busca de interlocutores. La apuesta por el asamblearismo, más allá de su efectividad, ha adquirido un fuerte carácter *performativo* en el que se contraponen la deliberación de las prácticas a la crítica a la representatividad y al vaciamiento de la democracia.

En segundo lugar, estas acciones están protagonizadas fundamentalmente por una base social común compuesta, esencial pero no exclusivamente, por un perfil de jóvenes pertenecientes al *precariado* y al ámbito urbano. Al analizar el movimiento hay que aludir a dos rasgos: su carácter intergeneracional y el importante papel que los jóvenes han representado en las mismas. Jóvenes que en un pasado bastante reciente se habían desentendido de la práctica política. La clase media emergente y la descendente se caracterizan en gran parte por haber fundamentado su ascenso económico en una dinámica de endeudamiento con las grandes entidades financieras, incentivado por los propios bancos e incluso por la clase política. Al mismo tiempo, esta generación se identifica por tener unas condiciones laborales muy precarias, que afrontan una situación vital de enorme incertidumbre y por su carácter urbano, lo que contrasta, a su vez, con el alto nivel educativo que presenta buena parte de la misma. La participación en las protestas de estos sectores obedecería, sobre todo, a la ausencia de actores sociopolíticos (fundamentalmente partidos y sindicatos) que sepan articular y dar cauce a sus demandas, así como a la crítica a la representatividad que realizan.

Por último, parece clara la existencia de unos marcos rectores y de una agenda común en los que predominan la aspiración de *resignificar* la democracia y avanzar hacia nuevas formas de cuidado de lo común. Las demandas planteadas por estos movimientos se caracterizan fundamentalmente por dos elementos: una aspiración a tener más democracia y de mejor calidad, y una

crítica a la polarización social acompañada de la demanda de mayor justicia social. Ambas cuestiones compartirían lo que Calle (2013b) denomina una «hipersensibilidad frente al poder». En el caso de la demanda de una mayor democracia, los movimientos señalan la relación asimétrica que se está produciendo entre poder y política, donde existe un poder que ya actúa a escala global y una política que sigue teniendo a los estados-nación como principales coordenadas de referencia. De la misma forma, en muchas de estas protestas se esgrime el deseo a decidir de forma colectiva sobre aquellos asuntos que competen a todos/as. Por eso, junto a la demanda en torno a la democracia, el otro eje que ha articulado muchas de estas movilizaciones han sido las denuncias en torno al proceso de polarización y concentración creciente de la riqueza en muy pocas personas que se está produciendo en los últimos años.

En definitiva, nos encontramos frente a un proceso original y abierto que manifiesta el alto grado de malestar de una amplia franja de la población de muchos países del mundo. Más allá de sus logros a corto plazo, este movimiento social está siendo matriz de nuevos valores y comportamientos públicos orientados a regenerar la democracia —superando el actual divorcio entre los representantes políticos y sus instituciones, por una parte, y la mayoría de la ciudadanía por otra— y a evitar que la fractura social y la precarización se asienten definitivamente en la sociedad. La crisis de legitimidad que padecen partidos, sindicatos, parlamentos y la mayoría de las organizaciones supranacionales —que son percibidos como inoperantes, corruptos o en manos de los grandes intereses particulares— es el caldo de cultivo de unos movimientos que prefieren la participación a la delegación y actuar como contrapoder de las instancias políticas ordinarias, a ejercerlo. Es posible que sus logros tangibles sean limitados (aunque en modo alguno despreciables, como muestran las caídas de

ciertos regímenes totalitarios o la modificación de ciertas legislaciones económicas que afectan a los mercados financieros e hipotecarios), pero resulta indudable que han dinamizado a una parte de la sociedad —las generaciones más jóvenes— que se había distanciado de la preocupación por los problemas colectivos, que están obligando a los «políticos profesionales» a recuperar el diálogo con sus potenciales votantes y que han introducido en la sociedad una sana discusión sobre valores y fines económicos que el denominado «pensamiento único» y el auge del «individualismo posesivo» habían proscrito. Es este cambio de mentalidad y la recuperación de la preocupación por la democracia real o la justicia social lo que puede permitir que el futuro inmediato no consista en el sometimiento al pragmatismo que quieren imponer quienes mayor poder real detentan. Falta saber si los nuevos

actores, más allá de su indudable creatividad expresiva, son capaces de articular sus demandas y organizarse de una manera que les permita configurar, modificar o, al menos, influir significativamente sobre la agenda política nacional e internacional. Slavoj Žižek señala —en sintonía con otros autores— que estas protestas expresan una rabia incapaz de transformarse en un programa positivo de cambio sociopolítico o, en otras palabras, «expresan el espíritu de revuelta sin revolución» (Žižek, 2012: 199-206). Sin embargo, sin desdeñar estas críticas, consideramos que no se debe subestimar el papel «repolitizador» y el potencial movilizador que están mostrando estos movimientos y su capacidad para construir contrapoderes que impulsen la apertura de procesos sociales desde abajo, especialmente si se tienen en cuenta la crisis y el descrédito que existe en los actores sociopolíticos tradicionales.

8.6. Bibliografía

ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA, S. (2001): *Capitalismo, desigualdades y degradación ambiental*, Barcelona: Icaria editorial, pp. 153-166.

ÁLVAREZ, I., LUENGO, F. y UXÓ, J. (2013): *Fracturas y crisis en Europa*, Madrid: Clave intelectual-Eudeba.

ARRIOLA, J. (2014): *La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza*, Documento de trabajo 8.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

ATIENZA, J. y HERNÁNDEZ, V. (2013): «Desmantelando el futuro. La cooperación internacional al borde del abismo», en AA. VV.: *La realidad de la Ayuda 2012*, Barcelona: Intermón Oxfam, p. 14.

AYALA, L., MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (2013): «Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE», *1.º informe sobre la desigualdad en España 2013*, Madrid: Fundación Alternativas.

BLANCHARD, O. y LEIGH, D. (2013): «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers», *IMF Working Paper 13/1*. International Monetary Fund.

BURAWOY, M. (2013): «A new sociology for new social movements», www.idhe.cnrs.fr/IMG/pdf/Social_Movements-Forum.pdf

BUSCH, K. (2013): «Bajo presión: el modelo social europeo en tiempos de austeridad», en LÓPEZ GARRIDO, D. (dir.), *El Estado de la Unión Europea. El fracaso de la austeridad*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung.

CALLE, A. (2013a): «Brasil, de los jóvenes iracundos a los nuevos rebeldes». *DesInformémonos. Periodismo de Abajo*, n.º 115, octubre 2013. <http://desinformemonos.org/2013/11/brasil-de-los-jovenes-iracundos-a-los-nuevos-rebeldes>

— (2013b): *La transición inaplazable. Salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*, Barcelona: Icaria.

- CANTÓ, O. (2013): «El efecto redistributivo del impuesto sobre la renta y las prestaciones monetarias ante el incremento de la desigualdad de rentas», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 71, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 153-170.
- CASTELLS, M. (2013): *Redes de indignación y esperanza*, Barcelona: Alianza Editorial.
- COMISIÓN EUROPEA (2012a): *Informe sobre la ejecución, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)*, COM(2012) 107 final, Bruselas, 15.3.2012.
- (2012b): *Investing in a social Europe! Report on the second annual conference of the European Platform against Poverty and Social Exclusion*, Bruselas, 5-7 diciembre 2012, p. 29.
- (2013): *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. COM(2013) 83 final, Bruselas, 20.2.2013.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT (2008): *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington: The World Bank.
- DALY HERMAN, E. y COBB, J. Jr (1989): *For the Common Good, Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Boston: Beacon Press.
- DAUDRY, E. y GARCÍA-PEÑALOSA, C. (2007): «The Personal and the Factor Distributions of Incomes in a Cross-Section of Countries», *Journal of Development Studies*, n.º 43 (5), pp. 812-829.
- DEHESA, G. DE LA (2007): *Comprender la globalización*, Madrid: Alianza Editorial.
- DÍAZ SALAZAR, R. (2011): *Desigualdades internacionales. ¡Justicia ya!*, Barcelona: Icaria.
- EASTERLIN, R.A., MCVEY, L.A., SWITEK, M., SAWANGFA O. y ZWEIG (2011): *The happiness–income paradox revisited*. IZA Discussion Paper No. 5799, June 2011.
- ELA, Gabinete de Estudios (2013): «Por una Política Fiscal más Justa», *Informe Fiscal 2013*.
- ESPAÑA. Subdirección General de Comercio Exterior de Productos Agroalimentarios (2012): *Balanza comercial agroalimentaria 2012*, Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad.
- ESTRADA, Á. y VALDEOLIVAS, E. (2012): «La participación de las rentas del trabajo en el producto en las economías avanzadas», *Boletín Económico del Banco de España*. Madrid: Banco de España, pp. 47-56.
- Eurostat (2013): «The distributional impact of public services in European countries», *Methodologies and Working Papers*, 2013 edition.
- (2014): «GDP and beyond. Measuring quality of life in the EU», *Eurostatnewsrelease*, 14-march-2014.
- FANJUL, G. (2014): *La política migratoria en Europa*, Documento de trabajo 8.11. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- FELBER, C. (2012): *La economía del bien común*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012): «Dealing with Household Debt», *World Economic Outlook*, capítulo 3, abril de 2012.
- FREIRE, P. (2005): *Pedagogía de la esperanza: un reencuentro con la pedagogía del oprimido*, México: Siglo XXI.
- FRESNILLO, I. (2012): «Auditoría Ciudadana: una herramienta para revertir la deudocracia», *Viento-Sur*, n.º 123, pp. 15-23.

- GESTHA (Sindicatos de Técnicos del Ministerio de Hacienda) (2012): *Sí hay alternativas*. www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=280. [Consulta: 25 de abril de 2014].
- GÓMEZ CIRIANO, E.J. (2014): *La protección de los derechos económicos, sociales y civiles desde una perspectiva diacrónica y comparada: Estudio en cinco países europeos*, Documento de trabajo 8.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- GÓMEZ SERRANO, P.J. (ed.), et al. (2011): *Economía política de la crisis*, Madrid: Editorial Complutense.
- (2012): «¿Perspectivas de futuro?: “Cumbres borrascosas”», *Sal Terrae*, n.º 1.169, pp. 607-621.
- y BUENDÍA, L. (2014): *La crisis y los Estados de bienestar en Europa*, Documento de trabajo 8.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- y MOLERO R. (2014): *Europeos empobrecidos: El incremento de la desigualdad y la exclusión social en la UE15 y sus determinantes*, Documento de trabajo 8.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- GREENPEACE (2009): *Los nuevos conquistadores. Multinationales españolas en América Latina. Impactos económicos, sociales y medioambientales*, Documentos, Madrid-Barcelona: Greenpace España.
- HARVEY, D. (2004): «El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión», en *Socialist register*.
- HOELLER, P., JOUMARD, I. e KOSKE, I. (2014): *Income Inequality in OCDE Countries. What are de Drivers and Policy Options*, London: World Scientific Publishing.
- IDOYAGA, P. (2013): «La inmigración, invisible pero amenaza», *Tribuna Viento del sur*, 25 de julio.
- Intermón-Oxfam (2002): *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Barcelona.
- (2007): *Nuestro futuro por la borda. Cómo socavan el desarrollo los tratados de comercio e inversiones entre países ricos y pobres*, www.mtnforum.org/sites/default/files/pub/6624.pdf. [Consulta: 19/06/2012].
- (2014): *Spain is different. La realidad de la ayuda 2013*, Barcelona: Intermón-Oxfam.
- y Amnistía Internacional e Iansa (2004): *¿Armas o desarrollo? Evaluación del impacto de la venta de armas sobre el desarrollo sostenible*, Barcelona.
- IZQUIERDO, M. y JIMENO, J.F. (2005): «Inmigración: desarrollos recientes y consecuencias económicas», *Boletín Económico del Banco de España*, febrero.
- JACKSON, T. (2009): *Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy*, the Sustainable Development Commission.
- KRUGMAN, P. (2012): *¡Acabad ya con esta crisis!*, Barcelona: Crítica.
- LAPAVITSAS, C. (2013): *Crisis en la eurozona*, Madrid: Capitán Swing Libros.
- LATOUCHE, S. (2008): *La apuesta por el decrecimiento ¿Cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Icaria Editorial.
- LARRÚ, J.M. (2014): *La contribución de la cooperación española al desarrollo global: Balance del periodo 2005-2013*, Documento de trabajo 8.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

- LORDON, F. (2009): *El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas*, Madrid: CIP-La Catarata.
- LUENGO ESCALONILLA, F. y VICENT VALVERDE, L. (2014): *La Unión Económica y Monetaria. Restricciones y oportunidades para la economía española*, Documento de trabajo 8.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- LLISTAR, D. (2009): *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del sur global no se resuelven con más ayuda internacional*, Barcelona: Icaria.
- LLUCH FRECHINA, E. (1999): «La monetarización de la sociedad y el mercado de trabajo», en J. Muñoz y J. Riba (eds.), *Treball i Vida en una economia global*, Barcelona: Edicions Llibreria Universitària, pp. 31-45.
- (2014): *¿Puede construirse el modelo económico sobre bases distintas?: Otras propuestas económicas*, Documento de trabajo 8.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Á. (2000): *Economía política de la globalización*, Barcelona: Ariel.
- (2007a): *Economía política mundial I*, Barcelona: Ariel.
- (2007b): *Economía política mundial II*, Barcelona: Ariel.
- MATEOS, Ó. y SANZ, J. (2014): «Disculpen las molestias, estamos cambiando el mundo»: *Una aproximación a los movimientos sociales en red ante el ciclo de protestas 2011-2014*, Documento de trabajo 8.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- MAX-NEEF, M. (1995): «Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis», *Ecological Economics*, n.º 15: 115-118.
- MEDIALDEA, B. (2014): *Desafíos económicos actuales: Alternativas en ámbitos de intervención estratégicos*, Documento de trabajo 8.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- y SANABRIA, A. (2014): «La crisis de la deuda en España: elementos básicos y alternativas», *Precariedad y Cohesión social. Análisis y perspectivas 2014*, Madrid: Fundación FOESSA.
- y PAZOS, M.ª (2011): «¿Afectan los impuestos a la (des)igualdad de género? El caso del IRPF español», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 64, pp. 99-116.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2012): *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Madrid: Gobierno de España.
- MILLÁN, N. (2012): «Coherencia de políticas para una gobernanza global» en *Políticas coherentes para una ciudadanía global*, Anuario Plataforma 2015 y más, Madrid: Unigráficas, pp. 39-47.
- (2014): *¿Es España un actor de desarrollo internacional?: La política exterior española y su (in)coherencia con el desarrollo humano*, Documento de trabajo 8.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.
- MORENO FUENTES, F.J. y BRUQUETAS CALLEJO, M.ª (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*, Colección Estudios Sociales, Barcelona: Obra Social La Caixa.
- MYRO, R. (dir.), ÁLVAREZ LÓPEZ, M.ª E., FERNÁNDEZ OTHEO, C.M., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D. y VEGA CRESPO, J. (2013): *Fortalezas competitivas y sectores clave en la exportación española*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- NAREDO, J.M. (2010): «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», *Boletín CF+S*, n.º 44: 13-

27. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>. [Consulta: 16 abril 2014].
- NAVARRO, V., TORRES, J. y GARZÓN, Á. (2011): *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, Madrid: Ediciones Sequitur-ATTAC España.
- OECD (2008): *Growing unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.
- (2011): *Compendium of OECD Well-Being Indicators*, Paris: OECD.
- (2013): *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty. New Results from the OECD*, Income Distribution Database, OECD Publishing, Paris.
- (2014a): *PISA 2012 Results: Creative Problem Solving: Students' Skills in Tackling Real-Life Problems (vol V)*, Paris: PISA, OECD Publishing.
- (2014b): *Society at a Glance 2014- The crisis and its aftermath*, March 2014, Paris: OECD Publishing.
- ORTIZ, I. y CUMMINS, M. (2013): *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper, Ginebra: Initiative for Policy Dialogue and the South Centre.
- PALAZUELOS, E. (2011): «La economía de Estados Unidos sometida al dominio de las finanzas: vendrán tiempos peores», en P.J. GÓMEZ SERRANO (ed.) *Economía política de la crisis*, Madrid: Editorial Complutense.
- PÉREZ GARCÍA, F. (dir.) et al. (2013): *Crecimiento y competitividad: los retos de la recuperación*. Informe de la Fundación BBVA-IVIE 2013, Valencia: Fundación BBVA-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- PIERSON, P. (1994): *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- (1998): «The New Politics of the Welfare State», *World Politics*, n.º 48 (2): 143-179.
- PINO, E. DEL y RUBIO LARA, M.J. (eds.) (2013): *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva económica*, Madrid: Tecnos.
- (2013): «El estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación» en E. DEL PINO y M.J. RUBIO LARA (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva económica*, Madrid: Tecnos.
- PORTA, D. DELLA y DIANI, M. (2011): *Los movimientos sociales*, Madrid: Editorial Complutense y Centros de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- PNUD (1996): *¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- (1997): *Informe sobre el desarrollo humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- (2011): *Informe sobre desarrollo humano 2011, Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- (2013): «El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso», *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Washington D.C.
- RINKEN, S. y ESCOBAR VILLEGAS, M.S. (2012): «Opiniones y actitudes ante la inmigración en un contexto

- de crisis económica: datos y reflexiones», *Documentación Social*, n.º 162, pp. 99-116.
- BERMÚDEZ, A. y CORTÉS SÁNCHEZ, M.P. (2013): «El impacto de la crisis sobre el proceso de asimilación económica de los inmigrantes en España», en VII Congreso Migraciones Internacionales en España: Movilidad Humana y Diversidad Social, Bilbao: Universidad del País Vasco e Iksuspegi, pp. 871-890.
- RODRIG, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona: Antoni Boch Editores.
- ROJAS MULLOR, M. (2011): «Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea: conceptos y herramientas de acción», *Cuadernos de la EPIC* n.º 2, Madrid, septiembre 2011.
- ROOM, G. (1995): «Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research», en G. Room (ed.), *Beyond the Threshold. The measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press, pp. 1-9.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2013): «La financiación de los servicios de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 71: 83-100.
- SALINAS JIMÉNEZ, J. y TOBES PORTILLO, P. (2013): «El gasto en protección social como instrumento del estado del bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 71, pp. 13-28.
- SEBASTIÁN, L. DE (2002): *Guardián de tu hermano. La solidaridad*, Barcelona: Ariel.
- SEN, A. (1987): *El nivel de vida*, Madrid: Editorial Complutense.
- SOTILLO, J.Á. (2008): *La crisis alimentaria: respuesta europea a un problema global*, Madrid: Fundación Carolina.
- STARKE, P., KAASCH, A. y VAN HOOREN, F. (2013): *The Welfare State as Crisis Manager. Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, Palgrave: Basingstoke.
- STIGLITZ, J.E. (2010): *Caída libre*, Madrid: Santillana.
- (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*, Madrid: Taurus.
- SEN, A. y FITOUSSI, J.P. (2009): *Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- STOCKHAMMER, E., ONARAN, Ö. y EDERER, S. (2009): «Functional Income Distribution and Aggregate Demand in the Euro-area», *Cambridge Journal of Economics*, n.º 33.
- VERBIST, G., FÖRSTER, M.F. y VAALAVUO, M.^a (2012): «The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 130.
- VILARIÑO, Á. (2011): «La crisis financiera: orígenes y desencadenantes», en P.J. GÓMEZ SERRANO (ed.), *Economía política de la crisis*, Madrid: Editorial.
- ZIZEK, S. (2012): «Ladrones del mundo, uníos», en: FERNÁNDEZ, J., SEVILLA, C. y URBÁN, M. (eds.), *¡Ocupemos el mundo! Occupytheworld!*, Barcelona: Icaria, pp. 199-206.