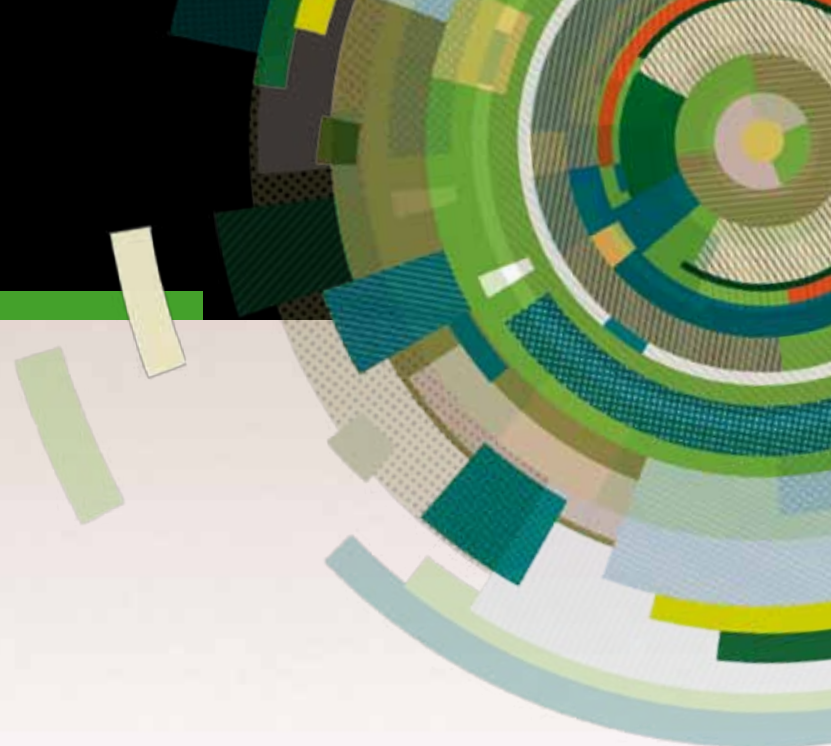


RESUMEN



VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España **2014**

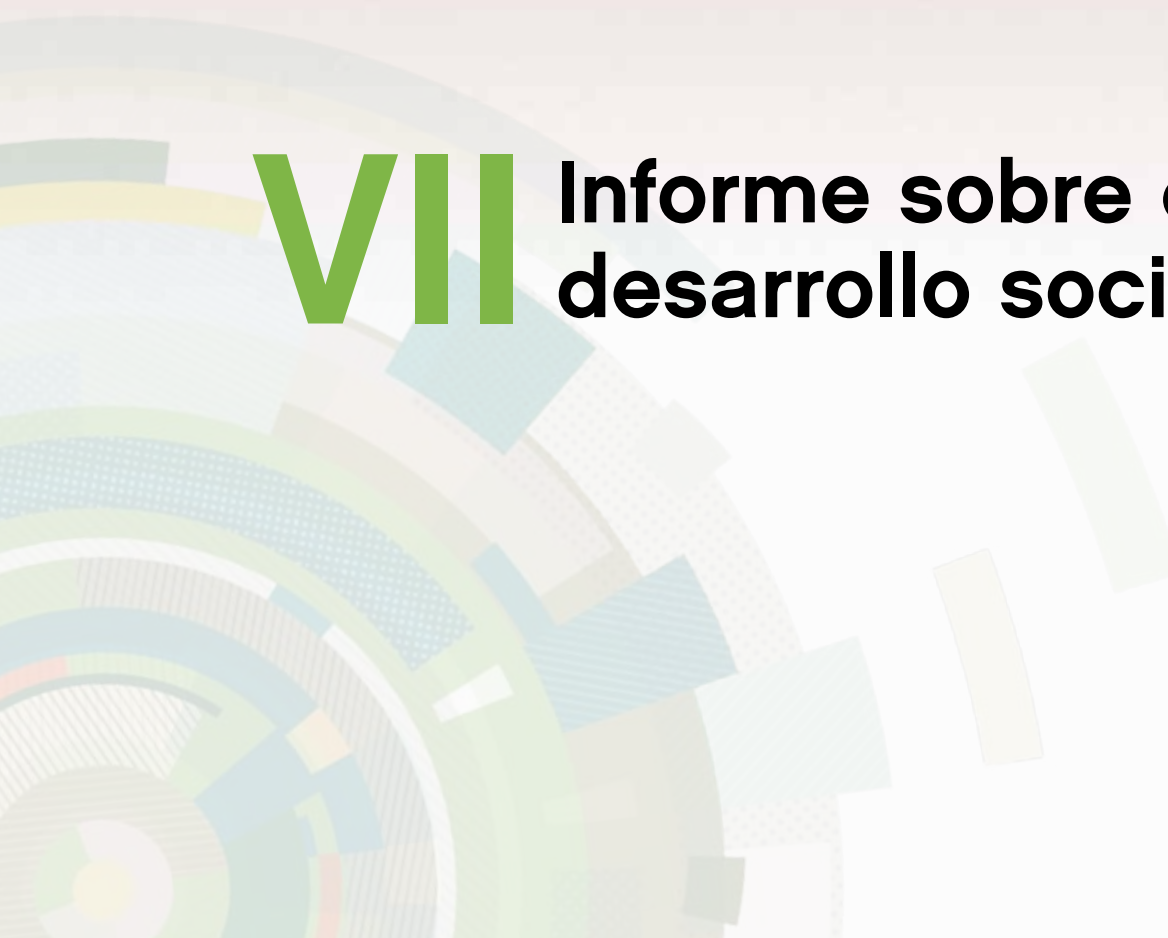


FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

RESUMEN



VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España **2014**





Índice

Pág.

05	Introducción
07	Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?
15	La distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas
22	La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años
28	Trabajo y cualificación
33	Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea
41	¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará la sociedad?
48	Capital social y cultural en España
53	España en el entorno internacional
61	Una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión. El Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)



Introducción

El VII INFORME FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España no es un informe sobre la crisis. Obviamente, en coherencia con sus objetivos y con los trabajos realizados a lo largo de los 50 años de historia de la Fundación FOESSA, no puede omitirla. Pero no es un informe centrado únicamente en dar cuenta de ella y de sus consecuencias inmediatas. Para responder a este objetivo, de corte coyuntural, la Fundación apostó en 2012 por crear la colección *Análisis y Perspectivas*, de la cual ya lleva tres títulos publicados.

Con precisión y en base a multitud de investigaciones *ad hoc*, realizadas dentro del proceso de trabajo de construcción de este Informe, se van desgranando aquellos procesos más relevantes que se han desencadenado en los últimos años. Pero lejos de quedarse ahí, este Informe se acerca a **la crisis** desde la convicción de que **no es causa sino consecuencia**. Es el fruto ineludible de un modelo social (cultural, económico, político, antropológico...) concreto al que la propia crisis retroalimenta y fortalece.

En 2008, con la publicación del VI INFORME FOESSA, se elaboró un diagnóstico que, en un contexto muy distinto al actual —tras años de expansión económica, de crecimiento en términos de PIB y de generación de empleo por encima de la media

europea— se evidenciaba la diferencia entre crecimiento y desarrollo.

Se explicitaba entonces cómo los indicadores macroeconómicos estaban ocultando situaciones de vulnerabilidad extendidas, que hacían del nuestro; un modelo de integración precaria. Un modelo inundado por la economía, en el que crecimiento es considerado como un requisito imprescindible para proceder después a la distribución y a la implementación de políticas para la inclusión y la cohesión social. Pero dejando al descubierto que, **aun alcanzado este primer objetivo, la distribución no fue la única asignatura que quedó sin resolver**.

Se constató así que este periodo de crecimiento económico no fue aprovechado para consolidar un modelo integral de protección social capaz de prevenir, controlar y reducir aquellos riesgos presentes o potenciales derivados de las estructuras de desigualdad existentes. Estructuras que han ido consolidando la precariedad como rasgo específico de un contexto aparentemente favorable.

Con una clara falta de un cuestionamiento profundo de los modelos que subyacen a nuestra estructura económica y productiva (generadora entonces de un crecimiento elevado en términos cuantitativos, pero débil en términos de sostenibilidad), solo se contempla su abordaje «para cuando salgamos de la crisis»; obviando el potencial de las políticas económicas,

públicas, sociales, financieras, fiscales, energéticas, ambientales y otras medidas activas de empleo, las cuales precisamente podrían posibilitar la generación de oportunidades laborales también para las personas más distantes del mercado de trabajo.

Pero de la misma forma que **el crecimiento era el «buque insignia» de nuestro modelo social, ahora son las necesidades de ajuste las que guían las decisiones políticas** y las que construyen nuestro imaginario colectivo. De esta forma, parecería que no se trata de llevar a cabo ningún plan de «adelgazamiento», sino de ajustar el anterior «sobrepeso» del Estado. Y en este proceso de pagar por los excesos cometidos, observamos el efecto que dichas reformas están ocasionando: reforzamiento del principio contributivo y retroceso del principio de ciudadanía social, reducción del gasto público, traslado al Tercer Sector y a la familia de las funciones de apoyo y cuidados personales y de atención a los colectivos excluidos, reforzamiento de la idea de activación frente a la de inclusión activa...

Asistimos al cambio de discurso en el que la garantía de derechos queda desplazada por un argumento estructurado en torno a los valores de la revolución neoliberal y meritocrática. Así, el trabajo deja de ser un espacio de consolidación de derechos para convertirse en un espacio de vulnerabilidad y de pérdida de capacidad económica, social y personal, y de fragilidad social. Y otros derechos

*Este resumen ha sido elaborado por el Comité Técnico de la Fundación FOESSA

RESUMEN



y servicios (sanidad, dependencia, educación, becas, etc.) presentan condiciones de acceso cada vez más restrictivas, a la vez que los programas de bienestar social son más cuestionados.

Es innegable que las políticas de austeridad generan desigualdad, pobreza y exclusión. **La austeridad no es neutral en términos distributivos**, lo cual pone sobre la mesa dos cuestiones fundamentales. La primera, si queremos mantener el coste de los mecanismos estabilizadores o por el contrario si estamos dispuestos a asumir los riesgos sociales de su desaparición. Y la segunda, en caso de responder afirmativamente a la opción de asumir los riesgos... ¿hasta dónde pueden ser soportables las políticas de austeridad para aquellas capas de la población que carecen de posibilidades en términos de crecimiento económico?

Se está produciendo una confrontación entre mayores demandas y menores recursos, lo que genera

una «crisis de desprotección» que «asistencializa» los derechos, y coloca a los asistidos en el foco de la sospecha de por qué ese gasto.

Y lo que percibimos como una imposición casi incuestionable, no es más que el resultado de la lógica que entiende la crisis como la oportunidad de la puesta en marcha de una propuesta de un nuevo modelo de sociedad. Un modelo que pasa **del «contrato social» al «contrato mercantil»**.

Sin duda alguna, los procesos económicos mencionados se relacionan con procesos de naturaleza cultural e ideológica. Si bien las instituciones del bienestar han sido, por encima de todo, un proyecto de vida en común, **es precisamente ese proyecto de comunidad, el que ha entrado en crisis**.

A medida que las políticas públicas pierden ambición universalista, dejan de ser espacios para la cooperación, el reconocimiento y el encuentro, y

se convierten en campos de batalla donde distintos colectivos sociales pugnan por recursos cada vez más escasos.

Son cambios que están modificando la concepción del individuo y de lo colectivo, del papel de los medios y los fines. Por ello, el reto que se plantea es ambicioso. Y como tal, se entiende como oportunidad pues, **si el modelo actual ha constatado su fracaso, estamos en disposición de impulsar uno nuevo**. Para ello, nuestro objetivo necesario es remoralizar nuestras preferencias como ciudadanas y ciudadanos; **fortalecer los valores cívicos y que estos se vean reforzados con la regulación necesaria**.

Este es el sentido último del presente informe. Y de la necesidad de un nuevo proyecto social (que abandone la lógica del «crecimiento sin sociedad») surge cada uno de sus capítulos.



El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos...

Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?

1. El largo ciclo neoliberal que, a nivel mundial, comienza con la crisis de los años 70, y que resolvió que los problemas de rentabilidad del sistema económico se resolverían por la vía del crédito y la deuda, ha prevalecido sobre el modelo de bienestar

Que estamos en un mundo sumido en profundos cambios resulta evidente. Desde el último cuarto del siglo XX, se han producido en el campo económico un conjunto de acontecimientos que condicionan la dinámica económica actual.

Hay una coincidencia fundamental en establecer un punto de inflexión importante a nivel internacional a partir de la crisis de los años setenta del siglo XX como momento en que se empieza a pasar en los países centrales del capitalismo fordista a las políticas neoliberales aplicadas con mayor o menor intensidad en las últimas décadas. Se inicia un largo ciclo neoliberal que da de sí un nuevo modelo no solo económico, sino social que debe resolver, ante todo, la recuperación de la tasa de ganancia. La solución la implementa, de forma mantenida y

continuada, mediante la reducción generalizada de los salarios. Pero ¿cómo pagar todo lo que es ofrecido con unos salarios bajos? La respuesta es con el crédito, con la deuda.

Los procesos de desigualdad, pobreza, privación material y exclusión social, a los que pretende hacer frente el Estado de bienestar (al que España se incorpora tardíamente), desvelan una misma tendencia a lo largo del ciclo neoliberal: la de su mantenimiento «a pesar del crecimiento», y esto tuvo como consecuencia la consolidación de la precariedad como rasgo de la estructura social

Junto a ello, se produce otro proceso, la canalización del dinero acumulado por la reducción de la masa salarial y que no queda absorbido por el consumo o el endeudamiento, hacia la colocación del capital en el mercado financiero internacional.

El pensamiento económico emergente —codificado en síntesis como el Consenso de Washington— creyó encontrar un modelo económico de validez universal centrado en la desregulación, la apertura

de los mercados, la privatización, la reducción del peso del sector público, la disciplina fiscal y la potenciación de la competencia y la productividad.

Este modelo no consiguió alcanzar el nivel de crecimiento económico, ni la estabilidad macroeconómica, ni la promoción de la equidad que había caracterizado al modelo anterior, aunque sí fue capaz de alterar la correlación de fuerzas entre distintos sectores sociales propia de los años 50, 60 y 70 y creó el caldo de cultivo favorable a dos de los fenómenos económicos más decisivos de los últimos tiempos: la globalización y la financiarización.

La crisis económica que padecemos es plenamente representativa de este proceso de financiarización, pero no supone una novedad. Desde los años 80, las crisis financieras exceden ampliamente el centenar a escala mundial, si bien esta última ha superado a episodios anteriores en amplitud y profundidad.

En las últimas décadas hemos asistido a profundas transformaciones en la estructura económica mundial que afectan tanto al polo de los países económicamente desarrollados, como al configurado por las denominadas tradicionalmente «naciones en desarrollo», la relativa mejoría económica de América Latina y la severa postración que afecta a la mayoría del África subsahariana, parte de Asia meridional y del amplio conjunto de países pobres

RESUMEN



que los organismos multilaterales clasifican como de Países Menos Adelantados y que someten al mundo a notables incertidumbres.

Esta modificación del paisaje económico mundial genera nuevas relaciones y equilibrios de poder y una configuración se ha tornado mucho más compleja. Hay «Nortes» distintos y dentro del «Sur» la diversidad predomina sobre los aspectos comunes. Por no hablar de la presencia de «Sures» en el «Norte» y de nuevas élites en países del Sur.

En este mundo de contrastes, y atendiendo a la preocupación prioritaria de este informe, que se centra en la evolución del bienestar social, la desigualdad, la pobreza y la exclusión, una mirada al entorno internacional permite identificar varias tendencias significativas.

- 1.º El crecimiento económico permitió reducir el número de pobres absolutos del planeta. Dos aclaraciones: hay que atribuir prácticamente toda esa reducción al extraordinario crecimiento de China en ese periodo y que la mayoría de quienes han superado ese umbral de pobreza se sitúan con unos ingresos diarios inferiores a los 2,5 dólares.
- 2.º La desigualdad extrema sigue caracterizando nuestro planeta.
- 3.º Algunas regiones del mundo, anteriormente sumidas en una gran postración, han generado una ascendente clase media que ha visto

mejorar notablemente sus condiciones de vida. No obstante, en muchos de estos casos, la polarización y la pobreza siguen siendo muy intensas y los logros económicos y sociales están lejos de haberse consolidado.

- 4.º Asistimos a una creciente toma de conciencia respecto a los límites ecológicos del vigente modelo de producción y consumo en el contexto social y demográfico actual.

Para comprender el alcance del deterioro económico experimentado por nuestro país hay que sumar a los efectos de la crisis financiera internacional y al conjunto de debilidades económicas internas, el influjo determinante de la pertenencia a la Unión Europea y, en particular, a la zona euro. Sin duda, dicha pertenencia ha tenido durante muchos años efectos sociales, políticos y económicos muy positivos, pero, en los últimos años, ha terminado representando un severo condicionante para superar la crisis.

Cuatro elementos destacan en este sentido:

- 1.º Como consecuencia de la implantación del euro, los tipos de interés en la eurozona se unificaron cayendo en España muy por debajo de lo que había sido su nivel tradicional. Esto generó un fuerte crecimiento económico (el mayor de la Europa-15), vinculado en buena medida a la generación de una burbuja inmobiliaria propia conduciendo a un nivel de endeudamiento excesivo.

- 2.º La moneda única también representó, en un primer momento, una clara ventaja para España. Sin embargo, el paso del tiempo generó un proceso de crecimiento de los precios internos mayor que los del resto de la eurozona, traduciéndose en una creciente pérdida de competitividad. Y por otra parte, encareció sensiblemente las exportaciones fuera de la zona euro.

- 3.º El diseño institucional del Banco Central Europeo (BCE) ha representado otro obstáculo para una gestión adecuada de la recesión, dadas sus diferencias de objetivos frente al diseño de la inmensa mayoría de los bancos centrales del mundo.

- 4.º Por último, la contraposición de diagnósticos e intereses que ha enfrentado a los diversos miembros de la Unión Europea respecto a las raíces de la crisis.

En España nos encontrábamos pues, en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, con un modelo socioeconómico de bases frágiles. Un modelo social que buscaba su ajuste a un imaginario del bienestar igualitario y universalizado. Aunque ese ajuste se hacía simultáneamente a la constatación fáctica de que el contrato social al que responde el Estado de bienestar no solo no estaba consolidado, sino que a nivel internacional se estaba produciendo una crisis que amenazaba con una grave fractura. Una etapa donde el importante proceso de desindustrialización cambió



nuestro modelo productivo sin que fuera compensado por las dificultades competitivas asociadas a los procesos de globalización.

Provenimos de una sociedad transitada por épocas de crisis y fases de crecimiento. En el periodo precedente a la crisis actual habíamos llegado muy alto. Sin embargo, el periodo de 1995 a 2007 demostró que el crecimiento económico por sí mismo no genera distribución y la propia distribución queda supeditada al crecimiento. Los propios datos señalan con fuerza que la crisis fiscal del Estado de bienestar era un impedimento insalvable para hacer frente a la distribución necesaria para resolver los riesgos sociales. Desde los años ochenta, venimos conviviendo con algo que podemos denominar la autoinfligida crisis fiscal pues se han producido bajadas de impuestos siempre justificadas para el crecimiento, lo que generó una insuficiencia para las políticas de cohesión social.

En este contexto hay que destacar la fragilidad demográfica cuyas repercusiones tendrán graves efectos en el futuro. A finales del siglo XX y principio del siglo XXI se produce la segunda transición demográfica. Las familias españolas pasan a ser unas familias más plurales, más versátiles, más complejas, y también más frágiles, que las que predominaban en el siglo anterior. Si la disociación entre sexualidad y reproducción, con el consiguiente descenso de la fecundidad, fue uno de

los grandes catalizadores del cambio familiar en la segunda mitad del siglo XX, la disociación entre matrimonio y reproducción, la coexistencia de la maternidad/paternidad biológica y social, y la evolución de las relaciones de género hacia modelos más igualitarios, son los ejes que moldean las biografías familiares en el presente siglo. La creciente diversificación de trayectorias conyugales y reproductivas puede condicionar de forma importante el reparto de responsabilidades familiares, la articulación de las redes de solidaridad familiar, los patrones de relaciones de género y las condiciones de vida de niños, mujeres y hombres a lo largo del curso de vida.

De no invertirse la tendencia de las bajas tasas de fecundidad estaremos poniendo bases de fragilidad en el modelo social, pues estaríamos en una dinámica demográfica negativa. Donde, además, sabemos que la fecundidad tiende a ser más elevada en aquellas sociedades donde los costes y el cuidado de los niños son compartidos entre las familias y el Estado —y también equitativamente entre ambos progenitores— y donde las políticas sociales promueven la igualdad de género y la conciliación de la vida laboral y familiar.

En la dimensión social hemos ido construyendo un Estado de bienestar de carácter modesto en comparación con nuestros vecinos europeos, donde existen múltiples evidencias de que la extensión de los Estados de bienestar en general no

ha evitado, en la medida esperada, la pobreza y la desigualdad.

Nuestro Estado de bienestar es fruto de una combinación de un sistema contributivo, donde las cotizaciones sociales de trabajadores y empresas son uno de sus tres soportes, con un sistema de carácter universal, donde determinadas necesidades son accesibles para toda la población vía recaudación de impuestos (sanidad, educación), segundo soporte. Y como tercer soporte, los vacíos de protección que deja el Estado son suplidos por un entramado de redes de apoyo, básicamente familiares y del Tercer Sector, que complementan un bajo gasto público y una protección de baja intensidad.

En términos de resultados hemos construido un sistema que favorece a las personas más mayores, en términos de jubilación y a los trabajadores con largas trayectorias de empleo. Por el contrario, colectivos como los jóvenes, los niños y las familias carecen del mismo tratamiento en términos comparativos.

En síntesis, mientras que en las décadas de los años setenta y ochenta las políticas redistributivas tuvieron un papel determinante en los resultados finales de la distribución de la renta en España, con un papel compensador —en las etapas de destrucción de empleo— o de refuerzo —en los momentos expansivos— de los efectos del ciclo económico, des-



de comienzos de los años noventa el nuevo patrón distributivo en España se ha caracterizado por una relativa estabilidad en la desigualdad de las rentas de mercado sin mejoras visibles en la capacidad redistributiva de las prestaciones monetarias. Este doble proceso explica que, en un contexto de crecimiento de la actividad económica y del empleo, se frenara la reducción de la desigualdad, después de varios años de contención.

El análisis de los procesos de desigualdad, pobreza, privación y exclusión social, desvelan una misma tendencia, la de su mantenimiento, «a pesar del crecimiento», y esto tuvo como consecuencia la consolidación de la precariedad como rasgo de la estructura social.

2. La profundización en la desigualdad en el acceso a las rentas primarias se está convirtiendo en el signo del nuevo modelo social

Nos encontramos ante la consolidación de un nuevo modelo de crecimiento en el que es muy significativo la falta de un cuestionamiento profundo de los modelos que subyacen a nuestra estructura económica y productiva, remitiendo toda la carga de la solución a los cambios en el mercado laboral. Nos encontramos ante una estructura productiva

débil, en un contexto de creciente competitividad, en el que se hace difícil competir únicamente con estrategias basadas en bajos salarios.

No se están abordando los aspectos estructurales, y no solo no se contemplan sino que se dejan para cuando salgamos de la crisis. Y esto tiene repercusiones y resultados en las condiciones de los grupos sociales y de todo el entorno. No solo de paro y desempleo, sino también de transformación de niveles de vida, consumo, pérdida de actividades, desfase entre las reestructuraciones económico-sociales y las capacidades de muchos sectores de la población, etc.

La inaccesibilidad, entendida como falta de oportunidades para muchos sectores de población en diferentes dimensiones, es la clave para comprender la convulsión del cambio de modelo

En estos sectores la inaccesibilidad es la clave, la falta de oportunidades, que no solo tiene dimensión individual, sino que tiene dimensión familiar, motivacional, etc.

Todos los análisis coinciden en señalar que lo que ocurre en el espacio de generación de las rentas primarias, el mercado de trabajo, es fundamental para entender las características del cambio en la estructura social y de su dinámica.

En primer lugar, los datos del desempleo son reveladores de un problema estructural. En segundo lugar, en relación a los salarios, casi hay unanimidad: caen. ¿Cuánto? Depende de la fuente y la estadística a la que se recurra. En el conjunto de los trabajadores ocupados, la tasa de exclusión ha ascendido al 15,1%. En tercer lugar, la reforma laboral de 2012 tiene indicadores suficientes como para que no solo no se revierta, sino que se agudice la tendencia a la baja en el efecto del empleo sobre la pobreza. En cuarto lugar, la devaluación ocupacional, aumenta el grupo de los «inempleables», el de los «parados desanimados» (que se concentra especialmente en los mayores de 55 años), y el grupo normalmente joven, que ni tienen ocupación ni reciben formación.

La desigualdad en el acceso a las rentas primarias está siendo el signo del nuevo modelo social que se está fraguando a través de las medidas que se adoptan para la recuperación económica. Es una redefinición de las relaciones sociales, de la estructuración del propio modelo de sociedad, y del propio modelo de persona. Porque el empobrecimiento social y la generalizada pérdida de bienestar es la otra cara de una sociedad polarizada.

¿Por qué se produce una distribución a la inversa, de modo que lo que se acaba produciendo es una desposesión de los que tienen menos recursos hacia los que tienen más?

RESUMEN



Todo ello nos remite a la lógica de la acumulación en los estratos más altos de renta. Los poderes financieros han acabado desposeyendo a otros grupos sociales del control y de los recursos que las sociedades habían ido consiguiendo, en su evolución hacia sociedades en las que el bienestar contemplara una distribución social.

En este nuevo modelo de relaciones sociales, se puede constatar cómo se han agudizado las tendencias disgregadoras hacia los extremos que, de no modificarse, están llevando hacia la «dualización» social y hacia la «polarización» social: en la desigualdad en el acceso a las oportunidades; en las garantías ante los riesgos; en la posesión y apropiación de los recursos; en la seguridad; en las políticas, etc. En todo ello, los más vulnerables y más pobres disponen de menos recursos y sufren pérdida de centralidad en las decisiones, en cambio los más ricos disponen de más recursos y más centralidad en las decisiones.

El momento que estamos viviendo, en relación a nuestro modelo de bienestar, es el de una reorientación no tanto en la revisión de los derechos sociales, que también, sino más bien en clave de cuál es su sostenibilidad. Estamos pasando de un discurso de fondo sustentado en la garantía de derechos a otro estructurado alrededor de los valores de la revolución neoliberal y meritocrática. Las me-

didadas adoptadas ante la crisis están dando paso a una hipótesis de trabajo, que cada vez viene siendo una hipótesis más consolidada, según la cual lo que realmente se está erosionando y socavando es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración del modelo social. Lo que tiene el efecto consecuente de que al dejar de ser los derechos la categoría estructuradora de lo social y de la sociedad, desaparecen las «obligaciones».

En relación a nuestro modelo de bienestar lo que se está erosionando es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración de nuestro modelo social

Con su efecto consecuente, que cuando desaparecen las obligaciones: a) desaparecen los «obligados»; y b) se invisibilizan los titulares de los derechos, ya que nadie está en el otro polo, en el de la obligación. Si se produce la pérdida de la capacidad de los derechos de ser la base de la construcción social, lo que se pone en cuestión es el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar.

¿Se está produciendo entonces la ruptura del pacto social?

El problema es que la red de fenómenos constatados en este periodo de crisis no son ya una

interrupción provisional de un modelo, sino que se están manifestando como el preludio de algo de mucho más calado, como es el anuncio cada vez más explícito de que, por exigencia del ajuste fiscal, no hay otra opción que modificar el marco regulatorio.

No se trata solo de pérdida de derechos, sino de pérdida de las condiciones de acceso a los bienes necesarios para la satisfacción de necesidades básicas «basadas en los derechos». Por ello hay que insistir en que no es suficiente para definir las bases que se están poniendo a la arquitectura social el aumento del empobrecimiento de unos y el enriquecimiento de otros, ni siquiera la creciente desigualdad, etc. Incluso no es suficiente definir la privatización de lo público como ganancia de los ricos. Hay que desvelar que todo ello no es sino la forma de estructuración social resultante de la negación del derecho, de los derechos, como los elementos definitorios de la estructuración social que son, que deben ser, «los principios rectores del orden económico y social».

Se ha roto el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar. Es constatable que hoy no existe un concepto compartido (consenso) de lo que es el bien común. Y la pregunta clave es, y esto ¿por qué se ha producido? Fundamentalmente, ha sido debido a lo que se puede

RESUMEN



denominar la «secesión moral de los ricos», bajo el supuesto de que no deben nada a la sociedad, que cada uno tiene lo que cada uno se ha ganado; y esto está polarizando la sociedad a límites cada vez más extremos.

Lo que está, pues, en cuestión es la propia función redistribuidora del Estado. Y es este un tema que no se ha originado con la crisis y las medidas de austeridad para hacerla frente. Porque esto se ha venido gestando desde las reformas tributarias desarrolladas desde mediados de los años noventa hasta la crisis, que apostaron por la reducción de los tipos impositivos, lo que supuso una menor capacidad de redistribución, y que en la actual crisis se ha combinado con los recortes en los sistemas básicos del bienestar. De ahí que la reducción y adelgazamiento de las prestaciones del Estado acabe derivando en una «crisis de protección y seguridad», que reduce la capacidad colectiva de afrontar los riesgos individuales remitiendo su solución al propio individuo.

Pero también el aumento en términos absolutos de las personas en situación de pobreza y exclu-

sión social está convirtiendo en lugar de «competencia» el acceso a los mecanismos de seguridad del Estado de bienestar. «Nuevas pobreza» frente a «viejas pobreza». El escenario se complejiza.

Se ha roto el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar. Fundamentalmente, por lo que podríamos denominar la «secesión moral de los ricos»

Esto crea escenarios sociales en los que se están generando «espacios duales» de socialización, pues la pérdida de recursos de las personas, familias y grupos y de las propias redes familiares se combina con la pérdida de servicios públicos, de condiciones educativas y laborales. Y esto acaba fragilizando la propia red social, las redes asociativas y comunitarias, configurando una situación agresiva que predetermina una convivencia conflictiva.

3. Estamos transitando de un modelo de «integración precaria» a un modelo de «privatización del vivir social»

¿Estamos transitando entonces de una Europa de ciudadanos donde el pacto dependía de la política, a una Europa de mercaderes donde el acuerdo responde a lo que pueda o no contratar o comprar?

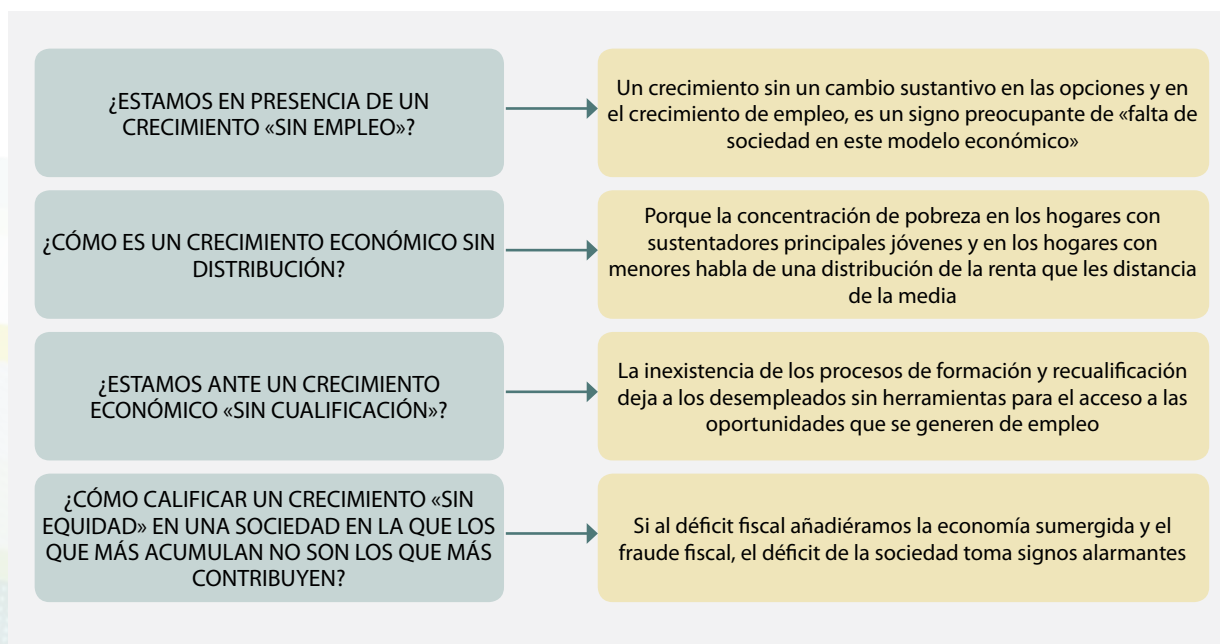
En la respuesta a esta pregunta no aparece en su horizonte un nuevo Keynes.

En nuestro caso, después de unas dosis adecuadas de austeridad, de demostrar que el pago de nuestras deudas a nuestros principales acreedores es nuestra prioridad, volvemos al discurso del crecimiento como salida a la crisis, como la respuesta unívoca a nuestras necesidades. Parte de la lógica del «más es igual a mejor», donde aquellos que no pueden participar de ese crecimiento se tornan conflictivos para el modelo; un conflicto ignorado pero latente.

Lo que está en juego es la paradoja de poder presenciar un «crecimiento sin sociedad». Cuatro cuestiones resumen las claves de esta paradoja.



GRÁFICO 1. La paradoja de un crecimiento económico sin sociedad



Fuente: Elaboración propia.

Estamos transformando nuestro modo de responder a las necesidades colectivas. Es un cambio que no está siendo radical. Viene formando parte de una agenda reformista que permite, de una forma progresiva, que la ciudadanía europea vaya asumiendo que el coste de la protección social debe ser sufragado de

una forma mixta, vía impuestos y contribuciones por un lado, y vía gasto directo en los hogares por otro. El problema es que parte de la ciudadanía europea y parte de los hogares (en el caso de los países del sur de Europa con mucha más claridad) no podrán satisfacer las necesidades que dependan de los ingresos

que cada uno disponga. Y en esta crisis, este ha sido el verdadero salto cualitativo.

La principal consecuencia es el creciente proceso de dualización social. Este proceso incluye, al menos, cuatro características:

- 1.º La reducción de la movilidad social.
- 2.º Desde un punto de vista más amplio, la idea de brecha, como aumento de una distancia o dificultad preexistente, comienza a trasladarse a diferentes ámbitos.
- 3.º La creciente pérdida de universalidad en los servicios básicos del bienestar social.
- 4.º Una mayor pluralidad en la producción del bienestar social. Y en esa diversificación es una probabilidad muy relevante que lleve aparejada una fragmentación en el acceso en términos de renta.

La principal consecuencia de esta crisis es el creciente proceso de dualización social

A esto se suma el que los ciudadanos cada vez traducimos más nuestras relaciones en términos económicos. Se pone el acento más en la lógica del tanto tienes tanto vales, donde los sistemas de capitalización individual para sufragar los riesgos sociales prevalecen.

RESUMEN



¿Se ha roto el consenso social que mantiene a las sociedades cohesionadas?

Lo que parece incontrovertible es que estamos en presencia de relaciones deslegitimadas, no solo por la pérdida de la capacidad de mantener la cohesión, la integración y la protección de mínimos básicos y necesarios, sino por la pérdida de confianza en que en esta sociedad haya vías, caminos, posibilidades.

La agenda reformista que se viene produciendo desde hace años está transformando, de forma simbólica, nuestro «contrato social» en un «contrato mercantil»

Hoy por hoy el proceso que se está imponiendo es el que, de forma simbólica, podríamos denominar de tránsito del contrato social al contrato mercantil al quedar reducido lo social al ámbito del intercambio individual, a la capacidad de competitividad,

negociación y acuerdo de cada individuo de sus condiciones de vida, actividad, empleo, protección, seguridad.

Proveníamos de un modelo social de «integración precaria» antes de la crisis en cuyo seno se producían tensiones por la necesidad de garantizar la cohesión social, la extensión de derechos, junto con cambios que producían efectos de precarización y de contención de la función protectora del Estado. Y estamos entrando en un modelo de «privatización del vivir social» acorde al proceso de cambio antropológico y que culmina en unas relaciones que cambian el sentido del bienestar, del asociacionismo y de la solidaridad.

Antropológica y socialmente, las relaciones de este modelo de desarrollo son relaciones vueltas al individuo que se define a sí mismo únicamente en la relación consigo mismo. Cualquier cultura que tenga como eje la «excentricidad», encontrar el sentido en el «otro», queda situada fuera de la legitimidad social que un modelo social estructurado

en torno al crecimiento como validador de lo social ha sentenciado cuasi como de derecho natural.

En su lógica, este modelo adquiere grandes dosis de legitimidad en su propuesta de privatización de servicios, incluyendo servicios sociales de interés general. Mediante la crisis, se está profundizando en la privatización de los propios sistemas universales del bienestar. Lo que sitúa lo social en la pura gestión competitiva económica y relega los criterios de acción pública, de primacía de los derechos sobre el presupuesto, además de menoscabar la acción de la iniciativa social, gratuita, sin fin de lucro, etc. Es lo que cierra el proyecto de modelo social.

No solo no se produce el cuestionamiento antropológico-social de un modelo que se encuentra en la base de la crisis, sino que se plantea que su continuidad es imprescindible «para salir de la crisis». Todo ello consolida una antropología «sin tocar», y una continuidad del proyecto que hizo crisis y generó la crisis. Al menos deberíamos tener claridad en que «no estamos autorizados a esta ceguera».



El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza...

La distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas

4. Las debilidades en relación a la desigualdad del modelo distributivo español, un modelo muy vulnerable desde hace muchos años, no han variado sustancialmente en el largo plazo

Aunque los datos comparados sobre distribución de la renta para periodos anteriores a los años ochenta son parciales y escasos, existe suficiente consenso para poder afirmar que a principios de los años setenta España era uno de los países industrializados donde la desigualdad era mayor. Cuatro décadas después, tal retrato no parece haberse modificado sustancialmente. España se encuentra tanto dentro del grupo de los países de la UE-28 donde más amplias son las diferencias de renta entre los hogares como en los primeros lugares del *ranking* en las clasificaciones que extienden la comparación internacional al marco más amplio de los países de la OCDE. No debe entenderse, sin embargo, que la desigualdad no ha disminuido en el largo plazo, pero sí que el esfuerzo realizado ha sido insuficiente para conseguir niveles de equidad cercanos a los de países

con los que se ha producido una mayor convergencia en otras dimensiones del desarrollo económico y social. Persisten, por tanto, algunas debilidades notables en el modelo distributivo español. En este capítulo se revisan algunas de las principales características de este modelo, además de profundizar en los determinantes de los altos niveles de desigualdad en la sociedad española.

Nuestro modelo de distribución de la renta no reduce sustancialmente la desigualdad en épocas de bonanza y, por el contrario, hace que aumente en periodos recesivos

Una primera conclusión es que si bien es innegable la progresividad del crecimiento de la renta en el largo plazo, tal proceso no fue uniforme en las distintas etapas estudiadas. Así, en los años setenta, se dio un proceso simultáneo de caída de las rentas en los extremos de la distribución de la renta, aunque dominado por la mejora de las rentas medio-bajas, apoyada en el desarrollo tardío de instrumentos básicos del Estado de bienestar.

En la década siguiente, se registró el proceso más intenso de reducción de la desigualdad de los últimos cuarenta años, animado por la mejora económica y el aumento del gasto social. La reducción de la desigualdad se detuvo en el primer tercio de los años noventa, en el que repuntó por la severidad de una breve pero intensa recesión. Los logros económicos de la fase de bonanza posterior y, sobre todo, el crecimiento de los niveles de empleo, no tuvieron un reflejo directo en los indicadores de desigualdad y de progresividad del crecimiento. En la crisis iniciada en 2007, la desigualdad aumentó a un ritmo sin parangón en las décadas anteriores, evaporándose en pocos años buena parte de las ganancias en términos de equidad que habían requerido varios años para su consolidación.

Este aumento de la desigualdad en la crisis no puede considerarse un proceso puramente cíclico. Tal como se argumenta en el capítulo, el modelo distributivo de las dos últimas décadas no parece haber cambiado sustancialmente, salvo en términos de la erosión sufrida por algunas políticas fundamentales para el bienestar de los hogares. Se trata de un modelo de alta vulnerabilidad de un segmento importante de la población española, con una acusada inestabilidad en las rentas de los hogares y una capacidad redistributiva limitada, que provoca que

RESUMEN



en épocas de bonanza no se reduzca sustancialmente la desigualdad y que, por el contrario, esta aumente en periodos recesivos.

5. El veloz crecimiento de la incidencia e intensidad de la pobreza monetaria cuestiona la protección social existente en España en comparación con su nivel de riqueza

En un mismo sentido, tal modelo distributivo produce altos niveles de pobreza en la sociedad española. Destaca la resistencia a la baja de la pobreza en el periodo de bonanza anterior a la crisis, a pesar del alto nivel de empleo creado, en claro contraste con lo que sucedió en los años ochenta, y su veloz crecimiento en la crisis, alcanzando máximos desconocidos desde hacía décadas, especialmente en las formas de pobreza más severa. La pobreza ha aumentado aunque el umbral que define esta situación se ha reducido considerablemente por la caída de la renta media. El veloz crecimiento de la incidencia y la intensidad de la pobreza cuestiona tanto el tipo de protección social con el que España se enfrentó a la crisis, muy por debajo de las posibilidades que ofrecía nuestro nivel de riqueza, como la viabilidad de que ambas realidades puedan reducirse solamente con mayores tasas de crecimiento económico. La experiencia de recesiones

anteriores muestra que sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo, lejos de ser transitorios, pueden convertirse en estructurales.

Las fluctuaciones en el tiempo de los indicadores de pobreza han estado acompañadas de algunos cambios en los perfiles de riesgo. La información disponible para las cuatro últimas décadas revela que los cambios más destacados en el largo plazo han sido:

Una clara juvenilización de la pobreza y su aumento en los hogares con niños.

Una progresiva mejora de las personas mayores.

Un riesgo mayor de los hogares monoparentales, que ya son uno de cada diez.

El incremento del riesgo de los titulados universitarios, aunque todavía muy por debajo de la media.

La ausencia, en general, de grandes cambios según la relación con la actividad, aunque con niveles altos de trabajadores pobres.

La ausencia, en general, de grandes cambios en el patrón territorial, aunque con cierta tendencia al alza en algunas comunidades de renta alta.

La experiencia de recesiones anteriores muestra que sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo pueden convertirse en estructurales y, además, no tener vuelta atrás en el corto plazo

Aunque no ha sido el único factor determinante, este cambio de patrón se ha visto afectado por la intensidad de la crisis económica. Esta ha afectado especialmente a los hogares con niños, mucho menos protegidos que en otros países europeos. El aumento registrado, además, en las desigualdades económicas en la infancia durante esta última etapa puede suponer una mayor desigualdad intergeneracional futura. La clara insuficiencia de la red pública de protección económica se ha reflejado también en las formas de pobreza ligadas al mercado de trabajo, como el rápido aumento de la pobreza en los parados, con tasas de cobertura decrecientes, y en los trabajadores de bajos salarios, para los que apenas hay instrumentos específicos de protección. En general, las redes de protección informal, como la estabilidad del hogar, han amortiguado algo los efectos de la crisis, aunque tampoco han podido evitar el gran aumento de la pobreza.



6. Aumento simultáneo de la privación material y de la baja renta

La crisis y algunas de las políticas desarrolladas para combatirla han producido también un empeoramiento drástico de las condiciones de vida de los hogares españoles. En consonancia con lo apuntado anteriormente, ya en la etapa de bonanza la mejora general en las condiciones de vida no pudo ocultar la persistencia de amplias zonas de vulnerabilidad, con dificultades cada vez mayores para hacer frente a los gastos asociados a la vivienda. En la crisis prácticamente han aumentado todos los indicadores de privación material, especialmente en los problemas de dificultad financiera. El índice sintético de privación material que se aplica en este informe muestra que en tan solo cinco años se pasó de un valor ligeramente superior al 15% a otro cercano al 25% de los hogares.

Especialmente preocupante es el aumento de las situaciones en las que se padecen simultáneamente problemas de privación material y de pobreza monetaria. El porcentaje de hogares afectados ha aumentado en la crisis casi un 50%, modificándose además en parte el patrón tradicional de pobreza consistente. Cabe destacar la reducción de esta doble situación en el caso de las personas mayores, que contrasta con el aumento de su incidencia en las familias con más niños y las monoparenta-

les. Los hogares con un extranjero ya acumulaban mayores desventajas antes de la crisis, pero esta ha hecho que la simultaneidad de desventajas se agrave, especialmente en el caso de los no comunitarios, con porcentajes que triplican la media nacional. Por otra parte, el desempleo y el empleo precario se han erigido como factores especiales de riesgo de pobreza consistente en la crisis, debido al rápido deterioro del mercado laboral. Parece claro, de nuevo, que las redes de protección, insuficientes ya antes de la crisis, se han visto claramente desbordadas para contener el rápido aumento de estas formas de privación material e insuficiencia de ingresos.

El porcentaje de hogares afectados simultáneamente por problemas de privación material y de pobreza monetaria ha aumentado en la crisis casi un 50%

7. La dinámica de los ingresos en los hogares ha trastocado la movilidad social

Una de las contribuciones más importantes de este capítulo es el análisis dinámico de los procesos citados. La crisis ha afectado también a la movilidad de ingresos, que ha sido históricamente menor en la parte alta que en el resto de la distribución. Tal

rasgo no se ha alterado sustancialmente con la crisis, concentrándose todavía más en los hogares con ingresos bajos y medios. En general, ha pesado más el cambio de posiciones en la distribución de la renta, en la zona media y baja, que los cambios de renta, que han sido negativos en términos reales para el conjunto de la sociedad.

La crisis ha invertido la movilidad ascendente. Mientras en la parte alta de la distribución de la renta no se ha notado apenas, la caída hacia niveles más bajos se ha dado, especialmente, en la parte baja de la distribución de hogares

La crisis ha invertido también algunos de los procesos positivos que, tímidamente, acompañaron a la etapa de bonanza. Mientras que antes de la crisis las transiciones hacia decilas de renta superiores pesaban más que la movilidad descendente, el cambio de ciclo económico ha dado lugar al proceso contrario. Esta caída hacia niveles más bajos se ha dado, especialmente, en la parte baja de la distribución. Algunas de las principales barreras para la movilidad proceden de las singulares características del mercado de trabajo. Los limitados niveles de movilidad ascendente afectan, en cual-



quier caso a todos los niveles de ingresos, aunque en mayor medida a las rentas medias y bajas. En contra de cierto estereotipo que asoció la caída del precio de los activos financieros al principio de la crisis a un hipotético mayor derrumbamiento de las rentas más altas, las estimaciones realizadas dejan pocas dudas de que de todos los grupos de ingresos es precisamente el de mayor renta el que menor probabilidad ha tenido en la crisis de caer en la escala de ingresos.

8. El análisis de la desigualdad y de la pobreza confirman la debilidad de nuestro modelo distributivo: alta desigualdad en las rentas primarias y capacidad de redistribución decreciente

El análisis tanto estático como dinámico de la desigualdad y la pobreza confirma, por tanto, la debilidad del modelo distributivo y el fuerte impacto de la crisis sobre ambas realidades. Las raíces de esa debilidad son varias, pero destacan, sobre todo, los altos niveles de desigualdad salarial en el contexto comparado y la limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones. En relación al primer aspecto, cabe destacar que la mayoría de los países de la OCDE experimentaron aumentos de la desigualdad salarial durante las décadas previas al inicio de la cri-

sis, siendo España una de las pocas excepciones. Mientras que en varios países el crecimiento de la proporción de trabajadores con niveles formativos superiores y la demanda de trabajo sesgada hacia las mayores cualificaciones hizo que aumentara la desigualdad, en España se registró una importante caída de los rendimientos salariales de la educación, provocada por un aumento de la oferta de titulados superior al de la demanda. Por otro lado, la exhaustiva revisión realizada muestra que la desigualdad salarial en España parece haberse contenido en las expansiones y aumentado sensiblemente en las recesiones.

Destacan como raíces de esa debilidad los altos niveles de desigualdad salarial, la limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y un modelo de prestaciones pequeño, excesivamente ligado a lo contributivo, poco protector en el tiempo y que no se adecúa a las necesidades de los hogares en función de sus características

Los factores que se han utilizado para explicar esas tendencias en España han sido diversos. Para explicar lo sucedido en los años ochenta y noventa, parecen pesar más, sobre todo, los cambios en los rendimientos educativos, en la negociación colec-

tiva, en la competencia exterior, en la composición de la población activa y en la influencia de las características de las empresas. Para la última década ha aumentado también la evidencia sobre el efecto de la dualidad en el mercado laboral entre trabajadores indefinidos y temporales, junto con el impacto de los flujos migratorios y los efectos de la burbuja en el sector de la construcción.

En casi todos los países, la crisis económica dio origen a caídas de los salarios reales medios, pero en muchos de ellos la desigualdad salarial no cambió sustancialmente durante la crisis. En España, sin embargo, la crisis está teniendo un efecto negativo sobre la distribución de los salarios, especialmente en la parte baja de la distribución. Tal tendencia se observa especialmente al desagregar por nacionalidad, aumentando el diferencial entre los trabajadores de nacionalidad española y los nacidos fuera de España, y por niveles de cualificación, con un empeoramiento especialmente intenso de los trabajadores manuales poco cualificados y entre los trabajadores no manuales de cualificación media. La crisis, por tanto, ha anulado en un breve tiempo las ganancias en términos de equidad en el reparto de las remuneraciones que tuvieron lugar en el periodo expansivo, más ligadas al efecto que tuvo la expansión de sectores muy cíclicos, como la construcción, que a grandes cambios en las formas de determinación de los salarios.

RESUMEN



El mantenimiento durante varias décadas de niveles de desigualdad muy altos en el contexto comparado en las rentas primarias y en la renta disponible de los hogares remite, inevitablemente, a la menor capacidad redistributiva del sistema español de impuestos y transferencias. Siendo abundante la evidencia empírica acerca del impacto sobre la desigualdad de las dos vertientes de la intervención pública, sobre todo los gastos sociales, destaca el mantenimiento de diferenciales importantes respecto a los países de nuestro entorno. Desde el lado de los impuestos, la tendencia común en muchos países ha sido la reducción de los tipos aplicados en los impuestos directos y una gradual concentración de la recaudación tributaria en los objetos imponibles más fáciles de controlar, como las rentas del trabajo asalariado o el consumo. Tal tendencia parece obviar el efecto redistributivo de la imposición directa progresiva y el regresivo de la imposición indirecta.

En el caso español destaca, sobre todo, que aunque el IRPF sigue teniendo un efecto igualador, este es modesto y tiende a disminuir con el tiempo. No es extraño, en este contexto, que España sea uno de los principales países de la Unión Europea donde menor es la capacidad redistributiva de los tributos. Para acercarse a la capacidad de otros países es necesario aumentar la progresividad y el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta. La apues-

ta por un mayor peso de la imposición indirecta, como reivindican algunos autores e instituciones, tendría, sin duda, consecuencias distributivas negativas. Es posible, en cualquier caso, mejorar la equidad del IRPF, rebajando el tratamiento privilegiado que concede a determinadas rentas e intensificando los esfuerzos en la lucha contra el fraude.

Desde la vertiente de las prestaciones monetarias, cabe recordar que la menor generosidad relativa y la presencia de lagunas importantes en la cobertura ofrecida son algunas de las razones de la presencia de indicadores de pobreza y desigualdad mayores que los de otros países. En el periodo reciente, sin embargo, han tenido lugar algunos cambios destacables, como cierta ampliación de la cobertura de algunas prestaciones entre 2005 y 2008 y la generalización de recortes desde 2010. Las pensiones contributivas siguen siendo el principal instrumento redistributivo, aunque en la crisis han ido perdiendo parte de esta capacidad. En general, las prestaciones solo han ganado peso en las rentas de los hogares en la crisis y no en las etapas previas, debido a la caída de las rentas primarias y no al aumento de sus cuantías. En casi todos los países lo que ha hecho que en el largo plazo se incremente el efecto redistributivo de las prestaciones monetarias es más el aumento de su peso en la renta de los hogares que el de su progresividad. En el contexto español parece, por tanto, poco

sostenible pretender mantener niveles de redistribución aceptables sin mejorar sustancialmente las cuantías y el volumen del sistema de prestaciones monetarias.

Algo similar puede decirse respecto al gasto en prestaciones en especie que, con un efecto redistributivo notable, ha sufrido importantes recortes en la crisis. Pese a la relevancia que tiene el poder contar con evidencia las cifras del reparto de gastos tan importantes como la sanidad y la educación, el conocimiento de su impacto redistributivo es limitado. Cobra especial interés, por tanto, el análisis realizado sobre el efecto de ambos gastos en la distribución de la renta, recogiendo por primera vez algunos de los efectos de la crisis. Algunos gastos sanitarios son especialmente progresivos, como el dedicado a la atención primaria. Destaca también cierta pérdida de progresividad del gasto farmacéutico, que antes de la introducción de los recortes era uno de los más progresivos. En general, aunque la redistribución resultante del gasto sanitario es mayor que la que había a mediados de los años noventa, es menor que la estimada para el momento anterior a la crisis.

También sigue siendo redistributivo el gasto en educación, aunque con algunos elementos de regresividad, como el gasto en colegios concertados y en educación superior. Aunque en la fecha del

RESUMEN



análisis realizado todavía no se podían apreciar los efectos de los recortes en el gasto educativo posteriores a 2010, se aprecia cierto aumento de la regresividad en algunas partidas, como el gasto en becas y ayudas. Las estimaciones realizadas muestran, en cualquier caso, que ambos gastos siguen siendo pilares importantes en la corrección de la desigualdad. No obstante, el mantenimiento en algunos casos de cierto componente regresivo y la reducción, sobre todo, de los niveles de gasto en el periodo más reciente alertan sobre una posible merma de la capacidad de los sistemas educativos y sanitarios para garantizar una mayor igualdad de oportunidades y contener la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.

9. La convergencia territorial entre comunidades autónomas se ha ralentizado

A todos los determinantes citados de la desigualdad se une la propia contribución de las diferencias de renta dentro y entre territorios. Por un lado, la descentralización gradual de determinadas funciones del sector público no ha sido neutral sobre los resultados distributivos. Por otro, los procesos de convergencia regional parecen haberse moderado en las últimas décadas. Los resultados obtenidos muestran una fuerte inercia en los determinantes de las diferencias regionales de renta, lo que dificulta considerablemente la citada convergencia.

La crisis, además, ha invertido la tendencia a la reducción de estas diferencias que se había registrado en la etapa expansiva.

Especialmente relevantes son los cambios que el aumento del desempleo y la caída de la renta han provocado en la desigualdad interna en cada región. Estos han producido algunas reordenaciones importantes en la clasificación de las regiones de

Las diferentes estructuras productivas, junto con las diferencias en las tasas de paro y los rasgos institucionales, determinarán una gran disparidad en términos de renta en los próximos años, además de una continuidad en el aumento de las diferencias en términos de desigualdad y bienestar social

acuerdo a la desigualdad, con una contribución creciente de la aportación de este componente intraterritorial a la desigualdad total en España. La crisis ha tenido efectos distintos en las diferentes regiones españolas y, previsiblemente, también serán diferentes las formas de salir de ella en cada territorio. Las diferentes estructuras productivas, junto con las diferencias en las tasas de paro, determinarán escenarios muy dispares en los próximos años. Y probablemente esta disparidad seguirá

provocando aumentos en las diferencias en términos de desigualdad y bienestar social.

10. El crecimiento económico no asegura la reducción de la pobreza. La pobreza puede ser un freno para el crecimiento económico

Todos estos resultados definen un conjunto de características fuertemente arraigadas en la estructura social española, que han perfilado un modelo distributivo en el que las posibilidades de reducción de la desigualdad son limitadas. Los altos niveles de desigualdad guardan relación con la debilidad de la estructura productiva, los problemas estructurales de creación de empleo estable, niveles muy altos de desigualdad en las rentas primarias, una capacidad redistributiva reducida en el contexto comparado y grandes diferencias territoriales. Como se ha enfatizado, tales rasgos impregnaban la estructura social antes del inicio de la crisis. El deterioro del empleo y de las rentas de los hogares

El crecimiento económico presenta limitaciones para reducir la desigualdad y pobreza por sí solo, pero ambas realidades se convierten en un límite para que el crecimiento pueda alcanzarse de forma sostenida y significativa

RESUMEN



—tanto por el efecto de la crisis como de algunas de las decisiones políticas adoptadas— han hecho que aumentaran drásticamente la desigualdad y la pobreza, pero sin que cambiara sustancialmente el modelo distributivo.

La persistencia de este modelo guarda una estrecha relación con la limitada interpretación que suele hacerse del bienestar social. Su recurrente y simplista asociación con el crecimiento económico obvia los claros límites de este para rebajar sustancialmente la desigualdad y la pobreza, a la vez que orilla los problemas que la extensión de ambas realidades supone para la mejora de la eficiencia. El estudio realizado de los cambios en el tiempo de las situaciones de mayor vulnerabilidad cuestiona el estereotipo convencional sobre la influencia del crecimiento de la renta sobre aquellas. Pero, igualmente, el predominio de las relaciones de complementariedad entre crecimiento y reducción de la desigualdad y la pobreza cuestiona también el otro estereotipo sobre la incompatibilidad entre crecimiento y equidad, debiendo sacrificar la segunda en beneficio del primero y que se encuentra detrás de los planteamientos básicos que suelen presidir las políticas de ajuste.

No puede deducirse, de ello, en cualquier caso, que exista una absoluta independencia entre crecimiento y equidad, al menos por dos razones, como son la existencia de un conjunto de variables explicativas de las situaciones de desigualdad y pobreza que influyen también sobre el crecimiento y las restricciones que generan ambos problemas cuando superan un determinado nivel, al limitar las posibilidades del crecimiento. Hay características socioeconómicas determinantes del modelo distributivo que son independientes del proceso

El crecimiento económico no resuelve la pobreza; las causas estructurales son los elementos definitorios (estructura productiva, educación...) y son los que deben variar

de crecimiento a corto y medio plazo, pero que afectan a los niveles de desigualdad y pobreza, y que, por tanto, continuarán influyendo sobre estos con independencia del ritmo de crecimiento de la economía, aunque pueden verse alteradas parcialmente como consecuencia de los cambios

que conducen y acompañan al crecimiento, de las características de este en cada momento, o de las políticas aplicadas.

Parece claro que el crecimiento económico presenta limitaciones para reducir la desigualdad y pobreza por sí solo, mientras que ambas realidades se convierten en un límite para que el crecimiento pueda alcanzarse de forma sostenida y significativa. La experiencia de recesiones anteriores nos muestra, de hecho, que el repunte de los indicadores de desigualdad y pobreza debido al aumento del desempleo y a la ralentización de la actividad, lejos de ser transitorios puede convertirse en estructural a pesar de posteriores recuperaciones de la economía. Dadas las debilidades observadas en el modelo distributivo, parece urgente que, frente a los planteamientos reduccionistas habituales, además de adoptar una perspectiva amplia afrontando simultáneamente las dificultades en la oferta y la demanda, se adopten tanto medidas que mejoren sustancialmente la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones como políticas económicas que sean inclusivas, y contribuyan a reducir significativamente la desigualdad y la pobreza.

El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social...

La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años

11. La fractura social se ensancha

En el informe anterior de la Fundación FOESSA tratábamos de dar cuenta de *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, basándonos en la comparación de las dos Encuestas sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA disponibles entonces (EINSFOESSA, 2007 y EINSFOESSA, 2009). Se señalaba en dicho informe la preocupación por la extensión de la vulnerabilidad y la precariedad social en España, y se alertaba del riesgo de que esta dinámica acabase erosionando la cohesión social. El espacio social de la exclusión comenzaba a crecer ya, pero no tanto en sus formas más severas.

2013, que ha quedado plenamente constatado el enorme deterioro que la cohesión social está experimentando en nuestro país durante los últimos 7 años, con un incremento notable de los procesos de exclusión social, que se hacen además más graves, y con una expansión significativa también de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social. El empeoramiento de la situación social en España se extiende a amplios sectores de la población. Ahora ya solo una de cada tres personas en España se encuentra libre de los 35 problemas que se han identificado en este análisis, 16,5 puntos menos que en 2007. Este núcleo central de la sociedad española que llamamos integración plena, es ya una estricta minoría. Por el contrario, todos los espacios, des-

El núcleo central de la sociedad española, que llamamos integración plena, es ya una estricta minoría. La población excluida en España representa ya el 25%: más de 11,7 millones de personas. Y lo que es más grave, de ellas, 5 millones se encuentran en exclusión severa

de la integración precaria o la exclusión moderada hasta la exclusión más severa han aumentado significativamente.

El Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) del conjunto de la población pasa del 1,03 en el año 2007 al 1,21 en 2009 y al 1,50 en 2013. Las grietas de la cohesión social son ahora más amplias en España: la fractura social se ha ensanchado un 45% en este periodo.

De la extensión de la precariedad social que trajo consigo, en un primer momento, la destrucción de empleo hemos pasado a la intensificación de los procesos de exclusión: la exclusión severa se ha incrementado en un 82,6% y afecta ya a 5 millones de personas en España. Esta evolución pone sobre la mesa un riesgo real de dualización de la sociedad española, lo que, sin duda, tendrá efectos en el propio modelo económico, en la vida política e institucional y, en suma, en el modelo de convivencia. Desde la perspectiva de las políticas sociales, una sociedad más fragmentada supone un contexto de mayor dificultad para la intervención social, en el que los itinerarios de incorporación son mucho más improbables, más complicados y más costosos.



12. No solo la economía de los hogares ha empeorado, el deterioro social se extiende a otros ámbitos como la vivienda y la salud, entre otros

Se planteaba en las conclusiones del informe anterior, hace cuatro años, la necesidad de preservar el capital humano y «rescatar a las personas». Esta estrategia no se puso en marcha seriamente. Hoy se nos muestra ya totalmente insuficiente: ahora es necesario *recuperar el capital humano que hemos destruido*. El deterioro en la situación económica y social de muchos hogares está afectando ya claramente a su propia salud, a la calidad de la vivienda y de su entorno. No solo es la economía de los hogares

Ya no es suficiente preservar sino que necesitamos la recuperación del capital humano que hemos destruido. De los 11.746.000 excluidos, el 77,1 % sufren exclusión del empleo, el 61,7 % exclusión de la vivienda y el 46% exclusión de la salud

res lo que ha empeorado (el empleo, o los ingresos); el deterioro social se extiende a otros ámbitos como la vivienda (el aumento de la privación como consecuencia de asumir los costes de vivienda) o la salud,

y, con todo ello, la empleabilidad, las potencialidades de las personas para salir adelante. La subutilización del capital humano durante la fase temprana de la crisis está derivando en su destrucción, lo que está teniendo una repercusión en el plano del desarrollo personal y progreso social y repercutirá también en el plano económico-productivo. Ese es el mayor capital social que se está destruyendo y que tendría que recuperarse en el futuro.

Sin entrar aquí en el debate económico de si estamos ya o no en una nueva fase expansiva del ciclo, lo que sí tenemos que constatar es que no hay síntomas de que la tendencia al empeoramiento se haya detenido en cuanto a los problemas sociales. No sabemos cuánto tiempo tardará el crecimiento económico en producir por sí mismo una mejora de la situación de los hogares más afectados por la crisis, que parten ahora de una posición de desventaja y cuya recuperación será más lenta (y si llegará a producirse ciertamente: dependerá entre otras cosas del modelo de crecimiento). Tampoco hay anunciadas medidas políticas, en ninguno de los niveles administrativos, de suficiente envergadura como para que tengan incidencia en los problemas sociales que hemos señalado aquí.

Pero además, incluso la recuperación del empleo, si llega, puede ser insuficiente. Hemos encontrado que cada vez menos el acceso al empleo garantiza la integración social: la tasa de exclusión social entre los trabajadores ha as-

cendido hasta el 15,1% y hasta los empleos de exclusión de la economía sumergida, que no están creciendo, son cada vez una alternativa más inaccesible para un volumen creciente de personas excluidas. A pesar de la utilidad social y de la funcionalidad económica del trabajo que realizan, las personas excluidas reciben una escasa compensación por su aportación al conjunto de la sociedad. El desempleo expande la exclusión social, pero la ocupación precaria también hace que aumente.

13. La crisis no nos ha afectado a todos por igual

En el esfuerzo por cuantificar la evolución de la exclusión social, hemos aportado una estimación de la incidencia que tiene tanto en los hogares como en los individuos. Plantear el análisis de la exclusión social en términos de hogares tiene sentido pues es una unidad de consumo, de redistribución interna de los recursos, de producción de solidaridades y apoyos, y también una unidad habitual para la provisión de las políticas sociales

Son las familias de mayor tamaño las que más afectadas se han visto. Familias excluidas en las que hay muchos niños y muchos jóvenes



y la intervención social sobre el terreno. Pero el hogar no es una unidad homogénea y el individuo sí lo es. Si en términos de hogares el aumento de la exclusión social es importante, lo es más en términos de personas, ya que son justamente las familias de mayor tamaño las que más afectadas se han visto, familias excluidas en las que hay muchos niños y muchos jóvenes.

Se multiplica de forma generalizada la vulnerabilidad del colectivo juvenil: jóvenes recién emancipados, jóvenes que viven en hogares excluidos, jóvenes desocupados que están fuera del sistema educativo. En cierto sentido, podemos hablar de una «generación hipotecada»

Insistimos en esta conclusión en la gravedad de la situación que se está generando en cuanto a la exclusión social de la infancia y en relación a la situación de los jóvenes, especialmente en los casos en los que están en hogares monoparentales donde la situación se agrava: su exclusión social se ha triplicado. En ambos casos estamos ante un grave riesgo de dilapidar un importante capital humano para las próximas décadas, contribuyendo a una cronificación generacional de las situaciones de

exclusión social en el futuro que actuaría como un mecanismo para su reproducción ampliada.

Pero, especialmente para los jóvenes, es importante considerar el impacto que tienen las privaciones y las tensiones que genera la exclusión social en un momento muy especial del ciclo vital: cuando se construyen los hogares y se tienen los hijos, cuando se asientan las carreras profesionales y se tejen las redes sociales. Sabemos que, para las personas que se incorporan al mercado de trabajo en un periodo de crisis, la huella generacional perdura por mucho tiempo y en ciertos casos, no llega a recuperarse nunca. Los niños que no se tuvieron ya no se tienen, las inversiones que no se hicieron (vivienda, equipamiento, formación, experiencias, contactos...) quedan pendientes, los proyectos vitales se transforman y a veces se rompen. Esta crisis, por su intensidad y su duración, deja una profunda huella generacional. Quizá sea excesivo el término mediático de una «generación perdida», pero sin adoptarlo, queremos insistir en la necesidad de construir un futuro para nuestros jóvenes, de evitar que prosiga esta sangría y de ofrecerles las oportunidades que en estos años no han tenido. Es especialmente necesario considerar que, tanto en la dimensión social como económica, la crisis proyectará su huella hacia el futuro: en cierto sentido podemos hablar de una «generación hipotecada». Y dado el proceso de estructuración social dualizado, sus efectos se dejarán notar con mayor virulencia en los cuerpos sociales más frágiles entre los que se encuentran los y las jóvenes de hoy.

La evidencia empírica muestra la importancia de la educación como mecanismo preventivo de los procesos de exclusión social y justamente es en la infancia y en la juventud cuando tiene sentido invertir preferentemente en educación y en formación: la situación de uno de cada tres jóvenes entre 16 y 34 años que ha dejado ya el sistema educativo y no tiene un empleo debería ser considerada prioritaria en este sentido.

En los años transcurridos desde la encuesta de 2007, se reducen las diferencias por sexo. La situación social ha empeorado para todo el mundo, tanto hombres como mujeres, pero comparativamente, ha impactado más en la población masculina. Entre 2007 y 2013, el porcentaje de hogares encabezados por una mujer crece 6,7 puntos porcentuales (desde el 26,5% hasta el 33,2%). Avanzamos la hipótesis de que este aumento está relacionado con una crisis económica que ha impactado con más fuerza en sectores masculinizados, convirtiendo así el sueldo de la mujer, antes secundario, en el sueldo principal del hogar. Esta sustitución, por otra parte, no consigue evitar un empeoramiento de las condiciones generales del hogar, ya que, como han señalado numerosos autores y autoras, sigue existiendo una brecha de género en el mercado laboral, que se concreta en salarios inferiores y mayor incidencia del empleo precario para las mujeres. La incidencia de la exclusión entre 2007 y 2013 aumenta para todos los hogares, pero aumenta de manera más significativa para los hogares encabezados por hombres



(donde se observa un incremento del 26,4%, frente al 17,3% de los hogares encabezados por mujeres).

La creciente asociación de los procesos de exclusión social con la diferencia étnica pone en el punto de mira un modelo de integración que había sido puesto como ejemplo en Europa

En cualquier caso, en la medida en la que la exclusión social se hace más intensa, las diferencias entre ambos tipos de hogares se van reduciendo y la proporción de hogares en exclusión severa es prácticamente la misma para los hogares encabezados por un varón y por una mujer. El hecho de que la situación empeore más intensamente para los hogares encabezados por hombres, sin embargo, no puede esconder que los hogares encabezados por mujeres enfrentan un riesgo de vivir procesos de exclusión considerablemente más elevado. La proporción de hogares en integración precaria era un 12,9% más elevada y la de hogares en exclusión moderada un 16,9% mayor. En el caso de la exclusión severa, sin embargo, no se evidencian diferencias significativas en función del sexo.

De la misma forma, la incidencia diferencial que los procesos de exclusión están teniendo en los distintos grupos étnicos ha puesto en el punto de mira el modelo de integración para las minorías

étnicas en nuestro país, un modelo que se había llegado a poner como ejemplo frente a otras realidades más penosas en Europa, tanto respecto a la población extranjera como a la propia comunidad gitana española. Ahora el modelo de integración de la población extranjera ha mostrado la vulnerabilidad del empleo precario y de baja cualificación sobre el que se asentaba y se ha tambaleado también al cuestionarse la universalidad de ciertas políticas públicas. En el caso de la comunidad gitana, además, se ha evidenciado la inviabilidad de una verdadera integración social al margen del sistema educativo y del mercado de trabajo normalizado. En suma, vemos cómo se van erosionando significativamente importantes logros del periodo precedente en este aspecto. La creciente asociación de los procesos de exclusión social con la diferencia étnica (tres de cada diez personas excluidas pertenecen a minorías étnicas, una más que en 2007) implica también una mayor dificultad para construir procesos de integración en el futuro.

14. La exclusión social en las comunidades autónomas no se distribuye de la misma forma que la producción y la distribución de la riqueza

El análisis territorial de la exclusión social nos muestra un mapa muy distinto de aquel que se deduce de la producción y la distribución de la riqueza: no

son siempre los territorios más ricos los que mayores niveles de integración social alcanzan y hay diferencias sustanciales en la incidencia de la exclusión social en territorios con niveles de riqueza similares. Este desajuste nos abre toda una agenda de investigación para conocer mejor las diferencias territoriales en el modelo de integración social y entender el papel que en cada caso ocupan los factores que lo explican: el desarrollo de ciertas políticas públicas o de otros factores estructurales, sean económicos, sociales o demográficos. Este análisis comparado debería ser de gran ayuda para orientar las decisiones en materia de política social y para hacer más efectiva la propia intervención social.

Hay diferencias sustanciales en la incidencia de la exclusión social en territorios con niveles de riqueza similar

15. La solidaridad familiar y las redes de ayuda resisten..., pero comienzan a debilitarse

Como elemento positivo, cabe resaltar también que no aparecen en este análisis indicios de que el capital social y relacional se esté viendo afectado todavía por el deterioro tan significativo que hemos visto en otros ámbitos como el económico, el de la salud o la vivienda.

RESUMEN

Estamos a tiempo para una reacción colectiva que invierta las tendencias hacia la fractura social en la medida que existe un marco solidario que aún se mantiene en la sociedad española

La sociedad en su conjunto, hasta cierto punto, ha reaccionado. Se han desarrollado los mecanismos de ayuda informal (ayuda mutua y multidireccional, preferentemente en el ámbito familiar, pero extendiéndose también a las redes de amistad y del vecindario). Las entidades sociales, a pesar de la notable reducción de las subvenciones públicas, han hecho un gran esfuerzo en captar nuevas donaciones y más voluntariado (la sociedad, que mantiene su confianza en estas instituciones, ha respondido razonablemente a la llamada) y han reorientado sus prioridades para dar cobertura a las demandas más básicas que les llegaban de los sectores más intensamente afectados por esta crisis social. La ciudadanía se ha movilizado también en la protesta y la denuncia social, en la calle, en los medios de comunicación, en el entorno inmediato. No se puede hablar de falta de sensibilidad o de despreocupación.

Esta constatación nos muestra un elemento de oportunidad: todavía se está a tiempo para una reacción

colectiva que invierta estas tendencias hacia la fractura social en un nuevo marco en el que la respuesta a la crisis se construya de una forma más solidaria.

Pero es necesario tener presente que en determinados sectores de la exclusión social hay personas sin estas redes, más aisladas socialmente o donde las personas cercanas no pueden ayudarles, lo que supone un factor añadido de vulnerabilidad. Además, en amplios sectores precarizados son manifiestos los síntomas de extenuación que presenta ya la institución familiar para compensar las nuevas necesidades, lo que hace prever que se va a debilitar la capacidad de protección de esta en el futuro. Ambos hechos, la falta de apoyos en unos casos y el agotamiento de los existentes en otros, ponen de manifiesto una vez más que las políticas públicas son insustituibles para preservar la cohesión social.

16. El efecto amortiguador de las políticas sociales en España se está erosionando, teniendo en cuenta, además, que dos tercios de la exclusión provienen de antes de la crisis

Y la cuestión esencial es que quienes no han estado a la altura de las circunstancias han sido justamente las políticas públicas, impermeables a la demanda ciudadana. Las medidas puestas en marcha han

sido insuficientes, ineficaces o inadecuadas. El sistema de garantía de rentas (especialmente las prestaciones por desempleo) en su lógica de estabilizador automático, ha reducido notablemente el impacto de la destrucción de empleo en el aumento de la pobreza y la exclusión social, especialmente en el corto plazo. También los pensionistas están aliviando, con su aportación al hogar, la situación de una parte (un tercio) de los hogares más afectados por desempleo. Pero las nuevas prestaciones (PRODI, PREPARA...) han seguido demasiado pegadas a la inercia de lo que ya se hacía: prestaciones semicontributivas que dejan fuera una parte notable de las personas necesitadas; que siguen siendo prestaciones de duración determinada que se quedan cortas en una crisis prolongada como esta; y que, además, tienen una cuantía fija y reducida, claramente insuficiente para hogares de varios miembros sin otros recursos. En otros ámbitos, las medidas adoptadas han sido poco eficaces, como la nueva legislación antidesahucios, que no ha conseguido impedir que

Es necesario priorizar la atención a los fenómenos de exclusión y pobreza severa en las políticas públicas de protección social: primero los que están peor, por dignidad y por sostenibilidad social

RESUMEN



38.961 familias perdieran su vivienda habitual en 2013, según el reciente informe sobre los procesos de ejecución hipotecaria del Banco de España. Y otras veces han ido claramente en contra de las necesidades sociales en educación y sanidad, donde los recortes, además, han tenido un impacto mayor en los grupos más vulnerables.

Es precisa una revisión del papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En esta línea, planteamos la necesidad de priorizar la atención a los fenómenos de exclusión y la pobreza severa, básicamente por tres argumentos: en primer lugar, por «baremo», deben ir primero los que peor están; en segundo lugar por una cuestión de derechos humanos, ya que estas situaciones de pobreza

y exclusión social severa, más allá de la reducción de ciertas comodidades, implican un atentado directo a la dignidad de las personas; y, finalmente, por un criterio de interés colectivo general ya que la expansión de estas situaciones puede poner en cuestión la convivencia y la seguridad del conjunto de la sociedad; en suma, la sostenibilidad social.

En este sentido, deberían ser atendidas las propuestas para reformar profundamente y ampliar la cobertura del sistema de garantía de ingresos mínimos, que diversas entidades están realizando (Cáritas, CC.OO., la Red de Lucha contra la Pobreza, Círculo Cívico de Opinión...). Sobre esta base, tendrán que reforzarse las políticas activas, aportando a las personas más excluidas oportunidades vita-

les, de ocupación y empleo. Para ello, es precisa la implicación del sistema educativo, de los servicios de empleo, incluida la formación ocupacional, y de los servicios sociales. El ámbito de la vivienda y de la salud deberían ser también muy seriamente considerados dentro de un plan real, que no virtual, de lucha contra la exclusión. Las investigaciones realizadas nos cuentan también la importancia de las pequeñas ayudas puntuales, que resuelven necesidades inmediatas en los sectores más desfavorecidos. Esto es algo que permite la participación de múltiples agentes en esta estrategia colectiva de recuperar lo que hemos perdido y es algo que nos recuerda que construir una sociedad cohesionada es cosa de todos.



El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Y no parece que la reducción de esas diferencias vaya a venir solo por la vía del empleo...

Trabajo y cualificación

17. Nuestra economía participa de la tendencia general de las economías desarrolladas observada en las últimas décadas, de una demanda creciente de mano de obra más cualificada, aunque con matices

La evolución de la demanda de mano de obra generada por la economía española pone en evidencia que participa de la tendencia general en las economías desarrolladas de una mayor necesidad de mano de obra más cualificada. Compartiendo algunas de las causas que generan esta mayor necesidad de cualificación con estos países, como el cambio tecnológico y el proceso de globalización, el caso español presenta ciertas peculiaridades que han ayudado a este incremento general de la ocupación de trabajadores más cualificados.

Algunos de estos «hechos diferenciales», como la reducción de la ocupación agraria y el desarrollo del aparato administrativo, parece que ya no van a poder ejercer una gran influencia sobre los niveles de empleo en la medida en que se trata de procesos consolidados. Más difícil parece pronosti-

car cómo van a evolucionar los procesos de ajuste en la industria española e incluso en los sectores vinculados con el Estado de bienestar. Ambos procesos son relevantes, puesto que la economía española ha sufrido un adelgazamiento del peso del sector industrial de gran magnitud en las últimas décadas y es difícil contemplar que vaya a poder seguir creando muchos nuevos puestos de trabajo en educación y sanidad, sectores en los que España todavía se encuentra en niveles inferiores a los del resto de los países de la Unión Europea.

Este proceso de crecimiento relativo de las ocupaciones más cualificadas está provocando que la estructura ocupacional española se asemeje paulatinamente a las de los países más desarrollados, si bien no debe olvidarse que todavía se perciben claras diferencias.

El conjunto de los sectores manufactureros no parece capaz de crear directamente un número elevado de puestos de trabajo, aunque todavía puede desempeñar un papel clave como generador de trabajo en el sector servicios y como motor de desarrollo económico. En este sentido, su estructura ocupacional y la evolución que ha seguido en las últimas dos décadas parecen indicar que las empresas

manufactureras podrían llevar a cabo, de manera general, estrategias competitivas basadas en elevados niveles de investigación y desarrollo porque, aunque en este sector siguen teniendo un peso mayoritario los trabajadores manuales cualificados y no cualificados, estos pierden peso en las plantillas y los trabajadores asociados a niveles de cualificación elevados han ido incrementando paulatinamente su importancia (no solo durante la recesión, sino también en el periodo expansivo anterior).

España sigue manteniendo un peso en el empleo total inferior al europeo en las categorías que agrupan a las ocupaciones no manuales más cualificadas («técnicos de apoyo») y un peso mayor en categorías relacionadas con puestos manuales (tanto cualificados como no cualificados) y en ocupaciones de servicios de baja cualificación. La estructura sectorial solo explica en parte las diferencias con la media de la Unión Europea



Estas tendencias observadas en el sector manufacturero podrían verse complementadas por una tendencia en el subsector de «servicios a las empresas» a mostrar una dinámica muy fuerte de creación de empleo muy cualificado. Aunque es evidente que este subsector se ha mostrado muy dinámico y los niveles de empleo asociados a los trabajos más cualificados han aumentado sensiblemente (durante la expansión), se observa que los trabajadores no cualificados de los servicios representan una parte muy importante del empleo total del sector y que su peso en este total es creciente, resultado influido por el hecho de que la hostelería y el comercio tienen una estructura ocupacional sesgada hacia cualificaciones de tipo medio-bajas. En el resto de los subsectores de servicios (colectivos), las tendencias son claramente hacia estructuras ocupacionales en las que es mayor el número de trabajadores cualificados. De todos modos, resulta difícil saber dónde va a recaer la consolidación de este proceso, teniendo en cuenta el ajuste en el empleo que se ha producido en los últimos años en las ramas de educación, sanidad y administración pública. Si estas ramas mostrasen unas tendencias de crecimiento más dinámicas en el futuro, ello podría ayudar a reducir el diferencial existente con respecto a la media de los países de la Unión Europea.

18. En el conjunto de la Unión Europea se está produciendo un fenómeno de polarización del trabajo

¿Cuál es la situación de la economía española en comparación con la de los países (grandes) europeos en lo que se refiere a los resultados de su mercado de trabajo desde el punto de vista de la generación de empleo y en relación con las cualificaciones?

La situación diferencial en España es que nuestra economía se ha ido especializando durante décadas en actividades de servicios de bajo valor añadido y en actividades industriales donde predominan las labores fabriles frente a las profesionales y técnicas

A pesar de los aparentes cambios acaecidos en los últimos 20 años, podemos hacer nuestro el análisis realizado en Alonso *et al.* (1996) que se refería a la situación a mediados de los años noventa. Estos autores ponían de manifiesto dos aspectos. Por una parte, la economía española utilizaba menos trabajo que la media europea y existía una debilidad en la generación de empleo, debilidad que tenía que ver con los cambios en la estructura productiva y con la composición factorial diferente de los sectores españoles. Por otra parte, la estructura ocupacional y

de nivel de estudios del factor trabajo español era a principios de los años ochenta muy diferente a la media europea y, a pesar de los cambios que sucedieron durante los años ochenta y principios de los noventa, no se produjo un acercamiento significativo de España a la media de los países europeos. En cuanto al primer aspecto, se dio una lenta convergencia ocupacional, aunque algunos sectores seguían divergiendo sustancialmente. En cuanto al segundo aspecto, se progresó más rápidamente, pero la estructura productiva no fue capaz de integrar el mayor nivel de estudios de la población.

Estos resultados se pueden extender a lo que ha sucedido en los últimos 20 años. La razón de ello puede encontrarse en la posición que viene ocupando la economía española en la división internacional del trabajo desde hace décadas y en el modelo de desarrollo económico que se ha seguido en los últimos años, que no ha alterado significativamente dicha posición. Así, puede decirse que en España, como en los países de la Unión Europea, se está produciendo un fenómeno de polarización del empleo, que podría tener un efecto diferencial en el caso español debido a que su economía ha ido especializándose en actividades de servicios de bajo valor añadido y en actividades industriales en donde predominarían las labores fabriles frente a las profesionales y técnicas (más «montaje» que «investigación e innovación»).



En particular, la industria española estaría concentrada en lo que llamaríamos una «economía de montaje» y la especialización de las empresas sería en las fases del proceso en que simplemente se finaliza el producto para introducirlo en el mercado (en cambio, aquellas fases de investigación de nuevos productos o procesos, desarrollo de prototipos, etc., quedarían fuera, en términos generales, de su esfera de actuación). En este sentido, debe tenerse en cuenta que un porcentaje importante de los trabajadores manuales (en puestos con contenido rutinario) realiza sus actividades en el sector industrial que, cabe recalcar, es un sector ampliamente expuesto a la competencia internacional. Esta especialización marca el tipo de cualificaciones que genera la estructura productiva española y que se refleja en una estructura ocupacional que desde hace décadas presenta un peso menor de los puestos con contenido abstracto y un peso mayor de los puestos con contenido rutinario y de servicios.

En España, el fenómeno de la sobrecualificación de los trabajadores o el de los infrarrequerimientos de los puestos de trabajo, no es tanto un problema transitorio como de carácter más permanente en las carreras laborales de las personas

En cuanto a los niveles de capital humano de la población en edad de trabajar, España todavía tiene claros déficits respecto a los países de nuestro entorno que, aunque en menor medida, también se pueden observar entre la población joven. En este grupo poblacional se observa cierta tendencia a la polarización entre muy cualificados y poco cualificados. Asimismo, también cabe destacar las dificultades de integración en el mercado de trabajo de los más cualificados (el fenómeno de la sobrecualificación se encuentra muy extendido, más que en la media de los países europeos). Estas dificultades se van reduciendo con la edad, lo que parece indicar que estamos ante un problema de transición, aunque el hecho de que la incidencia de la sobrecualificación sea tan elevada en términos transversales (en un momento dado) indica que hay un cierto componente «permanente» (no transitorio) en dicho fenómeno. En cualquier caso, la larga transición comporta en sí misma un elevado despilfarro de recursos. Además, si la transición se resuelve en base a que los más cualificados vayan reduciendo sus expectativas y acaben aceptando empleos con menores requerimientos, ello dará lugar a procesos de frustración profesional y de falta de motivación, que en definitiva será otra manera de malgastar recursos públicos y privados.

En todo caso, el sistema educativo parece ir por delante de las necesidades de formación que plantea el sistema productivo (sobrecualificación de los trabajadores frente a infrarrequerimientos de los puestos de

trabajo, «dos caras de la misma moneda»). En efecto, parece que en las dos últimas décadas el aumento de los niveles de formación de la población ocupada ha superado las necesidades que cabría haber previsto y, de proseguir las tendencias actuales del sistema educativo, lo que parece probable, no parece que vayan a surgir graves carencias educativas en los próximos años, al menos de forma general. Subsistirá el problema de la falta de personas con cualificaciones intermedias, problema histórico que las sucesivas reformas educativas han intentado abordar sin grandes éxitos. No obstante, la persistente y creciente sobrecualificación también llama a la necesidad de intentar extender a los niveles no universitarios capacidades clave relacionadas con el cambio técnico (la solución de problemas con procedimientos no rutinarios y la transmisión de información de modo efectivo), ámbitos en los que España suele obtener peores resultados en los estudios PISA en comparación con otros países y que muestran una falta de adaptación preocupante de nuestro sistema educativo a pesar de las reformas realizadas.

19. En la recesión se ha producido una crisis del empleo caracterizada por un bloqueo de entrada en el mercado de trabajo cuyos efectos podrán sentirse durante muchos años

El punto de partida consiste en entender que lo que en realidad caracteriza la intensidad de una



crisis es la caída de los flujos de entrada al empleo; es decir, cuánto caen las contrataciones y por cuánto tiempo las contrataciones permanecen en niveles relativamente bajos. Lo que muestran los datos es que la intensidad de la crisis en España se ha reflejado en una caída de los flujos de entrada en y de salida del empleo.

Para las cohortes de hombres más jóvenes la pérdida de empleo es tal que no llegan a alcanzar las tasas de empleo de generaciones previas a sus mismas edades. En las mujeres se ha notado menos la reducción de las tasas de empleo pero ha supuesto un freno a su incremento en el tiempo

Esto significa que aquellos que por primera vez entran en el mercado de trabajo durante los años de crisis tienen grandes dificultades para encontrar un empleo y aquellos que lo pierden tienen también graves problemas para ser contratados de nuevo. Para los primeros, que son los jóvenes, la caída de las contrataciones suele paliarse con prolongaciones de los estudios, algo que se vuelve cada vez menos práctico conforme se prolonga una recesión. Para

los segundos, la caída de las contrataciones significa que sus duraciones en el desempleo se prolongan, aumentando no solo el volumen de paro, sino también la proporción de parados de larga duración.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que aquellos trabajadores con productividad más baja (los menos cualificados) van a verse también más afectados por la crisis. Al terminar una expansión, son los primeros trabajadores de los que una empresa prescinde. Por tanto, quedan «en el margen» de ser contratados en el momento en el que la contratación comienza a caer. Así, los trabajadores de baja cualificación (que pertenecen a generaciones menos jóvenes) van a tender a sufrir más y por más tiempo los problemas de desempleo asociados a la recesión.

Pero, además, algunas características del mercado de trabajo español exacerban estos procesos generales, como la gran extensión de la temporalidad y la inmigración extranjera. Por un lado, la extensión de la temporalidad facilita el ajuste de las empresas a los vaivenes del ciclo económico, permitiendo que muchos trabajadores queden sin empleo y a la búsqueda de una nueva contratación. Por otro lado, la inmigración genera una especie de «margen adicional» en el mercado de trabajo, dando lugar a una movilidad mucho mayor que la de los trabajadores nativos. Además son uno de los más afectados por una fuerte caída de la contratación, a lo cual se añade, cuando son irregulares, su mayor participación

en la economía sumergida, así como la ausencia de otros mecanismos de integración que les proteja.

La relevancia del análisis generacional del mercado de trabajo tiene mucho que ver con entender esa situación de «bloqueo» en la entrada al mercado de trabajo. Los resultados del análisis empírico por generaciones a lo largo del tiempo muestran que, en cuanto al colectivo de los españoles nacidos en España, la crisis económica supone una reducción de unos 15 puntos porcentuales en la tasa de empleo de los hombres nacidos en 1961-1965.

Para las cohortes de varones más jóvenes, la pérdida de empleo es menor, pero se observa (especialmente en los nacidos en los ochenta y los noventa) que no llegan a alcanzar las tasas de empleo máximas de las generaciones previas a sus mismas edades.

El análisis más detallado de la trayectoria laboral de algunas cohortes (las nacidas en 1976-1980 y en 1981-1985) muestra que el contrato temporal es la vía de entrada al mercado de trabajo. Para esas mismas cohortes, a partir de los 24-28 años comienza una transición al empleo indefinido. No obstante, la crisis ha contribuido a la destrucción de empleo temporal a la vez que ralentizaba el tránsito a la contratación indefinida y aumentaba el desempleo y muy ligeramente la inactividad. En estas cohortes, los efectos descritos de la crisis sobre la integración laboral son similares para hombres y para mujeres.

RESUMEN



El efecto de la crisis sobre el empleo de las mujeres no se ha notado tanto como en el caso de los varones en cuanto a la reducción de las tasas de empleo pero ha supuesto un freno considerable a su incremento en el tiempo.

Parece bastante claro que la dilatación del proceso de integración laboral generada por la temporalidad ha incrementado la vulnerabilidad de los jóvenes ante una crisis tan intensa y prolongada como la actual. Pero no solo la de ellos, sino también la de todos los demás trabajadores que están «en el margen de ser contratados», como los trabajadores con menos formación, los cuales experimentan descensos en sus tasas de empleo incluso en las generaciones que en la actualidad están por debajo de los 50 años de edad. Estos trabajadores van a sufrir previsiblemente periodos mucho más largos de desempleo y muchos de ellos proceden de un sector (la construcción) que ya no va a generar tantas contrataciones como generó en la época de la burbuja inmobiliaria. Para estos parecería más ade-

Existe una «generación expulsada» de trabajadores para los que ha mermado en gran medida el tipo de puesto que desempeñaban y cuya cualificación (si hubieran acumulado alguna a lo largo del tiempo) es escasamente aplicable en otros sectores

cuado el apelativo de «generación expulsada» porque realmente han perdido su sector e incluso la cualificación que hubieran podido acumular desempeñando ocupaciones propias del mismo y que seguramente son útiles en muy pocos otros sectores. Resulta muy difícil imaginar que puedan volver al empleo a corto plazo cuando se recupere la contratación.

20. No hay grandes cambios en la tasa de empleo de bajos salarios (ronda entre el 15% y el 20% de la población asalariada antes y durante la crisis)

Este modelo productivo contribuye a explicar la dimensión del fenómeno del empleo de bajos salarios: gran parte de los puestos de trabajo que se crean (y se destruyen después con rapidez) son de baja calidad y ciertos sectores de gran peso en el empleo acusan un problema de productividad, fuerte competencia vía precios y un comportamiento cíclico que alimenta una suerte de bulimia en el mercado de trabajo.

En el caso de los países europeos, la incidencia del empleo de bajos salarios aumentó para unos y disminuyó para otros entre 2006 y 2010, sin encontrarse un patrón claro. En España con un margen entre el 15% y el 20%, se mantuvo relativamente estable durante el periodo expansivo y luego tendió a crecer en la recesión, aunque este aumento parece que se concentró

en los primeros años de la crisis. Por tanto, no se ha advertido un agravamiento del problema tan intenso como en principio cabría haber esperado en un con-

Esta estabilidad se debe a la evolución de los flujos de creación y destrucción de empleo de baja calidad. En tiempos de crisis la importante destrucción de empleo de bajos salarios explica que los indicadores de incidencia no se hayan disparado, como cabría, sin embargo, esperar

texto de crisis económica, resultando esta evolución en cierto modo paradójica al no corresponderse con la imagen social del deterioro del mercado de trabajo y de la reducción de salarios sufrida por la economía española desde 2008. La explicación podría ser la siguiente: la incidencia del empleo de bajos salarios depende de la distribución salarial y esta responde tanto de la evolución efectiva de los salarios, «efecto salario medio», como de la composición del empleo, «efecto composición». Ambos efectos durante la etapa expansiva se anularon mutuamente y durante la recesiva ha predominado el primero, ante la caída de los salarios reales, minimizado por el segundo, con la destrucción de los puestos de trabajo más vulnerables que son los que se encuentran en la escala inferior de la distribución salarial.



El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Y no parece que la reducción de esas diferencias vaya a venir solo por la vía del empleo, lo que abre un amplio abanico de interrogantes sobre la capacidad de los Estados de bienestar social para responder al nuevo modelo social...

Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea

21. Las políticas de inclusión social de la Unión Europea han demostrado su debilidad estructural y su subordinación a las políticas de austeridad. Su eficacia ha sido limitada y abren un campo de incertidumbre sobre su futuro

El régimen de bienestar español tiene su propia historia institucional y social, pero no es menos cierto que desde 1986 la entrada en la UE no solo determina nuestras políticas económicas y monetarias (sobre todo después de la entrada en el Euro en 2000), sino que también condiciona nuestras políticas sociales, tanto en su concepción como en su diseño. Y entre estas políticas están las de inclusión social que se ponen en marcha a partir de la Estrategia Lisboa 2000.

Del análisis de este marco condicionante y de la gestión de la crisis por la UE se han llegado a las siguientes conclusiones. La crisis económica y financiera desencadenada en la Unión Europea no ha sido un acicate, ni una buena oportunidad para profundizar en el compromiso hacia los objetivos del Tratado de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ni ha servido para desarrollar políticas dirigidas a crear unas sociedades armoniosas, cohesivas e inclusivas que respeten los derechos fundamentales, en unas economías de mercado socialmente sanas, como se dice en el Tratado.

Esa debilidad es uno de los resultados de la tensión entre el Parlamento Europeo y la troika. De las tensiones entre el modelo social europeo y el tipo de neoliberalismo a desarrollar. La crisis del euro es también, y sobre todo, una crisis de los valores europeos

El Parlamento Europeo señala que las políticas de austeridad, con sus recortes en servicios sociales y bienestar, así como su impacto deflacionario en la economía, son incompatibles con la consecución del objetivo de

reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020, así como con otros objetivos de la UE como la inclusión social, la igualdad, la eliminación de la pobreza y la cohesión territorial. Ha fracasado la estrategia de reforzar el modelo europeo y el que la Unión tome en sus manos su futuro, que es lo que pretendía la Estrategia Europa 2020, adoptada en respuesta a la crisis.

Por ello, se puede afirmar que la crisis ha imprimido un retroceso en el proceso de europeización y un deterioro de aquellas políticas económicas, sociales y de empleo de la UE, que habían contribuido a mejorar las condiciones laborales, la salud, la seguridad, promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión social. Estas políticas han ido acompañadas de un estilo de decisión que cuestiona la naturaleza de la esencia comunitaria en favor de intervenciones que orillan las opiniones y

Las políticas de austeridad, con sus recortes en servicios sociales y bienestar, así como su impacto deflacionario en la economía, son incompatibles con la consecución del objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europea 2020

RESUMEN



decisiones de órganos como el Parlamento Europeo y órganos de consulta social y laboral de gran importancia (p. ej., el Comité Económico y Social Europeo, CESE). Así, la crisis del euro es también y, sobre todo, una crisis de los valores europeos.

Se han cumplido los pronósticos del CESE en el sentido de que ha tenido lugar un *aumento de la injusticia y de las desigualdades y se reducen los espacios de libertad*. Por otra parte, se han contrastado la eficacia de las políticas europeas y nacionales de lucha contra la exclusión social y la pobreza. El avance institucional, convergencia y visibilidad de las políticas y programas de inclusión ha sido importante para fortalecer la conciencia social sobre la pobreza y para avanzar en la idea y práctica de sociedades cohesionadas, pero, por otra parte, la crisis actual ha puesto de manifiesto la debilidad estructural de dichas políticas (como las de inclusión activa, lucha contra la pobreza infantil y garantía de mínimos), que no solo han demostrado su debilidad, sino también su subordinación a las políticas de austeridad, con lo cual su eficacia ha sido limitada y abren un campo de incertidumbre sobre su futuro en los años posteriores a la salida de la crisis.

22. La reforma del Estado de bienestar español vive de la tensión del paso de un modelo bismarckiano a uno socialdemócrata, y de este a uno neoliberal

La singularidad del caso español reside en la debilidad estructural del modelo económico adoptado a

El periodo 2000-2013, para el conjunto del Estado de bienestar español, puede definirse como una combinación de contención del gasto social (sobre todo, entre 2000 y 2004) y reestructuración institucional (la denominada por los expertos como recalibración o reequilibrio entre políticas y funciones de gasto social entre 2005 y 2010) que han abocado finalmente a la regresión iniciada en mayo de 2010 y, sobre todo, profundizada desde diciembre de 2011 hasta la actualidad, sin soporte en el diálogo social

partir, sobre todo, de la entrada en la unión monetaria y el euro, de un mercado de trabajo fuertemente segmentado y con tendencias internas de polarización en cuanto a salarios y condiciones de trabajo y, finalmente, un modelo de Estado de bienestar de amplia cobertura en servicios y prestaciones, pero de baja intensidad protectora; es decir, con una limitada capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad.

Esta naturaleza del modelo español ha supuesto que las políticas de ajuste para hacer frente a la gran depresión tengan como prioridad la reducción de la deuda a costa de las prestaciones sociales así como una mayor precariedad del mercado de trabajo que fragiliza aún más la estructura social, a la vez que profundiza la dependencia de España respecto del núcleo económico-financiero dominante en la UE. Esta realidad, es decir, la posición subordinada del modelo de crecimiento español al núcleo central de la UE, un mercado de trabajo segmentado y un Estado de bienestar de limitada efectividad en la reducción de las tasas de pobreza y, por otra parte, la convergencia cognitiva e institucional europea, hacen de las políticas sociales un espacio de desarrollo institucional ambivalente a la vez que conflictivo en la medida en



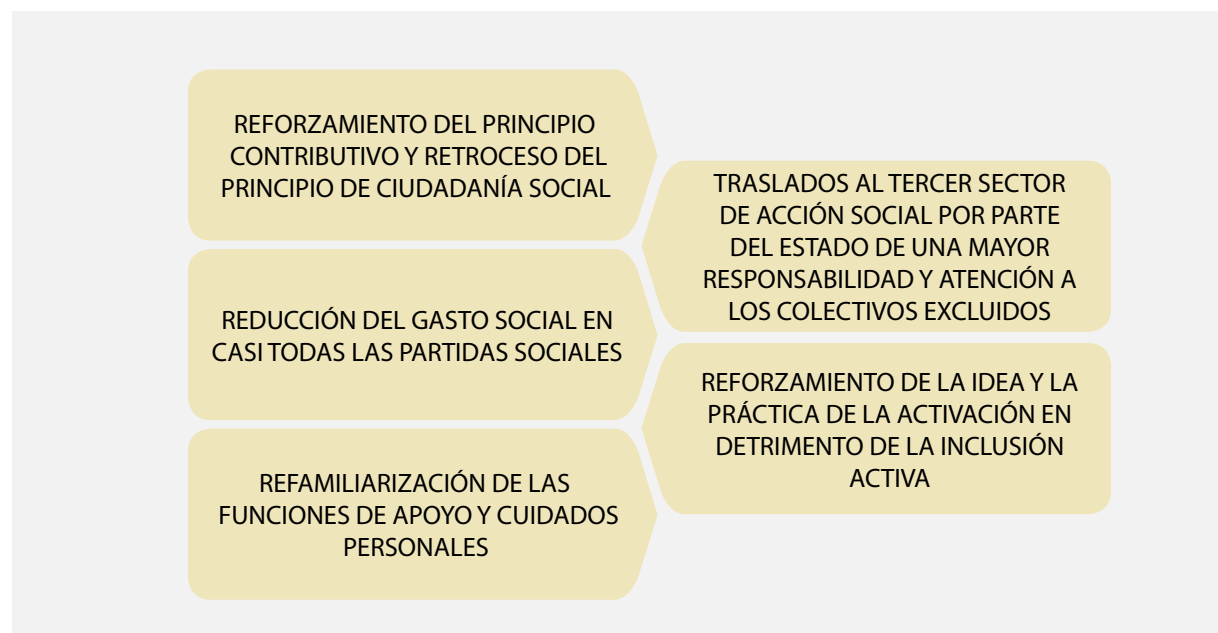
que las políticas sociales tienen que dar respuesta a demandas contradictorias en el seno del Estado de bienestar (entre clases sociales y grupos de interés muy variados así como entre diferentes niveles de gobierno) y ajustarse al marco imperativo europeo dominante de las políticas económicas y financieras respecto de las políticas sociales.

Las políticas de consolidación fiscal y de devaluación interna aplicadas desde mediados de 2010 han puesto de manifiesto la debilidad endémica de las dos columnas vertebrales del Estado de bienestar: el mercado de trabajo y el propio sistema de protección social que durante los años de bonanza no mejoraron ni la estabilidad laboral ni la intensidad protectora.

23. Las reformas en el sistema de bienestar social en España han supuesto una regresión en las políticas sociales

Las políticas sociales aplicadas desde finales de 2011, con un primer avance entre mayo de 2010 y 2011 en forma de ajuste de gasto social, y consolidadas desde finales de diciembre de 2011 con el nuevo cambio de Gobierno y, sobre todo, a partir de julio de 2012 (Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) hasta la actualidad, suponen la subordinación del Estado de bienestar a las exigencias de la troika en forma de «reformas» justificadas para hacerlo sostenible financieramente en el futuro.

GRÁFICO 2. Rasgos básicos del «retrenchment» en las políticas sociales



Fuente: Elaboración propia.

En la práctica tales reformas suponen una regresión (*retrenchment*) en las políticas sociales.

La agrupación de las políticas sociales entre aquellas que reciben más apoyo es clara: la opción de recorte en las políticas sociales es rechazada por una gran mayoría de los ciudadanos, la posición favorable al recorte en enseñanza, pensiones y sanidad es infe-

rrior al 5% y ligeramente superior en protección del desempleo (6,3%) y ayudas a la dependencia (8,3%). Destacamos, a continuación, algunos de los impactos en las diversas políticas sociales.

La crisis ha tenido un impacto específico sobre las personas mayores en España. A pesar de ser históricamente uno de los colectivos sociales con ingresos

RESUMEN



más bajos y mayor vulnerabilidad económica, en estos momentos la posesión de tres recursos cruciales —pensión, vivienda e inserción en las redes familiares—, se convierten en sus fuentes básicas de seguridad. La movilización de dichos recursos en el actual contexto de depresión económica se traduce en capacidad para proporcionar apoyo económico a familiares que han perdido el empleo o ingresos, la disponibilidad para acoger a miembros de la familia en su propia vivienda o la capacidad para cuidar a nietos, entre otros, frente a la creciente dificultad de hijos e hijas de conciliar vida laboral y cuidado así como frente a la pérdida de apoyo público para tal objetivo.

El apoyo de los mayores al resto de su familia se ha convertido en fuente de seguridad, por la pensión, la vivienda en propiedad y la conservación de las relaciones familiares. Todo aquello que mine estos tres elementos pondrá en peligro una de las principales mallas de seguridad

No obstante, desde el año 2010 se han sucedido diversas reformas de las pensiones que han coincidido en reducir la capacidad adquisitiva y la seguridad de las personas una vez que abandonan el mercado laboral. Por ello, cabe preguntarse en qué dirección seguirán evolucionando, juntamente con el recorrido de otras prestaciones y programas sociales, a la hora de proporcionar no solo un envejecimiento

activo y autónomo, sino también lo que en estos momentos puede ya considerarse una de las principales mallas de seguridad en nuestro país ante los devastadores efectos de la crisis económica.

La reforma sanitaria está teniendo un impacto negativo tanto en la cobertura del sistema como en su configuración institucional, desplazando el gasto sanitario a los hogares y a las organizaciones sociales y penalizando especialmente a colectivos muy vulnerables como los inmigrantes indocumentados, enfermos crónicos o jóvenes mayores de 26 años desempleados. En la cobertura del sistema sanitario se excluyen a determinados colectivos de la población (inmigrantes indocumentados), introduciendo un mayor copago en medicamentos (incluido el hospitalario) para la población pensionista y la población activa. Medidas todas ellas que se han demostrado de dudosa eficacia en recaudación y demanda de servicios sanitarios. En cuanto a la configuración institucional, la atención sanitaria asistencial para las personas sin recursos, el aseguramiento privado y la atención informal vía ONG van ganando peso introduciendo en el sistema sanitario una polarización excluyente en función de la capacidad adquisitiva.

La reforma sanitaria está desplazando el gasto sanitario a los hogares y a las organizaciones sociales y penalizando a colectivos muy vulnerables

En el ámbito de la educación, las reformas de racionalización del gasto y de ordenación del sistema educativo también están teniendo consecuencias en la equidad del sistema. En primer lugar porque, mientras la LOMCE tiende a recentralizar competencias educativas, imponiendo un currículo básico o evaluaciones comunes a las CC. AA, el RDL 14/2012 permite «descentralizar» algunos recortes en materias como el ratio de alumnos por clase, la oferta de bachillerato o las tasas universitarias a los cuales pueden o no acogerse las CC. AA. Las diferencias en los resultados académicos entre las CC. AA responden en más de un 85% de los casos a sus diferencias socioeconómicas (OECD, 2013a). En segundo lugar, porque la proliferación de medidas de privatización endógena y exógena como la libertad de elección y la autonomía de centros educativos o el impulso de la concertación, cuando se desarrollan en un contexto de crisis como el actual, pueden tener un impacto no deseado sobre la igualdad de oportunidades de las clases sociales más desfavorecidas. Para minimizar su impacto, cabe modular la libertad de elección de centros introduciendo cláusulas de integración y medidas de control en los criterios de selección, especialmente en los

Mientras no se solucionen las causas de abandono escolar vinculadas a factores socioeconómicos, la inequidad estará presente en los resultados de las evaluaciones finales que desarrolla la LOMCE

RESUMEN



centros concertados, para evitar que se reproduzcan tanto la polarización social como las diferencias socioeconómicas. En la medida en la que los factores socioeconómicos de las familias tienen un peso sustantivo (que no determinante) en el abandono escolar y en los resultados académicos, mientras no se incida previamente en ellos no se conseguirá que las familias más desfavorecidas lleguen en igualdad de condiciones a las evaluaciones finales o «reválidas» que impone la LOMCE.

Los servicios sociales públicos han tenido un desarrollo importante por medio de la aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (LAPAD), así como por el desarrollo de una última generación de leyes de servicios sociales autonómicos que garantizan una serie de prestaciones con carácter universal.

Las reducciones de la oferta, tanto en la gestión como en las leyes de Servicios Sociales y la desigualdad de la acción del sector público en las diferentes comunidades autónomas, son una muestra más de la debilidad del sistema de protección social

Pero la crisis, a partir de 2010, ha supuesto reducciones de la oferta, no solo en el nivel de la gestión, sino también en algunas leyes de servicios sociales.

Parece que los cambios de las mayorías políticas en algunas CC. AA. derivados de las últimas elecciones facilitaron la adopción de tales medidas restrictivas, pero también se produjeron en algún caso antes de las mismas. Los servicios sociales públicos siguen adoleciendo de fallos en algunas de sus prestaciones, particularmente de aquellas que sirven para apoyar la esfera de la familia. Especialmente relevante han sido las medidas de estabilidad presupuestaria incluidas en la Ley 20/2012 junto con las contenidas en las Leyes de los Presupuestos Generales del Estado (2012-2014) que han asestado un duro golpe a la protección social de la LAPAD. Los recortes presupuestarios inciden en que nuestro nivel de protección (0,7%/PIB) sea uno de los más bajos de la UE. El objetivo de alcanzar un nivel de protección del 1% del PIB, en el 2015, tal como estaba previsto en la LAPAD, queda muy lejos de conseguirse con dichas medidas. Tal como pone de manifiesto el Programa Nacional de Reformas (2013), el sector privado jugará un papel importante en la oferta de los servicios en el Sistema de Atención a la Dependencia. El cambio de modelo asistencial puede producir una dualización de los servicios y un cambio de enfoque en los objetivos asistenciales de la LAPAD promoviendo una privatización de los mismos.

Un último problema de los servicios sociales es el de las consecuencias no deseadas de la descentralización territorial de las competencias políticas, como es la desigualdad de la acción de los mismos en el sector público. Esta situación es pauta general

en nuestro actual Estado de las autonomías, si bien también puede darse en los Estados centralizados. Las diferencias de la oferta pública en centros y servicios entre las diferentes CC. AA. es una pauta general que nos muestra la muy limitada capacidad equilibradora de la Administración General del Estado en cumplimiento del principio constitucional de crear las condiciones de igualdad en todo el territorio del Estado. Relacionado con este aspecto, es importante señalar que la Ley 27/2013 de Régimen Local ha abierto un campo de incertidumbres en el desarrollo de los servicios sociales municipales, a la vez que supone un reto en la coordinación entre los niveles autonómico y municipal de los servicios sociales.

En relación a la protección de mínimos en España, sus características plantean la necesidad de una reforma sustancial. Su dispersión de prestaciones ubicadas en distintos sectores de la política social, orientadas a grupos específicos (discapacidad, pensiones o servicios sociales), basadas por tanto en lógicas protectoras heterogéneas; esquemas protectores en los que varían sus con-

La estructura de nuestro sistema de protección de mínimos es dispersa, basada en lógicas protectoras diferentes y trata de forma incoherente situaciones de necesidad similar



diciones de acceso (acceso a través de previa contribución a los seguros sociales, umbrales de valoración de necesidad, requisitos adicionales de discapacidad, edad o cargas familiares), características de la prestación (derecho, duración, intensidad, cuantía fija o diferencial, consideración de los miembros del hogar), así como las obligaciones y contraprestaciones asociadas a su percepción. El resultado es un esquema protector en el que se tratan de forma incoherente situaciones de necesidad similares y que deja sin cobertura de mínimos ciertas situaciones de necesidad, tal como muestran los estudios sobre pobreza y exclusión.

El cambio de ciclo económico que comenzó en 2008 se ha traducido en una fuerte presión para el conjunto de prestaciones de mínimos. Estas prestaciones, que habían ido disminuyendo muy lentamente en el periodo previo de crecimiento económico, aumentaron fuertemente entre los años 2008-2010, para verse frenadas en los años 2011-2012. Este crecimiento se debe casi en exclusiva a las prestaciones destinadas a población activa, ya que las prestaciones destinadas a población no activa (PNC, LISMI y FAS) disminuyen durante el periodo. Los subsidios de desempleo son el esquema más importante de la protección asistencial, el 70% de este tipo de prestaciones. Las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) son el único mecanismo pro-

ductor de poblaciones potencialmente activas sin vínculo contributivo previo. Estos programas de RMI crecieron también en los primeros años de crisis, de manera que en 2011 el número de hogares perceptores de prestaciones de este tipo duplicaba el de 2008. En 2012, algo más de doscientos mil hogares han accedido a este tipo de prestación, lo que supone apenas el 10% de la prestación asistencial. Los cambios y reformas de los años previos a la crisis se han trocado en un relativo freno en el gasto y muchas CC. AA., en especial en 2012, han introducido importantes restricciones en los requisitos de acceso, en las cuantías o en la duración de estas prestaciones.

Ordenar el mosaico de esquemas de garantía de rentas y reforzarlos sigue siendo una política pendiente en la lucha contra la exclusión social y la pobreza.

Por último, señalar que la crisis ha provocado un descenso de los flujos migratorios, descenso que los responsables de las políticas migratorias han interpretado como eficacia en la lucha contra la inmigración irregular. Pero la crisis económica no es la responsable de la tendencia restrictiva de la política migratoria ni de los recortes en los derechos sociales adquiridos (sanidad y competencias de las corporaciones locales, son dos ejemplos de ello), esta es una decisión política plasmada en la

legislación y que sigue la tendencia común al resto de países de la Unión Europea.

24. La crisis actual es estructural; supone un cambio de época, un rumbo nuevo en el curso histórico de la reforma social

Esta afirmación viene corroborada por el amplio debate científico y político sobre la crisis y por la intensidad de los cambios económicos, tecnológicos, sociales e incluso políticos. Esto supone que al mismo tiempo que las sociedades europeas buscan salidas pragmáticas a la crisis actual, que no reduzcan su bienestar ni el marco democrático en que tiene lugar, también estén obligadas a mirar a largo plazo, a debatir sobre el futuro de la reforma social en un contexto de mundialización de los problemas sociales y, por tanto, a diseñar el tipo de instituciones que regularán los mercados de trabajo, las formas de consumo y las modalidades de protección social. Mirada compleja, vertebrada por diferentes intereses e ideologías, por la senda de la historia social de cada país y por los condicionantes del rumbo de la reforma social europea en su conjunto.

En el caso de España, y después de un largo curso histórico de 50 años de reforma social tardía, aunque ascendente (1963-2008), consolidada por la democracia política, parece que se ha iniciado un periodo



de transición hacia una nueva fase de la reforma social histórica. Un tiempo nuevo que viene precedido por la aceleración de desequilibrios sociales (dualización social en el mercado de trabajo), económicos (desequilibrios en la geografía económica acelerados por la globalización y la ubicación dependiente del centro económico europeo) y políticos (crisis del modelo territorial y político pactado en los años de la transición, 1977-1981), desequilibrios no nuevos, ya que fueron desarrollándose a partir de los primeros años de la década de los noventa. Como consecuencia, se ha fragilizado la fábrica institucional del Estado de bienestar e intensificado la pobreza y la exclusión social, a la vez que el espacio social de la precariedad se ha extendido a una parte creciente de las clases medias españolas.

El asunto central es si la respuesta a la cuestión social, es decir, la reforma social, se orientará de manera predominante hacia la privatización e individualización de los riesgos sociales o hacia nuevas formas de institucionalización y socialización de riesgos

La salida de la crisis solo podrá ser posible mediante la recreación de un pacto social de salida que sea equitativo y solidario, una reforma social futura basada en objetivos de igualdad y en el desarrollo de la democracia.

El Estado de bienestar español se encuentra en una encrucijada histórica de transición hacia una nueva reforma social, condicionada por el modelo social europeo. La cuestión social clásica, conflicto y conciliación relativa entre capitalismo y democracia, entre necesidades del mercado y necesidades sociales, es ahora diferente en la medida en que tiene lugar en un nuevo marco global que lo condiciona, nuevos problemas sociales y una amplia variedad de actores, viejos y nuevos, que operan tanto a escala local como a escala mundial.

Género, medio ambiente, defensa de la infancia, solidaridad entre generaciones, organización de los cuidados de personas en situación de dependencia y garantía de los derechos de personas vulnerables o con necesidades específicas, son nuevos elementos constitutivos de la reforma social emergente que se han consolidado durante la larga fase de reestructuración del Estado de bienestar. Factores todos ellos que han desbordado la esfera del Estado de bienestar y que han supuesto una profunda reorganización de las esferas clásicas de bienestar: Estado, mercado, familia y sociedad civil. En este contexto, la nueva reforma social no solo pasa por la extensión y consolidación de los derechos sociales, sino también por el reforzamiento de las instituciones democráticas donde están incrustados y desde donde se les da respuesta.

25. La necesidad de un nuevo contrato social a medio plazo reside en el interés de la mayoría de ciudadanos para la que un trabajo decente y una protección social eficaz son la garantía de una vida social digna

En la práctica, los avances en la reforma social histórica han sido un entreverado de reivindicaciones, resistencias, conflictos sociales, acción colectiva y pactos abiertos o relativamente implícitos entre capital y trabajo con la mediación del Estado. Los pactos sociales, sean de gran calado (caso del Pacto de la Moncloa en 1977 o del Pacto de Toledo en 1995) o fruto del goteo de acuerdos puntuales en materias de protección social (dependencia, desempleo, infancia y familia, etc.) han comprendido casi siempre no solo transacciones entre los requerimientos del mercado y las demandas sociales, sino también pactos en torno al perfeccionamiento de la democracia.

La construcción de un nuevo pacto social necesita incorporar el diálogo civil a través de las organizaciones de la economía social, de voluntariado y a los nuevos movimientos sociales

La crisis actual ha provocado tanto una creciente desafección política por los impactos sociales de la

RESUMEN



crisis como por el estilo impositivo de las reformas sociales y el incumplimiento de las ofertas electorales. Esta realidad demanda que, como condición previa de pacto social, tenga lugar una reconstitución democrática de las instituciones que canalizan las políticas sociales, sea mediante su reforma, sea mediante la creación de otras nuevas. Lo que exige tanto una profundización de la democracia como la implicación en el nuevo contrato social del diálogo civil, cuya base reside en la economía social y en las organizaciones voluntarias. Estas, las entidades del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), se tendrán, que plantear, por un lado, si finalmente aceptan el reto de las instituciones europeas de consolidarse como un agente necesario en la inversión social y un complemento de esfuerzos públicos, tendrán por otro lado, que potenciar sus funciones de protección, innovación e inversión social, diversificar ingresos y prestación de servicios, readaptar sus estructuras y evitar dinámicas de empresarialización del sector y de contratación pública a cualquier precio para garantizar su supervivencia. Alternativamente, pero sin necesaria colisión con el anterior objetivo, pueden apostar por potenciar un modelo de organizaciones sociales de derechos, o de incidencia política, más sostenible, autónomo y liviano en términos de expansión financiera, orientado a la

defensa del Estado de bienestar como institución central de la protección social en la lucha contra la exclusión. Pero, además, en el medio plazo las entidades del TSAS están emplazadas a un mayor protagonismo en el desarrollo de la reforma social futura mediante el apoyo a fórmulas de desarrollo humano que se nutran de la economía social y del desarrollo de nuevas formas de participación social.

Pero el pacto o contrato social no es un acto único con capacidad para crear las condiciones definitivas de la reforma social del siglo XXI, sino un proceso complejo y de largo plazo que necesariamente estará vertebrado de muchos pactos, bloqueos y conflictos a través de los cuales se construirá la reforma social futura. En el corto-medio plazo el pacto social deseable es aquel que concite acuerdos en favor de una salida de la crisis en la que el crecimiento económico suponga creación de empleo de calidad, un sistema de protección social eficaz y políticas redistributivas que reduzcan la pobreza y la vulnerabilidad y que se apoye en un triple diálogo político, social y cívico.

Si bien la salida a la crisis actual o círculo vicioso de la recesión dependerá en muchos sentidos del modelo de salida a la crisis de la UE, cada país miembro

adoptará una salida específica que depende de los constreñimientos de su historia económica y social y del tipo de instituciones políticas, así como de la capacidad de los actores sociales, en su más amplio sentido, para crear las condiciones de dicha salida.

Desde la perspectiva del desarrollo social y de la inclusión social dicho pacto requiere de nuevos contenidos y nuevas formas o estilos de gobernanza. Son nuevos contenidos un crecimiento económico sostenible, la promoción de la economía social y una relación salarial basada en empleo suficiente y digno y prestaciones sociales y servicios de calidad, a la que deben subordinarse y modularse las políticas de consolidación fiscal y de reducción de la deuda pública y privada. En cuanto a estilos de gobernanza la experiencia de que las reformas laborales no pactadas traen consigo comportamientos estratégicos de los agentes económicos y que el estancamiento del diálogo social genera consecuencias negativas no previstas por las reformas hechas unilateralmente, como ha sucedido con la austeridad contractiva, conlleva no solo el retorno al pacto social, sino a su ampliación a los actores sociales que la crisis actual ha colocado en primer plano, como los nuevos movimientos sociales y asociativos.



El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Y no parece que la reducción de esas diferencias vaya a venir solo por la vía del empleo, lo que abre un amplio abanico de interrogantes sobre la capacidad de los Estados de bienestar social para responder al nuevo modelo social, donde el fortalecimiento de los valores cívicos se presenta como necesidad ineludible a través de una mayor implicación de la ciudadanía...

¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará la sociedad?

26. Es la idea de comunidad, de cómo queremos vivir juntos y su diseño institucional, la que ha entrado en crisis, debido a la reconfiguración de las relaciones de fuerza entre los diferentes grupos sociales

La sociedad española llegó a la actual situación en unas determinadas condiciones de salud moral. Aunque la crisis tiene desencadenantes coyunturales de naturaleza económico-financiera que, a su vez, responden a procesos estructurales de largo plazo (neoliberalización, desregulación, extensión de la lógica mercantil, acumulación por desposesión, etc.), consideramos que estos procesos económicos se relacionan —de manera sinérgica en algunos casos, antagónica en otros— con procesos de naturaleza cultural e ideológica que expresan diversos modelos y aspiraciones de lo que deben ser una sociedad y una vida buenas. La

manera en la que la crisis nos está afectando tiene mucho que ver con el tono moral que la sociedad española fue adquiriendo en los años anteriores a la explosión de la burbuja inmobiliaria-financiera. La salida de la crisis —la dirección en la que tal salida se produzca— y el rumbo que la sociedad española escoja en el futuro van a depender en gran medida del tono moral que en estos años de crisis vayamos desarrollando.

Contra toda evidencia empírica, ha sido la austeridad el mecanismo elegido para ese cambio de fuerzas, a pesar de que la opción porque el Estado desarrolle un papel importante en la economía esté muy extendida entre los españoles

Aspiramos a proponer una mirada interpretativa para vislumbrar los procesos de fondo que configuran nuestra cultura cívica en relación al Estado de bienestar. El mismo no puede ser reducido a sus dimensiones de *policy*, de planes y programas de

actuación o de servicios de intervención, aunque estas sean sus expresiones más familiares, más conocidas y, aparentemente, más definitorias. No: desde la perspectiva de la economía moral el Estado de bienestar adquiere la dimensión de *polity*, la que tiene que ver con la definición del modelo de sociedad al que se aspira y con el diseño institucional que encarne este ideal. Las instituciones del bienestar han sido, por encima de todo, un proyecto de vida en común. Esa idea de comunidad, ese proyecto de totalidad imaginada, es el que ha entrado en crisis.

Las situaciones de crisis económica son momentos idóneos para impulsar dinámicas dirigidas a reconfigurar las relaciones sociales, particularmente las relaciones de fuerza entre los distintos grupos sociales. Esto es lo que ha sucedido en nuestro caso. Y el mecanismo de aplicación ha sido la austeridad, contra toda evidencia empírica, como un castigo colectivo ejemplarizante. La ideología de la austeridad y, en general, la visión neoliberal del mundo, no se diferencia en lo fundamental de otros proyectos utópicos que, persiguiendo «colectivizaciones», «grandes saltos adelante» o «reconstrucciones del ser humano», sitúan un determinado sistema de creencias e



intereses por encima de las consecuencias que las políticas derivadas de dicho sistema tienen sobre las vidas humanas concretas.

Sin embargo, la opción de los españoles porque el Estado juegue un importante papel en la economía está muy extendida y se mantiene en el tiempo, siendo previa a la actual crisis. A pesar de ello, en España se han aplicado durísimas políticas de recortes que han hecho crecer la desigualdad y que han provocado que millones de familias caigan en graves situaciones de vulnerabilidad. Unas políticas que se han encontrado con una importante oposición ciudadana, cierto, pero a las que tal vez no les ha ayudado una cultura cívica profundamente contradictoria.

27. La ambivalencia de la cultura cívica en España está derivando, peligrosamente, hacia el abandono de cualquier fundamento normativo, en términos de justicia social, del Estado de bienestar y de las exigencias prácticas que su sostenimiento demandan de la ciudadanía

Las opiniones y los valores expresados por la sociedad española en relación al conjunto de objetivos y políticas que convencionalmente se agrupan bajo la rúbrica del Estado de bienestar están fuertemen-

te permeados por la inconsistencia y la ambivalencia. Los españoles tienen problemas para conjugar un evidente individualismo con la demanda creciente a la Administración para que sostenga la viabilidad del sistema y le ofrezca protección.

Desde hace más de dos décadas, la opinión pública española siempre ha atribuido de manera muy mayoritaria al Estado (o al Gobierno) la responsabilidad de velar por el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos, siendo claramente minoritaria la idea de que los ciudadanos son los verdaderos responsables de garantizar su propio bienestar, por lo que deberían valerse por sí mismos. Esta preferencia presenta, además, una acusada transversalidad y también una elevada consistencia. Esta propensión universalista, opción que se ha mantenido durante la crisis, tiene que ver con la presencia en la sociedad española de una cultura fuertemente igualitarista. Cultura que además piensa que es importante reducir las desigualdades de ingresos y rechaza el dis-

Es preocupante que se está consolidando la idea que las clases medias son las grandes perjudicadas de la crisis, cuando sabemos que las más afectadas son las clases bajas. Esto construye un imaginario que puede excluir de las «soluciones» a estos últimos

curso neoliberal que considera que la desigualdad puede actuar como acicate para trabajar más duro.

La expresión más clara de este imaginario igualitario predominante en la sociedad española lo encontramos cuando, en el Barómetro del CIS de septiembre de 2011, tras presentar cinco tipos ideales de estructura social, se pregunta directamente por aquel que mejor representa la realidad española, en comparación con el que sería deseable. El resultado no puede ser más evidente: aunque casi la mitad de la población encuestada cree que el modelo de sociedad en España debería ser el de las «clases medias», sin demasiada gente ni en la cúspide ni en la base de la estructura social, en general se considera que la estructura social real se aleja mucho de ese modelo, asemejándose, por el contrario, a los dos tipos más desigualitarios, con una pequeña élite en la cima y un amplio número de personas en la base.

Resulta muy significativo, que las desigualdades que más preocupan sean las que afectan a las denominadas «clases medias». ¿Nos encontramos, tal vez, ante una expresión de lo que se ha denominado resentimiento fiscal? No podemos dejar de mostrar nuestra preocupación por la consolidación de esta idea de que son las clases medias las grandes perjudicadas por la actual crisis, ya que lo que los datos indican es que si bien es cierto que la clase media (definida en función de sus ingresos)

RESUMEN



se ha visto muy afectada por la crisis, son las clases bajas y la clase profesional de cualificación media las que más están perdiendo con la misma.

Pero este apoyo mayoritario, transversal y permanente en el tiempo hacia un modelo de bienestar de tipo socialdemócrata, contrasta con el juicio tan crítico que realiza la sociedad española de su funcionamiento. Esta clave nos permite adentrarnos en esa ambivalencia característica de la sociedad española cuando se posiciona en relación al Estado de bienestar. En España, al valorar lo aportado al Estado en forma de impuestos y cotizaciones y lo recibido como prestaciones y servicios, un amplio número de ciudadanas y ciudadanos consideran, cada vez más, que el resultado es negativo.

¿Estamos volviendo hacia atrás en nuestro sistema de solidaridad? Estos sentimientos de inequidad son expresión de una cultura fiscal cada vez más alejada de criterios de justicia, redistribución o protección mutua, que empieza a considerar los impuestos como mera coerción sin sentido.

El debilitamiento de la cultura cívica de la fiscalidad tiene mucho que ver con la realidad del fraude fiscal, pero también con su interpretación. Aunque sea cierto, como indican algunas investigaciones, que en estos momentos en España puede haberse incrementado en mayor medida la corrupción

percibida por la opinión pública que la corrupción real, los escándalos de corrupción consolidan tendencias casi estructurales en la ya de por sí débil cultura cívica española y pueden desanimar respuestas que buscan vigorizar esta cultura, alimentando un fatalismo determinista. De hecho, una de las consecuencias de la actual crisis sobre la moral fiscal de la ciudadanía española ha sido el fortalecimiento de una actitud de desafección tributaria que reduce la legitimación social de los impuestos.

Esa ambivalencia de la cultura cívica a la que nos referimos vendría determinada, entre otras cosas, por una cultura fiscal cada vez más alejada de criterios de protección mutua, y de pensar que la clave del éxito se encuentra en tener una extensa red de contactos y relaciones, algo contraproducente para la consolidación de una comunidad universalista

Más allá de nuestra moral fiscal, la situación de crisis no parece haber influido sobre el apoyo al Estado de bienestar, pero las medidas que tomen los gobiernos en relación a las políticas sociales y a los servicios públicos sí pueden hacerlo. Si estas medidas políticas tienen como consecuencia el empeoramiento de la calidad de estos servicios públicos o, incluso, si dichas medidas se adoptan a partir de un discurso repeti-

do sobre la supuesta ineficiencia de tales servicios públicos, el apoyo social a las políticas y servicios sociales universales puede acabar. Uno de los riesgos mayores, en este sentido, sería que se produzca una confrontación entre colectivos de usuarios de los servicios públicos. Indicios de esta potencial confrontación, si bien menores de los que teóricamente cabría esperar en la actual situación de crisis, pueden encontrarse en relación a las personas inmigrantes.

Si, además, tomamos en consideración el hecho de que España es uno de los países europeos en los que en mayor medida se percibe que tener una buena red de relaciones y contactos es fundamental para tener éxito, y que este hecho es un obstáculo para la consolidación de unos sentimientos de comunidad universalista, tenemos todos los ingredientes para que se produzca esa ambivalencia hacia el Estado de bienestar de la que venimos hablando.

28. La única posibilidad de consolidar un Estado de bienestar redistributivo consiste en el fortalecimiento de los valores cívicos y el reforzamiento de las instituciones reguladoras

Puede ser cierto, como apuntan algunas investigaciones, que lo que se esté debilitando con enorme velocidad en España sea, no el apoyo ciudadano a

RESUMEN



las políticas sociales universalistas, sino la capacidad de la opinión pública para influir sobre los gobiernos que administran esas políticas y que, en el momento actual, las debilitan y recortan. Puede ser cierto desde una perspectiva descriptiva. Pero desde una perspectiva prospectiva, el debilitamiento de la capacidad ciudadana de influir sobre las políticas sociales universalistas solo puede desembocar en un debilitamiento del soporte social a las mismas.

Las instituciones del bienestar se enfrentan en España a un endiablado escenario de círculos viciosos anillados entre sí, constituyendo una malla cada vez más difícil de deshacer.

¿Cómo se pueden romper esos círculos, cada uno de ellos y las perversas sinergias que entre los mismos se establecen? Si nos fijamos bien, comprobaremos que todos esos «vicios» circulares tienen algo en común: todos surgen de, o afectan a, ese poroso grupo social que se ha dado en llamar «clases medias». De ellas depende en gran medida cuál sea la evolución futura de las políticas sociales y del Estado de bienestar.

Las clases medias, «ese votante decisivo», es una de las claves del futuro de nuestro Estado de bienestar, en la medida que defiendan o no el universalismo y la igualdad que ha caracterizado su opinión a lo largo de décadas

GRÁFICO 3. Los círculos viciosos de la economía moral del bienestar



Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva estricta del interés, ya sea como ganadoras que aspiran a mantener su situación de bienestar, ya como perdedoras que luchan contra el deterioro de su situación, las clases medias, ese «votante decisivo», pueden acabar pro-

moviendo la ruptura del universalismo característico del Estado de bienestar socialdemócrata.

Una brecha excesiva entre ricos y pobres socava la solidaridad que la ciudadanía democrática requiere-



re, ya que hace que unos y otros vivan sus vidas de manera cada vez más separada: acaban habitando en lugares distintos (urbanizaciones y comunidades cerradas, los unos; barriadas degradadas, los otros) y utilizando servicios distintos (privados o concertados los ricos, públicos los pobres). Esta separación creciente provoca dos efectos nocivos: el primero es de naturaleza fiscal y se concreta en el deterioro de los servicios públicos, ya que quienes deberían sostenerlos con sus impuestos no tienen incentivos para hacerlo, ya que no los usan; el segundo es de carácter cívico, y afecta al nervio del sentimiento comunitario del que depende en última instancia la ciudadanía democrática: las instalaciones y los espacios públicos —escuelas, parques, centros cívicos— dejan de ser lugares compartidos donde se encuentran ciudadanas y ciudadanos que, a pesar de vivir existencias distintas, comparten una misma esfera pública.

A medida que las políticas públicas pierden ambición universalista, estas dejan de ser espacios para la cooperación, el reconocimiento y el encuentro, y se convierten en campos de batalla donde distintos colectivos sociales pugnan por recursos cada vez más escasos.

Cuando las políticas sociales ven debilitarse su carácter universalista empiezan a ser percibidas como políticas redistributivas construidas en torno a unas necesidades que no tienen nada que ver con los intereses materiales del «votante decisivo».

En estas condiciones, la solidaridad necesaria solo puede construirse contra una cultura que sitúa la satisfacción del interés propio, entendida esta en su sentido más material, como horizonte de toda acción, ya sea individual o colectiva. Nada de esto será posible si no tenemos en cuenta que la política de igualdad contra la exclusión ha de ser, antes que nada, una red de complicidad cultural y ética.

Así pues, nuestro objetivo necesario es remoralizar nuestras preferencias como ciudadanas y ciudadanos, depurando normativamente nuestros intereses particulares con el fin de incorporar a nuestras reivindicaciones la perspectiva y las necesidades de los individuos y los grupos excluidos, para reforzar la capacidad regulativa del Estado a la hora de impulsar una fiscalidad progresiva que permita sostener un sistema universalista de bienestar.

Pero ¿puede construirse un modelo económico sobre bases distintas?

29. Necesitamos transformar el sentido de la tensión entre capitalismo y democracia a través de la implicación activa de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos

Curiosamente, siendo las causas fundamentales de la crisis la desregulación alentadora de comporta-

mientos especulativos, el predominio de las finanzas sobre el resto de la economía, una distribución primaria de la renta desfavorable a los trabajadores y un pronunciado aumento de la inequidad, el conjunto de medidas adoptadas para superarlas parece haber fortalecido esas tendencias en lugar de corregirlas.

Cualquier propuesta de transformación del actual capitalismo global exige, si pretende ser significativa, la constitución de una nueva cultura económica que vuelva a «incrustar» la economía en el conjunto de relaciones sociales que constituyen una sociedad articulada, terminando con su creciente y destructiva autonomización.

En los últimos años han ido apareciendo distintas propuestas que pretenden modificar radicalmente el sistema económico vigente. Coinciden, con matices, en varios aspectos. Admiten tanto la necesidad de que existan mercados, como la de evitar que todo se subordine a su lógica o a los intereses economicistas de quienes en ellos operan; concuerdan en la necesidad de acabar con la dictadura o el fetichismo del crecimiento como indicador del progreso social; inciden en que el objetivo de la economía debe ser lograr la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población; que resulta imprescindible definir socialmente objetivos económicos generales que sean compatibles con el respeto al medio ambiente; que las actividades económicas deben regirse por los principios de la democracia,



la igualdad y la no discriminación, respondiendo siempre a las aspiraciones y a las decisiones políticas de la comunidad en la que se insertan.

Aunque todavía no es posible presentar un modelo alternativo de vida colectiva, existen múltiples prácticas que nos permiten cuestionar y vivir de forma real lejos de las lógicas de la privatización, la individualización y la mercantilización. Pero no hay garantía de que ese modelo alternativo acabe conectando con lo normativo y lo institucional, en definitiva que se traslade al conjunto de la sociedad

Algunas apuntan también a que se sustituya la perspectiva «conglomerativa» por la de «privación». Esto significa que, en lugar de evaluar el avance de una sociedad por el valor promedio que alcanzan sus indicadores de desarrollo o el incremento de su producto total, se analice especialmente lo que ocurre con su población más desfavorecida. Y como complemento, incorporar un tratamiento diferenciado para las empresas, según sea su mayor o menor contribución a los objetivos sociales democráticamente establecidos, sobre la base de incentivos fiscales o de otra naturaleza (puntuación más favorable para participar en la provisión de servicios públicos, por ejemplo).

Resulta indudable que los años de la crisis están siendo, también, años de emergencia de multitud de iniciativas ciudadanas que apuntan a salir de esta situación, no «hacia atrás» —esperando a que cuando todo esto pase volvamos a la situación anterior a la crisis, como expresa la idea de «recuperación»— sino hacia adelante, pugnando por no volver a caer en los mismos errores que nos han traído hasta aquí.

Se trata de iniciativas surgidas muchas veces a partir de movimientos sociales moralizantes, caracterizados por expresar pública y organizadamente protestas «contra lo que se considera reproable más allá de los intereses de una comunidad o clase social» determinadas. Esta es su principal y fundamental diferencia respecto de los movimientos populistas: su orientación universalista, su voluntad de actuar como «garantes de la ética, de los valores, de la dignidad y de los infrarrepresentados».

Existen ya un variado despliegue de prácticas que, de hecho, nos permitirían desarrollar ya una buena parte de nuestra vida, si no al margen, sí al menos bien lejos del corazón del sistema capitalista y de su lógica individualizadora, mercantilizadora y privatizadora.

Aún es pronto para hacer de toda esa realidad de inventiva e innovación social nacida de la necesi-

dad un ejemplo de virtud, es decir, un modelo alternativo de vida colectiva. En todo caso, se trata de prácticas de mutualismo sin jerarquía que nos permiten sostener que dos siglos de hegemonía del Estado y de las instituciones políticas formales y jerarquizadas no han anulado la capacidad social para la práctica de la cooperación, lo que ya es una excelente noticia, pues constituye la condición necesaria para poder desarrollar formas emancipadas de vida desde ya, aquí y ahora, que aunque todavía no supongan la realización de ese otro mundo posible, sí permitan anticipar sus rasgos esenciales.

Sin embargo, este vivir social al margen no debería interpretarse como un abandono de la esfera estatal, sino como su abordaje desde claves nuevas. Tenemos que intentar el ejercicio intelectual de imaginar una propuesta de intervención que permita conciliar tanto la dimensión moral como la dimensión estructural de la transformación social.

Solo a modo de propuesta para seguir dialogando, traemos a colación una idea de Boaventura de Sousa Santos. Nos referimos a su idea del Estado como novísimo movimiento social. Considera Santos que en el actual momento histórico globalizador la forma tradicional del Estado se ha visto sometida a un proceso de descentrado, miniaturización y debilitamiento de su capacidad reguladora que, sin embargo, no debería ser inter-

RESUMEN



pretado en los términos habituales de erosión de la soberanía estatal y de pérdida de la capacidad normativa del Estado, sino como un momento de transformación de la soberanía y de la regulación, que a partir de ahora pasarían «a ejercerse en red dentro de un ámbito político mucho más amplio y conflictivo en el que los bienes públicos hasta ahora producidos por el Estado (legitimidad, bienestar económico y social, seguridad e identidad cultural) son objeto de luchas y negociaciones permanente que el Estado coordina desde distintos niveles de superordenamiento».

Nos encontraríamos, entonces, en una nueva situación que demanda y permite la repolitización

del Estado como elemento de coordinación en un nuevo terreno de lucha política. Pero la mayor complejidad del marco de juego no solo no reduce, sino que potencia la importancia de la función coordinadora o mediadora del Estado. *De ahí que la tensión entre democracia y capitalismo, de urgente reconstrucción, solo pueda reconstruirse si la democracia se concibe como democracia redistributiva.*

De lo que se trataría, siguiendo la propuesta de Santos, es de modificar el sentido de esa redistribución mediante un ejercicio de deliberación democrática que implique activamente a toda la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos

y del propio sistema fiscal: *La democracia redistributiva debe significar solidaridad fiscal.*

Desde que en mayo de 2011 se iniciara el nuevo ciclo de protesta política que resumimos con la etiqueta de la *indignación*, decenas de miles de personas han (re)descubierto los encantos de la conversación democrática. Muchas de ellas, además, se han decidido a pasar de las palabras a los hechos, impulsando un vasto programa de experimentación social aplicada a todos los ámbitos de la vida cotidiana. Seguramente no es posible en estos momentos juzgar la relevancia de estas prácticas, pero tal vez sí estemos en disposición de decir que hay otro mundo posible que ya está en este.



El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Y no parece que la reducción de esas diferencias vaya a venir solo por la vía del empleo, lo que abre un amplio abanico de interrogantes sobre la capacidad de los Estados de bienestar social para responder al nuevo modelo social, donde el fortalecimiento de los valores cívicos se presenta como necesidad ineludible a través de una mayor implicación de la ciudadanía, aprovechando el reforzamiento que se ha producido en la sociedad comunitaria...

Capital social y cultural en España

30. El refuerzo de la sociedad comunitaria durante la crisis no ha impedido que la baja densidad de la sociedad civil siga siendo una de las carencias en España

Las excepcionales circunstancias que España ha sufrido desde el inicio de la crisis económica, se reflejan en el capital social y cultural del país. Entre 2007 y 2013, según los datos de las Encuestas sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2017 y 2013 (EINSFOESSA) la insatisfacción de la población española con la propia vida ha aumentado en un 47%, el asociacionismo se ha reducido en un 25%, las relaciones familiares, vecinales y amicales se han intensificado todavía más de lo que ya estaban (ha aumentado el 18,2% las relaciones con el círculo de familiares que no son del hogar del encuestado, ha aumentado el 10,3% la relación diaria con amigos y un 6% las relaciones frecuentes con ve-

cinis) y ha disminuido un 37% la proporción de personas que tienen relaciones diarias con compañeros de trabajo. Junto con el refuerzo de la sociedad comunitaria y el empobrecimiento del capital cultural y asociativo, nos encontramos en España una intensa movilización colectiva y creación de iniciativas cívico-comunitarias que construyen redes innovadoras de ayuda mutua, descubren nuevos valores ciudadanos y buscan regenerar las instituciones.

El propio capital social está cambiando en su forma: las redes sociales y la globalización están componiendo nuevas herramientas y alcances. En estos años se está dando, por tanto, un triple movimiento en el capital social y cultural.

Parte del capital social y cultural se ha destruido y otro está evolucionando con un triple movimiento: recreando redes, redescubriendo valores y regenerando las instituciones

La baja densidad de la sociedad civil sigue siendo una de las carencias de España. Nos caracterizamos por una fuerte comunidad primaria, especialmente familiar y también intensa en sus relaciones entre amigos y vecinos, junto con un tejido secundario débil y altas instituciones que no están conectadas con esa gran creatividad y dinamismo de la base social. Dos causas pueden haber influido en esa incapacidad para convertir el capital social primario en capital social para las organizaciones secundarias y grandes instituciones.

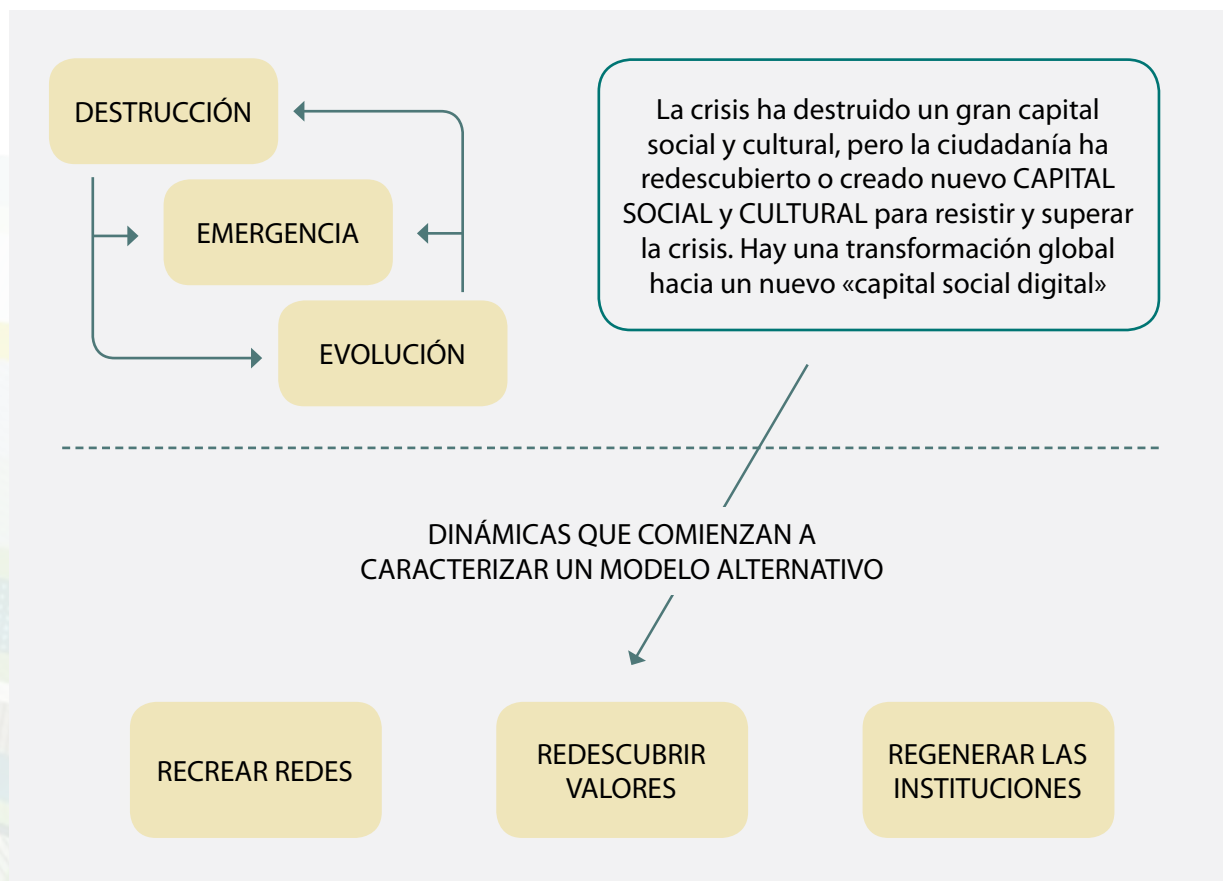
La baja participación ciudadana no ayuda a la recuperación y no reduce la desigualdad

En primer lugar, es posible que los conjuntos de élites hayan desincentivado o no hayan promovido la participación masiva en las grandes instituciones.

En segundo lugar, es probable que falten las ideas que hagan una conexión entre lo comunitario-familiar y lo cívico-público sin que este último colonicé o domine al primero.



GRÁFICO 4. Movimientos del capital social y cultural en España, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia.

Asistimos a una revolución global de la forma del capital social. Por un lado, el neoliberalismo ha ido acentuando un modo sesgado de universalización basado en el individualismo y la desigualdad. Pero, además, el capital social está evolucionando en sus formas y muchas de estas son capaces de encauzar un modelo alternativo, acelerando esa recreación de redes, redescubrimiento de valores y regeneración de las instituciones. El paradigma social digital aparece como una de esas formas, existiendo una ambigua relación entre esta y el ultraliberalismo.

31. La familia se refortalece como respuesta a la retirada de los mecanismos de apoyo social con base en las políticas públicas

El desarrollismo del ciclo 1993-2008 y la mejora en políticas sociales clásicas (sanidad, pensiones) han venido reemplazadas por una acusada crisis destructiva y expropiadora de muchos capitales y por recortes, frecuentemente indiscriminados, en las políticas públicas. En ese contexto, las redes familiares y comunitarias primarias resisten admirablemente. La familia, que antes de la crisis era el principal capital social que alimentaba el sistema de apoyo, ha intensificado aún más este rol. Se han producido aquí dos tendencias básicas: de un lado, se amplía la red de apoyos intrafamiliares, de otro, se refuerza la relacionalidad cotidiana entre los miembros de estas



redes. En la EINSFOESSA 2007 un 61% de los encuestados manifiestan tener relaciones diarias con la familia, en la EINSFOESSA 2013 este porcentaje ascendió hasta el 68%. Esta misma tendencia incremental puede apreciarse respecto a las relaciones vecinales.

Este capital relacional que aportan familia y relaciones vecinales es especialmente relevante para las personas pobres y excluidas, grupos en los que se hace también más intensa la retirada de otros soportes de apoyo con base en la política pública.

Pero hemos de ser conscientes de que en buena medida familia y vecindad están siendo el instrumento de una solidaridad intergeneracional descendente y amenazada por los procesos de individualización y mercantilización propios de la globalización y de la crisis, además de la sobrecarga que la disminución de la natalidad y el incremento de la dependencia funcional suponen.

Este refortalecimiento está basado, entre otras cosas, en un cambio en el papel de las personas mayores dentro del sistema familiar, que han debilitado su posición de ser cuidados en beneficio de reforzar su papel de personas cuidadoras

un importante cambio en la expectativa de acción respecto a las personas mayores dentro del sistema familiar, que han visto debilitada su posición como sujetos para el cuidado, para tener que reforzar su papel de sujetos cuidadores, intensificando su aporte al sistema familiar a través de diversas formas de ayuda (compartir sus recursos económicos con hijos y nietos, dedicar más tiempo al cuidado de menores...).

Los factores que conforman el reverso de la situación de las relaciones familiares y vecinales afectan además de modo especial a las personas en situación de pobreza y exclusión. Cuanto mayor es el grado de ambos procesos, más intensa se hace la necesidad de apoyo de familia y vecinos y, al mismo tiempo, existe más riesgo de desgaste y aislamiento relacional.

32. Constatamos que, en el momento actual, se está produciendo una transformación profunda del modelo cívico-asociativo

El movimiento asociativo representa otra de las grandes fuentes de capital social. Los datos que aporta la EINSFOESSA 2013 son impactantes. La vinculación asociativa de la ciudadanía se ha reducido casi un 25% en relación a 2007. Esta pérdida de músculo relacional afecta con especial intensidad a aquellas personas que en este periodo han pasado de no pobres a pobres, también a quienes han pa-

sado de integrados a excluidos. Es en ese punto, en la *bajada* de estos escalones, donde se concentra la desvinculación asociativa de modo más intenso. La pérdida de capital asociativo es más acusada en lo local, cuestión que apunta una reducción en relación al asociacionismo de proximidad que en no pocos casos es un productor de servicios que aportan calidad de vida a los barrios (servicios deportivos, culturales, de apoyo a menores...). Esta pérdida de vínculo asociativo de proximidad es especialmente preocupante porque sabemos ya de la importancia de este tipo de capitales como *cortafuego* a procesos de exclusión y segregación espacial.

A pesar de esta merma sobre lo que ya era una débil vinculación asociativa, el modelo de relación tiene gran relevancia cualitativa. En la sociedad española son ampliamente predominantes las formas de *asociacionismo transversal* más proclives a la construcción de dinanismos de capital social de tipo *bridging* (puente), tendentes a facilitar interacciones abiertas entre personas y grupos de estratos diferentes. Pensamos aquí que este factor afecta positivamente a la cultura relacional general.

La aproximación cualitativa que hemos realizado como complemento a la EINSFOESSA 2013 nos pone ante una relevante paradoja: de modo paralelo a la intensa reducción de la vinculación asociativa se está produciendo una aguda reconversión del patrón asociativo de la sociedad española; se incrementa el porcentaje de nuevas asociaciones registradas, emergen



infinidad de nuevas prácticas de acción colectiva, en muchos casos no formalizadas aún...

Por un lado, se produce una desvinculación intensa de la ciudadanía respecto a muchas de las formas asociativas tradicionales. Otras formas, especialmente las que tiene que ver con el mundo de la acción voluntaria, se fortalecen. Por último, emergen una gran cantidad de iniciativas de acción colectiva, de experiencias de intercambio y colaboración recíproca, que recanalizan las energías asociativas. Estas nuevas iniciativas se apoyan en dinámicas de capital digital

Este doble proceso parece indicar un cambio en el patrón asociativo. Sobre el mismo identificamos tres tendencias. De un lado la que hemos denominado *desvinculación sin retorno* está referida a aquellos sujetos que han perdido vínculo asociativo neto, esta tendencia afecta más a personas pobres o en situación de exclusión y a barrios marginales. El segundo proceso, la *reactivación de lógicas de don*, tiene que ver con el repunte de formas participativas como el voluntariado social, estas formas han resistido la

crisis, incluso se han fortalecido, especialmente en tareas de atención directa. La tercera tendencia la hemos denominado *innovación en torno a lógica de reciprocidad*, se expresa en el auge, previo a la crisis, pero intensificado indudablemente en el curso de la misma, de multitud de iniciativas de acción recíproca, de autoorganización comunitaria (bancos de tiempo, redes de trueque, de microfinanciación alternativa...). Esta tercera tendencia tiene a nuestro juicio un enorme interés porque aporta energías de construcción colectiva y reciprocidad al esquema asociativo relacional.

33. Una gran parte de la sociedad tiene esperanza en que las cosas puedan cambiar; sin embargo, paradójicamente, también una mayoría social está al margen de las iniciativas con capacidad de generar estas dinámicas de cambio

Otro aspecto que merece nuestro interés tiene que ver con el capital político. El asociacionismo a organizaciones políticas y sindicales se ha contemplado en la EINSFOESSA 2013 como una tipología asociativa más y sus tendencias han sido descritas en el epígrafe anterior. Nos interesamos aquí por la percepción que los ciudadanos tienen sobre la acción política en general.

De un lado, la Encuesta pone de manifiesto el incremento de la desconfianza de la ciudadanía res-

pecto al modelo y los actores políticos clásicos, no es un dato nuevo y existen diversos trabajos que corroboran este hecho. De modo general esta desvinculación es más intensa para las personas pobres, quienes viven en situaciones de exclusión, quienes quedaron en desempleo en el último año o quienes viven en barrios marginales. Esto puede apreciarse observando los datos de participación electoral y de afiliación política o sindical.

Cómo se gestione esa esperanza desmovilizada será uno de los retos de la gestión política en los próximos años

Como contrapunto, la movilización ciudadana es vista como una vía relevante para abordar los efectos de la crisis: un 52,3% de la población piensa que si hubiera más movilizaciones ciudadanas se podría cambiar la sociedad. Paradójicamente, solo el 22,9% de la población manifiesta haber participado en alguna movilización en el último año. Este intenso desajuste entre pensamiento y acción ilustra en gran medida la textura del contradictorio vínculo político de nuestra sociedad.

Una cuestión más despierta nuestro interés analítico. Más de la mitad de la sociedad española tiene esperanza de que el deterioro de la situación sociopolítica pueda resolverse, piensa que las cosas cambiarán. El



modo en que se gestione políticamente en los próximos años esta *confianza desmovilizada* nos parece un elemento más que relevante para la sociedad española. La esperanza es una oportunidad importante, pero también encierra riesgos. Una parte destacable de la sociedad española parece estar a la expectativa de nuevas propuestas, pero estas pueden decantarse por diversas vías, unas más integradoras, otras más segregadoras. A diferencia de otros países de nuestro entorno sur europeo, en España no parecen haber tomado un arraigo relevante movimientos y discursos removilizadores de corte fascista o populista. Parece intuirse, incluso, que son las vías de reciprocidad y colaboración las que han tenido mayor desarrollo. Pero la gestión de esta oportunidad-riesgo será, sin duda, uno de los aspectos a contemplar para el futuro.

34. Las políticas públicas, de modo especial las políticas sociales, tienen ante sí retos y condicionantes que van más allá de la estricta sostenibilidad económica de las mismas. La gestión de los bienes comunes constituye el reto de un nuevo enfoque de las políticas públicas

Los datos de la EINSFOESSA 2013 ponen de manifiesto un doble proceso que atraviesa de modo

transversal todo lo dicho hasta aquí en relación a la situación de las fuentes de capital social. De un lado, la crisis ha producido una intensa quiebra de las estrategias de funcionamiento en las fuentes de capital social institucionalizadas. De otro, tras el *arrostramiento*, parecen emerger nuevas formas y un nuevo modelo de generación de capital social. Con frecuencia, estos modos innovadores aparecen conectados a experiencias y formas de acción colectiva de etapas anteriores incluso al ciclo de expansión económica previa a la crisis.

Garantía de derechos, cohesión social, participación y corresponsabilidad emergen como entramado de nodos sobre los que armar las prácticas que permitan el desarrollo de una nueva agenda de política pública

Las nuevas formas de solidaridad que surgen y se hibridan a medio camino entre las redes primarias y las redes formales, pueden darnos la pauta acerca de la necesidad y oportunidad de nuevos discursos y sujetos en clave de sostenibilidad de la vida y nuevas políticas públicas que afronten, desde la innovación social y la garantía de derechos, los nuevos riesgos sociales asociados a la vulnera-

bilidad individual, familiar y comunitaria. La clave estaría en individuos, familias y comunidades deseablemente liberadas de corsés moralistas o identidades excluyentes, capaces de prevenir el control punitivo o el maltrato a las personas más vulnerables y de generar capital social, cultural y cívico satisfactorio, productivo y sostenible. La guía parece venir dada por la colaboración de la esfera pública y de la sociedad civil, en torno a lógicas de bien común.

Es necesario, en todo caso, identificar oportunidades de investigación e intervención (estudios comparativos, investigación-acción, innovación social, proyectos piloto, diseño de políticas...) en torno, por ejemplo, a nuevas formas de conexión de la vida cotidiana de los hogares (cuidados, alimentación, energía, finanzas...) y nuevas formas de conexión, mutualismo, colaboración, reciprocidad, cooperativismo, economía alternativa y solidaria... Y en torno a la forma en que nuevos actores o agentes, nuevas dinámicas de agregación y colaboración puedan interactuar con los actores o agentes clásicos (y singularmente con el Estado) para generar nuevas dinámicas y, en definitiva, propuestas de regeneración política y ética basadas en el conocimiento, la participación corresponsable y el cuidado.



El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Y no parece que la reducción de esas diferencias vaya a venir solo por la vía del empleo, lo que abre un amplio abanico de interrogantes sobre la capacidad de los Estados de bienestar social para responder al nuevo modelo social, donde el fortalecimiento de los valores cívicos se presenta como necesidad ineludible a través de una mayor implicación de la ciudadanía, aprovechando el reforzamiento que se ha producido en la sociedad comunitaria y pensando que el marco en el que construimos va más allá de nuestras propias fronteras...

España en el entorno internacional

35. Ninguna de las interpretaciones de la crisis en Europa y su repercusión en España puede obviar el papel de la Unión Europea y de Alemania y la necesaria autocritica que en nuestro país es necesario acometer de aquellas cuestiones que sí han estado bajo el influjo de nuestros gobiernos y agentes sociales

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 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 y el contenido tecnológico medio de nuestros procesos produc-

tivos, 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.

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.

Estas circunstancias sitúan la competitividad de la economía española en una zona intermedia del panorama internacional. 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. 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 incorporación de conocimientos.

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:

- El *shock* financiero internacional redujo drásticamente el acceso al crédito externo del que los bancos y las empresas españolas eran muy dependientes.
- La recesión en Europa tuvo un efecto inmediato en la ralentización de la demanda de las exportaciones españolas y en el turismo.
- El cuestionamiento de la solvencia de muchas entidades crediticias del país.
- La contracción radical del crédito interno.
- La agudización de la pérdida relativa de competitividad.
- La progresiva disminución de fondos europeos que se reorientaron a los nuevos estados miembros y la creciente competencia de estos últimos por la captación de inversión extranjera directa.

RESUMEN

- La incapacidad para absorber más mano de obra inmigrante.
- La pérdida relativa de dinamismo del sector turístico.
- La paulatina desindustrialización o la falta de una modernización suficiente del tejido productivo nacional.

Existen dos interpretaciones alternativas de la crisis en Europa. La primera dice que 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 generando unos desequilibrios 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, habrían adoptado una política económica laxa, derrochando recursos públicos y evitando hacer las reformas necesarias para flexibilizar sus mercados.

terioro económico debería atribuirse, fundamentalmente, al comportamiento irresponsable de las naciones del sur de Europa; y, 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.

La segunda consecuencia, plantea que existe un desequilibrio estructural en el comercio interior en 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. 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.

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: el exceso de endeudamiento se produjo, sobre todo, en el sector privado de la economía.

Alguno de los elementos de autocrítica serían: la tendencia a crear empleo precario y mal remunerado, la brecha en educación e investigación con Europa, la corrupción, el fraude fiscal, la economía sumergida, el aumento de la regresividad fiscal...

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. 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. 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.

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 autocritica 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 gran parte del deterioro que estamos padeciendo y no las influencias externas.

Actualmente, los síntomas de recuperación que se anuncian, además de ser muy débiles, presentan, objetivamente, dos incertidumbres de fondo. La primera es que sobre ellos penden varias inseguridades como 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 insolvencia), 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.

36. La pluralidad en los datos de pobreza y desigualdad en la Unión Europea son reflejo no solo de la gravedad de la recesión, sino también de las particularidades nacionales, de sus instituciones y de las políticas adoptadas para enfrentarla

Resulta aquí 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. Dicho esto, 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. 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.

Empíricamente se observa que países que han experimentado una profunda crisis no han empeorado en términos de pobreza y de desigualdad

Por lo que respecta a la población en riesgo de pobreza, los datos desagregados por países muestran situaciones muy plurales. 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.

Teniendo en cuenta que la caída de la renta media en España ha sido muy superior a la del conjunto de la UE, 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.

¿Cuáles han sido los factores determinantes en las diferencias? Los dos factores, dentro del conjunto de variables explicativas de la desigualdad y la pobreza, 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 son la incidencia relativa del desempleo y la disminución de los salarios en ciertos sectores económicos.

37. Se está produciendo un cambio de modelo en los sistemas de bienestar social europeos

¿Cuál ha sido entonces el papel protector de los Estados de bienestar europeos durante la crisis?

En el conjunto de la OCDE, la intervención pública ha permitido reducir la desigualdad de un modo significativo, minorando 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. 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

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 ha 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.

Del conjunto de reformas que están acometiendo los países de la OCDE, tres se relacionan directamente con los Estados de bienestar: la reforma de las pensiones, la reforma de los sistemas sanitarios y la marginalización de la protección social

Comparativamente, constatamos una vez más, que el esfuerzo realizado en el gasto social por los países de la UE no guarda relación con la profundidad de su recesión económica, ni con su capacidad financiera, ni con la magnitud de sus problemas sociales.

Un análisis de las medidas aplicadas por diferentes países a raíz de la crisis puede arrojar luz sobre la pregunta que nos hacemos. 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.



Los datos reflejan que todos los países europeos han acometido en el periodo 2010-2013 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. 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.

Una amplia mayoría (incluyendo todos los miembros de la 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.

En relación a las prestaciones monetarias existentes en las economías europeas, muchos gobiernos 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.

Finalmente y como indicadores de que se intuye un cambio de modelo en nuestros sistemas de bienestar social, un balance del estado actual de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la Unión Europea tendría los siguientes rasgos:

- Conciencia insuficiente por parte de ciudadanos, organismos judiciales y funcionarios públicos de que las prestaciones sociales están vinculadas a derechos sociales y derechos humanos.
- Son muy escasos o prácticamente inexistentes los mecanismos de justiciabilidad que posibiliten la defensa de derechos sociales.
- Se han producido modificaciones en los sistemas de bienestar social a peor en lo relativo a la intensidad de su protección.
- La menor existencia de recursos unida a la entrada de la lógica de mercado está afectando de una manera más directa a los segmentos más vulnerables de la población.

El análisis de los derechos económicos, sociales y culturales en la Unión Europea indica también los cambios que se están produciendo en los sistemas de bienestar social

38. La política exterior española, en su conjunto, no está potenciando un cosmopolitismo solidario ni la coherencia entre sus políticas

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.

¿Cuál ha sido la coherencia de la política exterior española desde el inicio del presente siglo?

- *En relación 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.
- *En relación a la política de inversiones*
En este terreno la prioridad de los gobiernos españoles recientes radica en fomentar la internacionalización de las grandes empresas, garantizando que

RESUMEN

Las políticas de cooperación internacional al desarrollo han pasado a ocupar un lugar marginal en la estrategia internacional de España. Las políticas de inmigración un carácter defensivo

sus derechos de propiedad serán preservados y promover «la marca España». 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.

• En relación a la política pesquera

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. Desde 2011, la Comisaría 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 coherencia de las políticas de desarrollo, 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.

• En relación a la política medioambiental

Constituye un ámbito de competencias compartidas ente la Unión Europea y sus estados miembros. Se da la paradoja de que España se ha convertido en una potencia en el desarrollo de fuentes de energía alternativas y de que, al mismo tiempo, continúa padeciendo una aguda dependencia externa y ha avanzado muy poco en el cumplimiento de sus compromisos medioambientales internacionales.

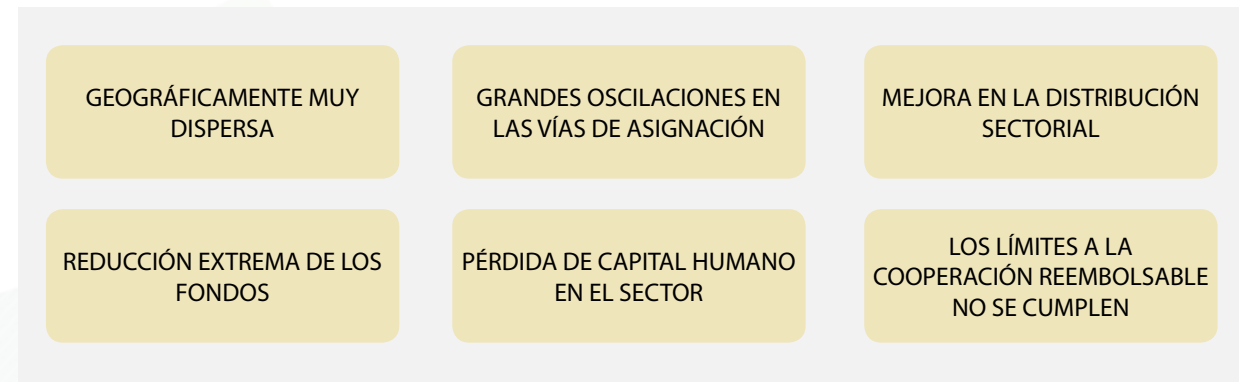
• En relación a la política de cooperación al desarrollo

Para el Gobierno actual que, justo es reco-

nocerlo, 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.

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.

GRÁFICO 5. La política de cooperación española 2005-2012



Fuente: Elaboración propia.

RESUMEN

España, que al iniciarse el siglo XXI se encontraba entre los países menos comprometidos con la cooperación internacional, protagonizó 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 renta nacional bruta como ayuda oficial al desarrollo 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.

- *En relación a la política migratoria*
En la actualidad, la realidad de la migración se enfrenta a cuatro problemas. En primer lugar,

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 reducto de la soberanía de los Estados miembros de la UE. En segundo lugar, el sistema que regula la inmigración es ineficiente. 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 de 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. En tercer lugar, 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. Por último, 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.

Una visión de conjunto a la política exterior española en los últimos años nos indica que 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.

39. Una parte de la sociedad global se ha puesto en movimiento, aunque no se ha despejado la duda si podrá traducirse en un programa positivo de cambio sociopolítico

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 global grupos interesados en transformarlo. 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.

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

RESUMEN



o ante el nacimiento de un amplio movimiento capaz de modificar sustancialmente las instituciones económicas y políticas?

El proceso mundial de «igualación a la baja» (los países del norte disminuyendo su crecimiento económico y los del sur incrementándolo), no impide 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.

La mayor parte de los analistas coinciden en destacar una serie de elementos compartidos por casi

todas las manifestaciones sociales de nuevo cuño. Por un lado, 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. Por otro, por su carácter descentralizado, no violento y transparente, así como su carácter autogestionado, la horizontalidad, y autorrepresentatividad. 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. 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.

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. Unos movimientos que prefieren la participación a la delegación ¿Serán capaces de transformarse en un programa positivo de cambio sociopolítico?

Es posible que sus logros tangibles sean limitados, pero resulta indudable que han dinamizado a una parte de la sociedad



El contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Y no parece que la reducción de esas diferencias vaya a venir solo por la vía del empleo, lo que abre un amplio abanico de interrogantes sobre la capacidad de los Estados de bienestar social para responder al nuevo modelo social, donde el fortalecimiento de los valores cívicos se presenta como necesidad ineludible a través de una mayor implicación de la ciudadanía, aprovechando el reforzamiento que se ha producido en la sociedad comunitaria y pensando que el marco en el que construimos va más allá de nuestras propias fronteras. Nuestro compromiso: continuar presentando en el debate público las causas y consecuencias estructurales de la pobreza y exclusión social.

Una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión. El Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)

40. Sigue siendo necesario recordar, que el producto interior bruto (PIB) nos ofrece una falsa medida de la economía y que no refleja el bienestar económico de una sociedad

Aunque de una forma casi nunca justificada, se ha utilizado de forma habitual el Producto Interior Bruto per cápita como herramienta de medición de bienestar de las naciones. Sin embargo, sabemos ya desde hace mucho tiempo que el PIB nos ofrece una «falsa» (por incompleta) medida de la economía, al tiempo que no recoge, o lo hace de forma muy imperfecta, el bienestar económico. El conocimiento del impacto de

la crisis sobre la población necesita de la utilización de otros indicadores que alumbren lo que está pasando más allá de la luz que proyecta la «farola» del PIB.

El PIB no es fiable como indicador de la capacidad de generar bienestar económico porque incluye en su magnitud el valor monetario de muchos bienes y actividades económicas que no contribuyen a dicho bienestar, entre ellas:

- El valor de la depreciación o consumo de capital fijo.
- El valor de las rentas que obtienen los «no nacionales».
- El valor de muchos bienes y actividades que los individuos demandan para compensar los efectos externos negativos de las actividades productivas (por ejemplo, los gastos dedicados a defenderse de los efectos de la contaminación medioambiental de todo tipo) a los que puede definirse como actividades y bienes defensivos, y también el valor de las actividades económicas improductivas no desde un punto de vista

individual, sino desde un punto de vista social o agregado.

Además, tampoco es un indicador completo por varias razones:

- En la medida que en el cálculo del PIB solo se incluyen actividades legales, queda fuera en consecuencia la consideración del conjunto de actividades ilegales que producen bienes económicos que se realizan en una economía. Sin duda, que algunas de estas actividades ilegales no deberían formar parte, ciertamente, de un indicador de bienestar económico, pues corresponden a actividades improductivas de tipo delictivo asociadas con el crimen y la violencia organizada. Pero, fuera de este tipo de actividades apropiativas ilegales, no parece haber motivo para que queden fuera de un indicador de la capacidad de generar bienestar económico, la que sin duda es la parte más importante de la llamada economía sumergida, aquella parte que produce y vende bienes económicos de forma ilegal por razones de ocultación fiscal.



- En la cifra del PIB no se considera un conjunto de actividades y productos que no pasan por el mercado. Ni el trabajo doméstico extramercado, ni el valor añadido por la producción ya sea individual o colectiva con vistas al autoconsumo, ni el valor añadido por el tiempo dedicado a las actividades de ocio se encuentran recogidos en esta magnitud.

El bienestar de una sociedad no depende solo del producto que obtiene a partir de sus recursos económicos, sino también de su riqueza material, humana y financiera, que completarían la dimensión económica, y del resto de dimensiones no económicas, como el stock de capital natural, cultural y social y el conjunto de condiciones de vida, sobre todo las laborales, que tan definitorias son en la satisfacción de la vida de los personas

- En la cifra del PIB aparece como estimación del coste del desempleo y de la inseguridad macroeconómica el valor que en los gastos públicos aparece dedicado a estos fines que, con total certeza, infravalora el coste para los individuos de tales situaciones.

tir de sus recursos económicos, sino también de los recursos de que dispone o que tiene, es decir, de su nivel de riqueza material, humana y financiera. El PIB corregido y el volumen de riqueza de una sociedad definen las dimensiones económicas del bienestar, pero este tiene también dimensiones no económicas, como el *stock* de capital natural, el nivel de capital social y dado el peso que la vida laboral tiene en el bienestar de los individuos, habría de hacer referencia a las condiciones de la vida laboral y la satisfacción con las mismas.

Aun en la inimaginable situación de que se hubiese podido dar cumplida respuesta a todas las dificultades conceptuales y de medición estadística que previamente deberíamos resolver, y se hubiese podido construir un indicador de bienestar social que reflejase adecuadamente el nivel agregado de bienestar no solo económico sino también social alcanzado por una sociedad en su conjunto, quedaría por satisfacerse una cuestión de primordial importancia que afectaría al propio indicador si este pretendiese tener alguna relevancia, y es la cuestión del reparto de esa capacidad de generar bienestar social que la sociedad tiene, es decir, la cuestión de la distribución del bienestar.

Con estos elementos, la tarea de construir un indicador de bienestar social acabaría aquí. Los pasos ulteriores llevarían a la construcción y

uso de lo que se conoce como indicadores de felicidad o de bienestar percibido subjetivamente que han de tomar en consideración que la felicidad se ve afectada por algunas pautas de tipo psicológico, probablemente de base genética, como las siguientes: a) los individuos, a la hora de valorar su «felicidad», realizan comparaciones con los individuos de su entorno; es decir, que son muy sensibles a las diferencias relativas en sus niveles de renta y riqueza de modo que es habitual que el nivel de felicidad de un individuo se vea negativamente afectado cuando su posición relativa dentro su grupo de referencia cae; b) los individuos se adaptan rápidamente al crecimiento en sus niveles de bienestar económico, por lo que sus niveles declarados de felicidad no reflejan el crecimiento en el bienestar económico en el largo plazo y que, incluso, muestran una importante capacidad de adaptación, también, a las circunstancias desfavorables; y c) que las preferencias, gustos o necesidades son inconstantes y dependen de las circunstancias. Las dificultades empíricas y conceptuales que suponen el uso e interpretación de estos indicadores de felicidad desaconsejan su utilización para la elaboración de un índice de bienestar social como el que aquí se propone.

Junto con los indicadores subjetivos de felicidad, que han dado lugar a un área de investigación específica en ciencias sociales, las propues-

RESUMEN



tas de indicadores de bienestar alternativos que se han ido desarrollando al calor de este debate se pueden clasificar en dos: 1) aquellas basadas en indicadores monetarios (probablemente los más tradicionales desde la perspectiva económica, en los que todos los componentes de los índices propuestos toman valores monetarios), y 2) aquellas otras que proponen la construcción de indicadores agregados en donde, junto a variables económicas medidas en términos monetarios, se contemplen otras expresadas en unidades distintas de medición. Estas segundas pueden optar por dos tipos de implementación. Por un lado, se puede diseñar un sistema de indicadores sin plantear ningún mecanismo de agregación o, alternativamente, cabe la opción de agregarlos en un proceso bietaápico, primero agregando los indicadores de cada uno de los ámbitos que definen conceptualmente el bienestar en indicadores de dimensión y, luego, en una segunda etapa, se procede a agregar los indicadores dimensionales, presentando así al

final del proceso un único indicador agregado de bienestar.

41. El Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS) pretende alimentar el debate necesario sobre la medición del bienestar, elemento imprescindible para vivir en una sociedad que no sea «solo economía». Para ello, junto con una dimensión que refleja el acceso a bienes y servicios materiales, ya públicos o privados, se añade una dimensión centrada en la distribución de la renta, otra que atiende a la seguridad económica y una última dedicada al capital social o los bienes relacionales

El índice de bienestar propuesto parte de un convencimiento y un reconocimiento. El convencimiento es la utilidad de desarrollar indicadores alternativos que permitan presentar una visión de conjunto más ajustada a las múltiples facetas que

inciden sobre el bienestar. Y ello desde una posición de máxima cautela y humildad, en el sentido de reconocer que, dada la complejidad del fenómeno a medir, es imposible cubrir todos los frentes y satisfacer todas las exigencias. Para ello hemos adoptado una aproximación guiada por el viejo refrán castellano de que «lo mejor es enemigo de lo bueno», concentrándonos por ello en el planteamiento y elaboración de un indicador, «sencillo» aunque no simple, que recoja al menos algunas de las dimensiones que la literatura tanto clásica como moderna reconoce como aspectos relevantes del bienestar social. Consideramos igualmente que el hecho en sí de plantear un indicador que recoja estos ámbitos o dimensiones que inciden en el bienestar social, aun a sabiendas del riesgo de no poder siempre resolver de forma plenamente satisfactoria los problemas prácticos vinculados a su construcción, supone, no obstante, reconocer su importancia, y al sacarlos a la luz, propiciar el debate y facilitar así, quizá, su mejor resolución en un futuro.

RESUMEN

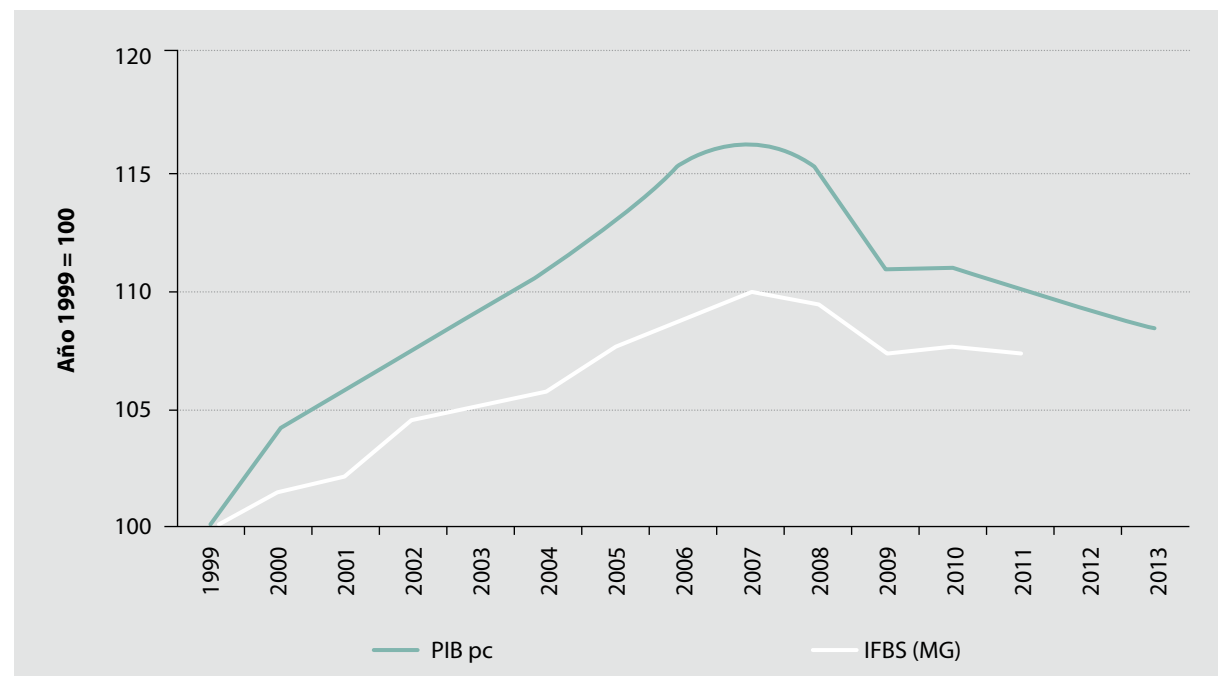


TABLA 1. Componentes del Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)

Ámbito	Indicador	Efecto
Bienestar material	Consumo privado per cápita	+
	Valor del consumo individual per cápita de los siguientes bienes públicos: educación, salud, cultura, deportes y vivienda	+
	Esperanza de vida	+
Distribución	Desigualdad relativa (índice de Gini)	-
	Índice de polarización de Wolfson	-
	Tasa de empleo (% de personas en edad de trabajar)	+
Seguridad	Tasa de temporalidad (% de asalariados)	-
	Tasa de desempleo (% de activos)	-
	Tasa de desempleo sin protección = Tasa de desempleo (1-cobertura por desempleo)	-
	Tasa de pobreza relativa asimétrica (% de población)	-
	Tasa de morosidad de las familias	-
Capital social	Consumo de tranquilizantes	-
	Tasa de delincuencia	-
	Participación en asociaciones	+

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 6. Evolución del PIB per cápita e IFBS en España (1999-2013)



* (MG) Media geométrica.
Fuente: Elaboración propia.

RESUMEN



La mayor ganancia y destrucción de bienestar en las fases de auge y depresión se da en el campo del bienestar material. Posteriormente, aunque con ganancias más escasas, destaca el ámbito de la seguridad, donde el fuerte crecimiento del empleo, la caída del desempleo y el aumento de la cobertura de este generan un aumento del indicador, solo empañado por el alto nivel de temporalidad del empleo y la estabilidad de la tasa de pobreza. En tercer lugar, el ámbito de distribución muestra cierta mejoría, asociada a la caída de la desigualdad, tal y como la mide el índice de Gini hasta el comienzo de la crisis. Esta ganancia se perderá rápidamente tras la entrada de España en recesión. Por último, el ámbito

La evolución del IFBS muestra como gran parte del crecimiento económico no se traduce en aumento del bienestar, y ello a pesar del fuerte aumento del empleo experimentado durante el auge. De esta forma, bastan apenas dos años de crisis para volver a situar al IFBS en valores próximos al 2004. Por otra parte, el estudio de los componentes del IFBS muestra el importante y creciente papel amortiguador del consumo de bienes públicos, al margen de los vaivenes del mercado, en el mantenimiento del bienestar de las personas en los momentos de crisis

de capital social muestra un comportamiento básicamente plano.

Es improbable que pueda desarrollarse un buen indicador de bienestar social sin llevar a cabo esbozos e intentos imperfectos con carácter preliminar que reflejan, siquiera parcialmente, la obviedad de que el bienestar de una sociedad va mucho más allá de su PIB per cápita. Esperamos que esta propuesta sirva para alimentar un debate del que se deriven, en un futuro próximo, nuevas aportaciones que permitan mejorar el IFBS en futuras oleadas tanto en sus elementos conceptuales como estadísticos.

Los documentos relacionados con el *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014* están alojados en la página web de la Fundación FOESSA: www.foessa.es



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

