DOCUMENTACIÓN SOCIAL
REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA
166
2013

De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis

Monografía

La crisis de principios del siglo XXI en España.
Luis Sanzo González

Recortes y reformas, brecha creciente entre el norte y el sur de Europa.
José Manuel Fresno y Alia Chahin

El ajuste fiscal, un modelo dudoso.
Juan Carlos Llano Ortiz

El deterioro del mercado de trabajo tras cinco años de crisis: efectos laborales y sociales.
Mª Ángeles Davia y Carlos Álvarez

Familias sin trabajo y trabajadores pobres: dos ejemplos de los efectos permanentes de la crisis.
Raúl Flores Martos

Los servicios sociales en la tormenta.
Manuel Aguilar Hendrickson

El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis.
Guillermo Fernández Maíllo

Del estado de la cuestión a la naturaleza de la cuestión: Cinco años de Observatorio de la Realidad Social de Cáritas.
Juan José López Jiménez

Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad.
Víctor Renes Ayala

Crisis, Desigualdad y Pobreza: Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España.
Teresa Cavero Gómez

ISSN 0417-8106

166 DOCUMENTACIÓN SOCIAL
REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2013

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Francisco Lorenzo

Edición: ***Cáritas Española***. *Editores*
Embajadores, 162
28045 Madrid
Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones
Embajadores, 162
28045 Madrid
Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882
suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías
Distrifer Libros
Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6
Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677
28021 Madrid

Condiciones de suscripción y ventas:

Precio de un número: 13,10 euros *(América: 13,10 euros más gastos de envío)*

Suscripción a cuatro números:
España: 32,00 euros
Europa: 43,00 euros
América: 72,50 dólares

(IVA incluido)

De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis

Coordinación del número:
Consejo de Redacción

objetivos

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una ***revista de ciencias sociales y de sociología aplicada***. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el Tercer Sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH'S, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~*RECS*).

166

Director: Sebastián Mora. *Servicios Generales de Cáritas Española*

Director Técnico: Francisco Lorenzo. *Fundación FOESSA*

Consejo de Redacción: **Jaime Atienza.** *Intermón Oxfam.* **José Antonio Alonso.** *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Director Universidad Complutense de Madrid.* **Pedro José Cabrera Cabrera.** *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.* **Antonio Elizalde.** *Universidad Bolivariana de Chile.* **Germán Jaraíz Arroyo.** *Universidad Pablo Olavide.* **Miguel Laparra Navarro.** *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.* **Manuela Mesa Peinado.** *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz.* **Teresa Montagut Antoli.** *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona.* **Víctor Renes.** *Servicios Generales de Cáritas Española.* **Enrique del Río Martín.** *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa.* **Imanol Zubero.** *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco.* **José Manuel López Rodrigo.** *Fundación Pluralismo y Convivencia.*

Consejo Asesor: **Julio Alguacil Gómez.** *UC3M.* **Rafael Aliena.** *UV.* **Ana Arriba.** *UAH.* **Juana Aznar.** *UMH.* **Julio Bordas.** *UNED.* **Olga Cantó Sánchez.** *Univ. Vigo.* **María Antonia Carbonero.** *Univ. Illes Balears.* **Concha Carrasco.** *UAH.* **Pedro Castón Boyer.** *UGR.* **Pedro Chaves Giraldo.** *UC3M.* **Delia Dávila Quintana.** *Univ. Las Palmas de Gran Canaria.* **Coral del Río.** *Univ. Vigo.* **Gonzalo Fanjul.** *Intermón Oxfam.* **Carlos García Serrano.** *UAH.* **Jordi Garreta Bochaca.** *UDL.* **Emilio Gómez Ciriano.** *UCLM.* **Jorge Guardiola.** *UGR.* **Jordi Guiu.** *UPF.* **Enrique Lluch Frechina.** *Univ. CEU Cardenal Herrera.* **Miguel Ángel Malo.** *USAL.* **Vicente Marbán.** *UAH.* **Pau Mari-Klose.** *UB.* **Flavio Marsiglia.** *School of Social Work – SIRC Director.* **Fausto Miguelez.** *UAB.* **Francisco Javier Moreno Fuentes.** *CSIC.* **Antonio Moreno Mejías.** *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía.* **Rosalía Mota López.** *U. Comillas.* **Ricardo Pagán Rodríguez.** *UMA.* **Jesús Pérez.** *UNEX.* **Begoña Pérez Eransus.** *Univ. Pública de Navarra.* **Jorge Rodríguez Guerra.** *ULL.* **José Juan Romero.** *ETEA.* **Esteban Ruiz Ballesteros.** *UPO.* **María Rosario Sánchez Morales.** *UNED.* **Sebastián Sarasa.** *UPF.* **Constanza Tobío Soler.** *UC3M.* **Teresa Torns.** *UAB.* **Fernando Vidal.** *U. Comillas.* **Cristina Villalba Quesada.** *UPO.* **Juan José Villalón Ogáyar.** *UNED.* **Ángel Zurdo.** *UCM.*

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid
Tel. 91 444 13 35
documentacionsocial@caritas.es

DOCUMENTACIÓN SOCIAL **no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.**

© ***Cáritas Española***. *Editores*

ISSN: 0417-8106 **ISBN:** 978-84-8440-563-4 **Depósito Legal:** M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Advantia Comunicación Gráfica, S. A. • 28906 Getafe

Sumario



Presentación

Francisco Lorenzo 7



Monografía

1 **La crisis de principios del siglo XXI en España.**
Luis Sanzo González 15

2 **Recortes y reformas, brecha creciente entre el norte y el sur de Europa.**
José Manuel Fresno y Alia Chahin 45

3 **El ajuste fiscal, un modelo dudoso.**
Juan Carlos Llano Ortiz 81

4 **El deterioro del mercado de trabajo tras cinco años de crisis: efectos laborales y sociales.**
Mª Ángeles Davia y Carlos Álvarez 109

5 **Familias sin trabajo y trabajadores pobres: dos ejemplos de los efectos permanentes de la crisis.**
Raúl Flores Martos 127

6 **Los servicios sociales en la tormenta.**
Manuel Aguilar Hendrickson **145**

7 **El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis.**
Guillermo Fernández Maíllo **169**

8 **Del estado de la cuestión a la naturaleza de la cuestión: Cinco años de Observatorio de la Realidad Social de Cáritas.**
Juan José López Jiménez **193**

9 **Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad.**
Víctor Renes Ayala **227**

10 **Crisis, Desigualdad y Pobreza: Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España.**
Teresa Cavero Gómez **255**

Documentación

1 **¿Hacia la fragmentación social? Tres informes sobre desigualdad en España.** **275**

Reseñas bibliográficas

1 **Socialización de la pobreza en España: género, edad y trabajo en los riesgos frente a la pobreza.**
Ángel Benzunegui.
Francesca Petriliggieri **305**

2 **Acompañando... nos. Mirada, acción y propuestas de cáritas con personas que están sin hogar.**
Red de Programas de Personas sin hogar de Cáritas.
Sonia Olea Ferreras **309**

3 **Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político.**
Karlos Pérez de Armiño
Irantzu Mendia Azkue (editores).
Óscar Mateos **313**

Presentación

A partir de finales de 2008 los primeros efectos de la crisis se hicieron visibles. El estallido de la burbuja inmobiliaria, la destrucción masiva de empleo, el rápido incremento en la tasa de pobreza y de exclusión social, y la repentina limitación de acceso al crédito, ponían de manifiesto que el espejismo del crecimiento en España había terminado.

Así, sin apenas tiempo para hacernos conscientes, pasamos de ser referente económico dentro de la UE a vernos obligados a digerir una coyuntura francamente complicada. Pero más allá de los datos concretos, la cuestión fundamental que se nos planteaba era el carácter estructural de esta crisis compleja y multidimensional[1] que nos estaba transformando como sociedad.

Algunas de sus características señalan rasgos propios que la hacen diferente a las vividas en décadas anteriores. Así lo muestran la realidad actual de desempleo, la cual supera ya el 27% y en la que más de la mitad de los afectados llevan al menos un año buscando trabajo. Una tasa de paro que es 2,5 veces más alta que el promedio de la UE-27 y que supera en 10 puntos las de Portugal e Irlanda, que son los siguientes países dentro del conjunto de la Unión Europea donde mayor es la incidencia del desempleo. Además, tenemos un

(1) TORTOSA, J. M. (2013) «Crisis: no una, sino varias; es decir, una» en LLUCH, E (2013) Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial. Documentación Social Nº 158. Cáritas: Madrid.

desempleo que cualitativamente es distinto a otros ya que la tasa de paro de sustentadores principales está por encima del 21,4% (cuando en 2007 apenas llegaba al 6%).

Durante este periodo de crisis hemos pasado de 380.000 hogares con todos sus activos en desempleo en 2007 a más de 1.800.000 en la actualidad. Donde además se consolidan la pobreza y la exclusión social (la tasa AROPE(2) en 2012 se sitúa en el 26,8%) y donde se constatan graves problemas de privación material (el 44,5% de las personas no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE); lo cual está implicando un incremento de la desigualdad por encima de la media europea(3).

Asistimos a la transformación del empleo, no solo en términos cuantitativos sino en cuanto a su naturaleza y al lugar que ocupa en el imaginario colectivo de nuestra sociedad: si bien hace 5 años estábamos a la cabeza de Europa en la generación de empleo, trabajar hoy, no es ya un derecho sino que parece haberse convertido en un privilegio para muchos.

Pero, junto con estos cambios se han producido otros que sin duda implican transformaciones de fondo en nuestro modelo. El endurecimiento de requisitos y la desaparición de medidas de ayuda son pruebas de que, ante esta realidad de sufrimiento para muchas familias, asistimos al debilitamiento de los mecanismos de protección y distribución por parte de las Administraciones Públicas.

Los mecanismos de aseguramiento de la sociedad se han debilitado en este tiempo y las políticas de austeridad han generado una mayor vulnerabilidad de la sociedad española.

Ante esta realidad, cabe la pregunta de si la crisis, además de efectos coyunturales, está implicando otros de corte estructural. O dicho de otra forma, si esta crisis está generando una nueva sociedad (con un ADN diferente) a la que existía en épocas anteriores.

A esta pregunta tratamos de responder con el presente monográfico y con los artículos que en él se incluyen.

(2) Del inglés *«At Risk Of Poverty and social Exclusion»*. Considera en situación de pobreza o exclusión a la persona que sufre una de tres carencias: falta de ingresos, privación material severa o vivir en un hogar con baja intensidad laboral.

(3) Mientras que el crecimiento correspondiente a los hogares más ricos ha sido el mayor de toda la población desde 2006 los ingresos de la población con rentas más bajas han caído cerca de un 5% en términos reales cada año, lo que conllevado el que desde la crisis la diferencia entre la renta del percentil 80 y el percentil 20 haya crecido casi un 30%. Ver en FOESSA (2013): *Desigualdad y Derechos sociales. Análisis y Perspectivas.* Cáritas. Madrid.

Para ello, en primer lugar, **Luis Sanzo** («La crisis de principios de siglo XXI en España») nos presenta un análisis profundo de los orígenes de la actual situación económica. Para ello hace especial hincapié en la herencia de un desarrollo dependiente y la reconversión industrial proveniente de la década de los 80. Este análisis queda contextualizado en el marco europeo y en el impacto diferencial de la crisis de la construcción en los países rescatados así como en la inadecuada respuesta del Estado a la crisis financiera.

A continuación, en «Recortes y reformas, brecha norte sur en Europa», **José Manuel Fresno** y **Alia Chahín** plantean que la crisis económica está ahondando las diferencias entre los países del centro/norte y del sur/periferia de Europa en cuanto a las políticas de bienestar y protección social; mientras que los países menos presionados por los ajustes económicos y con sistemas de bienestar social más consolidados están haciendo reformas orientadas a la modernización y sostenibilidad, los más presionados están llevando a cabo recortes drásticos que afectan a partes esenciales del sistema incrementando en consecuencia la distancia con los anteriores. En este artículo presentan las tendencias comunes de los países europeos y muestran la creciente brecha centro/norte sur/periferia, tanto en la situación social, como en las políticas que se están llevando a cabo. También plantean las consecuencias que esta tendencia tiene en el largo plazo y la conveniencia de gastar en política social de manera distinta a como se está haciendo, especialmente en los países del Sur/periferia de Europa.

Juan Carlos Llano Ortiz, por su parte, hace el análisis (viabilidad y consecuencias) de un modelo asentado sobre la convicción de que «hemos vivido por encima de nuestras verdaderas posibilidades económicas y que ahora es necesario pagar el festín de los años anteriores». En «El ajuste fiscal, un modelo dudoso» se analizan las conclusiones de esta premisa (el lastre de una enorme deuda heredada que presiona al alza la prima de riesgo, impide el crecimiento porque aumenta el porcentaje de dinero que debe dedicarse al pago de la deuda y es el causante directo de nuestras cuitas actuales); y lo hace desvelando algunos aspectos técnicos y presupuestarios que nos muestran las estrategias y opciones de fondo y su frágil sostenibilidad en el tiempo.

En «Mercado laboral, la nueva estructura del trabajo» **Carlos Álvarez** y **Mª Ángeles Davia** estudian el deterioro del mercado de trabajo español tras cinco años de crisis económica, en forma de menor grado de ocupación, aumento del desempleo total y de larga duración y mayor precariedad laboral. Éste está afectando a colectivos cada vez más amplios y heterogéneos de población. Así, los riesgos de que tales cambios laborales se conviertan en factores de aumento de la desigualdad social son cada vez mayores y se ven agravados por la extensión de esos mismos problemas al ámbito familiar.

Dos grupos especialmente afectados por esta crisis y su vertiente laboral son las familias con todos los activos en paro y los denominados «workig poors». En «Familias sin trabajo y trabajadores pobres: dos ejemplos de los efectos permanentes de la crisis» **Raúl Flores Martos** analiza cómo el incremento constante del desempleo, que ya afecta al 25% de la población activa, y la consolidación de unas tasas de pobreza y exclusión social superiores al 20%, nos alertan sobre la extensión y profundidad de la crisis económica. El fuerte incremento de las familias en las que nadie consigue un trabajo, y de las personas que aunque trabajan no consiguen los ingresos suficientes para bordear la pobreza, son expresiones concretas de la nueva situación del empleo y de su relación con la pobreza.

Por su parte, **Manuel Aguilar Hendrickson,** hace un análisis de los actuales servicios sociales públicos en «Los servicios sociales en la tormenta», los cuales están sufriendo el impacto de la crisis tanto en forma de un incremento de la demanda como de una reducción de los recursos disponibles. Sin embargo, la relativa tranquilidad de los años de expansión económica ocultaban algunos problemas estructurales del modelo de servicios sociales modernos configurado en España desde la Transición, y que aparecen en toda su crudeza ahora. En su artículo, el autor analiza tres aspectos problemáticos de este modelo, a saber, la insuficiente definición del objeto de los servicios sociales, el carácter discrecional de muchas de sus acciones y su complicada estructuración territorial. Finalmente se proponen algunas líneas de reforma para una posible redefinición.

En «El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis» **Guillermo Fernández Maíllo** explica cómo el aumento de la inversión en las Rentas Mínimas de Inserción encubre una reducción de la extensión y la intensidad de las mismas en relación al contexto de crisis sistémica en el que nos encontramos. Así, realiza un análisis de los datos de las memorias oficiales del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad desde el año 2008 al 2011, que a pesar de ofrecer un aumento constante en sus cifras de atención y recursos económicos, son una fotografía de una realidad social desbordada. Plantea también la necesidad de poner en el debate político la mejora de un no sistema que sólo llega a un tercio de los hogares que lo necesitarían, que carece de la intensidad suficiente en su carácter redistributivo y en el que, las diferencias de las RMI según el lugar de residencia, van en contra de la igualdad entre todos los españoles.

Juan J. López Jiménez ofrece en «Del estado de la cuestión a la naturaleza de la cuestión: Cinco años de Observatorio de la Realidad Social de Cáritas» una síntesis de las informaciones más relevantes que han aportado los informes del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas, tanto desde una perspectiva

cuantitativa, como cualitativa. Esta aportación ofrece una reflexión sobre la huella visible e invisible que la crisis está dejando en nuestra sociedad y sobre la transformación de fondo que se viene realizando desde hace décadas, para comprender que no se trata sólo del estado coyuntural o pasajero de una cuestión, sino de la naturaleza de la cuestión social.

Para cerrar el monográfico, dos artículos de síntesis. El primero hace un profundo y completo análisis del proceso de empobrecimiento al que se está viendo sometido España. En «Pobreza, procesos de empobrecimientoy cambios en la estructura de la sociedad», **Víctor Renes Ayala** señala que la precariedad económica, no se ha generado con la crisis, sino antes. Pero en la actualidad ésta ha desbordado a los grupos sociales que la padecían y ha llegado a generar un proceso de empobrecimiento en la sociedad tanto en el sentido de que son más los que se encuentran bajo el umbral de la pobreza, como en el de que han crecido los estratos sociales que han sufrido la pérdida de sus recursos, de sus potenciales y relaciones sociales, aunque no se hallen situados bajo el umbral de la pobreza.

Por último, **Teresa Cavero Gómez,** ofrece en «Crisis, Desigualdad y Pobreza: Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España» un análisis comparado entre la realidad actual y las medidas políticas propuestas ante la situación de crisis y la situación que vivieron algunos países en Latinoamérica en la década de los 80. Aborda posibles caminos alternativos de respuesta a esta crisis y señala las fragilidades de algunas medidas concretas.

Como el lector podrá observar, para abordar el tema propuesto hemos requerido más artículos de los que acostumbran a tener nuestros monográficos lo que nos ha hecho tomar prestado el espacio que tradicionalmente ocupan los artículos de la sección **Tribuna Abierta.**

Por último en la sección documentación ofrecemos: ¿Hacia la fragmentación social? Tres informes sobre desigualdad en España. Recientemente se han presentado en nuestro país tres informes de gran relevancia e impacto mediático:

1. Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos del Consejo Económico y Social (España).
2. Desigualdad y Derechos sociales. Análisis y Perspectivas 2013 de la Fundación FOESSA y Cáritas.
3. Primer Informe sobre la Desigualdad en España 2013 de la Fundación Alternativas.

En un número como el que el lector tiene en sus manos, encontramos oportuno ofrecer el acceso a estos informes los cuales sitúan la desigualdad en el punto de mira con enfoques distintos pero complementarios. La conclusión fundamental es coincidente: si bien la desigualdad se redujo notablemente en España durante la segunda mitad de los años ochenta, en la crisis actual se han agudizado considerablemente los niveles de desigualdad hasta llevarnos a la cabeza de la UE.

En resumen, un número sobre la crisis pero que va más allá de describir sus efectos; un número que trata de comprender aspectos cualitativos de esta crisis que la configuran como estructural, como transformadora y que nos traslada la responsabilidad de recrear un modelo nuevo. Si los cambios producidos son profundos las respuestas buscadas deben ser rompedoras. No es una crisis que nos matiza si no que nos obliga a repensarnos.

FRANCISCO LORENZO

Monografía

1 **La crisis de principios del siglo XXI en España.**
Luis Sanzo González 15

2 **Recortes y reformas, brecha creciente entre el norte y el sur de Europa.**
José Manuel Fresno y Alia Chahín 45

3 **El ajuste fiscal, un modelo dudoso.**
Juan Carlos Llano Ortiz 81

4 **El deterioro del mercado de trabajo tras cinco años de crisis: efectos laborales y sociales.**
Mª Ángeles Davia y Carlos Álvarez 109

5 **Familias sin trabajo y trabajadores pobres: dos ejemplos de los efectos permanentes de la crisis.**
Raúl Flores Martos 127

6 **Los servicios sociales en la tormenta.**
Manuel Aguilar Hendrickson 145

7 **El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis.**
Guillermo Fernández Maíllo 169

8 **Del estado de la cuestión a la naturaleza de la cuestión: cinco años de Observatorio de la Realidad Social de Cáritas.**
Juan José López Jiménez 193

9 **Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad.**
Víctor Renes Ayala 227

10 **Crisis, Desigualdad y Pobreza: Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España.**
Teresa Cavero Gómez 255

La crisis de principios del siglo XXI en España

Luis Sanzo González
Sociólogo

Fecha de recepción: 20/03/2013
Fecha de aceptación: 20/04/2013

Sumario

1. Los orígenes de la actual situación económica de España.
2. La inadecuada respuesta del Estado a la crisis financiera.
3. El nuevo perfil de la desigualdad territorial en España.
4. España, ¿una sociedad de bienestar?

RESUMEN

La crisis de primeros de siglo XXI en España ha sido vinculada de forma automática a las turbulencias financieras de 2008 y al estallido de la burbuja inmobiliaria. El documento trata sin embargo de demostrar que sus raíces son mucho más profundas, remitiendo tanto al pasado económico español como a la crisis manufacturera que afecta a Europa y cuyos orígenes, ligados al proceso de globalización, son anteriores a la crisis financiera. En gran medida por falta de comprensión de esta realidad, las políticas desarrolladas por los dos Gobiernos responsables de hacer frente a la crisis han contribuido a acentuar sus consecuencias. La más importante de ellas es que España está a punto de traspasar, si es que no lo ha hecho ya, el umbral que sitúa a la mayoría de la población residente por debajo de los niveles que resultan propios de una sociedad de bienestar.

Palabras clave:

Paro, crisis, bienestar.

ABSTRACT

The economic recession of the early 21st century in Spain has repeatedly been associated to the financial turmoil of 2008 and the linked burst of the housing bubble. This document tries to determine that its roots are much deeper, referring to the past of the Spanish economy and to the manufacturing crisis affecting Europe, whose origin, related to globalization, precedes the financial crisis. Largely for lack of understanding of this reality, the policies developed by the two Governments responsible for dealing with the recession have contributed to heighten its consequences. The most important one is that Spain is on the verge of having, if it hasn't already, most of its population living below the level expected for a welfare society.

Key words:

Unemployment, crisis, welfare.

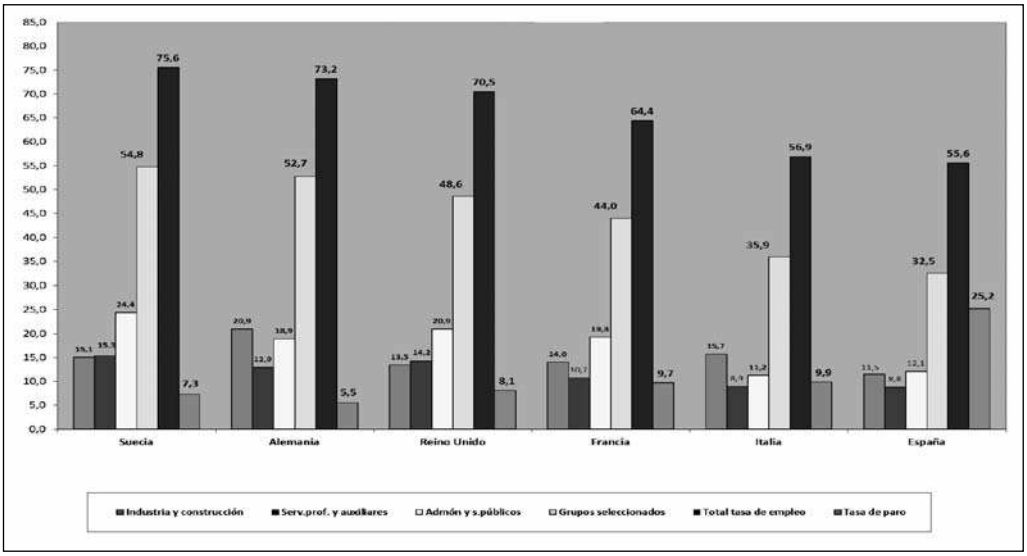
En el tercer trimestre de 2012, España destaca por tener una de las tasas de de-sempleo más elevadas de la Unión Europea (25,2%)[1]. Uno de los principales motivos es que carece de los puntos fuertes para el empleo que permiten a los principales países europeos mantener una tasa de paro cercana o inferior al 10%, a pesar de haber sufrido en ocasiones tan intensamente como España el impacto de la crisis financiera de 2008.

Tomando como referencia los Estados más representativos de los distintos modelos de desarrollo existentes en Europa, esos puntos fuertes para el empleo son los siguientes:

* En Francia, una potente base de empleo en la Administración Pública y los servicios educativos, sanitarios y sociales que ocupa al 19,3% de la población entre 15 y 64 años (12,1% en España).
* En el Reino Unido, un sistema de servicios profesionales y a las empresas que acoge al 14,2% de la población de 15 a 64 años (8,8% en España), complementado con una Administración y unos servicios sanitarios, educativos y sociales que resultan igualmente muy potentes (ocupan al 20,9% de la población de referencia).
* En Suecia, un extenso desarrollo de los servicios públicos y de educación, sanidad y servicios sociales (con un 24,4% de la población de 15 a 64 años ocupada) así como de las actividades técnicas, profesionales y científicas.
* En Alemania, una industria manufacturera líder en alta tecnología, fundamento de su 20,9% de población de 15 a 64 años ocupada en el conjunto de la industria y la construcción (11,5% en España).
* Incluso en Italia, un modelo hasta ahora peculiar de reparto del trabajo, a través del acceso anticipado a la jubilación, que permite combinar tasas de empleo tan bajas como las españolas (salvo en la industria manufacturera) con niveles de desempleo mucho más reducidos que los existentes en España.

(1) Para facilitar la comparación de los datos actuales de ocupación y paro en el contexto europeo, el documento toma como base de referencia temporal la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo (EFT) correspondiente al tercer trimestre de 2012. A finales de 2012, la tasa de paro en España se eleva al 26% de la población activa.

Gráfico 1. Tasas de empleo (% de personas de 16 a 64 años ocupadas) por sectores en algunos Estados europeos tipo y relación con la tasa de paro. III Trim. 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo. Eurostat.

El gráfico 1 muestra la relación existente entre la debilidad española en las áreas de actividad mencionadas y su elevada tasa de paro. De esta forma, al analizar la situación de los cuatro países tipo que superan claramente las tasas de empleo existentes en España –Suecia, Alemania, Reino Unido y Francia–, puede comprobarse la estrecha asociación existente entre el desfase en la tasa de empleo general y el existente en la tasa de empleo específica correspondiente a la suma de la industria y la construcción, los servicios profesionales y auxiliares y las ramas de Administración y servicios públicos generales (sanidad, educación y servicios sociales). Mientras la proporción de personas de 15 a 64 años ocupadas en estas áreas de la economía en 2012 es del 32,5% en España, se sitúa en el 44% en Francia y en el 48,6% en el Reino Unido, superando cifras del 50% en Alemania y Suecia.

Resulta equivocado atribuir en exclusiva el menor peso comparativo de España en las áreas de actividad señaladas a un mayor impacto de la crisis financiera en nuestro país o a los efectos internos de la burbuja inmobiliaria. En realidad, la crisis de empleo de primeros de siglo vuelve ante todo a poner de manifiesto las debilidades históricas de la economía española. España se caracteriza por una posición económica dependiente que explica la precariedad de su base productiva primaria y secundaria, incapaz de sostener un impulso

adecuado de las actividades del sector terciario, incluidas las relacionadas con el desarrollo de los servicios públicos (tanto los administrativos generales como los asociados al Estado de Bienestar). Estas carencias no han podido suplirse de forma completa y estable en el pasado con la orientación de la economía hacia la construcción, el turismo o el comercio de bienes y servicios producidos en el exterior.

1 LOS ORÍGENES DE LA ACTUAL SITUACIÓN ECONÓMICA DE ESPAÑA

1.1. La herencia de un desarrollo dependiente y la reconversión industrial de los 80

España es un país que ha convivido históricamente con el paro, la temporalidad y la pobreza, habiendo sido incapaz de superar por completo la pesada herencia de su pasado económico. Esa herencia recoge las consecuencias económicas de al menos cuatro circunstancias negativas.

La primera hace referencia al fracaso de la primera industrialización. En su conjunto, España no consigue consolidar su revolución industrial a lo largo del siglo XIX. Sin perjuicio de la limitada capacidad de acumulación de capital en la esfera privada, buena parte de ese fracaso se relaciona con la posición dependiente del Estado en ese periodo. Por un lado, es incapaz de evitar el expolio de los productos del subsuelo, con apenas algunas zonas capaces de beneficiarse secundariamente de la extracción de materiales, generando una capitalización suficiente para consolidar procesos de inversión empresarial (el caso del carbón en Asturias o del hierro en el País Vasco). Se somete casi por completo, por otro lado, a la lógica del capitalismo extranjero –franco-belga y británico en su mayor parte– en la política de infraestructuras del momento, en particular las relacionadas con la introducción y desarrollo del ferrocarril.

La segunda circunstancia es el retraso económico acumulado por la Dictadura franquista. Este retraso no sólo es atribuible a la política económica de los distintos gobiernos de Franco, en particular a la suicida orientación autárquica de la economía de posguerra. También debe mencionarse la tolerancia europea hacia la deriva política y económica de la Dictadura, una tolerancia rayana con la insolidaridad. Resulta así llamativa la falta de apoyo de los países de Europa occidental, así como de Estados Unidos, para facilitar una salida al subdesarrollo económico al que llevó la guerra civil y la posguerra. España, que contribuye con aporte de mano de obra barata al desarrollo europeo de las décadas de los 50 a 70, sólo consigue un acceso tardío al crecimiento propio de

aquellos años. No se le aplica sino marginalmente además el principio de globalización económica, con grandes ventajas para los países que se benefician de sus salarios competitivamente bajos, una política que sí se aplicaría intensamente pocos años después a otros modelos dictatoriales o autoritarios (Taiwán, Corea del Sur, Indonesia o Brasil).

Estrechamente relacionada con el proceso anterior, debe mencionarse en tercer lugar la desindustrialización forzada y acelerada que se produce entre finales de los años 70 y primeros de los 80. Es el punto de partida de un proceso de crisis recurrentes que, desde una perspectiva socioeconómica, constituyen el rasgo principal que define la historia reciente de España. Las consecuencias de estas crisis nunca han sido plenamente superadas, ni siquiera en el periodo previo a la recesión posterior a 2007.

Tomando como referencia la Encuesta de Población Activa, a mediados de los años 70 la tasa de paro en España era inferior al 5%. Se inicia a partir de entonces un periodo de aumento continuado del desempleo que coloca la tasa en cifras superiores al 20% entre 1984 y 1986. A pesar de la inicial recuperación económica ligada al acceso al mercado único europeo, en una perspectiva a largo plazo el periodo señalado no acaba sino a finales de 1994. La recesión de primeros de los 90 vuelve a presionar al alza el fenómeno, alcanzándose niveles de desempleo cercanos al 24% en 1993 y 1994.

Incluso en la larga fase de creación de empleo posterior, España nunca conseguiría dominar por completo las secuelas de aquel proceso. El discurso sobre la crisis financiera, que sitúa de nuevo el desempleo por encima del 20% a primeros de 2010 hasta alcanzar niveles del 26% en el cuarto trimestre de 2012, no debe ocultar esta realidad. En este sentido, desde 1980 España sólo ha conocido tasas de paro inferiores al umbral crítico del 10% entre 2005 y 2007, periodo en el que todavía se encontraban entre el 8,3 y el 8,7%.

Es preciso señalar además que la crisis de los años 70 y 80 también viene acompañada de un fuerte incremento de la temporalidad. Cercano al 15% de la población activa en los años 70, el peso conjunto de la población parada y ocupada con carácter eventual se sitúa en un 25% de la población activa en 1981, aumentando con posterioridad hasta alcanzar un máximo del 43,4% en 1994. Sin que haya bajado nunca del 30% desde entonces, la proporción considerada vuelve a superar el 36% en 2010, repuntando hasta el 40% a finales de 2012.

El principal factor que explica la realidad descrita es la dureza de la reconversión industrial de los años 70 y 80 en España, una crisis que afecta sin embargo al conjunto de los países de Europa occidental en ese perio-

do[2]. Entre 1975 y 1985, se pierden 6,1 millones de empleos en la industria manufacturera en este ámbito geográfico de la actual Unión Europea.

Resulta discutible la lógica de las decisiones políticas y económicas que forzaron la crisis ocupacional de la industria en ese periodo. Existen motivos suficientes para pensar en la actualidad que la intensidad de aquella reconversión careció por completo de sentido, al menos en lo que se refiere a su dimensión y a su compresión en el tiempo. No resulta de hecho accidental que la caída de empleos en Europa viniera acompañada de ganancias de similar magnitud en un grupo de países emergentes, por entonces con más de un rasgo geopolítico en común, entre ellos un concreto alineamiento estratégico y un innegable autoritarismo político. Además de un Brasil en proceso de transición hacia una democracia controlada y del Taiwán nacionalista, los principales ganadores del proceso fueron la Corea de los golpes de estado de los generales Park y Chung y la Indonesia del dictador Suharto. El brusco incremento de los precios del petróleo a mediados de los años 70, impulsado desde los países del Golfo, había preparado previamente el terreno para el escenario de liquidación de parte del sector secundario en Europa.

En un periodo en el que el empleo industrial de EEUU y de Japón aún seguía manteniendo una línea expansiva, además de los países autoritarios del Sudeste asiático y de Sudamérica mencionados, entre los ganadores del proceso también debe situarse a los grandes grupos industriales occidentales, sobre todo europeos, que se hacen a bajo coste con la mejor parte de la industria española.

Aunque la crisis no constituye un hecho diferencial en España, otras circunstancias asociadas permiten hablar de una excepción española. La principal es la incapacidad que manifiesta el país en compensar con cierta rapidez la caída del empleo industrial con el desarrollo de los servicios comerciales, financieros y de atención a la comunidad. Mientras el Reino Unido sólo pierde un 2,1% de su empleo total entre 1975 y 1985, creciendo incluso un 3,4% la ocupación del conjunto de países de la originaria Comunidad Económica Europea, España pierde en ese periodo el 13,9% de su empleo total según datos OIT.

Las consecuencias de la reconversión industrial se ven además agravadas en España por algunos aspectos vinculados al modelo posterior de crecimiento, centrado en buena medida en la acumulación de capital derivado de la gestión del suelo y en la sobreproducción en el sector de la construcción. El en-

(2) Se incluye como referencia para el análisis a España, Italia, Francia, Alemania (antigua República Federal), Reino Unido y los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Los datos de empleo proceden de la OIT (Base de datos LABORSTA).

carecimiento de la vivienda desde mediados de los años 80 hasta el inicio de la crisis financiera se convierte en un elemento determinante de las dificultades sociales y económicas de la población en su afán por consolidar una vida independiente.

Junto al aumento continuado del precio de la vivienda desde mediados de los años 80 hasta la fase aguda de la crisis financiera, las limitadas oportunidades de empleo y la temporalidad entre la población joven contribuyen al desequilibrio demográfico que se deriva de la fuerte caída de la fecundidad y la natalidad que caracteriza a España a partir de finales de los años 70. Sus efectos no se limitan al envejecimiento de la población sino a la tendencia descendente del volumen de población activa potencial que en los próximos años implicará un sustancial incremento de las tasas de dependencia. Prevista para 2023, la crisis de empleo de primeros de siglo XXI adelanta sin embargo la entrada en déficit del sistema de pensiones de la Seguridad Social a 2011. Esta circunstancia, con origen en la demografía, condicionará en gran medida el futuro de la protección social en España.

A los procesos históricos mencionados se añade desde hace ya bastantes años un cuarto elemento: las dificultades competitivas asociadas a la nueva fase de desarrollo de la globalización, en especial en el ámbito de la industria. Aunque la profundización en el proceso de globalización tiene como principal exponente al sector secundario chino, sus implicaciones también pueden vislumbrarse en la relación con el norte de África y con los países del este de Europa, estando igualmente en el origen de los grandes avances observados por las economías latinoamericanas. Todo ello refleja la apuesta definitiva de los grandes grupos de poder por una globalización económica sin aparentes contrapesos.

El resultado es un marco económico liberalizado de competencia con países con bajos salarios y muy reducidos estándares de protección social. En términos económicos, se trata de uno de los problemas de mayor importancia al que se enfrenta el conjunto de Europa en la actualidad.

1.2. La crisis de principios de siglo XXI en Europa y sus consecuencias

El espejismo que representa el periodo de auge de 1995 a 2007, susceptible de ocultar por muchos años las debilidades estructurales de la economía española, queda puesto en evidencia con la crisis de 2008. España sufre en dos direcciones diferentes las consecuencias en la economía real de la sacudida financiera. La primera, común al conjunto de Europa, se traduce en una nueva y sustancial caída del empleo manufacturero, vinculada en buena medida a las dificultades del sector industrial en el contexto de la globalización y de las

nuevas dificultades de acceso al crédito. La segunda, específica del conjunto de países que acabarían solicitando programas de rescate financiero[3], se caracteriza por el impacto diferencial de las pérdidas de ocupación en la construcción y por la extensión de la crisis al sector servicios.

1.2.1. La nueva crisis industrial europea

Entre 2008 y 2012 la Unión Europea ve caer sus cifras de ocupación en un 2,7%, con un total de 6,02 millones de ocupaciones perdidas.

La caída ocupacional no se distribuye de forma equilibrada entre las distintas ramas de la economía, manteniendo algunas ramas su tendencia expansiva. De esta forma, se generan 4,36 millones de nuevas ocupaciones netas en los grandes servicios sociales (educación, sanidad y servicios sociales en sentido estricto) y en los servicios comerciales especializados (información y comunicación, actividades inmobiliarias y servicios de apoyo profesional, científico, técnico o administrativo).

La crisis afecta de forma sustancial, en cambio, a otras ramas de la economía europea. En el periodo considerado la ocupación se reduce en 10,38 millones en un importante grupo de ramas: el sector primario y minero, la manufactura, la construcción, los servicios de banca y seguros, la administración pública y los servicios comerciales generales, en particular en este último caso en las ramas de comercio, transporte y servicio doméstico.

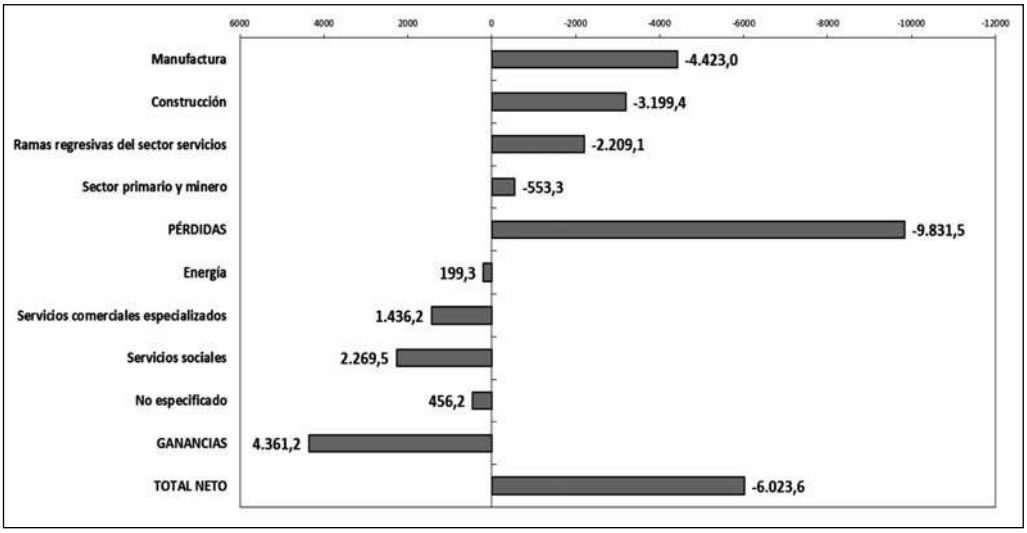
Pero el elemento más destacado en Europa es el fuerte componente industrial de la caída ocupacional, apareciendo la manufactura como el principal ámbito de pérdida de ocupación entre 2008 y 2012. En el periodo considerado, los 4,42 millones de ocupaciones perdidas en este ámbito de actividad representan un 42,6% de la caída ocupacional en las ramas regresivas, por encima del 30,8% de la construcción y del 26,6% de las demás ramas con pérdidas (5,3% en el ámbito primario y minero y 21,3% en las ramas del sector servicios con una dinámica ocupacional negativa).

La industria manufacturera desempeña un papel desencadenante en el proceso de destrucción de empleo asociado a la crisis de principio de siglo. Entre 2008 y 2010, en el momento inicial de la crisis, su contribución a las pérdidas ocupacionales supera niveles del 50%. Este dato es decisivo, teniendo en cuenta que es en ese periodo en el que se concentra un 76,1% de la

(3) El documento incluye en este grupo de países a Portugal, España, Grecia, Chipre e Irlanda. Para facilitar la lectura, se les presenta en ocasiones con el término de *países rescatados* aún cuando, en términos formales, algunos de los programas de rescate estén aún en fase de negociación. La inclusión en el grupo se fundamenta, más que en la situación final de estos programas, en la necesidad económica que determina la demanda de rescate.

Gráfico 2. Saldo neto de los cambios ocupacionales en la UE-27 en el periodo 2008-2012

(Caídas o pérdidas absolutas por grandes ramas de actividad. Cifras en miles de personas)



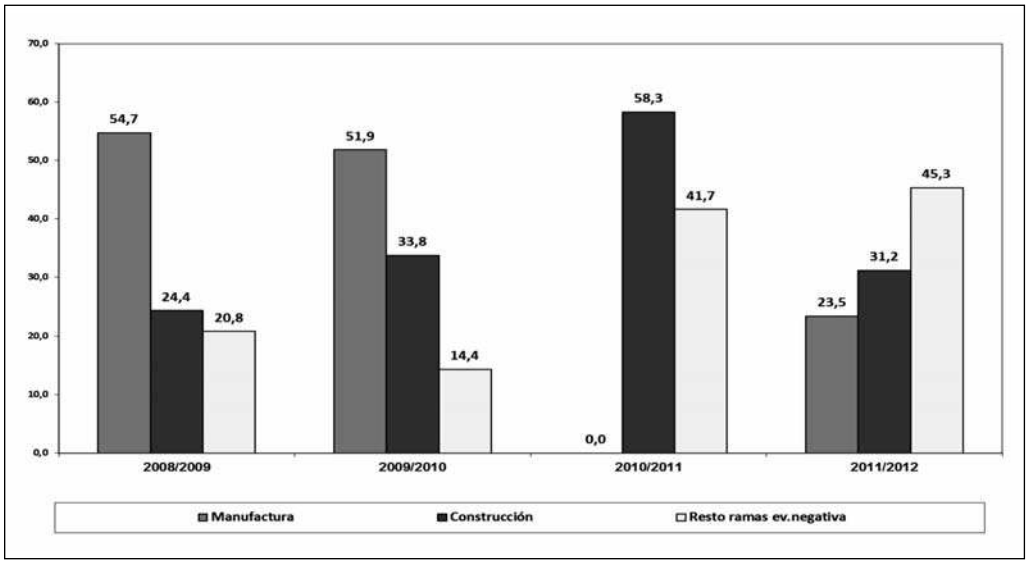
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo. III Trimestre. Eurostat.
Ramas regresivas del sector servicios: banca y seguros, Administración Pública y servicios comerciales generales (comercio, hostelería, transporte y otros servicios comerciales).
Servicios comerciales especializados: información y comunicación, actividades inmobiliarias y servicios de apoyo profesional, científico, técnico o administrativo.
Servicios sociales: educación, sanidad y servicios sociales en sentido estricto.

reducción ocupacional que sufren las ramas regresivas en el conjunto del cuatrienio 2008-2012.

A diferencia del resto de ramas regresivas, la crisis de ocupación en la manufactura es además muy anterior a la crisis financiera. Aunque las pérdidas ocupacionales se generalizan entre 2007 y 2008, la mayoría de los Estados de la Unión Europea (UE) pierden empleo en su industria manufacturera a partir de 2006. Al igual que en Francia, Reino Unido, Países Bajos o Alemania, en España la caída ocupacional del sector se adelanta incluso a 2005. En realidad, el nivel máximo de ocupación alcanzado en el tercer trimestre de 2005 en España es muy similar al de 2002, con retrocesos ocupacionales en 2003 y 2004 que preceden a la pequeña recuperación de 2005.

Otro elemento a destacar de la crisis de la manufactura es su carácter universal en la UE, con un alto coste en términos de ocupación. Con apenas algunas excepciones, como la de Alemania y su área de mayor influencia directa (Austria, Hungría, Polonia, Eslovaquia y la República Checa), donde la

Gráfico 3. Distribución de las pérdidas ocupacionales en ramas regresivas por tipo de ramas y años. UE-27. 2008-2012 (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo. III Trimestre. Eurostat.

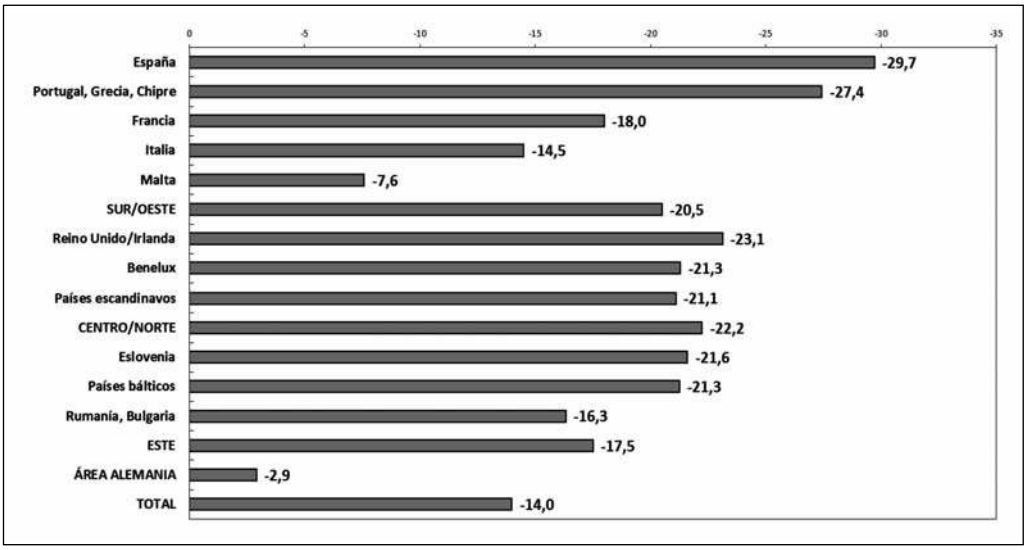
disminución de la ocupación se limita al 2,9% entre 2006 y 2012, en el resto de Europa las pérdidas ocupacionales en la industria manufacturera son cercanas o superiores al 15% en ese periodo. Se acercan o incluso rebasan el nivel del 20% en muchos Estados, incluyendo al Reino Unido y a buena parte de los países escandinavos y del Benelux.

Únicamente superada por Grecia, España se encuentra entre los Estados que sufren con mayor intensidad la caída de la ocupación industrial, con una reducción del 29,7% entre 2006 y 2012. En ese periodo, aporta un 16,8% de las pérdidas totales del sector manufacturero en la Unión Europea.

Pero el aspecto más relevante de la actual crisis de la industria manufacturera en Europa es que su impacto tiende a ser, con la excepción de Alemania, tan determinante como el observado en el periodo de reconversión de la industria de Europa occidental entre 1975 y 1985. De esta forma, en el conjunto formado por los Estados del Benelux, Reino Unido, Francia e Italia, se observa una pérdida del 18,5% de su ocupación manufacturera entre 2006 y 2012, superando el 14,8% del periodo 1977-1983.

La distancia es aún mayor en el caso de España, con un retroceso del 29,7% en el periodo 2006-2012 que supera el 19,1% correspondiente a los años 1977 a 1983 e incluso el 28,7% del conjunto del periodo de crisis de 1975 a 1985. En

Gráfico 4. % de caída de ocupación en la industria manufacturera. UE-27. 2006-2012

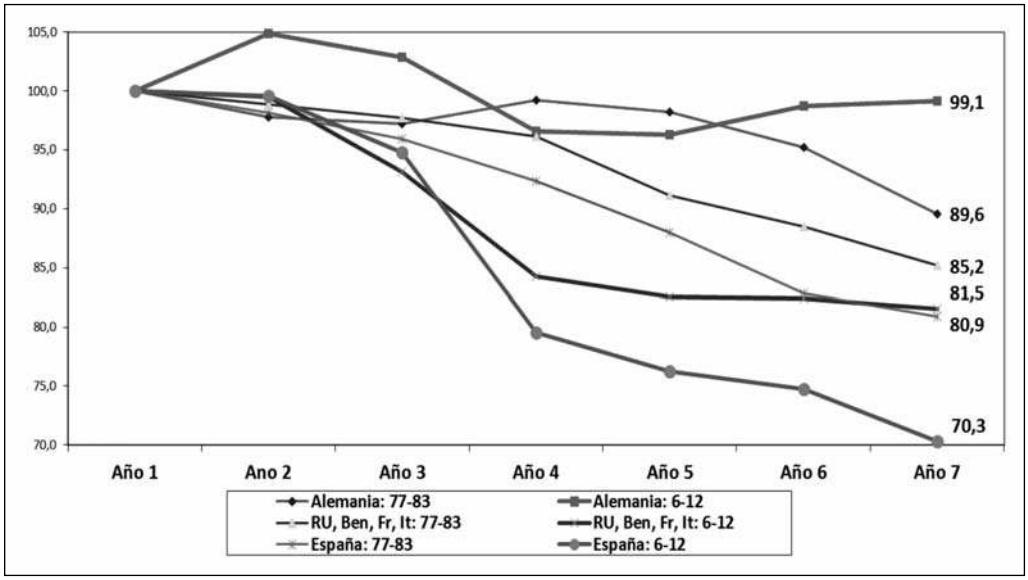


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo. III Trimestre. Eurostat.
Área de influencia alemana: Alemania, Austria, Chequia, Eslovaquia, Hungría y Polonia.

términos cuantitativos, las 918.300 ocupaciones perdidas en la manufactura española entre 2006 y 2012 equivalen a un 94,2% de las pérdidas absolutas del periodo 1975-1985. Puede sostenerse, por tanto, que la crisis manufacturera de principios del siglo XXI tiene en España un impacto al menos tan acusado como la reconversión industrial de los años 70 y 80 del pasado siglo.

La mayor intensidad de la crisis reciente de la manufactura en España se vincula sin embargo con la participación del sector en el proceso expansivo de la ocupación entre 1995 y 2006. En ese periodo, el empleo manufacturero se estanca o reduce ligeramente en los principales países de Europa occidental, una dinámica que también caracteriza a otras antiguas potencias industriales, como EEUU y Japón, e incluso a antiguos países emergentes como Corea del Sur. Aumenta en cambio de forma sustancial a partir de 1995 el empleo industrial en países como Méjico, Argentina, China, Brasil, Indonesia, Turquía e incluso el área Venezuela/Colombia/Perú. El estancamiento y posterior caída de la ocupación manufacturera en la Unión Europea se vincula así al creciente alejamiento de los países más desarrollados de los procesos de creación de empleo industrial.

Gráfico 5. Comparación de la intensidad y ritmo de caída de la ocupación en la industria manufacturera en dos periodos de crisis industrial: 1977/1983 y 2006/2012. Alemania; Benelux/Reino Unido/Francia/Italia y España
(En % respecto al año 1 de inicio de la crisis)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo (III Trimestre. Eurostat) y la base de datos LABORSTA (OIT).

1.2.2. El impacto diferencial de la crisis de la construcción en los países rescatados y la extensión de la caída ocupacional al resto de la economía

La crisis europea de primeros de siglo también se caracteriza por la importante caída de ocupación en la construcción.

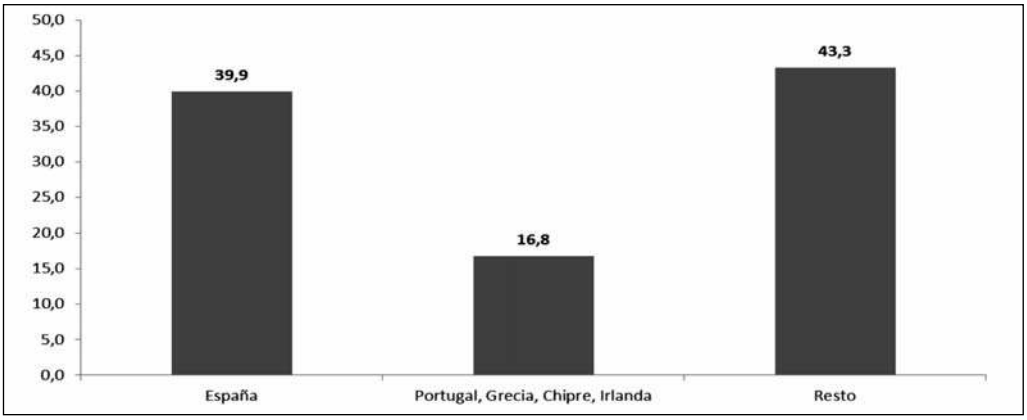
En el conjunto de la Unión Europea, las pérdidas son menores que en la manufactura, tanto en términos absolutos (3,20 millones de ocupaciones perdidas entre 2008 y 2012 por 5,45 entre 2006 y 2012 en la industria manufacturera) como relativos (con una caída del 10,3% de la ocupación respecto a la cifra de 2006 por un 14% en la industria). Pero en el periodo posterior a la crisis financiera, entre 2008 y 2012, la caída relativa de la ocupación en la construcción sí resulta superior a la de la industria manufacturera (-17,2% por -11,7%). Como en la industria, por otra parte, la tendencia descendente de la construcción tiende igualmente a resultar prácticamente universal en ese cuatrienio. En este sector, la ocupación de 2012 sólo se sitúa por encima de la de 2008 en Alemania, Austria, Polonia y Suecia (entre un 2,5 y un 3,7%).

El dato más relevante, sin embargo, es que el impacto de la crisis del sector resulta muy superior en los Estados que acabarían viéndose sometidos a rescate financiero. A diferencia de lo que ocurre con carácter general en Europa, en estos países el impacto cuantitativo de la caída ocupacional en la construcción es superior al registrado en la industria manufacturera. Así ocurre tanto en el conjunto de los Estados del sur (España, Portugal, Grecia y Chipre) como en Irlanda. En estos casos, la caída de la ocupación en la construcción en el cuatrienio 2008-2012 supera en más de un 50% la observada en la industria (un 68,5% en España).

Respecto a la ocupación del sector al principio del periodo, la reducción ocupacional del periodo 2008-2012 en la construcción es del 53,1% en España y del 43,7% en los demás países sujetos a rescate (Portugal, Grecia, Chipre e Irlanda), claramente por encima del 9,2% observado en el resto de Europa. Los cinco Estados mencionados recogen de hecho un 56,7% de la caída total de ocupación en la construcción registrada en la Unión Europea, correspondiendo en exclusiva a España un 39,9%.

Una segunda circunstancia específica de los países sometidos a rescate es la extensión de la crisis de ocupación al resto de la economía, compuesta en lo fundamental por ramas del sector servicios. Los cinco países rescatados pierden en estas ramas 1,70 millones de ocupaciones entre 2008 y 2012, en contraste con la creación de 3,30 millones de nuevas ocupaciones netas en el resto de Europa[4].

Gráfico 6. Distribución de la caída de ocupación en la construcción en la UE. 2008-2012 (en %)

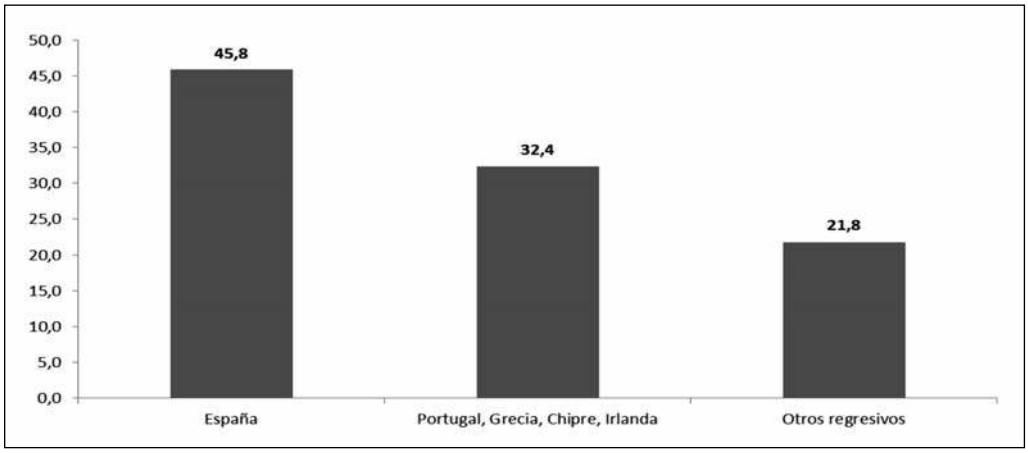


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo. III Trimestre. Eurostat.

(4) En el resto de Europa, sin embargo, un conjunto de países –formado por Dinamarca, Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania y Bulgaria– acumulan en las distintas ramas del resto de la economía pérdidas por valor de 474.000 ocupaciones en el periodo considerado.

Entre 2008 y 2012, la ocupación en las áreas distintas de la manufactura y la construcción se reduce un 6,7% en España, algo por debajo del 7,9% registrado en el resto de países rescatados (Portugal, Grecia, Chipre e Irlanda). Pero España vuelve a concentrar la mayor parte de las ocupaciones perdidas entre los países con dinámica negativa en este ámbito de actividad en Europa: 45,8% frente a un 32,4% en el resto de países rescatados y 21,8% en los demás países afectados.

Gráfico 7. Distribución de la caída de ocupación en el resto de la economía en la UE. 2008-2012 (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo. III Trimestre. Eurostat.

1.2.3. La reproducción de la excepción española

Los datos presentados con anterioridad explican las razones del impacto diferencial de la crisis europea en España. Entre 2007 y 2012, pierde un 15,7% de su ocupación, por apenas una reducción del 1,8% en el conjunto de la UE o de un 0,9% en el grupo formado por Francia e Italia, aumentando la ocupación en un 4,7% en Alemania. En el contexto de los países más relevantes de Europa occidental (la ocupación se estabiliza en los países del Benelux y en el Reino Unido), la crisis de primeros de siglo vuelve así a reproducir la excepción española que caracterizó al proceso de reconversión industrial de los años 70 y 80.

Como sucede en el resto de países sujetos a rescate, el impacto de la crisis de la construcción es determinante, con una caída de 1,58 millones de empleos entre 2007 y 2012. Pero la crisis española es mucho más amplia, perdiendo entre 2006 y 2012 918.300 ocupaciones en la manufactura y 996.200 ocupacio-

nes entre 2008 y 2012 en el resto de la economía, en este último caso en línea claramente opuesta a la tendencia expansiva todavía dominante en ese periodo en el conjunto de la UE.

Analizando el desarrollo temporal de la crisis, destacan algunos factores que permiten delimitar la cronología de esta caída excepcional de la ocupación en España. En primer lugar, se observa que es en el periodo central de la crisis europea, entre 2007 y 2009, donde se concentra la mayor parte de la caída ocupacional del periodo 2007-2012, explicando gran parte del desfase evolutivo de España respecto a la UE. Así, en España la caída ocupacional del periodo equivale al 8,1% de la ocupación total de 2007 por apenas un 1,4% en la Unión Europea y un 0,8% en Francia e Italia. A diferencia de la UE, donde las pérdidas significativas se limitan a la manufactura (-2,3%), en España la caída más fuerte corresponde a la construcción (-4,2%). Pero a ello se suma una caída más intensa que en Europa de la ocupación en la industria manufacturera (-3%) y una extensión de las pérdidas ocupacionales a las demás ramas de la economía (-2,1%).

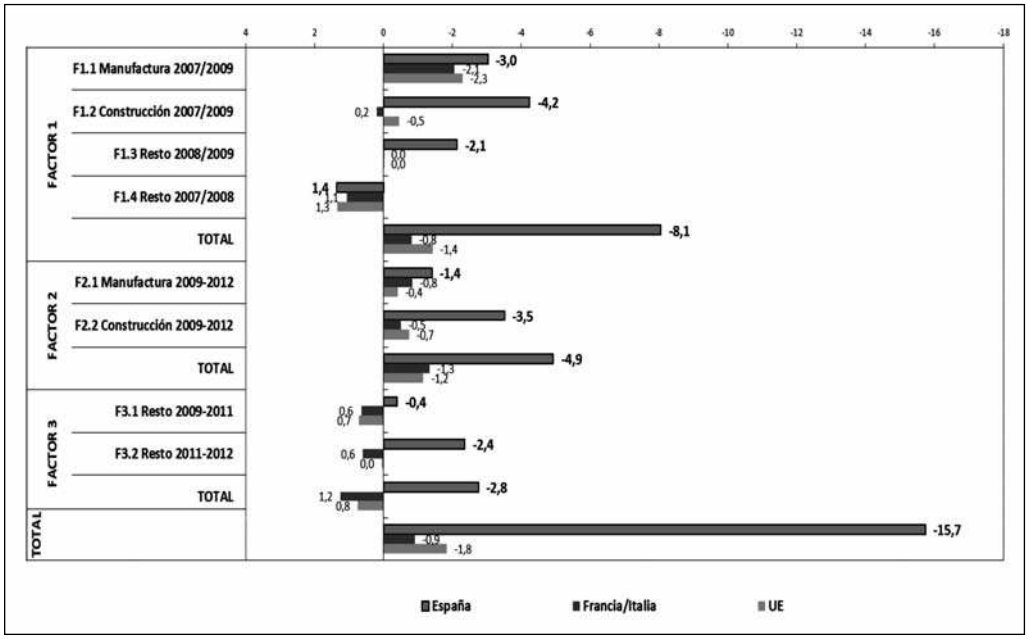
El segundo factor explicativo es la prolongación de las fuertes pérdidas de empleo en la construcción entre 2009 y 2012, con un descenso equivalente al 3,5% de la ocupación total existente en 2007. A él se añade una reducción del 1,4% en la industria manufacturera, asociada al repunte de la crisis industrial entre 2011 y 2012. En conjunto, entre 2009 y 2012 España acumula en esos sectores de actividad otro 4,9% de la caída total de ocupación del periodo 2007-2012, claramente por encima de las pérdidas equivalentes al 1,2-1,3% de la ocupación total de 2007 en la UE o en el conjunto formado por Francia e Italia.

El tercer factor determinante es la intensidad con que se extiende la crisis entre 2009 y 2012 al resto de la economía en España, con una contribución de 2,8 puntos a las pérdidas ocupacionales del periodo 2007-2012, en contraste con el incremento del 0,8% registrado en la UE (+1,2% en Francia e Italia). El aspecto más llamativo es la reducción de 2,4 puntos que se produce entre 2011 y 2012, periodo en el que la caída de la ocupación en el sector servicios es dominante en España. Si entre 2007 y 2009, las ramas de la economía distintas de la manufactura y la construcción sólo contribuyen con un 9,6% al descenso de ocupación (11,5% entre 2009 y 2011), la proporción llega al 56,3% entre 2011 y 2012.

Aunque no es el único elemento explicativo, en esta última fase de la crisis resulta clave el deterioro del empleo público. Después de aumentar hasta 2010, con una primera pero ligera caída entre 2010 y 2011 (-1%), la reducción del 7% detectada entre 2011 y 2012 devuelve los niveles de ocupación en el sector público a los existentes en 2006 y 2007.

Gráfico 8. Impacto de los distintos factores implicados en la caída de la ocupación en España, Francia-Italia y el conjunto de la UE-27 en el periodo 2007-2012

(En % de caída respecto a la ocupación total de 2007)



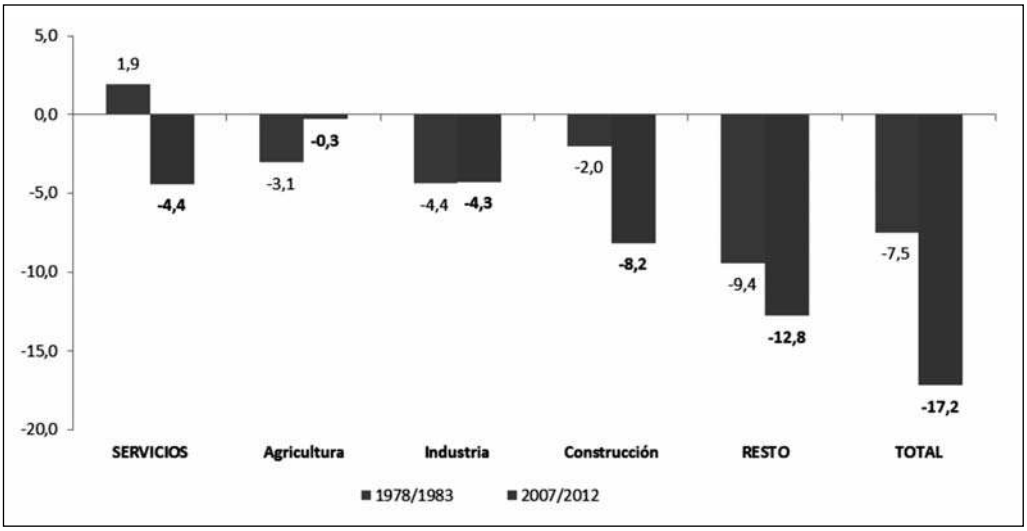
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo (III Trimestre. Eurostat) y la base de datos LABORSTA (OIT).

La reciente dinámica ocupacional en España no sólo refleja una peor evolución comparada con Europa sino también una intensidad de caída de la ocupación que resulta superior a la registrada en la crisis de los años 70 y 80. De esta forma, frente a la reducción ocupacional del 7,5% del periodo 1978/1983, la caída llega al 17,2% entre 2007 y 2012.

Este diferencial de 9,7 puntos se vincula en 3,4 puntos a los sectores no de servicios. Resulta decisiva la mala evolución de la construcción, con una caída ocupacional en 2012 equivalente al 8,2% de la ocupación total de 2007 en España por una reducción del 2% entre 1978 y 1983, contrarrestando el efecto positivo asociado al menor impacto actual de las pérdidas de ocupación en el sector primario (-0,3% entre 2007 y 2012 por -3,1% entre 1978 y 1983). Pero la destrucción de empleo es igualmente muy importante en la industria, con pérdidas ocupacionales en 2012 equivalentes al 4,3% de la ocupación total existente en 2007. Estas pérdidas resultan similares a las del periodo de reconversión industrial, con una reducción del 4,4% entre 1978 y 1983.

Aun así, el elemento más novedoso –y, por tanto, más preocupante– es que el principal elemento explicativo de la mayor intensidad de la crisis ocupacional actual se encuentra en la evolución del sector servicios, asociándose a este sector 6,3 puntos del diferencial observado en la reducción ocupacional de cada periodo. Así, si en 1983 los servicios contribuían a un incremento del 1,9% de la ocupación total existente en España en 1977, la caída ocupacional registrada en 2012 en el sector terciario equivale a una reducción del 4,4% de la ocupación total existente en España en 2007.

Gráfico 9. Comparación de la caída de la ocupación por sectores en dos periodos de crisis: 1977/1983 y 2006/2012. España
(En % respecto a la ocupación total existente en el año de inicio de la crisis)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa. IV Trimestre. INE.

2 LA INADECUADA RESPUESTA DEL ESTADO A LA CRISIS FINANCIERA

La gestión de las políticas públicas en los años inmediatamente previos a la crisis financiera y en los años posteriores a la misma resulta importante para explicar la extensión de la crisis al sector servicios. Dada su relación directa con la caída del consumo público y la reducción del empleo en la Administración, resulta necesario considerar el desarrollo de la crisis de la deuda pública en España.

2.1. La crisis de la deuda pública en España

De forma paradójica, puesto que se produce precisamente en el momento en el que se estaba llegando al límite del crecimiento económico del periodo 1995-2007, el Gobierno de España apuesta desde mediados de la pasada década por un salto adelante en las políticas de gasto, incluidas las relacionadas con el desarrollo del Estado de Bienestar. Esta bienintencionada orientación pronto iba a poner de manifiesto sus contradicciones.

Por una parte, llama la atención la pretensión de impulsar el gasto social como un mero subproducto del crecimiento económico, sin profundizar en la superación de los desequilibrios que sitúan a España como uno de los Estados de la antigua UE-15 con menor peso de los ingresos fiscales. Incluso en el periodo de máximo esplendor económico, entre 2005 y 2007, el porcentaje de ingresos sobre el PIB se sitúa en el 40,5%, lejos del 45% medio de los países de la UE-15, del 50,4% de Francia o del 55,1% de los países escandinavos. La cifra de España únicamente rebasa el 38,5% medio de los Estados rescatados (Portugal, Grecia, Chipre e Irlanda). Con la crisis, además, el indicador se reduce de manera brusca, cayendo al 37% en 2008 y al 35,1% en 2009, más de 10 puntos por debajo del 45,3% de los países del euro.

El intento de la Administración Zapatero de impulsar el gasto social se asocia, por otra parte, a medidas relevantes como la introducción de la Renta Básica de Emancipación o la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia (aunque de partida sin resolver en este último caso algunas lagunas relativas a su financiación). Pero también incluye, en paralelo, otras actuaciones arriesgadas y de lógica discutible en el nuevo contexto de límites al crecimiento, como la deducción de 400 € del IRPF a asalariados, pensionistas y autónomos o la elevada cuantía del llamado cheque-bebé.

La aprobación de alguna de estas medidas, propias de Estados de bienestar con una muy superior capacidad de recaudación fiscal, no dejaba de resultar por entonces chocante. España, de hecho, aún no había llegado a consolidar programas de rentas mínimas que permitieran hacer efectivo, con carácter universal, el derecho a una existencia digna, tal y como iba a quedar claramente de manifiesto con el desarrollo de la crisis[5].

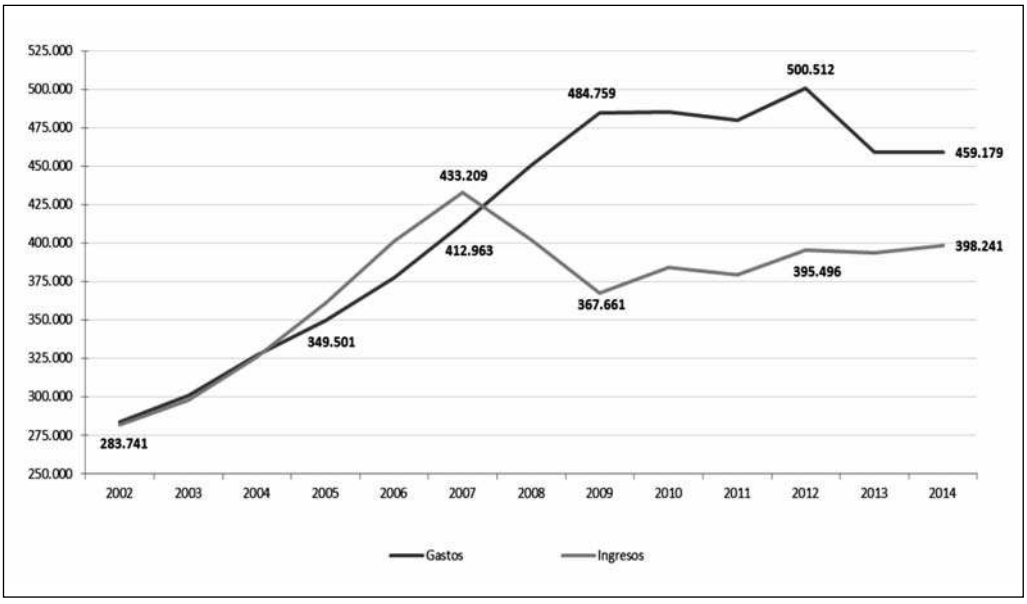
A pesar del derrumbamiento de los ingresos que ya se detecta entre 2007 y 2008, la respuesta inicial a la crisis fiscal es un nuevo impulso al gasto. En res-

(5) Sólo el País Vasco, Navarra y, en menor medida, Asturias habían dado a finales de la pasada década pasos decisivos en su política de garantía de ingresos suficientes para toda la población pero siempre en solitario, sin apoyo complementario por parte de la Administración Central del Estado.

puesta a los llamamientos del G20, del FMI, de la Comisión Europea y de la mayor parte de la *intelligentsia* económica, tanto española como extranjera, se adoptan desde la Administración costosas políticas keynesianas de estímulos a la demanda, en particular el llamado Plan E (*Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo*). Esta política se desarrolla sin reforma alguna de importancia que se oriente a incrementar la aportación fiscal de los sectores sociales más favorecidos del país.

Estas medidas no harán sino agravar las consecuencias de la presión al alza del gasto, impulsado tanto por factores estructurales (aumento del número y cuantía media de las pensiones, mayor presión sobre el sistema de salud, desarrollo del sistema de atención a la dependencia, nuevas medidas de gasto social, etc.) como por aspectos coyunturales. En este sentido, se dispara en 2009 el gasto relacionado con las prestaciones por desempleo ante la masiva pérdida de puestos de trabajo en la economía española, poniéndose igualmente en marcha los primeros planes de apoyo a la reestructuración de un sector bancario en crisis.

Gráfico 10. Evolución real y estimada de gastos e ingresos de las AAPP españolas en el periodo 2002-2014. (Millones de €)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de las distintas AAPP españolas y Eurostat.
Datos estimados para el periodo 2012-2014.

El resultado de esta política, completada con políticas de gasto igualmente expansivas en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas del Estado (CCAA), puede observarse en el gráfico 10. El gasto de las Administraciones Públicas en España aumenta de 349.501 millones de euros en 2005 a 484.759 en 2009. A un ritmo de crecimiento anual medio del 8,5%, esto se traduce en un incremento del 38,7% en el gasto público en ese cuatrienio. Después de mantener un avance paralelo al del gasto hasta 2007, los ingresos inician a partir de entonces su caída para volver a situarse en 2009 en los niveles de 2005. En 2009, la cifra de ingresos se sitúa un 24,2% por debajo de la correspondiente a los gastos. Para entonces, España ya se había convertido en un Estado con un alto nivel de déficit y una deuda acumulada en rápido crecimiento.

2.1. Las consecuencias de la política de austeridad

La dinámica negativa de endeudamiento que desencadena el desfase entre ingresos y gastos se ve desde el principio agravada por la falta de solidaridad europea ante la crisis de los países del Sur, privando a estos países de una política monetaria anticíclica y haciéndoles cargar con unos intereses desproporcionados para acceder al crédito. La mayoría dominante en Europa prefiere así asumir inicialmente los inútiles costes asociados a la compra selectiva de deuda pública de los países periféricos, en los momentos de elevación de las primas de riesgo, que la alternativa más racional de la mutualización de los intereses de la deuda a través del sistema de eurobonos.

Por su parte, en esos mismos momentos iniciales, el Banco Central Europeo actúa sin tener en cuenta, como primer elemento de referencia en su toma de decisiones, la problemática de los países más afectados por la crisis económica. Las prioridades quedan así ante todo definidas por los países del núcleo central europeo, orientándose a: a) mantener la apuesta deflacionaria de Alemania en materia de salarios, ampliándola al conjunto europeo y, de forma especial, a los países del Sur; b) garantizar la supervivencia de la banca europea ante su crisis financiera; y, en buena medida también, c) colocar a Italia fuera de las posiciones de riesgo[6].

La concreción política de estas orientaciones, la *austeridad* que empieza a imponerse a partir de 2010, tiene dos grandes ámbitos de aplicación. La primera se centra en acciones de ajuste fiscal, orientadas a la subida de ingresos (por ejemplo, el incremento del IRPF y del IVA, este último impuesto desde Bruselas como condición para el rescate financiero de la banca española) y, de

(6) La evolución diferencial de la prima de riesgo italiana respecto a la española a partir de finales de 2011 pone de manifiesto la potencial relevancia de este último objetivo.

forma particularmente intensa, a la reducción de las partidas de gasto de las distintas Administraciones Públicas.

Esta reducción se traduce en la casi total paralización de la inversión pública, el recorte de los gastos de personal (reducciones salariales, eliminación de pagas extraordinarias, etc.) y la aplicación de medidas orientadas a limitar con carácter estructural la cobertura de la protección social, tanto en el ámbito de las prestaciones como de los servicios. En lo relativo a las prestaciones cabe mencionar la reforma del sistema de pensiones impulsada por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, la reducción de la cobertura del sistema de prestaciones contributivas por desempleo promovida por la Administración Rajoy o, en el ámbito autonómico, las medidas restrictivas introducidas en los sistemas de rentas mínimas. En lo relativo a los servicios, destacan las medidas de ajuste aplicadas en la política de dependencia o en el ámbito de la sanidad, complementadas con el impulso de las acciones de copago.

La segunda línea de intervención, orientada a la devaluación directa o indirecta del precio del factor trabajo, se desarrolla por medio de las sucesivas reformas laborales, en especial la introducida en 2012 por el Gobierno Rajoy. Orientada a liberalizar las relaciones laborales, esta reforma contribuye a impulsar la presión descendente de los costes laborales. Lo hace por la vía de la flexibilización de un despido que permite ajustar a la baja la dimensión de las plantillas y de las reformas en las condiciones de trabajo, en particular las orientadas a permitir mayor libertad en la aplicación de las políticas salariales dentro de cada empresa.

En una perspectiva más coyuntural, la política de depreciación de los costes laborales se consolida, además de con las ya comentadas medidas de ajuste en los salarios públicos, con la política de no renovación de convenios en el sector privado.

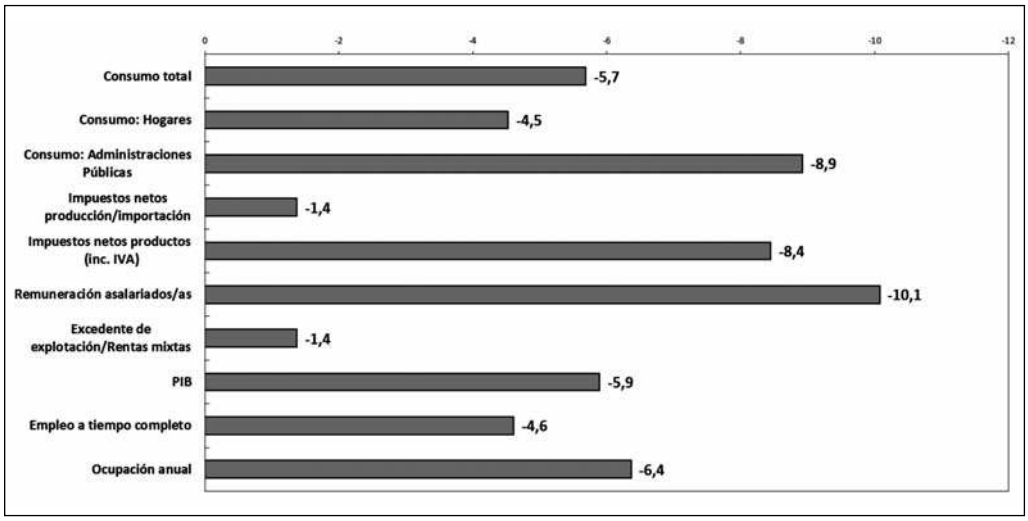
No es objetivo de este documento profundizar en el detalle y cuantificación de los recortes sociales aplicados sino reflejar sus efectos económicos y sus límites en la resolución de la crisis fiscal de las Administraciones Públicas españolas. Por lo que respecta al primer aspecto, en precios constantes, la aplicación de la política de austeridad se traduce, entre 2010 y 2012, en una reducción del consumo de las Administraciones Públicas del 8,9% y en una caída del consumo de los hogares del 4,5%. Esta última caída se ve, a su vez, condicionada por una reducción del 10,1% en la remuneración de la población asalariada, sólo ligeramente compensada con una mayor estabilidad del excedente de explotación empresarial y de las rentas mixtas (-1,4%).

La principal consecuencia de las fuertes caídas observadas en los ingresos de la población y en el consumo público y privado es una significativa dismi-

nución del PIB real. Entre 2010 y 2012, la reducción del PIB es del 5,9% a precios constantes, cayendo en paralelo las cifras de ocupación anual media en un 6,4% (-4,6% en términos de empleo estimado a tiempo completo).

Gráfico 11. Evolución de los principales indicadores económicos de consumo, ingresos y PIB 2010-2012

(Estimación de la caída de cada indicador en valores constantes, en %)



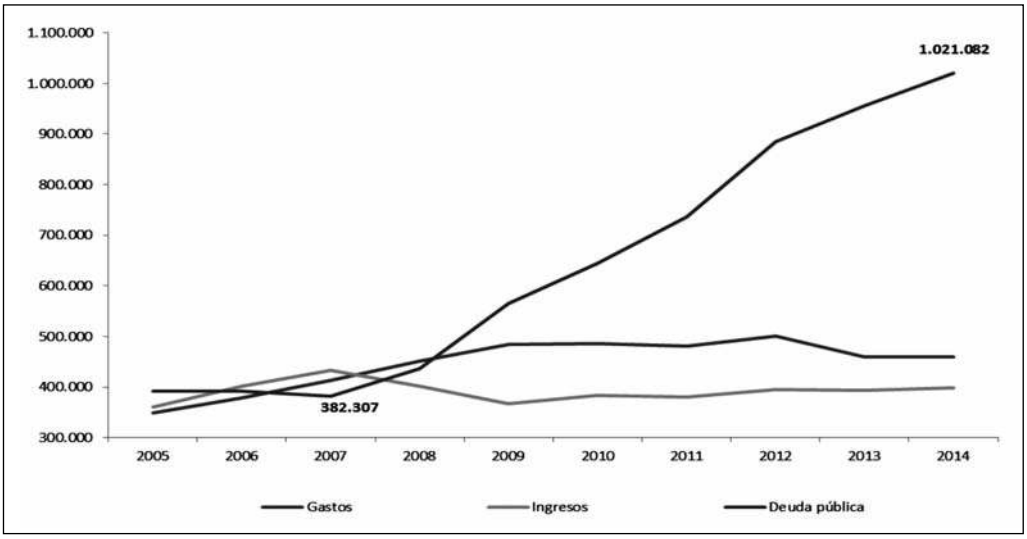
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Nacional Trimestral de España y de la Encuesta de Población Activa. INE.

La consideración de los grandes datos macroeconómicos también pone de manifiesto que, en la nueva situación de caída de los niveles de renta y consumo, los incrementos impositivos apenas consiguen mitigar la tendencia descendente de la recaudación. En términos constantes, la imposición neta sobre productos cae un 8,4% entre 2010 y 2012, no consiguiendo la subida del IVA de 2012 sino limitar la fuerte disminución de la recaudación que se observa entre 2010 y 2011. En un contexto en el que el Estado se enfrenta al incremento de la cuantía asociada a la amortización y los intereses de la deuda, mantiene estable el gasto en prestaciones de desempleo y ve consolidarse la tendencia ascendente del coste de las pensiones, el impacto del gasto en la reestructuración bancaria, las aportaciones a las comunidades autónomas deficitarias y la participación de España en los fondos de rescate europeos neutralizan por completo las subidas de impuestos, los recortes salariales y la reducción de las partidas de gasto e inversión. La consecuencia es el mantenimiento del gasto total de las Administraciones Públicas en 2012 en niveles similares a los del periodo 2009-2011. A pesar de reducirse el déficit estructural de 9,4 a 6,7% entre 2011 y 2012, las ayudas a las instituciones financieras sitúan el déficit real de 2012 en torno al 10,1%.

A medio plazo, la principal implicación de la incapacidad del Estado por contener el déficit fiscal real es el mantenimiento de la dinámica de endeudamiento que se inicia a partir de 2007, tal y como se constata en el gráfico 12. El resultado es un crecimiento acelerado de la deuda pública española en los últimos años, pasando de una cifra real de 382.307 millones de euros en aquel año a una estimada en más de un billón de euros (1.021.802 millones) a finales de 2014. El volumen de deuda pública acumulado se multiplicará por tanto por 2,7 veces en un periodo de apenas siete años, a un ritmo de crecimiento anual medio del 15,1%.

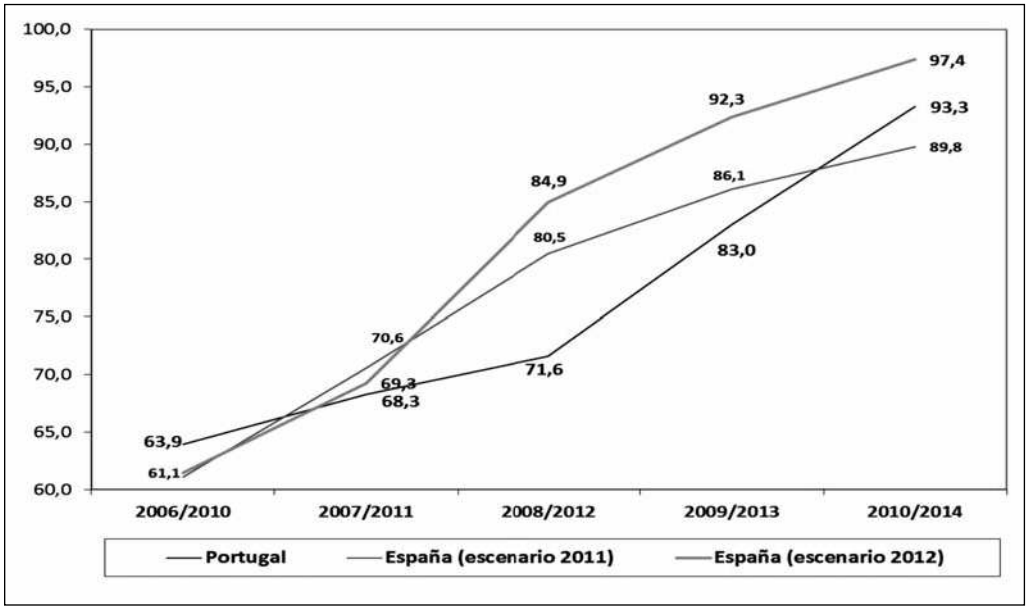
El deterioro de la situación de la deuda propicia además un escenario en el que sigue sin poder descartarse por completo una nueva intervención exterior, directa o indirecta, para garantizar las necesidades de financiación españolas. Aunque el Estado cuenta con la reserva de un fondo de rescate bancario de cuantía superior al utilizado hasta ahora, mejoran sus perspectivas fiscales y se consolidan las posiciones contrarias a profundizar aún más en las políticas de austeridad, el riesgo al que se enfrenta España ha aumentado entre 2011 y 2012, tal y como pone de manifiesto el gráfico 13. Cualquier deterioro significativo en el control de ingresos y gastos, en las cifras de empleo o en el nivel de saneamiento del sistema bancario podría volver a situar a España en un difícil escenario financiero.

Gráfico 12. Evolución real y estimada de gastos, ingresos y déficit de las AAPP españolas. Deuda pública acumulada (Millones de €)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de las distintas AAPP españolas, Eurostat y Banco de España (Deuda Pública según el Protocolo de Déficit Excesivo). Datos estimados para el periodo 2012-2014.

Gráfico 13. Evolución de la relación deuda/PIB. Portugal real y España estimada (+4 años)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de las distintas AAPP españolas, Eurostat y Banco de España (Deuda Pública según el Protocolo de Déficit Excesivo). Datos estimados para el periodo 2012-2014.

3 EL NUEVO PERFIL DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL EN ESPAÑA

En un país en el que la persistencia de fuertes desigualdades económicas entre territorios ha introducido límites al crecimiento económico, uno de los aspectos más destacados de la crisis de empleo de primeros de siglo es la aparición de algunos perfiles nuevos en la expresión territorial de las desigualdades.

Sobresale en particular el deterioro ocupacional del nordeste español. El conjunto compuesto por Baleares, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia se perfila así como el núcleo principal de la crisis del periodo 2007-2012, con una reducción del 19,7% en sus niveles de ocupación, superando incluso el 19,1% de las comunidades tradicionalmente menos dinámicas del sur (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Ceuta y Melilla). Las dos grandes zonas mencionadas recogen un 68,2% de las pérdidas de ocupación del periodo, con un 38,6% atribuible en exclusiva al ámbito noriental del Estado. Aun así, el impacto de la caída ocupacional sigue siendo sustancial en el resto de España, situándose entre cifras cercanas al 13-13,6% en Madrid y la

zona norte (Aragón, Navarra, País Vasco y Cantabria) y el 14,8% correspondiente al noroeste español (La Rioja, Castilla-León, Asturias, Galicia).

El mayor impacto de la crisis ocupacional del sur y del nordeste de España entre 2007 y 2012 tiene dos elementos explicativos comunes: por una parte, una sustancial reducción del empleo en el sector de la construcción, equivalente a un 10,5% de la ocupación total de 2007 en el sur y a un 8,9% en la zona nororiental; por otra, una mayor caída relativa del empleo terciario, equivalente al 5,5% y al 4,7% de la ocupación de 2007 en las dos zonas señaladas. En contraste con las mayores pérdidas de la zona sur en la construcción y los servicios, la peor evolución relativa de las CCAA del noroeste de España se debe a que acumulan el máximo nivel de caída de ocupación industrial en el periodo analizado (-5,9% de la ocupación total de 2007 por -2,8% en la zona sur).

La zona norte (Aragón, Navarra, País Vasco y Cantabria) y la noroccidental (La Rioja, Castilla-León, Asturias, Galicia) también sufren fuertes caídas en la ocupación industrial (-5,2 y -4,4% de la ocupación total de 2007) pero tienen pérdidas más moderadas en el sector servicios (-2,5 y -3,7%). En sentido contrario, Madrid se acerca a la media española en la reducción de ocupación en el sector terciario (-4%) pero tiene la menor caída de ocupación industrial (-2,4%). Todas estas zonas sufren menos intensamente que el sur y el nordeste español la caída del empleo en la construcción, con pérdidas situadas en torno al 6%.

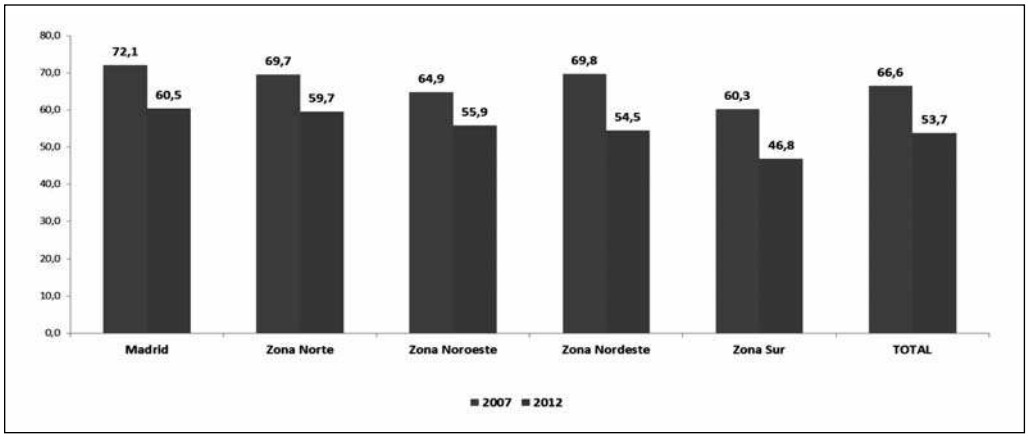
Tabla 1. Impacto de la caída de ocupación por sectores y grandes grupos de comunidades autónomas en el periodo 2007-2012 (En % de caída respecto a la ocupación total de 2007)

Grupos de comunidades	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
Madrid	-0,6	-2,4	-6,1	-4,0	-13,0
Zona Norte	0,0	**-5,2**	-5,8	-2,5	-13,6
Zona Noroccidental	-0,6	**-4,4**	-6,1	-3,7	-14,8
Zona Sur	-0,2	-2,8	**-10,5**	**-5,5**	-19,1
Zona Nororiental	-0,2	**-5,9**	**-8,9**	**-4,7**	-19,7
TOTAL	-0,3	-4,3	-8,2	-4,4	-17,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa. IV Trimestre. INE.
Zona Norte: Aragón, Navarra, País Vasco y Cantabria.
Zona Noroccidental: La Rioja, Castilla-León, Asturias y Galicia.
Zona Sur: Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Ceuta y Melilla.
Zona Nororiental: Cataluña, Illes Balears, Comunidad Valenciana y Murcia.

En todos los grandes grupos de CCAA analizados, la evolución observada se traduce entre 2007 y 2012 en una importante caída de la proporción de personas ocupadas en la población total de 16 a 64 años. Pero mientras el indicador considerado aún se sitúa en 2012 cerca del 60% en Madrid y en las CCAA del norte, se reduce de cifras entre el 64,9 y el 69,8% en 2007 a niveles cercanos al 55% en el área noroccidental y nororiental de España. En la zona sur, la caída del 60,3 al 46,8% revela que en 2012 menos de la mitad de las personas de 16 a 64 años residentes en esa parte de España tienen actualmente acceso a una ocupación.

Gráfico 14. Evolución de la proporción de personas ocupadas en la población de 16 a 64 años en 2007 y 2012 (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa. IV Trimestre. INE.
Ver la composición de cada zona en la tabla 1.

4 ESPAÑA, ¿UNA SOCIEDAD DE BIENESTAR?

La crisis de principios del siglo XXI en España ha sido vinculada de forma automática a las turbulencias financieras de 2008 y al estallido de la burbuja inmobiliaria. Los datos presentados en este documento revelan que las raíces de esta crisis son mucho más profundas, remitiendo tanto al pasado económico español como al impacto de la crisis manufacturera que afecta a Europa y cuyos orígenes, ligados al proceso de globalización, son anteriores a la crisis financiera.

Las políticas desarrolladas por los dos Gobiernos responsables de hacer frente a la crisis han contribuido a acentuar sus consecuencias. Reflejo de ello es tanto el desbordado crecimiento de la deuda pública española como la inusual intensidad de la caída de la ocupación, extendiéndose las pérdidas al sector servicios, un fenómeno desconocido en la crisis de los años 70 y 80.

Junto a la excepcional caída de la ocupación en la manufactura y en el sector de la construcción, la extensión de la crisis al sector servicios contribuye a explicar que, en términos de ocupación, la crisis actual tenga un impacto muy superior a la que caracterizó a España en los años de la reconversión industrial. En términos relativos la ocupación se reduce en un 17,2% entre 2007 y 2012 por 7,5% entre 1977 y 1983; en términos cuantitativos, la pérdida de 3,52 millones de ocupaciones entre 2007 y 2012 es 3,8 veces superior a la pérdida neta de 925.300 ocupaciones entre 1978 y 1983(7).

En la dimensión social, la principal consecuencia de la crisis es que ha acercado a España al umbral que sitúa a la mayoría de la población residente por debajo de los niveles que resultan propios de una sociedad de bienestar. De esta forma, la proporción de personas con acceso a un nivel de bienestar suficiente, estimado en el 58,3% en 2008, se reduce al 54,7% en 2009, al 51,6% en 2010 y al 51,4% en 2011(8).

Las diferencias por CCAA resultan además sustanciales, situándose muchas de ellas por debajo del umbral del 50% en 2011, tal y como sucede con Canarias, Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia, quedando Baleares y la Comunidad Valenciana apenas un punto por encima del umbral contemplado. Las cifras de población con acceso al bienestar tampoco se alejan en exceso del límite considerado, oscilando entre el 54,8 y el 57,1%, en Cataluña, Madrid, La Rioja, Castilla-León, Galicia y Cantabria. Lejos de estos niveles, la proporción de personas en bienestar llega al 66,3% en Aragón, rebasando el 70% en Asturias, País Vasco y Navarra, las tres comunidades autónomas que en España han tenido históricamente mayor protagonismo en el desarrollo de programas de garantía de ingresos.

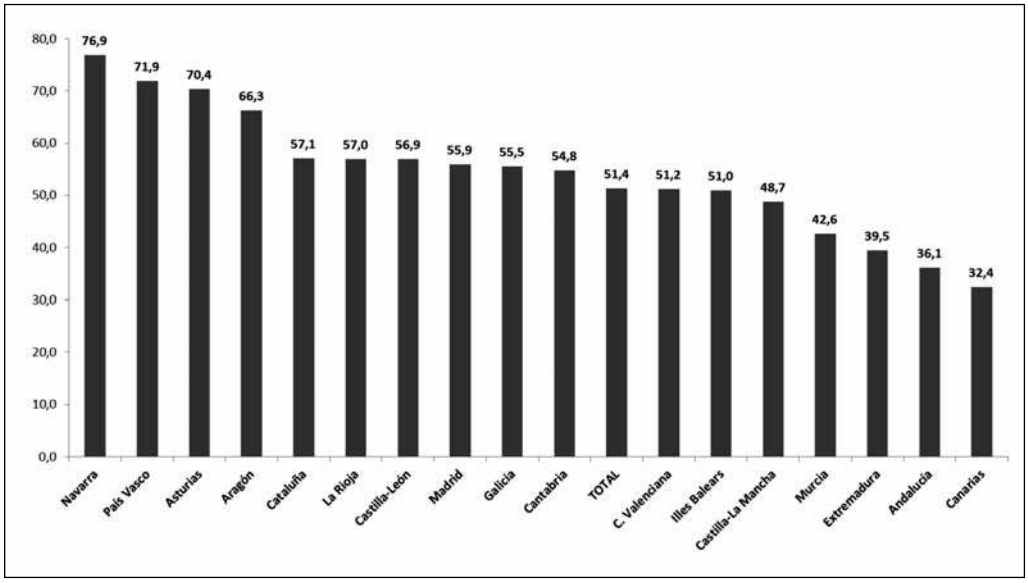
(7) El mayor impacto cuantitativo de la crisis actual se asocia igualmente a la inmigración extranjera. La concentración del acelerado proceso de crecimiento en un periodo relativamente corto de tiempo, y su asociación a ocupaciones de escasa cualificación, facilita la llegada de un numeroso contingente de población extranjera. Este factor acentúa en términos absolutos las implicaciones sociales de la crisis, reapareciendo las tasas de paro superiores al 20% en un contexto demográfico ampliado, con una población activa mucho más numerosa. Así, frente al máximo de 3,86 millones de personas desempleadas en 1994, con una tasa de paro del 23,9%, la tasa del 26% de finales de 2012 corresponde a 5,97 millones de parados y paradas.

(8) El nivel de bienestar considerado se vincula a una realidad social en la que no está presente ninguna de las siguientes situaciones carenciales:

* Ingresos inferiores al 60% de la mediana.
* Imposibilidad de acceso a una comida proteínica cada dos días.
* Retrasos en el pago de hipoteca o alquiler o en el pago de facturas de energía, agua, etc., teniendo ingresos inferiores al 75% de la mediana.
* Carencia de teléfono, TV color, ordenador, lavadora o coche (por razones económicas).
* Recursos insuficientes para afrontar gastos imprevistos.
* Imposibilidad de disfrutar una semana de vacaciones, teniendo ingresos inferiores al 75% de la mediana.

Los ingresos se contemplan en términos de valores constantes para el periodo considerado.

Gráfico 15. % de personas con acceso a un nivel suficiente de bienestar (sin carencias asociadas). España 2010/2011 (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2011. INE.

Desde el punto de vista social, la situación a la que ha llegado España puede considerarse dramática, en especial si se recuerdan las consecuencias a largo plazo de crisis anteriores, como la de la reconversión industrial de los años 70 y 80. A diferencia de entonces, España se enfrenta además a un escenario poco proclive al crecimiento. A las dificultades asociadas a la competencia en el marco de la globalización, o al proceso de envejecimiento, se une la falta de perspectivas económicas como las que representaban en los años 80 ó 90 la construcción del Estado de Bienestar y el acceso al mercado único europeo.

En las circunstancias descritas, lo más peligroso sería repetir los errores del pasado, en especial la tentación de volver a relativizar las dificultades y el sufrimiento de las personas enfrentadas a una vida marcada a medio o largo plazo por la temporalidad, el paro o la pobreza. Será difícil que incluso una movilización de todo el potencial humano existente en España, sustentada en una amplia política de acuerdos entre las fuerzas políticas y sociales, sea capaz de hacer frente con éxito a los retos del futuro en un plazo corto de tiempo. Pero es la mejor esperanza a la que puede hoy aferrarse la sociedad española.

Recortes y reformas: brecha creciente entre el norte y el sur de Europa

José Manuel Fresno
Director de Fresno, the right link
josemanuel@fresnoconsulting.es

Alia Chahin
Consultora en Fresno, the right link
alia.chahin@fresnoconsulting.es

Fecha de recepción: 25/03/2013
Fecha de aceptación: 20/04/2013

Sumario

1. Introducción. **2.** Tendencias y retos comunes en el conjunto de la Unión Europea. **3.** Distanciamiento entre el norte y el sur en las tendencias y en las políticas. **4.** Es posible reorientar las políticas sociales y gastar de manera más eficiente. **5.** Conclusión. **6.** Bibliografía.

RESUMEN

La crisis económica está ahondando las diferencias entre los países del centro/norte y del sur/periferia de Europa en cuanto a las políticas de bienestar y protección social; mientras que los países menos presionados por los ajustes económicos y con sistemas de bienestar social más consolidados están haciendo reformas orientadas a la modernización y sostenibilidad, los más presionados están llevando a cabo recortes drásticos que afectan a partes esenciales del sistema incrementando en consecuencia la distancia con los anteriores. Este artículo presenta las tendencias comunes de los países europeos y muestra la creciente brecha centro/norte sur/periferia, tanto en la situación social, como en la políticas que se están llevando a cabo. También plantea las consecuencias que esta tendencia tiene en el largo plazo y la conveniencia de gastar en política social de manera distinta a como se está haciendo, especialmente en los países del Sur/periferia de Europa.

Palabras clave:

Protección social, inversión social, políticas sociales, pobreza, desigualdad, reformas sociales.

ABSTRACT

The economic crisis is intensifying the differences in terms of welfare policies and social protection between the countries of Europe (Central/North and South/periphery): while the countries less pressured by economic adjustments and with social welfare systems more established are making reforms for the modernization and sustainability of public finances, the more pressured are undertaking drastic cuts which are having consequences in the essential parts of the system thereby increasing their distance compared to the latter. This article presents the common trends of European countries and shows the growing gap between the center/north and the south/periphery, both in terms of social situation and social policies being implemented. It also point out the consequences this will have in the long-term and finally the convenience of changing the way the governments are spending on social policy, differently to how it is being done in the last few years, especially in the southern/peripheral countries of Europe.

Key words:

Social protection, social investment, social policies, poverty, inequalities, social reforms.

1 INTRODUCCIÓN

La Estrategia Europa 2020 basada en un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo fijó como objetivos reducir en 20 millones el número de personas en situación de pobreza y exclusión social, elevar las tasas de empleo de las personas entre 20 y 64 años hasta el 75% y reducir los niveles de abandono escolar prematuro al 10%[1]. Contrariamente a los objetivos marcados, las consecuencias de la crisis han llevado a mayores incrementos de la pobreza y de la exclusión social y laboral en muchos países. El número de personas en riesgo de pobreza ha aumentado desde 2008 en 18 de los 27 Estados miembros de la UE[2].

Sin embargo esta tendencia negativa no es lineal ni se produce con la misma intensidad en todos los países; más bien al contrario se constata un proceso de polarización dentro y entre los distintas países de la Unión. Esta situación no solo amenaza la posibilidad de alcanzar los objetivos Europa 2020, sino también la competitividad de Europa en un mundo global, con amplias consecuencias económicas y sociales en los individuos, y en el conjunto de la sociedad, sobre todo si se tienen en cuenta los costes económicos del desempleo, la pobreza y la exclusión social[3].

Los sistemas de bienestar han contribuido a conseguir grandes cuotas de progreso social en los países de la Unión Europea; sin embargo hoy están siendo sometidos a importantes revisiones debido a los cambios demográficos y a las consecuencias de la crisis económica y financiera. El aminoramiento del gasto público, junto con la disminución de ingresos y la reducción en muchos casos de las personas que cotizan, ha puesto una fuerte presión en los Estados; muchos de ellos, se han visto abocados a tomar decisiones rápidas determinadas mayoritariamente por el gasto, cuando no por posiciones ideológicas, en detrimento de argumentos técnicos que tengan en cuenta posibles opciones y actúen con perspectiva racional y a largo plazo.

(1) COMISIÓN EUROPEA: *Communication from the Commission, Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010; CONSEJO EUROPEO: Conclusiones de 17 de junio de 2010.
(2) EUROSTAT, 2011.
(3) COMISIÓN EUROPEA: *Staff Working Document - Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy* SWD(2013)38, 2013.

Los sistemas de bienestar cumplen básicamente tres funciones que se retroalimentan: son un factor de estabilización económica, contribuyen a la protección social de las personas y son una inversión social. Además de tener un efecto inmediato, las políticas sociales tienen retornos en el medio plazo, tanto en la creación de empleo, como en el desarrollo e inversión en el capital humano, es decir, en las capacidades futuras de las personas, que es un requisito esencial para la productividad y la innovación(4). En efecto las políticas sociales no solo *reparan* las necesidades y problemas de las personas, sino que las *preparan* para confrontar los riesgos de la vida, especialmente aquellas que tienen una orientación más preventiva o evitan la transmisión generacional de la exclusión social. Por ejemplo, las inversiones en la infancia o en la conciliación laboral, además de tener un rol protector, representan al mismo tiempo una inversión adecuada en capital humano que incrementa en el medio plazo las oportunidades de empleo y la calidad del mismo.

Hay en Europa una convicción generalizada de que es necesario y urgente modernizar las políticas sociales no sólo para hacerlas sostenibles, sino para optimizar su eficacia y eficiencia, asegurando el uso más adecuado de los recursos, incluyendo la manera en que son financiadas. Pero se ha de poner el foco en los criterios con los que se hacen las reformas y las consecuencias que éstas tienen. Mientras que aquellos países con mejores niveles de renta y más disponibilidad económica acometieron y acometen reformas en profundidad a la vez que recortan el presupuesto, otros países entre los que se encuentra España acometen recortes en profundidad, pero no necesariamente abordan las reformas sustanciales que se necesitan. Los datos demuestran que esta tendencia puede no solamente estar acrecentando la brecha entre unos y otros en el corto plazo, sino agravar el distanciamiento y en definitiva reducir la convergencia en el medio plazo invirtiendo así la tendencia de las últimas décadas.

El debate por lo tanto no es solo si hay que gastar más o menos, sino sobre todo si podemos gastar de otra manera y en definitiva de modo más eficiente. Es aquí donde adquiere un correcto sentido el equilibro en el gasto de las políticas sociales entre la dimensión protectora y la dimensión activadora, entendida esta última como una inversión social. Desde esta perspectiva hemos de situar en el primer plano de la discusión aspectos como la modernización de las políticas sociales, la simplificación de los sistemas y procedimientos, incluida la ventanilla única, la mejora de las formas de gobernanza, la complementariedad de funciones entre distintos actores públicos y privados, la concentración de los apoyos en las etapas claves de la vida, el apoyo más individualizado, la activación, etc.

(4) COMISIÓN EUROPEA: *Communication from the Commission, A stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*, 2012.

2 TENDENCIAS Y RETOS COMUNES EN EL CONJUNTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Los cambios que se están produciendo en nuestra sociedad se manifiestan en una serie de tendencias y retos que son comunes a los países de la Unión Europea. Todos ellos afectan de modo directo a las políticas sociales y a los sistemas de protección social y por lo tanto plantean retos importantes a los que estos tendrán que hacer frente. Nos referimos aquí a cinco aspectos comunes compartidos por todos los países europeos.

2.1. Crecimiento de las desigualdades

En la década previa a la crisis, el crecimiento de la economía y del empleo mejoraron en general los estándares de vida en Europa y muchos países destinaron más recursos a las políticas sociales. Sin embargo, las desigualdades crecieron de modo que la pobreza y la exclusión social pasaron a ser un tema clave en la Unión Europea. Las desigualdades también afectaron a las personas empleadas, a pesar de que los patrones de los países son muy desiguales al respecto. Tras cinco años, la crisis económica ha incrementado los problemas económicos y sociales. Los datos más recientes reflejan niveles más altos de pobreza y formas más profundas de exclusión social(5).

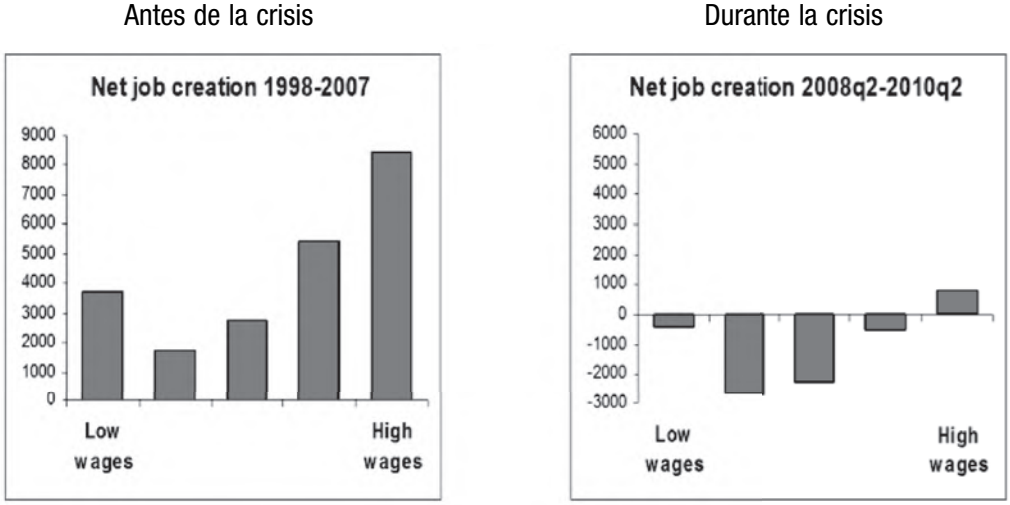
La crisis también ha traído consigo una divergencia creciente entre Estados miembros y regiones en la UE. A pesar de que el desempleo es un tema primordial en todos los países, hay sustanciales divergencias entre ellos y el riesgo de caer en desempleo varía entre unos y otros. No obstante, la estructura del mercado de trabajo cada vez se polariza más entre salarios altos y salarios bajos, lo que trae como consecuencia el incremento de las desigualdades y de la pobreza relativa. Las personas jóvenes, los extranjeros y las personas con menos cualificación son las más afectadas por las condiciones del mercado de trabajo. Esta tendencia no solo contradice los valores europeos de justicia y dignidad para todos, sino que incrementa el coste social y económico para los presupuestos públicos.

La recesión está reforzando la polarización existente en el pasado, de modo que aquellas personas que están en los niveles más bajos de empleo, tienen menos posibilidades de movilidad laboral, lo cual implica pérdida de competencias y sobrecualificación. Simultáneamente crece el trabajo voluntario a tiempo parcial, que tiene una vertiente positiva y otra negativa, pues mientras que implica menos niveles de renta y normalmente menos remuneración proporcional, en algunos países ha demostrado ser un buen trampolín para el

(5) COMISIÓN EUROPEA: *Draft Joint Employment Report*, 2012.

retorno al empleo[6]. En los años previos a la crisis, el empleo crecía fundamentalmente entre las mujeres. Los nuevos empleos creados durante la crisis corresponden a perfiles más cualificados y se dan en un alto porcentaje en hogares en los cuales ya hay una persona trabajando.

Gráfico 1. Creación de empleo neto (diferencia entre el número de empleos creados y el número de empleos perdidos, en cientos) por nivel salarial



Fuente: ESDE, 2011.

2.2. Consecuencias del envejecimiento de la población

La esperanza de vida de los europeos está entre las altas del mundo; es previsible que esta tendencia positiva continúe en los próximos años: cada cinco años aumenta uno de media la esperanza de vida. Sin embargo, las tasas de fertilidad, con pequeños vaivenes, se mantienes estables en las dos últimas décadas por debajo de la tasa de reposición[7]. Este fenómeno, caracterizado por algunos como el invierno demográfico europeo, al que se añade en el caso español la inminente jubilación de la generación del *baby boom* trae consigo un rápido envejecimiento e incremento de la dependencia[8] que en el medio plazo solo se resolverá con el aumento de las tasas migratorias.

(6) COMISIÓN EUROPEA: *Employment and social developments in Europe 2011.*

(7) La fertilidad se ha estabilizado en Europa por debajo de 2 niños por mujer.

(8) Consideramos aquí dependencia en sentido demográfico (número de personas que no están en edad laboral dividido por el número de personas que están en edad laboral) y en sentido económico (ratio entre las personas que no tienen empleo y las que lo tienen).

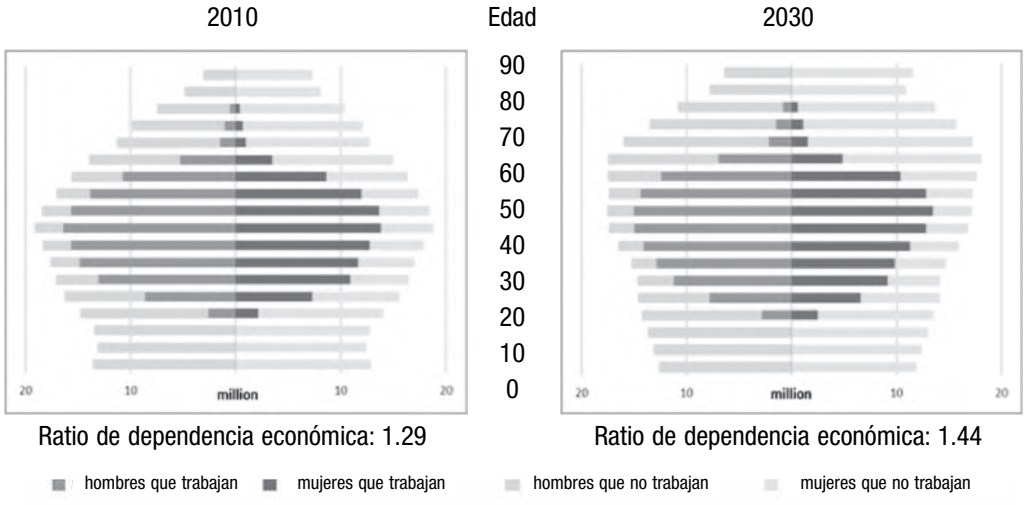
Tabla 1. Evolución en el número de personas +65 y +80 en la UE 27, 2008-2060 (en millones)

UE27	2008	2010	2020	2030	2040	2050	2060	% de cambio 2008-2060
> de 65	84,6	87	103,7	123,5	143,1	149,9	152,7	80,50%
De los cuales > 80	21,8	23,3	29,7	36,6	48,8	57,5	62,2	185,40%

Fuente: EUROPOP, 2010.

El envejecimiento de la población plantea al menos dos retos al crecimiento económico y al bienestar social: en primer lugar porque con más personas dependientes y menos trabajadoras será difícil financiar las políticas sociales; en segundo lugar porque con menos personas trabajando, algunas actividades económicas van a ser racionalizadas, entre ellas las del campo de los servicios sociales, salvo que se encuentren alternativas de trabajo más eficientes. Al considerar la esperanza de vida, hay que tener en cuenta las consecuencias que esto tiene en relación a la salud; siguiendo el indicador de años saludables, la diferencia entre la esperanza de vida y los años de vida saludable se encuentra actualmente en 14,3 años para las mujeres y 19,5 para los hombres(9).

Gráfico 2. Población por grupos de sexo, edad y estatus laboral, UE-27, 2010 y 2030(10)



Fuente: Eurostat, *LFS and projections, computations.*

(9) COMISIÓN EUROPEA y OCDE: *Health at a glance: Europe 2012.*

(10) Las proyecciones están basadas asumiendo tasas de empleo constantes por grupos de edad, sexo y origen (europeos y no europeos) y niveles educativos (ISCED 0-2; 3-4; and 5-6); se asume que los niveles educativos se incrementan acuerdo a la tendencia de los cinco últimos años.

El incremento de la media de edad se produce por el incremento de la esperanza de vida y trae como consecuencia que las personas permanecen independientes y activas más años. En la década pasada, muchos países reformaron su sistema de pensiones incluyendo la prolongación de la edad de jubilación, fruto de las políticas de envejecimiento activo(11). Simultáneamente se incorporaron muchas mujeres al mercado de trabajo; esto unido al incremento de la migración facilitó el crecimiento económico y permitió equilibrar los efectos del envejecimiento(12). Es menos claro en qué medida estas soluciones van a ser útiles para el futuro.

Al mismo tiempo que el porcentaje de población que trabaja disminuye, ésta es más diversa. Las previsiones indican que, excepto en algunos países, el porcentaje de mujeres trabajadoras no crecerá sustancialmente en la dos próximas décadas. Por el contrario, sí que se espera que incremente sustancialmente el porcentaje de trabajadores entre 50 y 65 años, pasando del 30 al 35%; esto implicará inevitablemente la adaptación de los puestos de trabajo(13). Simultáneamente se espera que se incrementen considerablemente los trabajadores inmigrantes(14).

2.3. Cambio de las estructuras familiares

En las últimas décadas el nivel de educación de las mujeres ha mejorado y con ello el acceso al mercado de trabajo; en la mayoría de los países las mujeres nacidas en la década de los sesenta tienen un nivel educativo mayor que el de los hombres. Las tasas de empleo de las mujeres han crecido en todos los segmentos de edad. Los cambios en el mercado de trabajo, el incremento de la movilidad y los cambios de valores han traído consigo la transformación de las estructuras familiares. El número de matrimonios decrece progresivamente desde los años setenta, mientras que el número de divorcios se ha duplicado(15). Simultáneamente, se incrementa el número de familias monoparentales y familias recompuestas; de hecho, un tercio de los niños nacen fuera del matrimonio.

Simultáneamente se reduce el papel de las mujeres como cuidadoras de sus familiares mayores y decrece el papel del hombre como sustentador fami-

(11) Si bien en España el término envejecimiento activo se suele usar esencialmente para las actividades de las personas una vez se jubilan, en muchos países europeos tiene un fuerte componente de orientación a la continuidad de la actividad laboral.

(12) Entre 2000 y 2010, el empleo creció en torno al 1% por año en la UE-27, lo que representa la mitad del crecimiento del producto bruto.

(13) CONSEJO EUROPEO: *Council Declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (2012): The Way Forward*, 2012 http://europa.eu/ey2012/BlobServlet?docId=9231&langId=en

(14) Personas que son de origen extranjero o que al menos uno de sus progenitores nació en el extranjero.

(15) COMISIÓN EUROPEA: *Demography report*, 2010.

liar y el modelo en el que se ha basado. Como consecuencia de todos estos cambios, se hace necesario adaptar las políticas sociales a esta nueva realidad, tanto en el campo de las pensiones, como en el de la educación, los cuidados, las políticas de mayores y de salud, al mismo tiempo que las medidas de conciliación entre el trabajo y la vida familiar[16].

2.4. El desarrollo de la información y las tecnologías de comunicación

En 2011 el 77% de los hogares tenía un ordenador y el 73% acceso a Internet[17]. Se estima que en torno al 80% también usan las tecnologías de información y comunicación en el trabajo[18]. A pesar de esto, el uso de las tecnologías es irregular dependiendo de la edad y del estrato socioeconómico de las personas, el entorno rural o urbano o el nivel de renta familiar[19]. El uso de las tecnologías va asociado al mejor entendimiento cultural entre los ciudadanos, la innovación, la competitividad, la productividad, la respuesta a los nuevos retos sociales y las oportunidades de empleo de futuro. Al mismo tiempo son un potencial enorme de inteligencia colectiva para buscar soluciones a los retos sociales.

Las TIC desarrollan nuevas formas de trabajo, como el teletrabajo, trabajo a distancia y trabajo flexible, que permite compatibilizarse con las necesidades personales y los compromisos familiares incluida la atención a los niños, personas mayores y discapacitadas. Además, las tecnologías han desarrollado el protagonismo de los individuos, su capacidad creativa y competencias transversales relacionadas con el trabajo en red, la colaboración[20]. Según algunas estimaciones en 2015 habrá 700.000 puestos de trabajo no cubiertos en el ámbito de las nuevas tecnologías[21]. Para esa misma fecha se considera que al menos el 90% de los trabajos van a requerir algún tipo de competencia tecnológica. Esto implica que muchas personas mayores y muchos trabajadores tendrán que adaptarse y adquirir competencias tecnológicas, especialmente los trabajadores más mayores[22].

Sin embargo la cara negativa de las nuevas tecnologías se refleja en algunas tendencias e interacciones entre jóvenes, TIC e inclusión. Entre ellas,

(16) CONSEJO DE EUROPA: Policy implications of changing family formation (Population studies No. 49), 2006.
(17) EUROSTAT: *Survey on ICT usage in households and by individuals*, 2012.
(18) COUNCIL OF EUROPEAN PROFESSIONAL INFORMATICS SOCIETIES: *Thinking Ahead on e-Skills for the ICT Industry in Europe,* 2007.
(19) COMISIÓN EUROPEA: *Digital Agenda Scoreboard, Chapter 1: A vibrant digital single market*, 2012 https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KKAH12001ENN-chap2-PDFWEB-2.pdf
(20) HOYOS M. *et al: Literature Review on Employability, Inclusion and ICT, Report 2: ICT and Employability.* Joint Research Centre, European Commission, 2013.
(21) COMISIÓN EUROPEA: *Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe (2010-2015),* Empírica and IDC Europe, December 2009.
(22) COMISIÓN EUROPEA: *IDC White Paper Post Crisis: e-Skills Are Needed to Drive Europe's Innovation Society,* 2009.

destaca la ausencia de competencias digitales de muchas personas jóvenes para dar respuestas a las ofertas de empleo, el uso inapropiado de las tecnologías, que se concentra especialmente en las personas de estatus socioeconómico bajo o la exclusión digital de las personas con estatus socioeconómico más bajo debida al difícil acceso, la presión de clase, el contexto social, las actitudes personales o la brecha educativa.

2.5. Incremento de la pobreza y nuevas formas de exclusión

La pobreza y la exclusión son hoy un día un problema fundamental en la mayoría de los Estados miembros, a pesar de que los patrones varían en función de los países. En términos generales, el estancamiento de las tasa de crecimiento junto con el aumento de la tasas de desempleo y las medidas de ajuste presupuestario están teniendo un impacto negativo en las tasas de pobreza y agravando el riesgo de exclusión social en el conjunto de la población. En muchos países, las medidas recientes están reduciendo la capacidad de los sistemas de protección social como estabilizadores automáticos, agravando la situación de la personas con mayor riesgo de exclusión y generando nuevos riesgos de pobreza.

Prácticamente en todos los países (excepto en la República Checa), más del 15% de la población se encuentra en situación de riesgo de pobreza y exclusión social, alcanzando en algunos de ellos el 25%. Estas situaciones están siendo empeoradas por la reducción de la capacidad de cobertura de los servicios públicos, junto con la reducción de las ayudas sociales; por otra parte, aún está por ver los efectos negativos en el medio plazo.

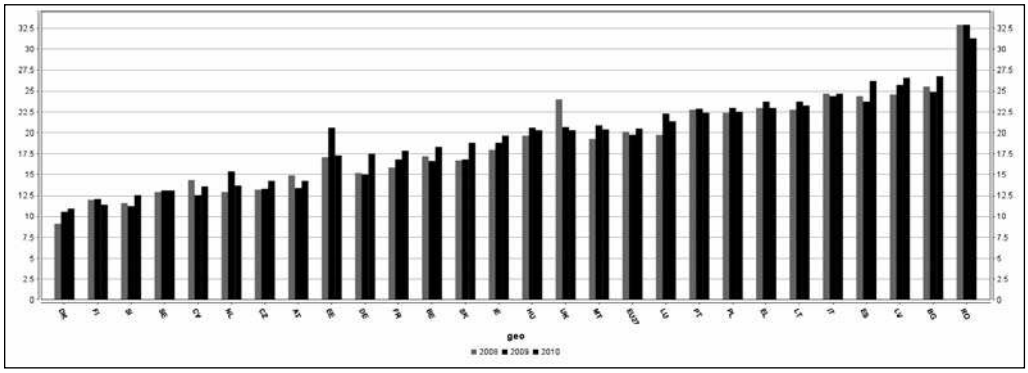
En el conjunto de los países hay tendencias comunes que demuestran el agravamiento de la exclusión. Los problemas de la exclusión residencial y los servicios relacionados con la vivienda (energía y otros servicios) se han incrementado en los últimos años, trayendo como consecuencia el aumento de las personas sin hogar, especialmente desde 2008 y multiplicando las carencias en sus distintas variantes (falta de tejado, falta de hogar, alojamiento inseguro y alojamiento inadecuado). Se calcula que hay en torno a 410.000 personas que diariamente duermen en la calle en la Unión Europea y que en torno a 4.100.000 están expuestas a falta de vivienda o falta de hogar cada año durante cortos o largos periodos de tiempo[23]. Además, en la encuesta del Eurobarómetro del año 2010 más de tres millones de europeos manifestaron que estaban en riesgo de convertirse en personas sin hogar[24].

(23) FRAZER H. *et al*: *A Social Inclusion Roadmap for Europe* 2020. Non-validated figures, 2010.

(24) COMISIÓN EUROPEA: *Special Eurobarometer Report on Poverty and Social Exclusion. European Commission*, 2010.

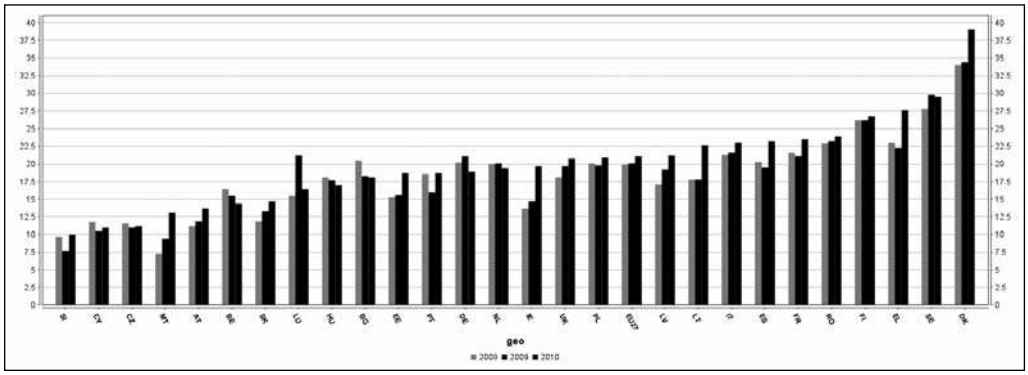
La pobreza infantil, manifestada en distintas formas, es un problema que todos los Estados miembros tienen en común; de hecho las tasas de pobreza infantil se han venido incrementando en los últimos años en Europa hasta alcanzar el 20%. La transmisión de la pobreza hacia la juventud es otro fenómeno creciente. El incremento de las desigualdades al que se ha hecho referencia anteriormente, junto con las altas tasas de desempleo juvenil lleva al creciente riesgo de que muchos de los niños que nacen pobres continúen siéndolo durante la juventud y su vida adulta.

Gráfico 3. Tasa de personas en riesgo de pobreza por grupos de edad en la UE (menores de 18 años)



Fuente: Eurostat/SILC.

Gráfico 4 Tasa de personas en riesgo de pobreza por grupos de edad en la UE (entre 18 y 24 años)



Fuente: Eurostat/SILC.

Los problemas de exclusión afectan especialmente a los inmigrantes y a las minorías étnicas, en la medida en que se reducen los derechos y crece el racismo y las actitudes xenófobas. De hecho, se constata que no solamente los inmigrantes son uno de los grupos que más severamente han sido afectados por la crisis (menor cualificación, trabajo en sectores económicos en los que ha habido mayor la reducción de empleo, más fragilidad de sus redes sociales), sino que sus niveles de ingreso son mucho menores y los resultados educativos de sus hijos también. En lo que respecta a la población gitana, a pesar de que los mayores problemas se concentran en los países de Europa del Este, en los últimos años, el asunto se ha convertido en un tema de preocupación común para la Unión Europea por los flujos migratorios, la intensidad de la pobreza de este grupo y por sus elementos asociados[25].

3 DISTANCIAMIENTO ENTRE EL NORTE Y EL SUR EN LAS TENDENCIAS Y EN LAS POLÍTICAS

Las tendencias y retos a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior son comunes en el conjunto de la Unión Europea y se manifiestan en mayor o en menor medida en todos los países; pero hay otras características y tendencias en las que las divergencias son muy altas entre los distintos países. Nos centraremos ahora en esas divergencias tanto en la situación como en las políticas, que nos muestran cómo se está abriendo una brecha entre los países sur/periferia (España, Italia, Portugal, Grecia Irlanda y buena parte de los nuevos países de la Unión) y los países centro/norte (antiguos países de la Unión Europea, especialmente Alemania, Holanda, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Suecia y Finlandia).

Aunque en varios aspectos se aportan datos para el conjunto de países de la UE, nos interesa especialmente esta comparación entre los países UE 15, pues los 12 que entraron a partir de 2004, no solamente divergen más en renta per cápita y situación socioeconómica sino que presentan realidades más dispares. Los Estados del norte y centro de Europa han sido no solo los pioneros, sino el modelo a seguir en los Estados de bienestar, en la medida en que han alcanzado los mayores grados de desarrollo del mismo; en consecuencia, también han sido la referencia para los países del sur, que desarrollaron más tardíamente y con menos niveles de amplitud y cobertura sus modelos de bienestar. Mientras que en los años ochenta y noventa del siglo pasado y los primeros de la década del 2000 hubo una clara tendencia convergente, tras el inicio de la crisis la tendencia es la divergente, no solo en la situación sino también en las políticas que se aplican.

(25) BANCO MUNDIAL: *Roma in an expanding Europe: breaking the poverty cycle*, 2005.

De acuerdo a los datos comparativos sobre la realidad de los distintos países vamos a ver la evolución reciente del centro/norte y del sur/periferia, en una serie de indicadores clave relacionados con el potencial de los recursos humanos, el empleo, la educación, la protección y cohesión social y la pobreza y exclusión social y el comportamiento de los mismos en estos años de fuerte crisis económica. Como punto de partida comparativo tomaremos los indicadores clave en el cumplimiento de la Estrategia 2020; luego los completaremos con otros indicadores relacionados con aquellos aspectos de las políticas sociales, la inclusión activa, los cuidados sanitarios y de los cuidados de larga duración.

3.1. Empleo e indicadores sociales

El empleo y los indicadores sociales muestran una creciente divergencia entre los países europeos en los cinco últimos años. En términos generales, los países del sur y periféricos han visto cómo sus tasas de desempleo se incrementan considerablemente, mientras que el PIB se contrae; en la mayoría de los países del norte y del centro la evolución ha demostrado que se está resistiendo mejor a esta tendencia. Esta mayor capacidad de resistencia parece estar determinada por tres factores: mayores niveles de competitividad, mejor funcionamiento del mercado de trabajo y sistemas de bienestar más robustos. De hecho, las dificultades de los países del sur y periféricos para responder a la crisis han estado relacionadas con el nivel más alto de deuda y de déficit público, la situación del mercado de la vivienda y la reacción de los mercados financieros(26).

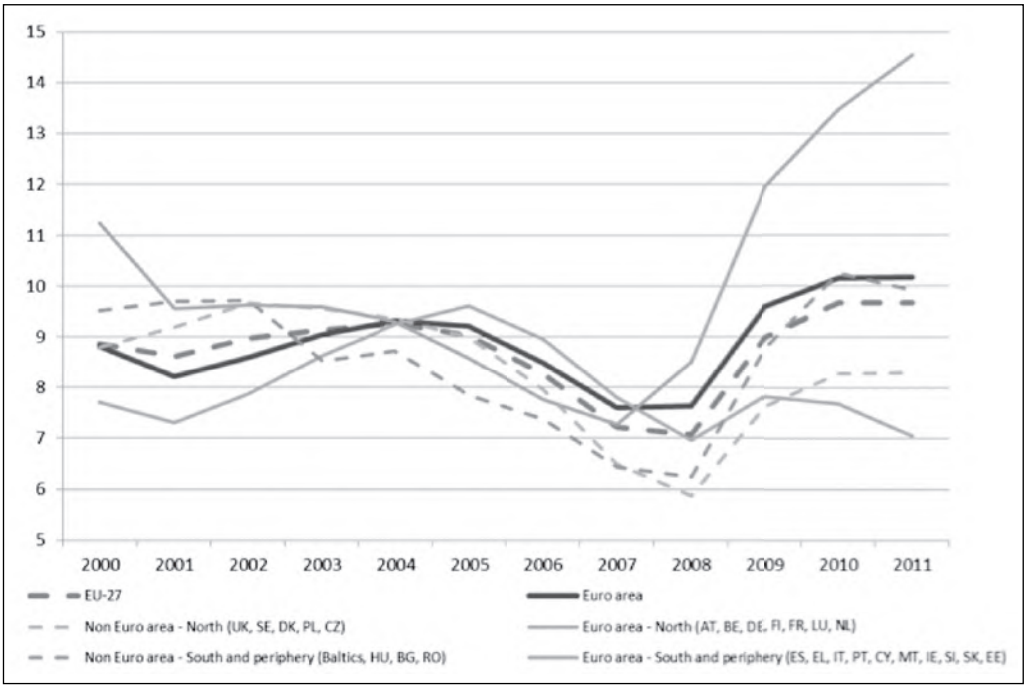
Como demuestra el gráfico 5, los países europeos muestran una clara polarización en relación con el empleo, especialmente a partir de 2007 cuando el crecimiento del desempleo en el sur/periferia es exponencial. Mientras que en los años 2003 y 2004 los países del sur y periféricos mostraron cierta convergencia, esta tendencia cambió en 2008. En 2001, la diferencia entre el centro/norte y sur/periferia en el área euro alcanzaba 7,7 puntos; sin embargo mientras que en los primeros el impacto de la crisis está siendo limitada, en los segundos es muy fuerte.

La caída de la renta familiar es mucho más marcada en los países del sur (en torno a un 4%) como resultado del deterioro del mercado de trabajo junto con la reducción progresiva del gasto social. Los países centro/norte están soportando mejor la crisis por el efecto combinado de los estabilizadores automáticos(27), que son más robustos y que en algunos casos han sido reforza-

(26) COMISIÓN EUROPEA: *Evidence on demographic and social trends Social Policies' contribution to Inclusion, Employment and the Economy, Social Investment Package, Staff Working Paper*, 2013.

(27) Los estabilizadores automáticos se refieren a los mecanismos que estabilizan el crecimiento económico, especialmente a través de la estabilización de los ingresos de hogares (a través de apoyos y rentas sociales como pensiones de desempleo, reducción de impuestos en los momentos de recesión) de manera que contribuyen a mantener el consumo y amortiguan la recesión durante el ciclo económico negativo.

Gráfico 5. Divergencia en las tasas de desempleo por grupos de países entre 2000 y 2011 (edades 15-74)



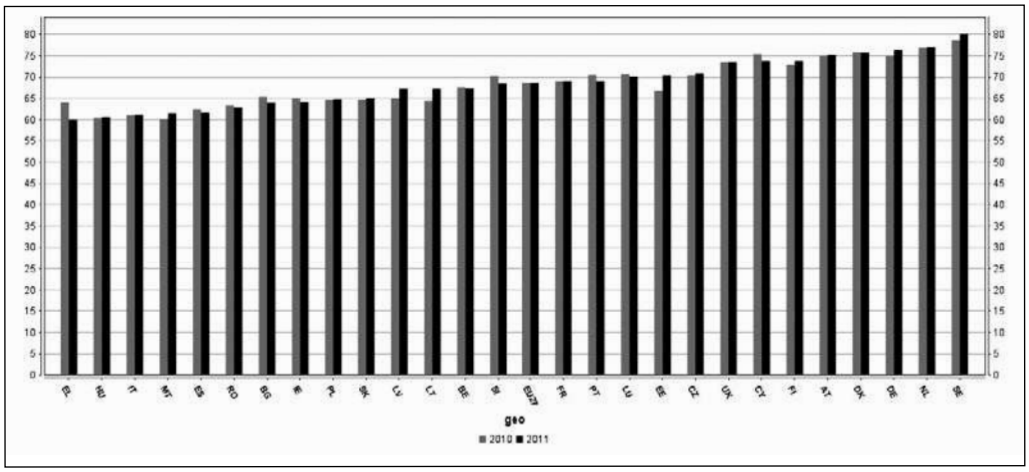
Fuente: Eurostat, EU LFS.

dos por el mercado de trabajo más dinámico. Ambos elementos han contribuido a mitigar el impacto de la crisis sosteniendo el ingreso familiar y la demanda privada (bien es cierto que el desempleo y los problemas de exclusión se han concentrado más en determinados grupos de población). Algunos países del sur y periféricos que resistieran mejor la crisis en 2007-2009 apoyados por paquetes de estímulos, no han podido hacerlo en 2009-2011 cuando los ingresos familiares han seguido cayendo y la recesión se ha profundizado; eso es debido al debilitamiento de los efectos de los indicadores automáticos (por ejemplo muchas personas que han ido perdiendo derechos a determinados recursos y beneficios sociales), el fin de las medidas de estímulo y la introducción de medidas de consolidación fiscal (reducción de beneficios y prestaciones sociales junto con el incremento de impuestos).

Si miramos las tasas de empleo de las personas entre 20 y 64 años, vemos que hay una serie de países, especialmente del norte de Europa y también algunos del centro que están en tasas muy similares a las que marca la Estrategia 2020. Este es el caso de Suecia, Holanda Dinamarca Alemania Austria, Finlandia, Reino Unido y en menor medida Luxemburgo y Francia; en el otro lado

de la balanza nos encontramos a Grecia, Italia, España e Irlanda, cuyas tasas de empleo para las edades referidas apenas supera el 60%.

Gráfico 6 Tasa de empleo en la UE (edades entre 20 y 64 años)

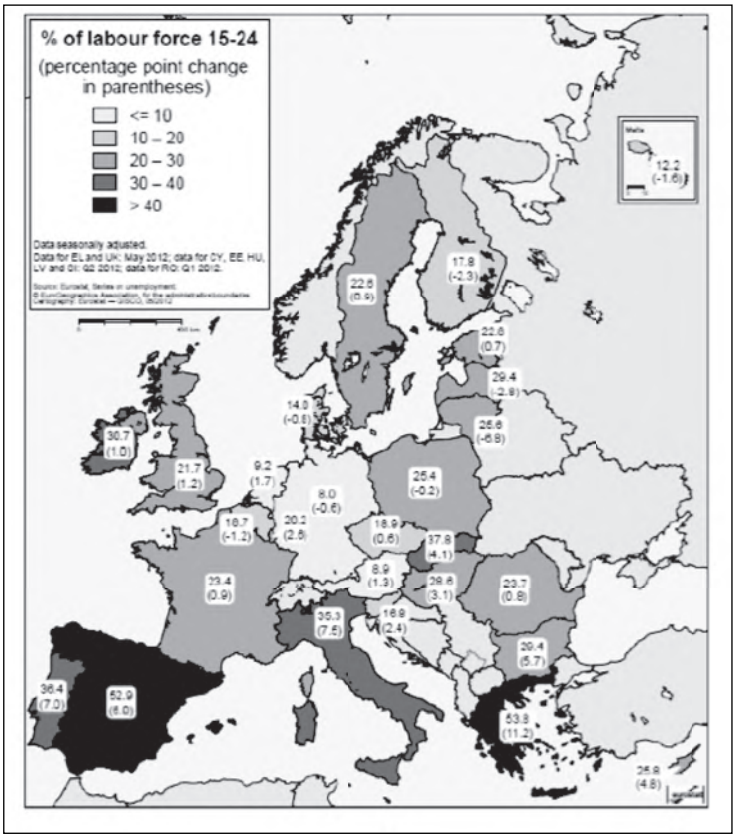


Fuente: Eurostat.

Más grave aún es el hecho de que si comparamos los datos de 2011 con los del 2012, constatamos que mientras que el primer grupo de países, es decir centro/norte, han mejorados sus tasas de empleo, el segundo, incluido Portugal, las ha disminuido. Las altas tasas de empleo son necesarias para mantener el Estado de Bienestar, especialmente teniendo en cuenta las tendencias demográficas antes constatadas, pero además son fundamentales para el desarrollo de las potencialidades de los recursos humanos y, en consecuencia, de la productividad y la competitividad.

Las desigualdades y tendencias divergentes quedan aún más evidenciadas si miramos el fenómeno del desempleo por grupos de edad y en concreto en el caso de las personas menores de 25 años. En el gráfico 6 vemos que los países del centro/norte Suecia, Holanda, Dinamarca, Alemania, Austria, Finlandia, Luxemburgo, tienen unas tasas de desempleo juvenil que oscilan entre el 7,5 y el 15% mientras que los países del sur, Grecia, Italia España e Irlanda y Portugal presentan tasas que van del 28 al 46%. Además, si comparamos la tendencia en los tres últimos años, aunque con ligeras variaciones, vemos que en el primer grupo prácticamente no ha aumentado el desempleo juvenil, mientras que en el segundo en todos los casos ha aumentado drásticamente.

Gráfico 7. Desempleo juvenil y cambios en el último año (julio 2012)



Fuente: Comisión Europea: Evidence on demographic and social trends Social Policies' contribution to Inclusion, Employment and the Economy, Social Investment Package, Staff Working Paper, 2013.

Si tenemos en cuenta que los países del sur son aquellos que están sufriendo más la crisis de deuda y que han sido más penalizados por los mercados para financiarse y que además han tenido que hacer recortes drásticos a los que han sido sometidos por la propia Unión Europea, podemos deducir que como consecuencia de la crisis y de las políticas aplicadas, se produce una polarización en materia de empleo, que es uno de los pilares fundamentales para la recuperación económica y el saneamiento de las cuentas públicas y el mantenimiento de los Estados de bienestar.

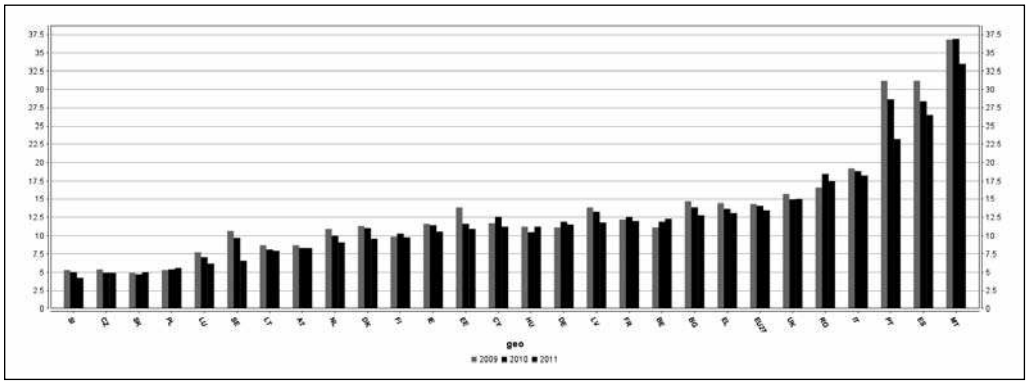
Desde el punto de vista de las políticas aplicadas en este campo, todos los países están llevando a cabo reformas normativas importantes. Sin embargo, las de los países sur/periferia se han concentrado fundamentalmente en reformas laborales, que en muchos casos no solo han traído consigo un incremento

del desempleo, sino mayor desprotección de los trabajadores, mientras que en los países del centro/norte han llevado a cabo ajustes mucho más selectivos. Desde el punto de vista del gasto, los países del sur invierten buena parte de los recursos en políticas pasivas, esencialmente protección al desempleo; en el caso de España por ejemplo, de cada cinco Euros invertidos en este campo cuatro van a la políticas pasivas y uno a políticas activas. Por el contrario, los países del centro/norte cuentan con mayores márgenes para invertir en medidas de apoyo al empleo de grupos con necesidades espaciales, para poner en marcha nuevos esquemas de aprendizaje u otras medidas concentradas en facilitar el acceso al empleo[28].

3.2. Educación

La educación es considerada por parte de la Estrategia 2020 como otro de los pilares esenciales para el crecimiento y la economía del futuro. Los objetivos en este caso se centran en la reducción del abandono temprano de la escuela con tasas inferiores al 10% y en conseguir que al menos el 40% de las personas entre 30 y 34 años tengan nivel educativo universitario.

Gráfico 8 Tasa de abandono escolar en la UE. Porcentaje de la población entre 18 y 24 años que habiendo terminado la educación secundaria obligatoria no está cursando ningún estudio (reglado o no reglado)



Fuente: Eurostat.

Los datos de la tabla reflejan de nuevo las distancias entre el centro/norte y el sur/periferia; países como Suecia, Luxemburgo, Austria, Holanda, Dinamarca o Finlandia cumplen ya el objetivo de la estrategia 2020 en materia educativa, otros como Bélgica, Alemania y Francia están a punto de alcanzarlo. Por contra, los países del sur presentan unas tasas de abandono temprano

(28) CÁRITAS EUROPA: *Europe 2020 Shadow Report. Missing the train for inclusive growth. Assessment of the 2012 NRP and proposals for 2013 Annual Growth Survey, Country Specific Recommendations and national policies.*

que prácticamente triplican a los anteriores (especialmente llamativo es el caso de España cuyas tasas se sitúan en el 33%). No se puede afirmar en este caso que las disparidades se estén incrementando en los tres últimos años, pues se notan sustanciales mejoras en los países del sur, que sin lugar a dudas están relacionadas entre otros factores con las altas tasas de desempleo que hacen que mucha población joven busque refugio en la formación.

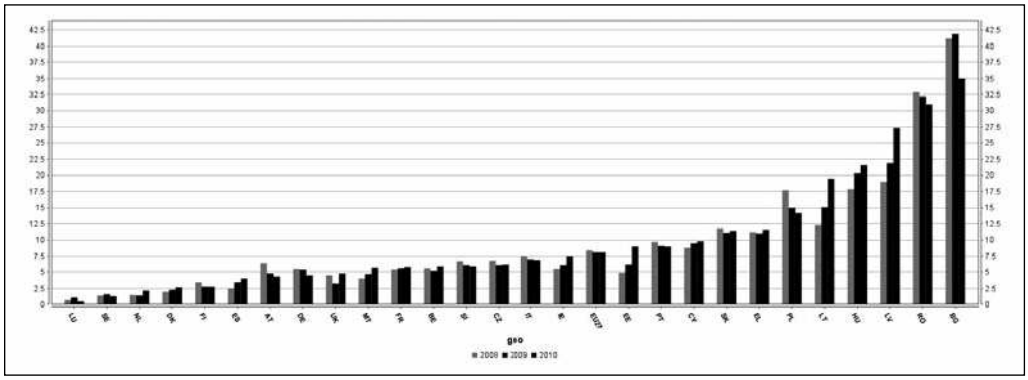
El abandono temprano de la escuela está relacionado con las menores oportunidades de empleo y los menores ingresos. Un nivel educativo bajo está estrechamente conectado con las desventajas sociales y las personas en esta situación tienen mayor riego de exclusión social. La calidad educativa no solo es un factor de prevención de la pobreza, sino un elemento esencial para evitar su transmisión generacional; de hecho más del 30% de los niños en situación de pobreza tienen padres que no completaron la educación secundaria y solamente el 16% de los niños pobres son hijos de padres con educación terciaria.

Recuérdese además que el indicador educativo establecido por la Estrategia 2020 no refleja otros elementos de calidad de la educación; si nos atenemos a los resultados del informe PISA, los países del sur obtienen puntaciones comparativamente bajas. En relación a las medidas que los países han tomado recientemente, en el marco de sus respectivos programas nacionales de reforma, mientras que los países del sur se han visto obligados a realizar duros recortes de gastos, en becas, comedores, dotación de medios en los centros escolares, etc., que van en detrimento de la calidad educativa y del acceso igualitaria, en muchos los países del centro y norte se ha hecho un esfuerzo especial por mantener los presupuestos educativos y por poner en marcha programas de apoyo específicos, focalizados en aquellos grupos de población que presentan mayores niveles de fracaso educativo (ejemplo migrantes, población gitana y personas con discapacidad).

3.3. Pobreza y exclusión social

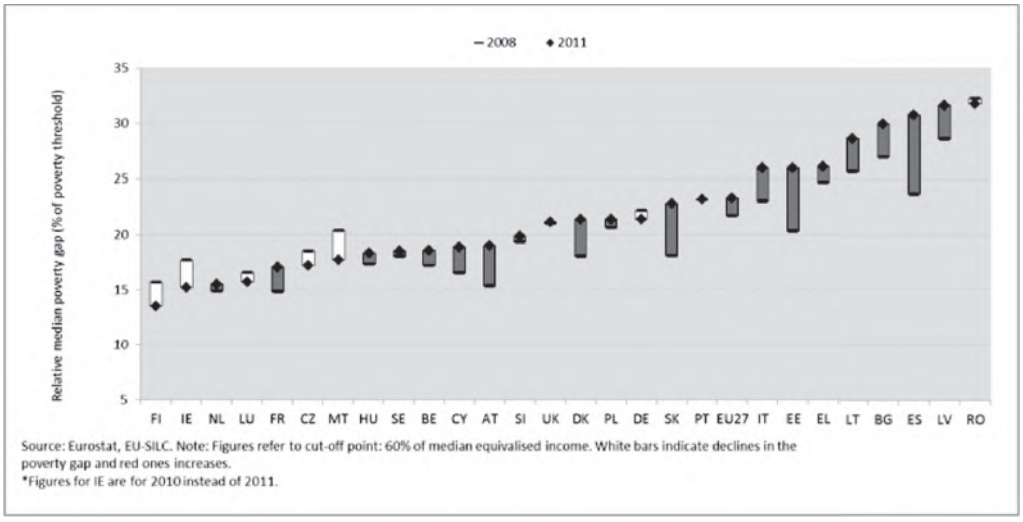
En relación con las tasas de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, si se tiene en cuenta el criterio de medición de la Estrategia 2020, compuesto de tres indicadores agregados, las divergencias no son tan llamativas entre centro/norte y sur/periferia. Sin embargo, si se toman los indicadores de modo desagregado, constatamos que los países del sur, a diferencia de los del centro/norte, presentan un alto porcentaje de hogares con muy baja intensidad de trabajo, lo cual es coherente con las altas tasas de desempleo a las que nos hemos referido previamente. Lo mismo sucede cuando nos referimos al porcentaje de personas en privación material severa. No obstante, téngase en cuenta que los datos sobre pobreza no están actualizados por lo que es posible que no reflejen las tendencias recientes.

Gráfico 9 Tasa de privación material grave



Fuente: Eurostat.

Gráfico 10. Dependencia de riesgo de pobreza: cambios en la distancia en el riesgo de pobreza 2008-2011 (29)



Fuente: Eurostat, EU SILC.

La reducción de las tasas de pobreza y exclusión social está estrechamente relacionada con los niveles de protección social y la eficacia de las transferencias sociales; un adecuado sistema de protección social no es una garantía pero sí una precondición para prevenir la pobreza. De cara a reflejar las divergencias entre el norte y el sur en este campo, hemos buscado indicadores

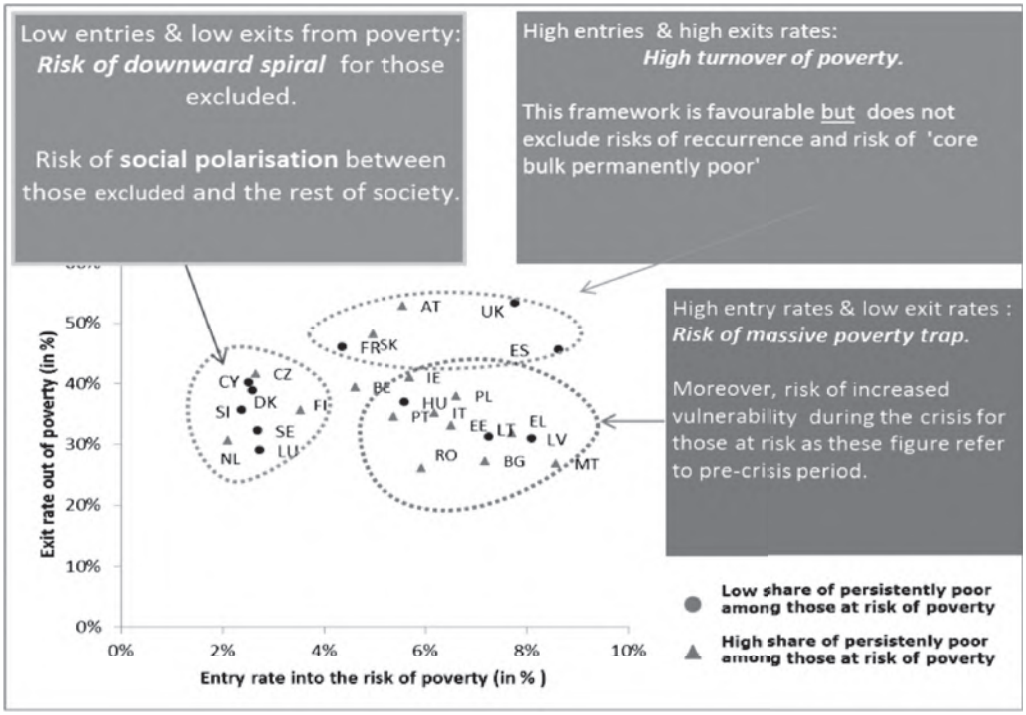
(29) Los datos se refieren al corte 60% de la mediana del ingreso equivalente, las barras blancas indican la caída en la distancia de pobreza y las rosas el crecimiento.

comparativos complementarios. En muchos países, especialmente sur/periféricos los pobres son cada vez más pobres si lo medimos por la distancia con la mediana 60%. Especialmente llamativo es el caso de los Estados Bálticos, Eslovaquia, Italia y España donde ese incremento entre 2008 y 2011 fue superior a tres puntos.

Por último es importante tener en cuenta el ritmo de entradas y de salidas de las personas en situación de pobreza. Los datos disponibles con perspectiva longitudinal, muestran que es precisamente en los países del sur y periféricos, en donde las personas tienen mayores riesgo de entrar en situación de pobreza y menos posibilidades de salir de la exclusión[30]. En esencia podemos clasificar los países en tres grupos:

Grupo 1: Austria, Francia y Reino Unido. Los porcentajes de entrada y salida de la pobreza son altos, a pesar de que hay un segmento de las personas de las que entran que permanecen en el largo plazo.

Gráfico 11. Porcentaje de persistencia en la pobreza cruzado con patrones de entrada y salida



Fuente: EU-SILC LONGITUDINAL UDB 2009, versión del 3 de Agosto 2012; cálculos de la Dirección General de Empleo.

(30) COMISIÓN EUROPEA: *Employment and social developments in Europe 2012.*

Grupo 2: Los países Bálticos, Bulgaria, Grecia, Italia, Malta y España. Hay un alto grado de posibilidades de entrar en la pobreza y pocas oportunidades de salir; esta tendencia se ha agravado con la crisis.

Grupo 3: Países Nórdicos y el Benelux donde los porcentajes de entrada y salida de la pobreza son bajos; sin embargo la proporción de personas en riesgo de pobreza es alta.

3.4. Conclusiones provisionales

Los datos comparativos que hemos apuntado previamente nos llevan a plantear una serie de conclusiones provisionales:

1. La distancia que separa a los países del centro/norte y los países sur/periferia era ya grande en los inicios de la crisis, no solamente en aspectos clave del bienestar, sino en aquellos elementos que son esenciales para el desarrollo de una sociedad competitiva en línea con los principios de la estrategia Europa 2020.

2. Esa distancia, se puede estar acrecentando como consecuencia del fuerte impacto de la crisis económica, de la capacidad de reacción de los países y de las medidas aplicadas. Mientras que los países centro/norte en las dos décadas previas a la crisis se aplicaron importantes reformas orientadas a la sostenibilidad y adaptación del Estado de bienestar, en los países del sur se estaba aún en proceso de expansión de los servicios y los nuevos estados miembros partían de un modelo caduco o al menos demostraba sus limitaciones.

3. Los mayores niveles de riqueza, la situación económica más saneada y en consecuencia la necesidad de hacer ajustes fiscales menos duros están permitiendo a los países del centro/norte mantener los elementos esenciales de sus políticas sociales, eso sí, haciendo importantes recortes; mientras tanto, los países del sur/periferia, presionados por el endeudamiento, las balanzas no saneadas y el mayor impacto de la crisis, se están viendo sometidos a ajustes mucho más drásticos, en los que se recorta en aspectos esenciales de la dimensión protectora y redistributiva de las políticas sociales.

4. Las medidas que unos y otros países están tomando y las distintas condiciones de partida, no solo tienen un impacto divergente en el presente, sino que manifestaran su efecto profundo en el medio plazo, acrecentando las desigualdades entre el centro/norte y el sur/periferia, cuestionando uno de los principios fundamentales en los que se ha fraguado la Unión Europea y sus políticas, es decir, la cohesión social y territorial.

5. Los factores que incrementan la pobreza y la exclusión social están, de momento, fuera de control en los países sur/periferia. La congelación del producto interior bruto, el fuerte incremento del desempleo y los ajustes presupuestarios tienen impacto negativo en la reducción de la pobreza y agravan el riesgo de exclusión social. Además, las medidas de austeridad debilitan los estabilizadores automáticos del sistema de protección social, con efectos amplificados en las personas más excluidas.

6. Por el momento no se pude demostrar que haya una correlación positiva entre las medidas de ajuste aplicadas y la reducción de las tasas de pobreza. A pesar de que los objetivos de la estrategia 2020 han de estar interconectados(31), los ajustes están yendo en detrimento de los objetivos sociales (empleo, educción, inclusión social); de hecho, los países en los que se están produciendo los recortes más drásticos son aquellos en los que se incrementa más la pobreza y la exclusión social.

7. Otro elemento de preocupación creciente es la manera negativa en que las reformas están impactando en los derechos humanos y sociales de las personas más vulnerables. En los países centro/norte, con niveles más altos de protección social, los grupos más vulnerables tienen restricciones en el acceso a determinados recursos y beneficios sociales (condicionalidades, exigencia de nuevas obligaciones, reducción de presupuestos…); en los países sur/periferia, los niveles de exclusión se incrementan más y los sistemas de protección social, incluidos los beneficios sociales, no solo se restringen sino que se polarizan (muchas personas vulnerables son expulsadas del sistema económico y de las redes públicas de protección social).

4 ES POSIBLE REORIENTAR LAS POLÍTICAS SOCIALES Y GASTAR DE MANERA MÁS EFICIENTE

La pregunta que nos hacemos en este apartado es si es posible para los países del sur hacer políticas sociales distintas y hasta qué punto se puede efectuar el gasto de otra manera teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles, con objeto de invertir las actuales tendencias y obtener una mayor rentabilidad del gasto social, de modo que sea una inversión social.

4.1. Gasto social e inversión social

Los Estados miembros, con niveles similares de gasto en políticas sociales, obtienen distintos resultados en términos de pobreza, empleo y salud. Esto

(31) COMISIÓN EUROPEA: *EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, 2010.

claramente sugiere que hay espacio para mejorar en la manera en que se usan los recursos[32]. Algunos Estados miembros han afrontado los retos a corto y medio plazo reformando sus modelos sociales, mientras que cambiaban tanto el tamaño como la estructura de sus modelos de protección social. Aquellos que han demostrado tener más éxito son los que han mantenido un adecuado nivel de protección social, mientras que al mismo tiempo reformaban su mercado laboral y adaptaban sus políticas sociales, reforzando aquellas dimensiones que son una mayor inversión en capital humano.

Este enfoque persigue un equilibro entre la protección de las personas, el abordaje de las causas que provocan las desventajas y el apoyo mediante herramientas que permiten a los individuos salir de la situación social en la que se encuentran. Desde esta perspectiva, la educación y la formación juegan un papel fundamental para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza; aspectos como la educación y el cuidado de los niños, la mejora de las competencias de las personas excluidas y las políticas inclusivas de empleo se convierten en prioridades de inversión[33].

Se trata de dar más relevancia a las intervenciones sociales que compensan las desventajas y a la vez son preventivas y se focalizan en las estrategias para salir de esa situación: no es por lo tanto una cuestión solo de los niveles de gasto que tienen los países, sino de cómo gastan el dinero y los resultados que obtienen enfocando preferentemente la actuación sobre los aspectos preventivos y no sobre los paliativos.

El concepto de inversión social insiste en la idea de focalizar la actuación y las reformas en aquellos ámbitos del empleo, las políticas sociales y otras aéreas como la educación, que pueden contribuir a crear condiciones de futuro para el empleo, la participación social, a la vez que refuerzan la cohesión social[34]; esto implica reforzar la dimensión de apoyo de las políticas sociales a lo largo de la vida de las personas así como sus beneficios en el largo plazo para la sociedad.

El enfoque las políticas sociales como una inversión en el desarrollo de los recursos humanos ha ido ganado peso en Europa desde los inicios de la década de los noventa[35]. En las dos últimas décadas algunos autores han hecho

(32) COMISIÓN EUROPEA: «Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy», *Social Investment Package Staff Working Document*, 2013.

(33) COMISIÓN EUROPEA: *Communication - Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*, 2012.

(34) KERSBERGEN, V. and HEMERIJCK, A: «Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State», *Journal of Social Policy, Vol. 41, Issue 03,* 2012.

(35) ESPING ANDERSEN, G.: «The making of a social democratic welfare state» in M. Misgeld and L. Amark (eds), *Creating social democracy, a century of the Social Democratic Labor Party in Sweden,* The Pennsylvania State University Press, 1992.

referencia a la emergencia del 'Social Investment State' en Europa[36]. Las bases del enfoque de inversiones sociales se remontan a los trabajos realizados sobre la protección social como factor de producción en Suecia por Alva y Gunnar Myrdal en los años treinta[37]. Recientemente se ha explicado que los déficits en inversión social en algunos Estados Miembros serían un factor de explicación a los desequilibrios en la Unión Monetaria Europea (Hemerijck and Vandenbroucke, 2012)[38].

Hemerijck (2012) ha propuesto una metodología para hacer una estimación del tamaño del gasto en inversión social; en ella se combinan las políticas activas de empleo (los cuidados en la infancia, educación, investigación y rehabilitación) como criterio para calcular el presupuesto destinado a la inversión social; en este enfoque el resto de gastos en protección social tales como inversión en políticas de personas mayores, pagos por desempleo y pensiones básicas, apoyos a la discapacidad, cuidados de salud y apoyos a la vivienda se situarían en una segunda categoría de gasto social.

Desde esta perspectiva de análisis se podrá considerar que las políticas de inversión se han puesto en práctica en diferente grado en los países de la Unión Europea. Hay una serie de países que en este concepto de inversión estarían por encima de la media de la UE (Bélgica, Francia, Holanda o Austria, 7,5% del PIB) y otros del norte de Europa como Dinamarca, Finlandia o Suecia muy por encima del 10%. Por contra, los países del Sur y del Este de Europa realizan unas inversiones relativamente bajas (Bulgaria, Rumanía, República Checa, Grecia o Eslovaquia). La contribución relativa media de presupuesto en inversiones sociales estaría en torno al 20%, superando el 25% en países como Dinamarca, Finlandia o Suecia y los países Bálticos (Lituania, Letonia, Estonia), mientras que en países como Grecia, Italia y también Luxemburgo estaría por debajo del 20%.

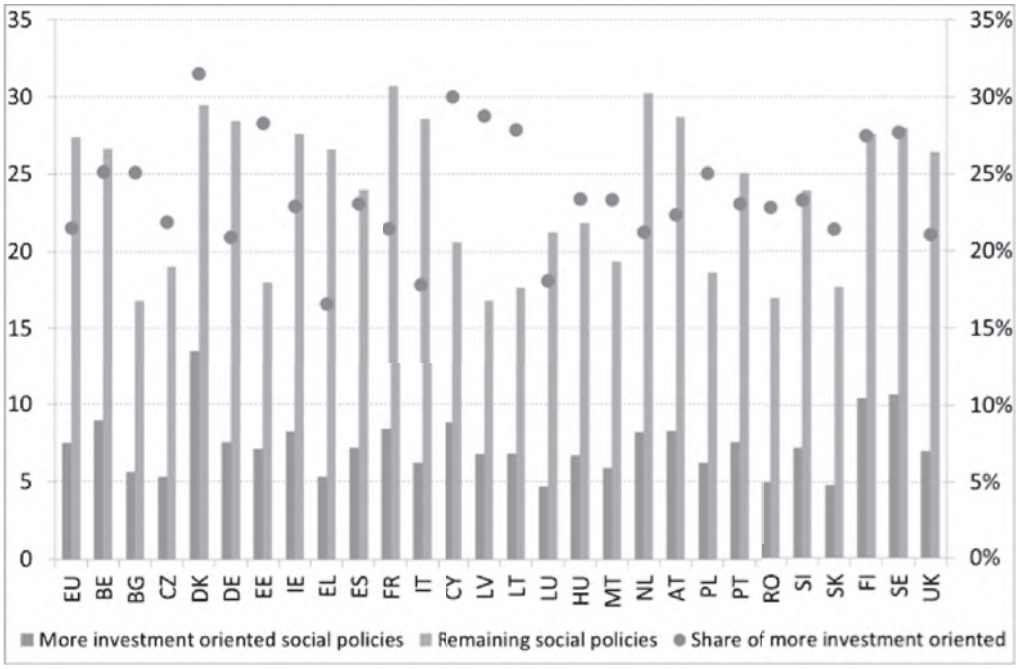
La inversión en educación tiene altos retornos sociales, la salud preventiva y la vigilancia de la salud en el empleo ayudan a las personas a prevenir las enfermedades y a mantener su productividad. Las segundas oportunidades en la formación y la formación a lo largo de la vida mejora la empleabilidad de las personas, les facilita oportunidades para obtener mejores empleos y desarrollar su vida profesional. Igualmente la promoción de estilos de vida

(36) KERSBERGEN, V. and HEMERIJCK, A: «Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State», *Journal of Social Policy, Vol. 41, Issue 03*, 2012.

(37) MOREL N. *et al*: *Towards a social investment welfare State? Ideas, policies and challenges*, The Policy Press, University of Bristol, 2012.

(38) KERSBERGEN, V. and HEMERIJCK, A: «Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State», *Journal of Social Policy,* Vol. 41, Issue 03, 2012.

Gráfico 12. Mayor orientación a la inversión social vs. permanencia en el gasto social en 2010 (% del PIB)[39]



Fuente: Eurostat, cálculos de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea.

saludables y la rehabilitación, incluidos los servicios de asistencia, permite a las personas mayores vivir de modo independiente cuando tienen limitaciones funcionales y evitan la institucionalización.

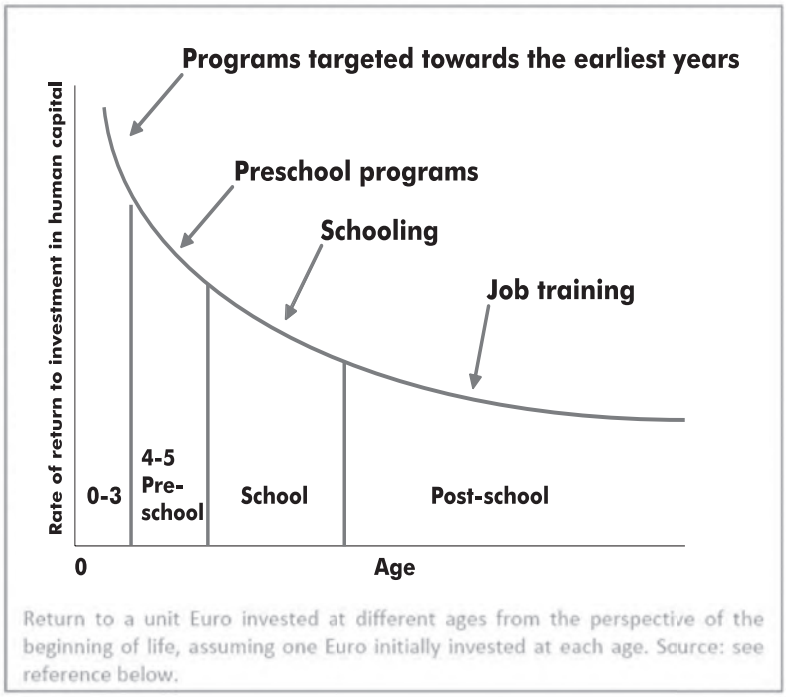
4.2. Reorientar la manera en que se hace el gasto

Un ejemplo típico de inversiones productivas son las intervenciones que se concentran en las edades tempranas de las personas, como los apoyos y cuidados a la infancia. Se ha demostrado que los servicios orientados al cuidado de los niños y la escolarización temprana influyen de modo determinante en las oportunidades que tendrán esos niños de finalizar la enseñanza y de encontrar empleo a la vez que previenen de riesgos como la delincuencia o la drogadicción. El gráfico 13 demuestra cómo la inversión social en infancia y juventud tiene mayores retornos si se realiza cuanto antes. Desde esta perspectiva es fundamental abordar las necesidades de los niños en desventaja

(39) Los gastos se expresan en puntos PIB (eje izquierdo), el porcentaje de orientaciones hacia la inversión social se expresa en porcentaje (eje derecho). Los políticas más orientadas hacia la inversión social combinan políticas del mercado de trabajo, cuidados de la infancia, educación, investigación y rehabilitación, como indicador para los gastos en inversión social.

mediante intervenciones tempranas y reducir las tasas de abandono prematuro de la escuela.

Gráfico 13. Retorno por Euro invertido en capital humano en diferentes edades



Fuente: The case for investing in disadvantaged young children, James J. Heckman.

Los cuidados de las personas mayores y dependientes van a ser una necesidad apremiante dadas las tendencias demográficas. Sin embargo, la necesidad de estos cuidados no solo va a depender del número de personas mayores de ochenta años (aquellas que son más susceptibles de esta atención), sino de otros factores como su estado de salud general y en consecuencia de la vida saludable que hayan tenido, la medida en que se ha prevenido la morbilidad, así como de la medida en que estas personas pueden tener una vida independiente a pesar de sus necesidades funcionales. En consecuencia las acciones orientadas a la prevención promoción y rehabilitación, unos cuidados adecuados y el entrenamiento de las personas mayores en el autocuidado son inversiones que además de menos costosas resultan más rentables.

Las prácticas más valoradas y que están dando mejores resultados se encuentran en los ámbitos relacionados con los aspectos preventivos, el envejecimiento activo, la rehabilitación exitosa, la capacitación para la vida in-

dependiente, el apoyo a los cuidados informales y el uso de las tecnología de la información y la comunicación que resultan altamente productivas; al mismo tiempo es de vital importancia crear ambientes amigables a las personas mayores, facilitando la accesibilidad, adaptando las viviendas y mejorando los cuidados formales e informales(40).

Al igual que nos hemos referido a los ámbitos de los cuidados tempranos y la dependencia y envejecimiento, las políticas sociales planteadas desde la perspectiva de las inversiones tienen que considerar de modo más riguroso la posibilidad de apoyar la actuación de las empresas sociales en este campo, cambiando el paradigma actual de la supuesta eficiencia del mercado basado en la obtención de beneficio sobre los bienes públicos. Asimismo las dificultades en la financiación hacen que sea inevitable explorar el usos de nuevos instrumentos financieros como por ejemplo los bonos de impacto social(41). Por otra parte hay ámbitos de las políticas sociales a los que se ha dado escasa importancia hasta ahora y que serán fundamentales en el futuro: acceso a la financiación de las personas, la inclusión desde la perspectiva energética o la garantía de los derechos básicos, incluida la información adaptada y accesible a la diversidad de la población.

Estos nuevos enfoques no serán posibles si no se emprenden reformas administrativas, que se orienten a las necesidades y demandas identificando las prioridades en los ejes vertebradores de las políticas sociales y simplificando los procesos administrativos, mediante sistemas de ventanilla única. Los modelos de ventanilla única, tan necesarios en España, con una administración excesivamente compartimentada en el plano horizontal y vertical, han demostrado mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas de protección social. Por una parte, la organización se simplifica, por otra se mejora el desempeño y se incrementa el acceso a los servicios por parte de los usuarios; además se puede facilitar una información más adaptada, coordinar los diversos niveles administrativos y reducir la pérdida de tiempo tanto por parte de la administración como por parte de los usuarios.

4.3. Las recomendaciones de la Comisión Europea

La Comisión Europea en el *Paquete de Inversiones Sociales (SIP)*(42), *un marco político vinculado a la Estrategia Europa 2020*, presenta algunos de los retos so-

(40) COMISIÓN EUROPEA: «Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy», *Social Investment Package Staff Working Document*, 2013.

(41) Los bonos de impacto social incentivan a los inversores privados a financiar programas sociales ofreciendo retornos económicos por parte del sector público, si los programas alcanzan resultados positivos y demuestran reducir costes.

(42) El SIP se compone de una comunicación, una recomendación y ocho documentos de trabajo. Disponible en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en&moreDocuments=yes

ciales de la UE en el ámbito social. La Comisión pide a los Estados miembros dar prioridad a la inversión social y a la modernización de sus estados de bienestar, teniendo en cuenta las divergencias sociales, económicas y presupuestarias entre los países de la UE. El SIP propone fundamentalmente a los Estados miembros:

- Garantizar que los sistemas de protección social responden a las necesidades de las personas en los momentos críticos de sus vidas.
- Mejorar la implementación de sus estrategias de inclusión activa.
- Simplificar y mejorar las políticas sociales dirigidas a proporcionar sistemas de protección social sostenibles y adecuados.
- Usar de modo más eficiente y eficaz los presupuestos sociales.

En línea con las reformas que han de emprenderse en los sistemas de bienestar en la Unión Europea, el SIP aborda una serie de temas transversales que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar e implementar las políticas sociales para garantizar que se adaptan a los nuevos desafíos:

- Simplificación de los servicios con el fin de ganar eficiencia. Para ello es necesario: mejorar la eficiencia y el acceso simplificado a los servicios, incluyendo un enfoque de ventanilla única *one-stop-shop*; evitar duplicidades, eliminando servicios que van en paralelo entre las diferentes administraciones, evitando la falta de coordinación y reduciendo la complejidad administrativa; proporcionar sistemas sociales adecuados y sostenibles de protección.
- Reformas eficaces de la administración pública: esto implica mejorar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de alta calidad, adaptados al ciclo de vida de las personas teniendo en cuenta a las personas que sufren múltiples desventajas o en mayor riesgo de exclusión; las reformas deben centrarse en el acceso a los servicios básicos, incluida la atención sanitaria y los Servicios Sociales de Interés General; se insiste en la necesidad de desinstitucionalizar, es decir, una transición desde un modelo de atención institucional a un modelo de atención y gestión comunitario.
- Modernización de las políticas sociales con una orientación a resultados. Esto requiere: seguir las políticas de protección social en tres orientaciones: la activación, el enfoque personalizado y el enfoque de simplificación; introducir de forma sistemática la orientación a resultados desde el inicio del diseño de las políticas y de los presupuestos; tener un enfoque más comprensivo y sistemático del papel que desem-

peñan las políticas sociales en las diferentes etapas de la vida: desde la educación, pasando por el empleo, la salud y el envejecimiento.

- La innovación como un elemento esencial de la política de inversión social. Las políticas sociales requieren una adaptación constante a los nuevos desafíos probando nuevos enfoques, productos, modelos, etc. para seleccionar e impulsar los más eficaces; esto requiere tener un marco propicio para la investigación y la promoción de nuevos mecanismos de financiación para medir y evaluar el impacto de las actividades; la innovación requiere nuevas formas de colaboración y capacitación de los grupos de interés, en especial de los agentes sociales, la sociedad civil y el voluntariado para fomentar la puesta en marcha de iniciativas y del espíritu empresarial.
- Promover estrategias de inclusión activa: mejorar las estrategias de inclusión activa de los Estados miembros basadas en 3 elementos que interactúan de forma complementaria: unos niveles de ingresos adecuados, un mercado de trabajo inclusivo y el acceso a unos servicios de calidad; esto requiere fortalecer las habilidades y capacidades (las actuales y las futuras) de las personas, de manera que estén preparadas para hacer frente a los riesgos de la vida, en lugar de simplemente «reparar» las consecuencias.
- Apoyo al ciclo completo de la vida: garantizar que los sistemas de protección social responden a las necesidades de las personas en los momentos críticos de su vida: niñez, juventud, edad laboral y envejecimiento; los servicios deben estar más orientados y focalizados en las necesidades de las personas en el momento en el que más lo requieren; los programas de ayuda deberían diseñarse con un enfoque temporal, es decir, centrados en los apoyos (transitorios) para que la persona pueda normalizar su situación y ser independiente.
- Intervenciones tempranas y preventivas: la prevención es la inversión más eficiente y las políticas de inversión han de centrarse en las intervenciones preventivas: servicios de guarderías de calidad y asequibles, la prevención del abandono escolar, la capacitación y la asistencia en la búsqueda de empleo, el apoyo al acceso a la vivienda y la atención sanitaria accesible; la intervención temprana en todos los niveles, especialmente con niños y jóvenes permite romper los ciclos intergeneracionales de desventajas. Esto requiere de un enfoque específico centrado en las necesidades individuales y en encontrar las fórmulas más rentables.

- Mejora de la capacidad institucional: mejorar la coordinación de políticas y estimular la puesta en común de buenas prácticas, permitiendo un intercambio de conocimientos y una mejor transferencia de *know-how*. Para ello se requieren reformas administrativas, eliminando los obstáculos para la plena participación de las personas en la sociedad.

4.5. Recomendaciones provisionales para los países del sur y periféricos

Podemos sacar algunas conclusiones provisionales de la manera en que los distintos Estados miembros están haciendo frente a la crisis desde la prospectiva social y de las lecciones que de las mismas se deducen para los países del sur y periféricos; lógicamente se ha de tener en cuenta que algunas medidas, especialmente aquellas que requieren más gasto son de aplicación limitadas, pero otras se centran en el enfoque del gasto. A pesar de las circunstancias, todos los países tienen ciertos márgenes de actuación y mientras que algunos priorizan en sus políticas sociales aquellos aspectos que están más relacionados con la inversión social y en consecuencia se preparan para contribuir al crecimiento futuro, otros se concentran fundamentalmente en las políticas reparadoras y paliativas de los efectos extremos de la crisis.

1. En muchos de los países del sur (España, Italia, Grecia; Portugal) y periféricos, la capacidad estabilizadora del gasto social es débil; estos países también obtienen resultados muy limitados en la reducción de la pobreza (excluidas las pensiones) y hacen escasa inversión en apoyo a la infancia. Dentro de los límites de los presupuestos sociales, estos países deberían de equilibrar su estructura de gasto, reajustándolo con aquellas inversiones que son más preventivas y en consecuencia más rentables en el medio plazo.

2. Un principio fundamental del Estado de Bienestar es que contribuya a paliar los efectos cíclicos de la economía, de modo que el gasto se incrementa en los momentos de crisis y decrece en tiempos de recuperación. De hecho, los países que invirtieron en políticas activas de empleo en los tiempos previos a la crisis han tenido menor impacto en desempleo durante la crisis[43]. Entre 2000 y 2010, los países nórdicos, Holanda y Alemania hicieron importantes reformas de sus sistemas de bienestar, focalizadas en incorporar al mercado de trabajo un alto porcentaje de desempleados de larga duración así como medidas para dar respuestas a las personas dependientes. Estas medidas resultaron eficaces en aquel momento y prepararon mejor a estos países para prevenir los efectos de la crisis actual.

(43) OCDE: Employment Outlook, 2012.

3. En el marco de los límites presupuestarios disponibles, los Estados del sur están obligados a repensar con urgencia la orientación de sus sistemas de bienestar social, para hacerles por una parte sostenibles y por otra para que tengan un equilibrio entre la dimensión protectora y la dimensión de inversión social. Sin este reenfoque de la eficiencia en el gasto y de la mayor concentración en las medidas que generan mayor capacitación de los recursos humanos y mayores recursos sociales, es previsible que la brecha entre norte y sur se incremente.

4. La mejora de la eficacia y efectividad del sistema educativo, acompañada de adecuadas inversiones, investigación, desarrollo e innovación es fundamental para reforzar el capital humano y en consecuencia la productividad. Muchas de las posibles medidas no implican mayor gasto, sino más bien reformas institucionales: reforma de los currículos en primaria y secundaria para incorporar competencias transversales, promoción de la formación profesional más adaptada y ajustada a las demandas del mercado de trabajo, modernización de los métodos pedagógicos, incorporación de tecnologías en el aula, detección temprana de los problemas de los alumnos, etc(44).

5. La ratio coste-resultado en los sistemas sanitarios mejora sustancialmente si se trabaja en la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, no solo en el ámbito sanitario sino en el educativo, laboral y social. El refuerzo de los servicios primarios de salud evita agravar las enfermedades y reduce costes; lo mismo puede decirse de otras medidas como la implementación de genéricos, etc. La mejora de la gestión de la información y el uso de las tecnologías en los diagnósticos y en los sistemas organizativos incrementa sustancialmente la eficiencia(45).

6. La mejora de la gobernanza en la gestión de las políticas sociales y la reducción de multiplicidad de agencias e instituciones que en muchos casos incrementan los gastos administrativos, complejizan el sistema y suponen una barrera al acceso a los servicios. Por otra parte, es necesario hacer un mayor seguimiento de los servicios para verificar dónde es más eficiente el gasto, pues la ausencia de seguimiento normalmente lleva a gastos innecesarios. Algunas prestaciones sociales están poco focalizadas y no están ajustadas a las personas que las necesitan(46).

(44) COMISIÓN EUROPEA: *Communication - Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*, 2012 y *Communication - Efficiency and equity in European education and training systems*, 2006.

(45) COMISIÓN EUROPEA: *Investing in Health Social Investment Package Staff Working Document*, 2013.

(46) COMISIÓN EUROPEA: *Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach Social Investment Package Staff Working Document*, 2013.

7. La manera en que los países del sur y periféricos están llevando a cabo las reformas está afectando desproporcionadamente a las personas más excluidas. Esto es especialmente preocupante cuando se incrementan los impuestos y se reducen las prestaciones, lo que lleva a un sobresfuerzo financiero por parte de las personas en niveles de renta bajos que no están en condiciones de asumir. A ello hay que añadir el hecho de que las restricciones legales o administrativas están situando a muchas personas fuera del sistema de protección con el consiguiente coste a medio plazo y pérdida de capital humano.

8. Es recomendable que se pongan en marcha medidas paliativas para mitigar los efectos de las recortes que se están llevando a cabo por parte de los países sometidos a mayor ajuste fiscal. Medidas de gradualidad impositiva, apoyos específicos a los grupos más vulnerables, apoyos financieros específicos para facilitar el acceso a la educación, el transporte, el acceso a vivienda y a los servicios básicos, tienen coste limitado en relación su impacto positivo.

9. Los beneficios sociales en dinero y en especie tienen pros y contras y su elección adecuada depende del tipo de ayuda y de las circunstancias nacionales. Por ejemplo, los servicios de cuidado de los niños suelen tener un efecto muy positivo en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Al mismo tiempo los cuidados de los niños también contribuyen a prevenir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la pobreza, pues facilitan el acceso a la educación infantil. En todo caso, una orientación a subsidios dinerarios sin una buena red de base de servicios, no solo es poco garantista sino que presenta muchas limitaciones desde la perspectiva de las inversiones sociales.

10. Por último y no por ello menos importante, es necesario equilibrar el orden de prioridades en las políticas. Mientras que los recortes económicos se aplican sin dilación las medidas sociales son retardadas *sine die*. De hecho, muchas de las medidas previstas en los Programas Nacionales de Reforma no han sido puestas en marcha, ni existe una agenda para la aplicación de las mismas e incluso otras han desaparecido de la agenda[47].

(47) CÁRITAS EUROPA: *Europe 2020 Shadow Report. Missing the train for inclusive growth. Assessment of the 2012 NRP and proposals for 2013 Annual Growth Survey, Country Specific Recommendations and national policies.*

5 CONCLUSIÓN

Las sociedades Europeas están cambiando profundamente por distintas razones relacionadas con los aspectos demográficos, la estructura de la familia, el mercado de trabajo, la incorporación de las tecnologías, el cambio de hábitos y el crecimiento de las desigualdades y de la pobreza. Algunos de los Estados Miembros, especialmente los del centro/norte, han hecho importantes esfuerzos de adaptación a estos cambios y acometido reformas previas a la crisis en los sistemas de bienestar social; otros, especialmente los del sur/periféricos no han emprendido esas reformas y se encuentran ante la necesidad imperativa de aplicar recortes económicos que reducen los niveles de protección y multiplican la pobreza.

La crisis ha evidenciado por una parte la interdependencia de las economías europeas y por otra la gran divergencia en la capacidad tanto del mercado laboral, como de los sistemas de bienestar social en responder a la misma. Al mismo tiempo está confirmando el rol que tienen las políticas y los presupuestos sociales en el mantenimiento de la estabilidad en el conjunto de países europeos, especialmente en aquellos que tienen un equilibrio entre la dimensión protectora del gasto y la dimensión inversora del mismo.

La crisis también ha evidenciado la capacidad de resistencia de los sistemas sociales de algunos países (especialmente centro/norte) y la fragilidad de otros (especialmente sur/periféricos), de modo que se ha entrado en una senda de polarización. Salvo una clara reorientación en el corto plazo, a medio plazo se agravará la brecha entre países norte y sur en las próximas generaciones. Esto pone en cuestión valores esenciales de la Unión Europea como la cohesión y la solidaridad y deslegitima la misma ante sus ciudadanos.

El conjunto de la Unión Europea ha entrado en un sistema de gobernanza económica y de vigilancia presupuestaria que está aplicándose a los Estados miembros, pero que se concentra especialmente en medidas de recorte y supervisión hacia los países del sur y periféricos; esta vigilancia es especialmente rígida para aquellos países que han sufrido un rescate y han firmado el *Memorandum of understanding*. Este proceso ha de acompañarse de una mejora sustancial en la vigilancia política, especialmente en las áreas sociales que claramente contribuye a una mejor gestión de la crisis, absorben el impacto social de la misma y preparan a las personas para una sociedad más cohesionada con recursos humanos más integrados y en consecuencia más eficiente y competitiva.

El desarrollo de los sistemas de bienestar social debe pasar a ser un elemento esencial de la agenda política europea, con el fin de limitar y abordar

las divergencias en las políticas sociales y en las situaciones sociales. Las instituciones europeas han de poner este asunto también en el centro de sus preocupaciones y la Comisión debe de dar los pasos necesarios con el fin de reducir la brecha entre los países, es decir, facilitar no solo orientaciones y recomendaciones, sino también apoyos específicos que permitan avanzar hacia una Europa que retome la senda de la cohesión entre países y dentro de los países, como requisito para avanzar hacia los objetivos de la Estrategia 2020. El *Social Protección Performance Monitor* puede ser un primer paso en esta dirección(48).

Se trata por una parte de garantizar la sostenibilidad de los sistemas sociales, pero se trata también de su adecuación a las nuevas necesidades y circunstancias, modernizándoles, haciéndoles más eficientes, simplificándoles y poniendo el foco en aquellas áreas de las políticas sociales que refuerzan las inversiones, entre otros los cuidados infantiles, la educación, la formación, las políticas activas de empleo, el apoyo al acceso a la vivienda y los servicios de rehabilitación y cuidados sanitarios de las personas.

6 BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL (2005): *Roma in an expanding Europe: breaking the poverty cycle.*

CARITAS EUROPA (2012): *Europe 2020 Shadow Report. Missing the train for inclusive growth. Assessment of the 2012 NRP and proposals for 2013 Annual Growth Survey, Country Specific Recommendations and national policies.*

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Staff Working Document - Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy SWD(2013)38*

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Social Investment Package.*

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Investing in Health Social Investment Package Staff Working Document.*

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active In-*

(48) El Comité de Protección Social de la Comisión Europea elabora el *Social Protection Performance Monitor*, un seguimiento de las desviaciones anuales estadísticamente significativas (tendencias sociales a vigilar) en los indicadores clave acordados en el marco de los indicadores de protección social y focaliza la vigilancia temática en las tendencias sociales. El Consejo Europeo adoptó las principales cuestiones planteadas en el informe de 2012 (doc. 13723/12).

clusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach Social Investment Package Staff Working Document.

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Communication from the Commission, A stronger European Industry for Growth and Economic Recovery.*

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Communication - Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes.*

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Digital Agenda Scoreboard, Chapter 1: A vibrant digital single market.*

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Draft Joint Employment Report.*

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Employment and social developments in Europe 2012.*

COMISIÓN EUROPEA (2011): *Employment and social developments in Europe 2011.*

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Communication from the Commission, Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.*

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Demography report.*

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.*

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Special Eurobarometer Report on Poverty and Social Exclusion. European Commission.*

COMISIÓN EUROPEA (2009): *Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe (2010-2015), Empirica and IDC Europe.*

COMISIÓN EUROPEA (2009): *IDC White Paper Post Crisis: e-Skills Are Needed to Drive Europe's Innovation Society.*

COMISIÓN EUROPEA (2006): *Communication - Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes, 2012 y Communication - Efficiency and equity in European education and training systems.*

COMISIÓN EUROPEA y OCDE (2012): *Health at a glance: Europe 2012.*

CONSEJO DE EUROPA (2006): *Policy implications of changing family formation (Population studies No. 49).*

CONSEJO EUROPEO (2012): *Council Declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (2012): The Way Forward.*

CONSEJO EUROPEO (2010): *Conclusiones de 17 de junio de 2010.*

COUNCIL OF EUROPEAN PROFESSIONAL INFORMATICS SOCIETIES (2007): *Thinking Ahead on e-Skills for the ICT Industry in Europe.*

ESPING ANDERSEN, G.: «The making of a social democratic welfare state» in M. Misgeld and L. Amark (eds), *Creating social democracy, a century of the Social Democratic Labor Party in Sweden,* The Pennsylvania State University Press, 1992.

EUROSTAT (2012): *Survey on ICT usage in households and by individuals.*

EUROSTAT: Datos estadísticos de varios años.

FRAZER H et al (2010): *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020. Non-validated figures.*

HOYOS M. et al (2013): JRC (2013) *Literature Review on Employability, Inclusion and ICT, Report 2: ICT and Employability. Authors: de, Green A. E., Barnes S-A., Behle H., Baldauf B., and Owen D. Editors: Centeno C., Stewart J. JRC Technical Report Series EUR NN NNN EN, Institute for Prospective Technological Studies, Joint Research Centre, European Commission (forthcoming 2013).*

HOYOS M. et al (2013): *Literature Review on Employability, Inclusion and ICT, Report 2: ICT and Employability. Joint Research Centre, European Commission.*

KERSBERGEN, V. and HEMERIJCK, A (2012): «Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State», *Journal of Social Policy,* Vol. 41, Issue 03.

MOREL N. et al: «Towards a social investment welfare State? Ideas, policies and challenges», *The Policy Press,* University of Bristol, 2012.

OCDE: Employment Outlook, 2012.

El ajuste fiscal, un modelo dudoso

Juan Carlos Llano Ortiz
Sociólogo
jcllano@ono.com

Fecha de recepción: 19/03/2013
Fecha de aceptación: 16/04/2013

Sumario

1. El modelo. **2.** Post hoc ergo propter hoc. **3.** Spain is different **4.** La historia no contada. **5.** Cocinado a nuestro modo. **6.** Bibliografía y Fuentes estadísticas.

RESUMEN

La estrategia de lucha contra la crisis está centrada fundamentalmente en una reedición de las medidas de austeridad, implementadas en Alemania por el canciller Schroeder y sus sucesores, contenidas en la llamada Agenda 2010, y que, en lo fundamental, consistieron en la reforma del sistema de pensiones, del sistema sanitario y del mercado laboral. A este modelo se le ha adjudicado el origen del llamado «milagro» producido en Alemania en los últimos ocho años. De forma breve, el trabajo analiza críticamente la relación de causalidad entre el crecimiento macroeconómico alemán y el modelo, las consecuencias reales de su aplicación en Alemania, sus posibilidades de exportación a España y su capacidad para conseguir un crecimiento inclusivo con reducción de las desigualdades y de la pobreza y exclusión social. Se concluye con un análisis de los Presupuestos Generales del Estado y la identificación de las principales partidas sometidas a reducción.

Palabras clave:

Agenda 2010, recortes, crisis, exclusión social.

ABSTRACT

The strategy of the fight against the economical crisis is focused mainly on a reedition of the austerity measures, introduced in Germany by the Ex-Chancellor Schroeder and his successors, contained in the called Agenda 2010, which essentially consisted of the reform of the social system and labour market. This model has been named the origin of the "miracle" which has taken place in Germany during the last eight years. In a brief way, the study critically analyzes the causality relationship between the German macroeconomic growth and the model, the real consequences of its application in Germany, export possibilities to Spain and capacity to reach an inclusive development with a reduction of inequalities, poverty and social exclusion. The study concludes with an examination of the General State Budgets and the identification of the main items submitted to reduction.

Key words:

Agenda 2010, cutbacks, crisis, social exclusion.

1 EL MODELO

El mensaje que viene del norte, más explícito que subliminal, y asumido íntegramente por nuestros gestores, no se sabe aún si por convencimiento genuino, por obediencia debida o una mezcla de ambas cosas, es que somos unos derrochadores que hemos vivido por encima de nuestras verdaderas posibilidades económicas y que ahora es necesario pagar el festín de los años anteriores. En estas condiciones, por tanto, el lastre de una enorme deuda heredada presiona al alza la prima de riesgo, impide el crecimiento porque aumenta el porcentaje de dinero que debe dedicarse al pago de la deuda y es el causante directo de nuestras cuitas actuales: de alguna manera medio oculta, a caballo entre la psicología, la economía, la ideología y el olvido colectivo, la deuda se convierte en el único y gran culpable de la crisis, del paro, de los desahucios y del enorme aumento de la pobreza y la exclusión social[(1)].

La consecuencia de esta visión es que el control de la deuda, la contención del gasto y la reducción del déficit se convierten en el objetivo y justificación de todas las políticas y, también, como se ha puesto de manifiesto en multitud de declaraciones de responsables políticos de todos los niveles administrativos, en la mejor medida de la eficacia en la gestión pública.

La canciller alemana insiste en ello cada vez que toma la palabra: la receta para salir de la crisis es una mezcla de rigor, austeridad y ajustes constantes durante un periodo prolongado de tiempo, en cualquier caso, no menor a cinco años. Afirma que no es justo para las generaciones venideras «vivir sobre una montaña de deuda permanentemente en crecimiento» y que lo que se precisa es «coraje político y creatividad, más que miles de millones de euros». Para sus seguidores, allá, y aquí, la fórmula cuenta con el aval del éxito económico alemán, cuyo punto de partida adjudican a las políticas de austeridad contenidas en la llamada Agenda 2010, iniciadas por la administración socialdemócrata de Schröeder y prolongadas en los gobiernos sucesivos.

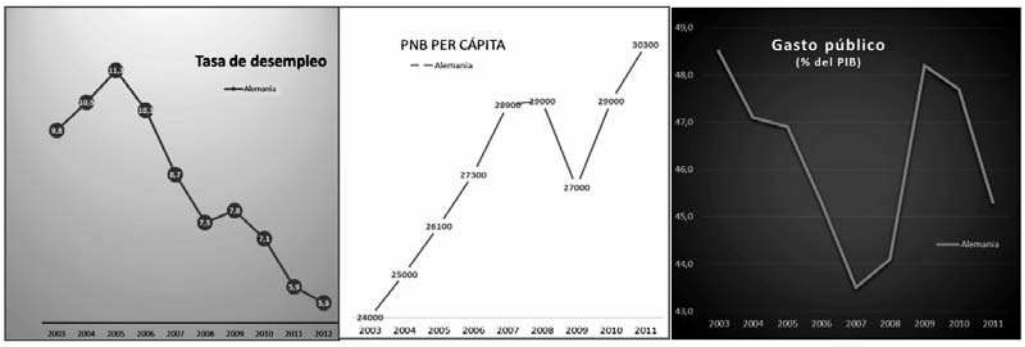
El cumplimiento de la Agenda 2010 supuso la aplicación de medidas de reducción del gasto público y reforma de la regulación del trabajo que, en lo

(1) Entre los años 2008 y 2011, el indicador europeo de pobreza y/o exclusión social AROPE, ha crecido en 4,1 puntos porcentuales, lo que supone 2.300.063 nuevas personas. En total, a 31 diciembre de 2011, el 27% de la población española, es decir, 12.431.434 personas estaban en situación de pobreza y/o exclusión social. (EAPN (2012): Impactos de la crisis, 2º informe. En http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/IMPACTOS_DE_LA_CRISIS.SeguimientoAROPE2009-2011.pdf)

fundamental, consistieron en un recorte de las pensiones, con ampliación de la edad de prejubilación y jubilación; una reforma sanitaria que contemplaba el pago de algunos servicios por los ciudadanos; un recorte de las ayudas del Estado al sector privado y la aplicación progresiva de las llamadas «Leyes Hartz», que supusieron una flexibilización sin precedentes del mercado laboral.

Las cuatro leyes de servicios modernos en el mercado laboral, denominadas Leyes Hartz, denominadas así en homenaje al director de la Comisión encargada de elaborarlas, que era entonces director de recursos humanos de Volkswagen, se implementaron entre 2003 y 2005, y consistieron en 1) creación de agencias de servicios personales en las oficinas de empleo; 2) fomento del autoempleo y los mini-jobs, o empleos «flexibles» con salarios muy bajos y cotizaciones reducidas a la Seguridad Social; 3) privatización de las oficinas de empleo, con la transformación del Instituto Federal de Empleo (estatal) en la Agencia Federal de Empleo (privada) y 4) fusión del subsidio de desempleo con la ayuda de asistencia social, lo que resultó en una fuerte restricción de su accesibilidad, duración y cuantía.

A este modelo de reducción de derechos que, como se ha dicho, aglutinó una reforma del sistema de pensiones, del sistema sanitario y del mercado laboral, y la consecuente reducción del gasto público, se le adjudicó el origen del llamado «milagro» producido en Alemania en los últimos ocho años y que puede resumirse sumarísimamente en los gráficos siguientes, que muestran una disminución de casi seis puntos porcentuales en la tasa de desempleo, una reducción del gasto público de 5 puntos porcentuales sobre el PIB hasta antes de la crisis y de 3,2 puntos en el total del periodo y un crecimiento prácticamente constante (excepto 2009) del producto nacional bruto per cápita, que se puede cifrar en 6.300€ (26% de aumento) entre los años 2003 y 2011.



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Y es el ejemplo de estas cifras macroeconómicas, aireadas por un gran complejo mediático, el que impulsa la conversión de este modelo en referencia a implantar en España y, también, en otros países del sur de Europa. El mensaje es claro, e incide directamente en la cuestión más sensible: en Alemania hay trabajo para todos y si hacemos aquí lo mismo, crearemos las bases para conseguir empleos suficientes y saldremos rápidamente de la crisis.

Sin embargo, el modelo reluce bastante más que el oro que contiene, y existen muchas voces autorizadas que cuestionan algunos aspectos sustanciales, tanto en lo que se refiere a las consecuencias reales de su aplicación en Alemania, como a sus posibilidades de exportación a España y otros países. Entre las dudas más importantes están las que atañen a 1) la relación de causalidad entre la aplicación de la Agenda 2010 y los resultados posteriores; 2) las diferencias en las condiciones estructurales de partida entre Alemania y España y 3) la eficacia del modelo para conseguir un crecimiento inclusivo con reducción de las desigualdades y de la pobreza y exclusión social. A lo largo de las siguientes páginas se desarrollan de manera breve los principales argumentos que cuestionan el modelo alemán y se concluye con un análisis de la distribución del gasto público en España y de las principales partidas sometidas a reducción presupuestaria.

2 POST HOC ERGO PROPTER HOC

«Después de esto, por tanto, a consecuencia de esto». Es un error común, que se estudia en lógica de bachillerato, suponer que si un evento sucede antes que otro, entonces el primero es la causa del segundo. La Wikipedia aclara que es un error particularmente tentador, porque la secuencia temporal está ligada a la causalidad: la causa es siempre anterior al efecto.

Respecto a la cuestión que nos ocupa, existe un número muy amplio de técnicos y estudiosos que considera que el crecimiento económico y del empleo en Alemania en la segunda mitad de la década anterior está asentado en fortalezas que nada tienen que ver con la aplicación de la Agenda 2010. En particular, suelen citarse la fortaleza del sector industrial y el papel de los sindicatos.

En primer lugar, la participación del sector industrial en el PIB alemán es de 28,1% (2012); es el más alto de las 10 primeras economías, excepto China y Rusia[2]. La importancia de este gran sector industrial, puede calibrarse si se

(2) Fuente: CIA. The World Factbook. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html

piensa que el sector industrial supone el 63% del DAX, índice bursátil de referencia en Alemania, frente al 27% que supone en el IBEX (índice de referencia en España). Este núcleo industrial, especializado en sectores de intensidad tecnológica media, tales como la maquinaria industrial, los productos químicos y los automóviles, juega un papel muy importante en el sustancial crecimiento de las exportaciones alemanas, dado el auge de los mercados emergentes, embarcados en la expansión de su infraestructura industrial. Al respecto, entre el año 2009 y el 2010, las exportaciones a los países en desarrollo y mercados emergentes aumentaron un 50%[3] y, en el año 2012, los tres sectores mencionados supusieron el 47% de las exportaciones[4].

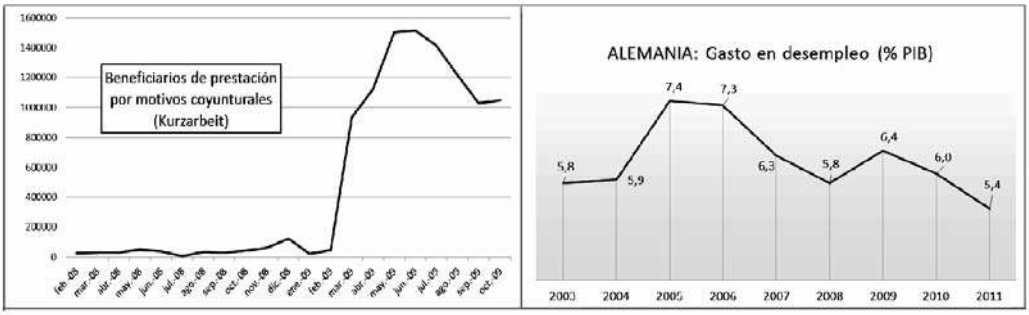


Fuente: elaboración propia con datos de DESTATIS, oficina estadística DE (Statistisches Bundesamt)

En los gráficos anteriores puede verse, por una parte, que el ritmo de las exportaciones es creciente y muy similar desde los años 90, es decir, por lo menos 10 años antes de que se implementara la agenda 2010. Por otra parte, la importancia de las exportaciones en la creación de riqueza alemana también se ha elevado de manera relativamente constante desde los años 90 hasta alcanzar, actualmente, el 50% del Producto Nacional Bruto.

En segundo lugar, el papel de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB), que agrupa a unos 6,5 millones de trabajadores, y que ha negociado el 80% de los casi 70.000 convenios que existen, ha supuesto la implantación de un modelo que privilegia los ajustes mediante la reducción del tiempo de trabajo en lugar de recurrir a los despidos (Kurzarbeit). Así, las empresas en crisis, en lugar de despedir a sus trabajadores pueden reducir sus horas laborales, y pagar sólo aquellas efectivamente trabajadas. El resto de la nómina de los trabajadores es subvencionada hasta un 67% por la Agencia Federal de Empleo.

(3) Deutsche Bank Research. «German industry: High marks in mid-tech, only middling in high-tech». May 9, 2011.
(4) Fuente: elaboración propia con datos de la oficina estadística alemana, DE (Statistisches Bundesamt).



Fuente: «Actualidad Internacional Sociolaboral» nº 131. Fuente: elaboración propia con datos de DESTATIS. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El número de beneficiarios de esta medida se mantuvo bajo y relativamente estable hasta febrero del año 2009, en el que comenzó una subida vertiginosa hasta el mes de julio de ese año, en el que algo más de un millón y medio de trabajadores recibían la prestación. Aproximadamente el 80% de sus trabajadores pertenecían al sector industrial. A partir de entonces el número de beneficiarios no ha dejado de descender.

Finalmente, citar a Holm-Detlev Köhler, profesor titular de Sociología de la Universidad de Oviedo, que en un reciente artículo periodístico afirmó que «La negociación colectiva de estas medidas ha sido responsable de salvar alrededor de tres millones de puestos de trabajo desde 2008 y ha sido esta mano de obra retenida por las empresas la que ha permitido la recuperación acelerada de la economía alemana»[(5)]. Si el paro en enero de este año en Alemania alcanzó al 7.4% de la población activa, con un número total de 3.138.000 personas sin empleo, entonces puede decirse que la Kurzarbeit por sí sola, ha permitido reducir en unos siete puntos porcentuales la tasa de desempleo alemana. Es fácil ver, entonces, que el «milagro» sería mucho menos que eso sin la intervención de la prestación por motivos coyunturales. Además, la prestación no ha supuesto un crecimiento desmedido del gasto. En el año 2009, época de mayor crecimiento del número de beneficiarios de la prestación por motivos coyunturales, se gastaba en desempleo 71.601 millones de euros en moneda constante de 2011, cifra que representaba un 6,4% del PIB y que era muy inferior a la homóloga de 2005 y 2006 y similar a la de 2003 (69.968 millones de euros en moneda constante de 2011, que suponía un 5,8% del PIB de ese año).

Como conclusión, entonces, es posible aseverar que la dinamización de los mercados internacionales en sectores de intensidad tecnológica media y los re-

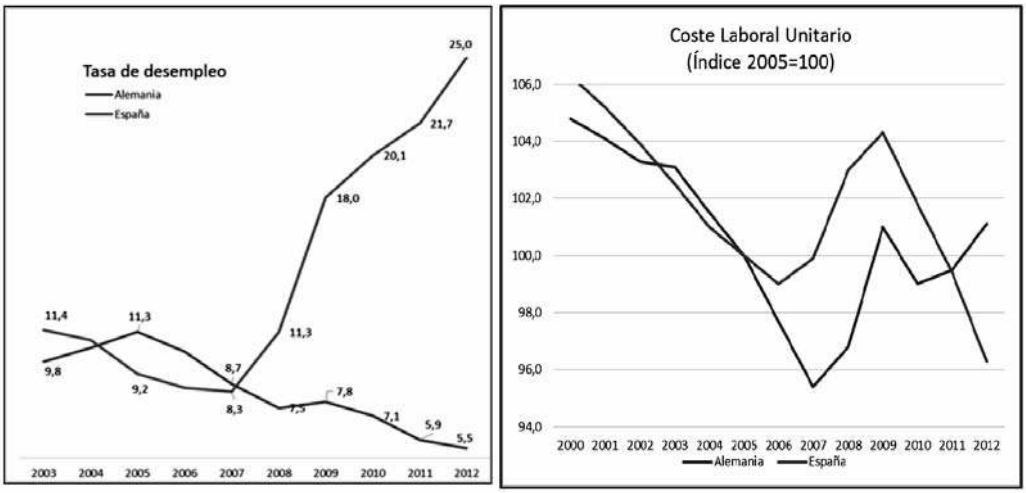
(5) «El mito de las reformas en Alemania». *El País*, 4 enero 2013.

sultados de una negociación colectiva centrada más en la protección del empleo que en el aumento de salarios tienen un alto grado de responsabilidad en los resultados económicos actuales de Alemania. En estas condiciones, la repetida afirmación de que esos resultados son consecuencia directa de las políticas de austeridad contenidas en la Agenda 2010, implantada siete años antes, no pasa de ser un nuevo ejemplo de la falacia conocida como «Post hoc ergo propter hoc».

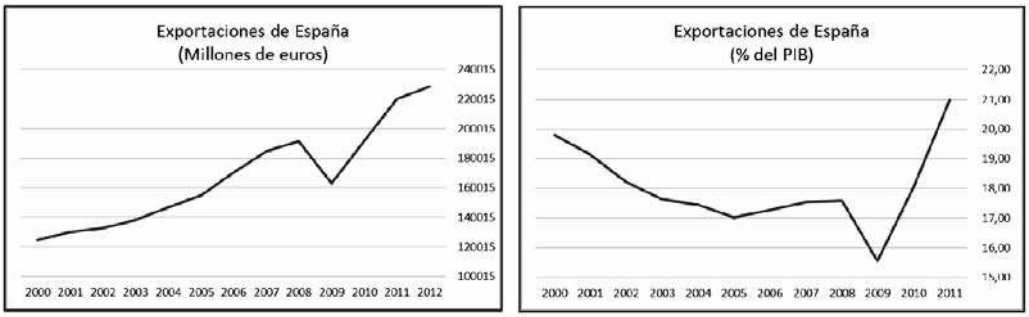
3 SPAIN IS DIFFERENT

Por otra parte, incluso en la suposición, ya hemos visto que precaria, de que la agenda 2000-2010 fuera la responsable de la situación económica actual de Alemania, es muy dudoso que la transposición literal de sus medidas tuviera el mismo efecto en España.

En primer lugar, las economías de partida en ambos países están a años luz de distancia. La diferencia más evidente es la tasa de desempleo, que en el año 2003 en Alemania era de 9,8%, más de 15 puntos porcentuales inferior a la que soporta España en la actualidad. Aunque la reducción del costo laboral unitario es acelerada, con la consecuente mejora de la competitividad y, por tanto, de las exportaciones, no es probable que se traduzca en una mejora palpable del empleo, porque el incremento de un 9,6% de productividad por empleado desde 2008 no es consecuencia de la mejora en la eficiencia de los procesos productivos, sino de la destrucción masiva de empleo y el deterioro de las condiciones contractuales del trabajo.

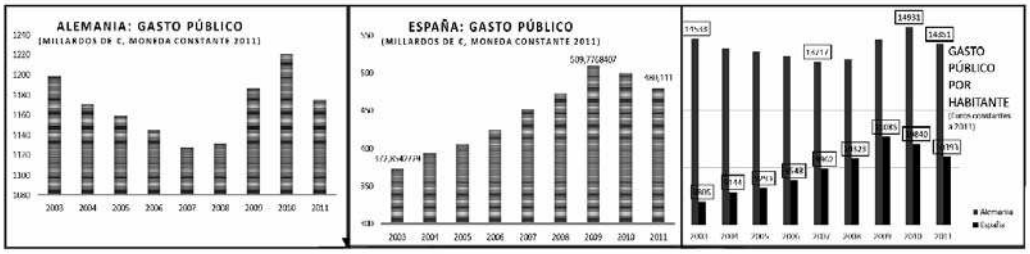


Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Competitividad (DataComex).

Otra diferencia importante es que en España no puede reproducirse, sin grandes consecuencias sobre la economía, la reducción del gasto público que se produjo en Alemania entre 2003 y 2007. Es cierto que el gasto público español ha sufrido una fuerte disminución entre los años 2009 y 2011, cifrada en unos 30.000 millones de euros en moneda constante de 2011, que supone una reducción del 5,82% en sólo tres años (la reducción del gasto en Alemania fue de 5,97% en cinco años). Sin embargo, el punto más bajo en el gasto público por habitante en Alemania fue de 13.717 € en el año 2007, unos 2.632 € más elevado que el punto más alto de la curva española de gasto público (en 2009). Sin necesidad de concretar mucho más, y Maslow mediante, es evidente que la sociedad alemana disponía de mucho más margen para la reducción del gasto público.

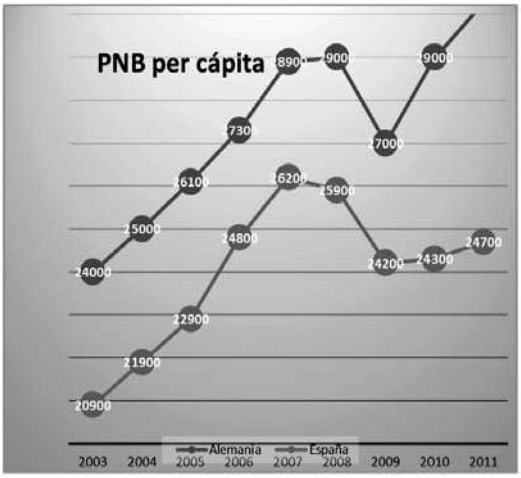


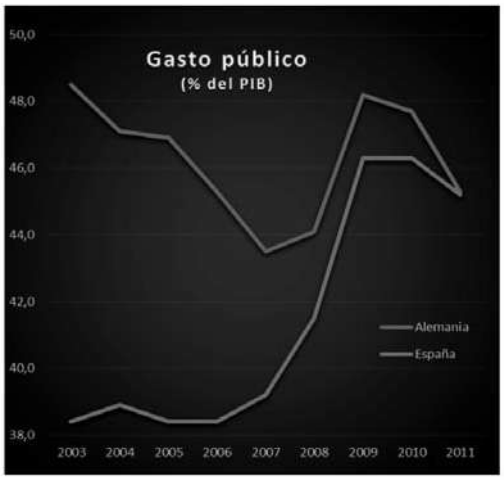
Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Además, en Alemania, la reducción del gasto público fue acompañada por un plan de reducción de impuestos para impulsar el crecimiento económico. Al respecto, el gobierno de Schroeder anunció en 2003 un plan de recortes fiscales valorado en 21.800 millones de euros[6] y, posteriormente, en 2005, se redujo el impuesto de sociedades desde el 38,7% al 29,8%. También el gobierno de Angela Merkel acordó en 2009 una reducción de impuestos por valor de

(6) *Cinco Días,* 16/07/2003; http://www.cincodias.com/articulo/economia/alemania-financiara-reduccion-impuestos-mediante-aumento-deficit-presupuestario/20030716cdscdseco_11/

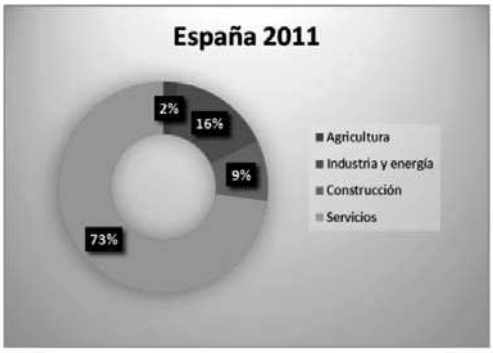
24.000 millones de euros[7]. En España, en cambio, se han establecido nuevos impuestos y se han subido otros, entre los que destaca el IVA. La consecuencia para Alemania fueron seis años de crecimiento ininterrumpido del PNB. Durante los tres primeros años, entre 2003 y 2005, el producto nacional bruto per cápita en paridad de poder adquisitivo aumentó en 2.100 €, lo que supuso un crecimiento de 8,75%. Para España sin embargo, el PNB aumentó entre 2009 y 2011 un raquítico 2,47%, y, los datos conocidos del 2012 muestran una variación anual negativa de -1,8%.





Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Por otra parte, ya hemos hablado de la importancia del sector industrial alemán y de su significativo papel en la recuperación económica del país. En España, por el contrario, el sector industrial lleva 40 años reduciendo su tamaño.





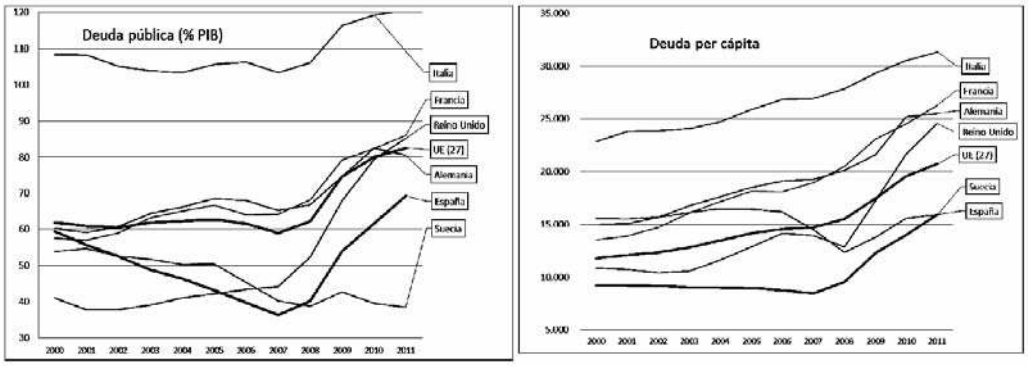
(7) http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/24/internacional/1256379625.html

En el año 1970 Industria y Energía suponían el 34% del Producto Interno Bruto, en el año 1990 el 25,1%, en el año 2000 el 18,8% y, en la actualidad, alcanza al 15,5% del PIB, con un ligero repunte en los dos últimos años. En cuanto a la Construcción, en Alemania el precio de la vivienda se ha mantenido prácticamente estable en los últimos 20 años. En Alemania no ha habido burbuja inmobiliaria y, por tanto, no se ha frenado la actividad de construcción. En estas condiciones, la construcción de viviendas ha experimentado un crecimiento notable en los últimos cuatro años, en los cuales la inversión ha alcanzado los 257.000 millones de euros. Por el contrario, la construcción en España ha sufrido un parón enorme y suficientemente conocido que reduce a cero las posibilidades de que el modelo de crecimiento basado en el ladrillo pueda repetirse en el futuro.



Fuente: elaboración propia con datos de DESTATIS.

Finalmente, indicar que el nivel de deuda español, que en 2011 era de 736.468 millones de euros, está muy por debajo de la media europea y, desde luego, de la deuda alemana (más de 2 billones de euros en 2011). Sin embargo, el déficit español alcanzaba al 9% ese mismo año y en Alemania era del 1%, lo que constituye, para el caso español, un lastre enorme.



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

En resumen, todas estas cuestiones discuten la afirmación de que la salida de la crisis en España pasa por seguir a rajatabla el modelo alemán contenido en la Agenda 2010.

4 LA HISTORIA NO CONTADA

Por otra parte, el éxito macroeconómico del modelo alemán oculta un crecimiento sin parangón de la desigualdad, de la pobreza y de la precariedad laboral que cuestionan profundamente su utilidad para conseguir un crecimiento equilibrado y socialmente sostenible que respete la dignidad de las personas.

Los minijobs, de características ya suficientemente conocidas, aglutinan a un ejército de trabajadores con salarios muy bajos, de 450€ al mes como máximo. Unos 5 millones de personas tenían un empleo marginal en 2010 en Alemania, según la Oficina Federal de Estadística. Otras fuentes aumentan esa cifra a 7 millones.

En primer lugar, desde la implantación de la agenda 2010 ha crecido enormemente el número de trabajadores a tiempo parcial, especialmente en el caso de las mujeres. En la actualidad el 45,7% de las mujeres tienen un empleo a tiempo parcial. Para el caso de los hombres, la cifra llega al 10,3%.

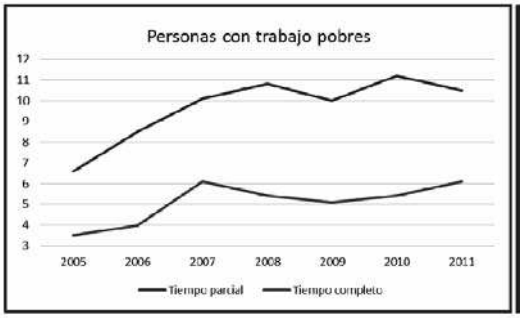


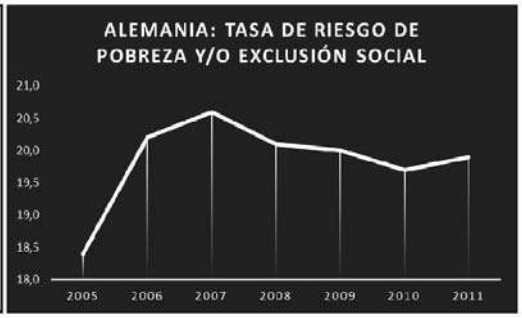
Dado que es imposible sobrevivir con ese salario, el número de individuos que tienen dos o más trabajos se ha doblado desde el año 2003 hasta alcanzar 1.800.000 de personas en 2011. (Fuente: eurostat). Los efectos sobre las condiciones de vida y sobre la pobreza y exclusión social son grandes.

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

En primer lugar, el número de personas que tienen trabajo y que al mismo tiempo son pobres, es decir, que ganan un salario por debajo del umbral de pobreza se ha elevado entre cuatro y seis puntos porcentuales según si el trabajo es a tiempo completo o tiempo parcial. Para el caso de aquellas que trabajan a tiempo parcial, el porcentaje de pobres llegó al 11% en el año 2010.

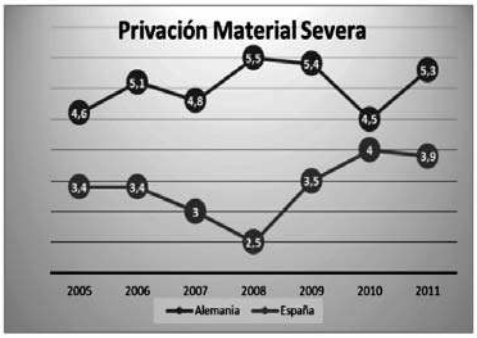
Además, como puede verse en el gráfico, en el mismo tiempo en que se implementaban las medidas de la agenda 2010, la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social creció más de dos puntos porcentuales y, posteriormente, se ha mantenido alrededor del 20% del total de la población alemana.

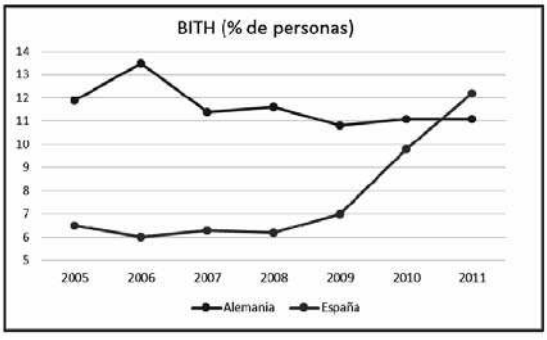




Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Un indicador especialmente importante es el de Privación Material Severa, que muestra el porcentaje de personas cuyas condiciones de vida están severamente limitadas por la falta de recursos. Se incluyen aquellas personas que no pueden permitirse cuatro o más de los siguientes ítems: i) para pagar el alquiler o facturas de servicios públicos, ii) mantener la casa a temperatura adecuada, iii) enfrentarse a gastos inesperados , iv) comer carne, pescado o un equivalente de proteínas cada dos días, v) disfrutar de una semana de vacaciones al año fuera de casa, vi) disponer de coche, vii) disponer de lavadora, viii) disponer de TV color, o ix) disponer de un teléfono. En el gráfico siguiente puede verse que el indicador de privación severa se elevó hasta el 5,5% de la población en el año 2008 y que los datos son muy superiores a los españoles.



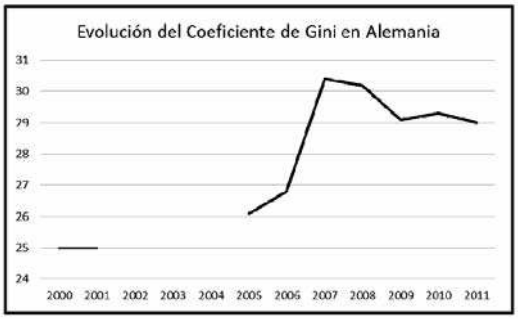


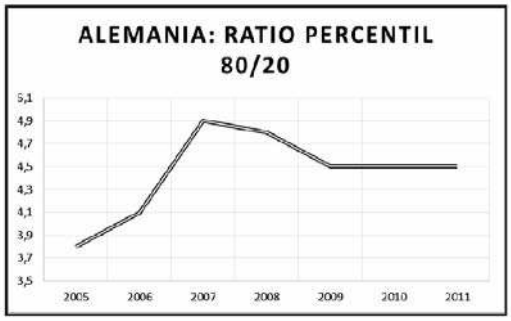
Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Algo parecido sucede con el indicador BITH, que mide a aquellas personas que viven en hogares con baja intensidad del trabajo, es decir, donde los adultos trabajan menos del 20% de su potencial total de trabajo. El indicador creció hasta el año 2006, año en el que prácticamente dobló la cifra española. A partir del año siguiente, el porcentaje se ha mantenido más o menos constante, alrededor de los 11 puntos porcentuales. El hecho de que el indicador BITH en

Alemania y España sea actualmente muy similar, tomando en cuenta la sideral diferencia en las tasas de desempleo (España quintuplica las cifras alemanas), muestra claramente el espejismo del trabajo alemán. El truco, claro, está en el concepto de empleo.

Finalmente, indicar que la aplicación de la agenda 2010 y de las Leyes Hartz, supuso también un enorme aumento de la desigualdad. En este sentido, si en el año 2005 el 20% más rico de la población alemana ganaba 3,8 veces lo que el 20% más pobre, en los dos siguientes años la ratio subió a 4,9 veces. Luego, la llegada de la crisis redujo el indicador a cuatro veces y media. También el coeficiente de Gini, que es el indicador más utilizado de desigualdad se elevó enormemente entre los años 2001 y 2007.





Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Por tanto, y resumiendo todo lo que se ha dicho hasta ahora, no está demostrado que el modelo alemán de la agenda 2010 consiga producir en España los beneficios que se le adjudicaron en Alemania. En este sentido, por una parte, no existe una relación clara de causa efecto entre el modelo y el posterior desarrollo macroeconómico alemán y, por otra, las condiciones de partida de ambos países son absolutamente diferentes. Además, los resultados reales de su implantación en Alemania, escondidos bajo la cifras macroeconómicas del llamado «milagro» alemán, muestran una brutal dualización del mercado de trabajo, que mantiene a una población cifrada entre cinco y siete millones de personas, sobre todo mujeres, en condiciones de extrema fragilidad laboral y un aumento enorme de la desigualdad y la vulnerabilidad social que ha condenado a la pobreza a millones de personas.

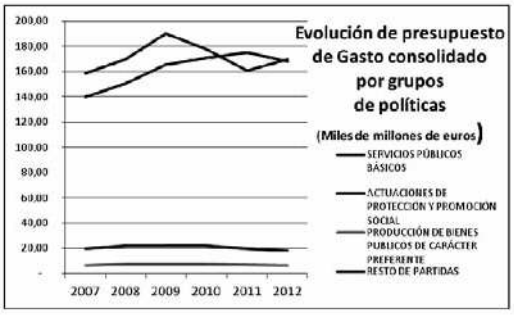
5 COCINADO A NUESTRO MODO

En resumen, la hoja de ruta alemana consistió principalmente en una reforma del mercado laboral y en una reducción del gasto público basada

principalmente en la reforma de las pensiones, de las prestaciones por desempleo y del sistema sanitario. ¿Cómo se está aplicando todo ello en España? Los aspectos relativos a la reforma del mercado de trabajo ya han sido suficientemente estudiados y no repetiremos aquí cosas ya sabidas por todos. Respecto a la reducción del gasto público, en lo que sigue resumiremos el capítulo «Los efectos del ajuste fiscal», incluido en el informe «Nuevas Propuestas para Nuevos Tiempos» publicado por la Red de Lucha contra la Pobreza, EAPN[8], que describe en términos cuantitativos el ajuste fiscal aplicado durante los años de crisis, mediante el estudio de la evolución de los Presupuestos Generales del Estado en sus diferentes políticas de gasto entre los años 2007 Y 2012. Todas las tablas y gráficos siguientes son de elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En 2007, un año antes del comienzo de la crisis, el presupuesto de gasto consolidado del Estado, es decir, sin tomar en cuenta las transferencias internas, era de 324.275,864 millones de euros. En los dos años siguientes, y ya en plena crisis, el presupuesto creció en un 18,6%, más de 60.000 millones de euros, hasta llegar en 2009 a los 384.518,837 millones de euros.





A partir del año 2010 y hasta el momento actual, se inicia una política de ajuste que supone una reducción del 5,83% en el conjunto del periodo. Sin embargo, la gran disparidad en los recortes que afectan a las diferentes políticas, programas y partidas concretas refleja prioridades en las que el gasto social aparece perjudicado.

Existen cinco tipos de políticas de gasto: los Servicios públicos básicos, las Actuaciones de protección y promoción social, la Producción de bienes públicos de carácter preferente, las Actuaciones de carácter económico y las Actuaciones de carácter general. En el gráfico 15 puede verse la evolución de los presupuestos de gasto para los tres primeros grupos de políticas y, agrupadas en la serie Resto de partidas, las actuaciones de carácter económico y general.

(8) http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/DOCFINAL_NuevasPropuestas_197_2013.pdf

1) En términos porcentuales, el grupo que más se ha reducido desde 2007 es el de Producción de bienes públicos de carácter preferente, que agrupa Sanidad y Educación, que ha disminuido su presupuesto en un 18, 6% desde 2009, lo que supone en términos absolutos casi 1.500 millones de euros menos. Incluso, el presupuesto de 2012 es menor que el de 2007 en más de 490 millones de euros.

La reducción presupuestaria alcanza a la gran mayoría de partidas de gasto, tanto en Sanidad como en Educación. En la primera, la reducción global es del 14% y destacan las Políticas de salud y ordenación profesional, Donación y trasplante de órganos, tejidos y células y las acciones públicas para la seguridad alimentaria y nutrición, que reducen respectivamente su presupuesto en más del 95%, 67,5% y 17% desde 2007. Además, en 2012 se eliminan las cuantías destinadas al Plan de Salud Bucodental y al Plan Nacional sobre Sida.

Respecto a la política de Educación, el recorte conjunto es aún mayor y se lleva una cuarta parte del total. Destacan la reducción en Formación del profesorado, Educación infantil y primaria, Enseñanzas Universitarias, el Deporte en edad escolar y el Apoyo a otras actividades escolares, que reducen su presupuesto en el 37%, 75%, 55%, 39,4% y 68,9% respectivamente.

Es importante indicar aquí que las políticas sanitarias y educativas se encuentran en su mayor parte transferidas a las comunidades autónomas. En términos generales, las CCAA gestionan el 36,6% del gasto total de las administraciones públicas. Aunque un análisis específico del gasto regional excede los límites de este trabajo, sí puede decirse que el alcance de las reducciones es parecida. Como ejemplo, la siguiente tabla muestra la evolución del presupuesto total de Sanidad per cápita por CCAA, con cifras en moneda constante a octubre de 2012.

Para 2012, las comunidades de Extremadura, País Vasco, Navarra y Asturias muestran los presupuestos per cápita más elevados; y los más bajos la Comunidad Valenciana, Baleares, Madrid y Andalucía. Este nivel de gasto en una cuestión tan importante para los ciudadanos no siempre está en relación con la riqueza regional, lo que muestra, una vez más, la gran importancia de las sensibilidades políticas. Así, Extremadura, que, como ya se ha indicado, tiene el presupuesto per cápita en Sanidad más elevado en 2012 (y el segundo en 2011), tiene el PIB per cápita más bajo en 2011; y Baleares y Madrid, con presupuestos sanitarios comparativamente muy bajos, obtienen las posiciones más altas en términos de PIB (16.149 €, 24.585 € y 29.731 €, per cápita, respectivamente[9]).

(9) Fuente: INE, Estimaciones provisionales.

Tabla 1. Evolución del presupuesto total de Sanidad per cápita por CCAA (En euros constantes a octubre de 2012)

TOTAL PRESUPUESTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	% 2012-2009
Andalucía	1.333,5	1.374,2	1.382,9	1.357,6	1.246,2	1.177,7	- 14,8
Aragón	1.553,7	1.552,1	1.632,3	1.639,4	1.539,0	1.455,2	- 10,8
Asturias (Principado de)	1.494,7	1.457,4	1.638,7	1.706,9	1.568,7	1.484,8	- 9,4
Balears (Illes)	1.269,5	1.286,3	1.311,4	1.202,7	1.155,9	1.125,8	- 14,2
Canarias	1.511,8	1.569,8	1.604,2	1.539,1	1.319,7	1.282,6	- 20,0
Cantabria	1.522,5	1.501,3	1.545,6	1.525,3	1.353,7	1.316,4	- 14,8
Castilla y León	1.495,7	1.548,5	1.566,3	1.602,7	1.526,4	1.430,9	- 8,6
Castilla-La Mancha	1.481,6	1.502,1	1.583,0	1.588,7	1.471,4	1.281,4	- 19,0
Cataluña	1.434,1	1.419,4	1.427,4	1.475,3	1.323,9	1.183,7	- 17,1
Comunidad Valenciana	1.258,0	1.253,6	1.273,7	1.270,1	1.184,6	1.110,3	- 12,8
Extremadura	1.659,7	1.728,5	1.832,3	1.748,8	1.594,7	1.692,5	- 7,6
Galicia	1.495,3	1.531,7	1.565,8	1.532,1	1.411,9	1.332,0	- 14,9
Madrid (Comunidad de)	1.321,8	1.310,2	1.304,9	1.268,5	1.230,5	1.164,9	- 10,7
Murcia (Región de)	1.381,5	1.457,2	1.492,6	1.564,8	1.535,3	1.281,5	- 14,1
Navarra (Com. Foral)	1.586,1	1.605,2	1.626,0	1.734,3	1.639,3	1.450,0	- 10,8
País Vasco	1.621,3	1.722,6	1.840,2	1.859,5	1.731,8	1.618,6	- 12,0
Rioja (La)	1.835,1	1.612,5	1.620,4	1.457,0	1.483,8	1.190,0	- 26,6
TOTAL CCAA	1.414,8	1.432,2	1.461,6	1.457,1	1.350,5	1.257,0	- 14,0

Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

La tabla también muestra los porcentajes de reducción del gasto sanitario per cápita entre los años 2009 y 2012. La reducción media de las regiones es del 14%, exactamente igual que la que presentan los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, las variaciones regionales son amplias y, por ejemplo, Extremadura, Castilla y León y Asturias, presentan reducciones del presupuesto comparativamente bajas; por el contrario, en La Rioja, Canarias y Castilla-La Mancha son extraordinariamente elevadas.

2) En situación similar está el área de gasto de Servicios públicos básicos, que agrupa Justicia, Defensa, Seguridad ciudadana y Política exterior, que ha disminuido su presupuesto en 3.922 millones de euros desde 2009 (-18%) y es, incluso, menor en más de 1.600 millones de euros que el correspondiente al año 2007.

La mitad del reajuste del área corresponde a la Política exterior, que desciende en casi 2.000 millones de euros y se queda en el 54% del presupuesto que tenía en el año 2009. La mayor reducción se la lleva Cooperación para el desarrollo, de la que se eliminan más de 2.133 millones de euros, con una reducción del 75,7% en el total del periodo. Por otra parte, la partida para Acción del Estado en el exterior crece en 161 millones de euros (26,9%).

Aproximadamente el 40,4% del total de la reducción del área corresponde a Defensa, cuyo presupuesto se reduce en algo más de 1.585 millones de euros (20,2%).

Para las políticas de Justicia, las principales reducciones con respecto a 2009 se producen en Formación de personal (-36,4%) y registros vinculados con la Justicia (-35,2%).

Por otra parte, en las políticas de Seguridad ciudadana, destacan las partidas de Formación de cuerpos y fuerzas de seguridad, que se reducen un 41% con respecto a 2009 y la Protección civil, que lo hace en un 28%. Se destaca también el aumento del presupuesto para actuaciones policiales en materia de droga (crece en 10,5 millones de euros, un 15%) que, considerado a la luz de la enorme reducción en el Plan nacional sobre drogas (reducción del 42%, con 13 millones de euros menos) parece indicar una apuesta por la represión en detrimento de la prevención.

3) Finalmente, el grupo de Actuaciones de protección y promoción social ha sufrido una evolución algo diferente pues su crecimiento se mantuvo, aunque de manera más lenta, hasta el año 2011. Sin embargo, para 2012 su presupuesto ha sufrido un drástico recorte de más de 6.855 millones de euros, que supone una reducción 21 veces superior a la del conjunto de las políticas

Tabla 2. Servicios públicos básicos

Cód.	Área de gasto / Política / Grupo de programa / Programa	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS Variación en presupuesto de gasto consolidado 2009 - 2012 (Miles de €)			
		2009	2012	Variación	% variación
TOTAL GASTO CONSOLIDADO DEL ESTADO		**384.518.837,20**	**362.115.019,75**	**- 22.403.817,45**	**- 5,83**
1.	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	**21.831.491,37**	**17.909.081,89**	**- 3.922.409,48**	**- 17,97**
1.1	JUSTICIA (Total consolidado)	**1.658.493,28**	**1.612.633,09**	**- 45.860,19**	**- 2,77**
111.M	Gobierno poder judicial	40.914,27	35.759,18	- 5.155,09	- 12,60
111.N	Dirección y Serv. Generales Justicia	65.752,22	55.306,43	- 10.445,79	- 15,89
111.O	Selección y formación de jueces	25.799,42	26.452,82	653,40	2,53
111.P	Documentacion y publicaciones judiciales	10.328,88	9.140,51	- 1.188,37	- 11,51
111.Q	Formación de personal Adm. Justicia	18.015,62	11.451,20	- 6.564,42	- 36,44
111.R	Formación carrera fiscal		6.214,70	6.214,70	
112.A	Tribunales de justicia y Ministerio fiscal	1.457.377,74	1.442.181,66	- 15.196,08	- 1,04
113.M	Registros vinculados con la Fe publica	40.305,13	26.126,59	- 14.178,54	- 35,18
1.2	DEFENSA (Total consolidado)	**7.846.874,44**	**6.261.316,47**	**- 1.585.557,97**	**- 20,21**
1.3	SEGURIDAD CIUDADANA e I. P.	**8.649.272,51**	**8.354.981,31**	**- 294.291,20**	**- 3,40**
131.M	Dirección y servicios grales. de seg. y prot. civil	86.816,65	88.256,68	1.440,03	1,66
131.N.	Formación fuerzas y cuerpos de seg. del Estado	138.025,91	80.808,38	- 57.217,53	- 41,45
131.O	Fuerzas y cuerpos en reserva	801.522,51	697.385,60	- 104.136,91	- 12,99
131.P	Derecho de asilo y apátridas	4.337,15	3.322,53	- 1.014,62	- 23,39
132.A	Seguridad ciudadana	5.469.240,60	5.468.620,75	- 619,85	- 0,01
132.B.	Seguridad vial	865.526,25	723.792,12	- 141.734,13	- 16,38
132.C	Actuaciones policiales en materia de droga	71.518,25	82.203,20	10.684,95	14,94
133.A	Centros e instituciojes penitenciarias	1.142.928,81	1.154.471,86	11.543,05	1,01
133.B	Trabajo, formación y asistencia a reclusos	33.489,92	27.431,23	- 6.058,69	- 18,09
134.M	Protección civil	20.548,70	14.759,41	- 5.789,29	- 28,17
135.M	Protección de datos de carácter personal	15.317,76	13.929,55	- 1.388,21	- 9,06
1.4	POLÍTICA EXTERIOR (total consolidado)	**3.676.851,14**	**1.680.151,02**	**- 1.996.700,12**	**- 54,30**
141.M	Dir. y servicios grales. de asuntos exteriores	85.372,71	79.897,98	- 5.474,73	- 6,41
142.A	Acción del Estado en el exterior	599.961,15	761.314,79	161.353,64	26,89
142.B	Acción diplomática ante la Unión Europea	26.847,64	22.773,54	- 4.074,10	- 15,17
143.A.	Cooperación para el desarrollo	2.817.308,02	683.695,46	- 2.133.612,56	- 75,73
144.A.	Cooperación, prom. y difusión cultural en el ext.	147.361,62	132.469,25	- 14.892,37	- 10,11

Cód.	Área de gasto / Política / Grupo de programa / Programa	ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL Variación en presupuesto de gasto consolidado 2009 - 2012 y 2011-2012 (Miles de €)						
					2012 -2009		2012-2011	
		2009	2011	2012	Variación	% var.	Variación	% var.
TOTAL GASTO CONSOLIDADO DEL ESTADO		384.518.837,20	362.788.050,93	362.115.019,75	-22.403.817,45	- 5,8	- 673.031,18	- 0,2
2	ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	**165.318.049,94**	**175.106.389,72**	**168.250.818,96**	**2.932.769,02**	**1,8**	**- 6.855.570,76**	**- 3,9**
21	PENSIONES	106.098.578,82	112.215.755,17	115.825.933,59	9.727.354,77	9,2	3.610.178,42	3,2
211	Pensiones contributivas	103.166.854,49	109.385.718,73	113.068.484,35	9.901.629,86	9,6	3.682.765,62	3,4
211M	Pensiones contributivas de la Seguridad Social	93.493.485,49	99.238.688,39	102.103.288,97	8.609.803,48	9,2	2.864.600,58	2,9
211N	Pensiones de clases pasivas	9.592.574,00	10.061.609,34	10.857.648,33	1.265.074,33	13,2	796.038,99	7,9
211O	Otras pensiones y prest. de clases pasivas	80.795,00	85.421,00	107.547,05	26.752,05	33,1	22.126,05	25,9
212	Pensiones no contributivas	2.452.461,45	2.375.538,71	2.336.930,47	- 115.530,98	- 4,7	- 38.608,24	- 1,6
212M	Pens. no contrib. y prestaciones asistenciales	2.043.419,45	2.033.237,71	2.022.125,85	- 21.293,60	- 1,0	- 11.111,86	- 0,5
212N	Pensiones de guerra	409.042,00	342.301,00	314.804,62	- 94.237,38	- 23,0	- 27.496,38	- 8,0
219	Gestión de pensiones	479.262,88	454.497,73	420.518,77	- 58.744,11	- 12,3	- 33.978,96	- 7,5
219M	Gestión de prestaciones económ. de la Seg. Social	470.953,47	446.524,35	412.856,35	- 58.097,12	- 12,3	- 33.668,00	- 7,5
219N	Gestión de pensiones de clases pasivas	8.309,41	7.973,38	7.662,42	- 646,99	- 7,8	- 310,96	- 3,9
22	OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	14.973.516,34	13.576.366,76	12.014.490,03	- 2.959.026,31	- 19,8	- 1.561.876,73	- 11,5
221	Prestaciones económicas de la Seguridad Social	12.927.374,95	11.580.709,07	10.264.291,86	- 2.663.083,09	- 20,6	- 1.316.417,21	- 11,4
221M	Subsidios incap. temp. y otras prest. econ. S.S.	12.927.374,95	11.580.709,07	10.264.291,86	- 2.663.083,09	- 20,6	- 1.316.417,21	- 11,4
222	Prestaciones económicas del mutualismo admin.	572.507,20	556.059,73	444.082,42	- 128.424,78	- 22,4	- 111.977,31	- 20,1
222M	Prestaciones económicas del mutualismo admin.	572.507,20	556.059,73	444.082,42	- 128.424,78	- 22,4	- 111.977,31	- 20,1
223	Prestaciones de garantía salarial	1.473.634,19	1.428.514,26	1.275.090,30	- 198.543,89	- 13,5	- 153.423,96	- 10,7
223M	Prestaciones de garantía salarial	1.473.634,19	1.428.514,26	1.275.090,30	- 198.543,89	- 13,5	- 153.423,96	- 10,7
224	Otras prestaciones económicas	-	11.083,70	31.025,45	31.025,45		19.941,75	179,9
224M	Prestaciones económicas por cese de actividad		11.083,70	31.025,45	31.025,45		19.941,75	179,9
23	SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	2.508.623,99	2.521.584,45	2.119.044,07	- 389.579,92	- 15,5	- 402.540,38	- 16,0
231	Acción social	2.344.792,20	2.381.318,42	2.010.191,38	- 334.600,82	- 14,3	- 371.127,04	- 15,6
231A	Plan nacional sobre drogas	31.823,59	25.867,27	18.486,08	- 13.337,51	- 41,9	- 7.381,19	- 28,5
231B	Acciones en favor de los emigrantes	136.107,30	116.658,28	89.701,55	- 46.405,75	- 34,1	- 26.956,73	- 23,1
231C	Serv. sociales de S. S. a personas con discapacidad	162.284,08	91.841,64	74.548,98	- 87.735,10	- 54,1	- 17.292,66	- 18,8
231D	Serv. sociales de S. Social a personas mayores	198.503,59	202.400,47	124.340,75	- 74.162,84	- 37,4	- 78.059,72	- 38,6
231E	Otros servicios sociales de la Seguridad Social	1.044.821,06	48.663,99	41.940,47	- 1.002.880,59	- 96,0	- 6.723,52	- 13,8
231F	Otros servicios sociales del Estado	429.079,18	240.154,01	181.817,98	- 247.261,20	- 57,6	- 58.336,03	- 24,3
231G	Atención a la infancia y a la familia	14.140,53	9.323,37	5.355,32	- 8.785,21	- 62,1	- 3.968,05	- 42,6
231H	Acciones en favor de los inmigrantes	314.346,83	140.964,81	66.849,63	- 247.497,20	- 78,7	- 74.115,18	- 52,6
231I	Autonomía personal y atención a la dependencia		1.498.442,46	1.407.150,62	1.407.150,62		- 91.291,84	- 6,1
231M	Serv. sociales de la Seg. Soc. gest. por CC.AA	5.634,24			- 5.634,24	- 100,0	-	
231N	Coord. en materia de extranjería e inmigración	8.051,80	7.002,12		- 8.051,80	- 100,0	- 7.002,12	- 100,0
232	Promoción social	113.173,64	101.216,62	77.477,61	- 35.696,03	- 31,5	- 23.739,01	- 23,5
232A	Promoción y servicios a la juventud	34.811,48	31.586,22	28.601,40	- 6.210,08	- 17,8	- 2.984,82	- 9,4
232B	Igualdad de oport. entre mujeres y hombres	37.697,33	31.160,02	24.970,27	- 12.727,06	- 33,8	- 6.189,75	- 19,9
232C	Act. para prev. integral de la violencia de genero	28.321,18	30.363,12	23.905,94	- 4.415,24	- 15,6	- 6.457,18	- 21,3
232M	Dirección y Serv. Generales de Promoción Social	12.343,65	8.107,26		- 12.343,65	- 100,0	- 8.107,26	- 100,0
239	Gestión de servicios sociales	50.658,15	39.049,41	31.375,08	- 19.283,07	- 38,1	- 7.674,33	- 19,7
239M	Gestión de los servicios sociales de la Seg. Social	50.658,15	39.049,41	31.375,08	- 19.283,07	- 38,1	- 7.674,33	- 19,7
24	FOMENTO DEL EMPLEO	7.584.159,32	7.329.101,82	5.764.743,28	- 1.819.416,04	- 24,0	- 1.564.358,54	- 21,3
241	Promoción del empleo y de la inserción laboral	7.584.159,32	7.329.101,82	5.764.743,28	- 1.819.416,04	- 24,0	- 1.564.358,54	- 21,3
241A	Fomento de la inserción y estabilidad laboral	7.574.015,83	7.322.565,41	5.759.558,48	- 1.814.457,35	- 24,0	- 1.563.006,93	- 21,3
241B	Desarr. de ec. social y resp. social de empresas				-		-	
241N	Desarrollo de la economía social y del FSEuropeo	10.143,49	6.536,41	5.184,80	- 4.958,69	- 48,9	- 1.351,61	- 20,7
25	DESEMPLEO	19.615.945,86	30.474.059,63	28.805.052,82	9.189.106,96	46,8	- 1.669.006,81	- 5,5
251	Asistencia al desempleo	19.615.945,86	30.474.059,63	28.805.052,82	9.189.106,96	46,8	- 1.669.006,81	- 5,5
251M	Prestaciones a los desempleados	19.615.945,86	30.474.059,63	28.805.052,82	9.189.106,96	46,8	- 1.669.006,81	- 5,5
26	ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO EDIFICACIÓN	1.616.432,54	1.218.464,18	820.409,95	- 796.022,59	- 49,2	- 398.054,23	- 32,7
261	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1.616.432,54	1.218.464,18	820.409,95	- 796.022,59	- 49,2	- 398.054,23	- 32,7
261M	Dirección y Servicios Generales de Vivienda	20.068,56	17.935,89		- 20.068,56	- 100,0	- 17.935,89	- 100,0
261N	Prom.admón. y ayuda para reh. y acceso a vivienda	1.512.544,99	1.126.645,50	781.999,08	- 730.545,91	- 48,3	- 344.646,42	- 30,6
261O	Ordenación y fomento de la edificación	81.399,27	71.500,00	36.968,49	- 44.430,78	- 54,6	- 34.531,51	- 48,3
261P	Suelo y políticas urbanas	2.419,72	2.382,79	1.442,38	- 977,34	- 40,4	- 940,41	- 39,5
29	GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL	12.920.793,07	7.771.057,71	2.901.145,22	- 10.019.647,85	- 77,5	- 4.869.912,49	- 62,7
291	Gestión, inspecc., control de SS y protec. social	12.920.793,07	7.771.057,71	2.901.145,22	- 10.019.647,85	- 77,5	- 4.869.912,49	- 62,7
291A	Inspeción y control de seguridad y protección soc.	161.306,72	140.326,78	127.029,90	- 34.276,82	- 21,2	- 13.296,88	- 9,5
291M	Dir. y serv. Grales. de Seg. Social y protecc. social	12.759.486,35	7.630.730,93	2.774.115,32	- 9.985.371,03	- 78,3	- 4.856.615,61	- 63,6

del Estado en el año y un 3.92% con respecto al importe del año 2011. Por otra parte, todas las políticas del área de gasto son objeto de recortes significativos, excepto las Pensiones.

En el conjunto del periodo de crisis, es decir, entre 2009 y 2012, la política de Otras prestaciones económicas se reduce en casi 3.000 millones de euros (-9,8%). El 90% de esa reducción, más de 2.663 millones de euros, se produce en el Programa de Subsidios para incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la S.S., que retrocede un 20,6%. También se reducen los programas de Prestaciones económicas del mutualismo administrativo (-22,4%) y de Prestaciones de garantía salarial (-13,5%). Por el contrario, en sólo un año aumenta casi al doble el Programa de Prestaciones económicas por cese de actividad, creado en 2011 (en cualquier caso, de cuantía muy reducida: 31 millones de euros).

Por otra parte, la política de Servicios sociales y promoción social ha sufrido una reducción de algo más de 389 millones de euros (-15,5%) casi todo ello en el presupuesto del año 2012. Dentro de esta política, gran parte de la reducción corresponde al grupo de programas de Acción social, que disminuye en 334 millones de euros. Sin embargo, dentro del grupo, existe una enorme reducción en casi todas las partidas que suma más de 1.741 millones de euros y que se ve compensada por el programa de Autonomía personal y atención a la dependencia, que crece en 1.407 millones de euros en el periodo. Aquí son importantes por sus consecuencias en la población más vulnerable, la práctica eliminación del programa de Otros servicios sociales de la Seguridad social, con una reducción de más de 1.000 millones de euros (-94%) y las reducciones en los programas del Plan nacional sobre drogas (-42%), Servicios sociales de S.S. a personas con discapacidad (-54,1%), Servicios sociales de S.S. a personas mayores (-37,4%), Atención a la infancia y a la familia (-62%) y Acciones en favor de los inmigrantes (-78,7%).

Dentro de la política de Servicios sociales y promoción social, también son importantes las reducciones en los programas del grupo de Promoción social que, en conjunto, se reducen un 31,5% en el periodo. Las reducciones afectan a los programas de Promoción y servicios a la juventud, Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y Actividades para la prevención de la violencia de género, que se reducen entre un 15 y un 34%.

Por otra parte se recortan también la política de Fomento del empleo en más de 1.819 millones de euros (-24%), con sus importantes partidas de Fomento de la inserción y estabilidad laboral, que se reduce en 1814 millones de euros (-24%) y Desarrollo de la economía social y del Fondo Social Europeo, que se recorta en otros 5 millones de euros (-48,9%); y la política de Acceso a

la vivienda en casi 800 millones de euros (-49,2%). Finalmente, Gestión y administración de la Seguridad Social se reduce en tres cuartas partes que suponen una reducción total de más de 10.000 millones de euros[10].

4) Hasta el momento se ha analizado el importe total del gasto en cada partida o grupo de programas y políticas. Sin embargo, es posible también entrar, aunque sea, aquí, de manera somera, en el estudio de los componentes del gasto.

Los presupuestos generales del Estado ofrecen información sobre el gasto dividido en nueve capítulos, que son:

CAPITULO 1: GASTOS DE PERSONAL, que comprende todo tipo de retribuciones, cotizaciones e indemnizaciones al personal del Estado.

CAPÍTULO 2: GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS, que comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades y que no produzcan un incremento de capital o de patrimonio público.

CAPÍTULO 3: GASTOS FINANCIEROS, que recoge los intereses y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras contraídas.

CAPÍTULO 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES, que comprende los créditos sin contrapartida directa de los agentes perceptores.

CAPÍTULO 5: FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS.

CAPÍTULÓ 6: INVERSIONES REALES, que recoge los gastos destinados a la creación de infraestructuras y de adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios

CAPÍTULO 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.

CAPÍTULO 8: ACTIVOS FINANCIEROS. Comprende el gasto en adquisición de activos financieros.

CAPÍTULO 9: PASIVOS FINANCIEROS. Recoge el gasto destinado a la amortización de pasivos financieros.

Para los fines de este trabajo, el capítulo más importante del presupuesto corresponde a las Transferencias corrientes que suponen el 59,1% del conjunto total de gasto. En la memoria de objetivos de los programas de la sección 60

(10) El programa 29, de Gestión y administración de la Seguridad Social, se compone de dos programas: 1) 291A, de Inspección y control de seguridad y protección social, que es financiado por el agente gestor 19 –Ministerio de Empleo y Seguridad Social–, y 2) 291M, Dirección y servicios generales de Seguridad Social y protección social, que es financiado por los agentes gestores 19 –Ministerio de Empleo y Seguridad Social– y 60 –Seguridad Social–.

(SEGURIDAD SOCIAL), se indica que el capítulo comprende «fundamentalmente, las prestaciones cuya finalidad es prever, reparar o compensar los gastos derivados del acaecimiento de ciertas contingencias que implican una pérdida de ingresos o mayores gastos para aquellos que la soportan, como son: las pensiones de carácter contributivo y no contributivo, la incapacidad temporal, la maternidad y riesgo durante el embarazo, la protección familiar, el cese de actividad de los trabajadores autónomos y otras prestaciones económicas».

En términos generales, la gran mayoría del gasto consolidado del Estado se reparte entre el Capítulo 4, de Transferencias corrientes; el Capítulo 9, de pasivos financieros, y el Capítulo 1, de gastos de personal, que suponen el 59,1%, 13,9% y 9,2% del total del gasto. Sin embargo, el porcentaje dedicado a estas partidas varía considerablemente en función del programa de que se trate.

En la Política exterior, destaca el programa de Cooperación para el desarrollo que, además de la reducción, ya estudiada, de tres cuartas partes de su presupuesto, dedica aproximadamente el 44% del total de gasto a la adquisición de activos financieros (Capítulo 8) y sólo el 39% a las transferencias corrientes (Capítulo 4).

En las políticas que comprenden el área de gasto de Actuaciones de protección y promoción social, el gasto en el Capítulo 4 es elevado y superior al 90% del total, excepto en la política de Acceso a la vivienda, donde la gran mayoría del presupuesto (95%) se va a las Transferencias de capital (Capítulo 7) y en la política de Servicios sociales y promoción social, donde se reduce al 80% de media y adquiere cierta preeminencia el capítulo de Gastos corrientes en bienes y servicios.

5) Como conclusión, este apartado ha dibujado un panorama de grandes recortes que durante los años de la crisis han afectado progresivamente a aquellas partidas de gasto de carácter más social y que en algunos casos, no suponen un aporte significativo a la reducción del gasto.

Las tablas siguientes exponen para cada Área de gasto, los principales programas, su participación porcentual en el total del presupuesto nacional, su reducción absoluta y porcentual entre 2009 y 2012, el porcentaje del recorte sobre el total de reducción y el porcentaje de reducción del presupuesto que se consigue con el ahorro en cada programa. Algunos casos llamativos están coloreados en rojo.

En primer lugar, resaltar las políticas de Sanidad y Educación. La primera de ellas supone el 1,2% del presupuesto total de gasto y allí se ha ejecutado un recorte superior al 14% durante el tiempo de crisis, que ha supuesto que el to-

tal del gasto se reduzca en menos de 17 centésimas porcentuales. Por su parte, la política de Educación supone el 0,78% del total del gasto nacional y se ha reducido en algo más de una cuarta parte. Este enorme recorte ha supuesto que el total de gasto se reduzca en el 0,19%. Como ya se ha indicado, es importante recordar que estos datos se refieren solamente a los Presupuestos generales del Estado y que, por tanto, no están incluidos los gastos que corresponden a las políticas transferidas a las CCAA.

En el Área de gasto de Actuaciones de protección y promoción social, pueden citarse las partidas de Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales, que supone el 0,53 por ciento del presupuesto total, que se ha reducido en un 1% y rebaja en 55 milésimas porcentuales el gasto total; Subsidios de incapacitación temporal y otras prestaciones económicas, que aporta el 3,36% del gasto total, se reduce en una quinta parte y rebaja el gasto en un 0,69%; Prestaciones de garantía salarial, que suponen el 0,38% del total de gasto, se reducen un 13,5% y rebajan el gasto en cinco centésimas porcentuales; Plan nacional sobre drogas que supone el 0,01% del gasto total y se recorta a la mitad, lo que supone una reducción de 35 milésimas porcentuales en el gasto y Atención a la infancia y a la familia, que supone menos del 0,01% del gasto y se recorta en un 62% lo que se traduce en una disminución de 23 milésimas porcentuales en el gasto.

Lo mismo sucede en las políticas de Acciones en favor de los inmigrantes, Promoción y servicios a la juventud, Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género, Dirección y servicios generales de promoción social, Desarrollo de la economía social y del fondo social europeo y Trabajo, formación y asistencia a reclusos. Los recortes en el conjunto de todos estos programas han supuesto una reducción del 1,2% en el presupuesto total de gastos.

¿Era indispensable recortarlos? La conclusión es que la importancia de estos programas para el mantenimiento de la cohesión social y la reducción de la desigualdad y sus consecuencias en pobreza y exclusión social, unida a la escasa relevancia monetaria de las partidas no puede entenderse exclusivamente desde una dimensión económica. Las consecuencias a corto, medio y largo plazo de esta política, en términos de desigualdad, pobreza y exclusión e, incluso, para la existencia misma del Estado de Bienestar y el sistema de protección social son enormes. Como bien indica Luis Ayala, las políticas de austeridad no son neutrales ni transitorias: generan desigualdad y pobreza, y se mantienen a lo largo del tiempo.

Área de gasto / Política / Grupo de programa / Programa	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS Impacto de reducción 2012-2009 por Programas					
	2009		Variación 2012-2009			
	Absoluto	% sobre Total de gasto	Absoluto	% reducción en la partida (horizontal)	% sobre total de ahorro (vertical)	% de reducción sobre total de gasto en 2009
STO CONSOLIDADO DEL ESTADO	**384.518.837,20**	**100,00**	**- 22.403.817,45**	**- 5,83**	**100,000**	**- 5,83**
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	**21.831.491,37**	**5,68**	**- 3.922.409,48**	**- 17,97**	**17,508**	**- 1,0201**
JUSTICIA (Total consolidado)	**1.658.493,28**	**0,43**	**- 45.860,19**	**- 2,77**	**0,205**	**- 0,0119**
Gobierno poder judicial	40.914,27	0,01	- 5.155,09	- 12,60	0,023	- 0,0013
Dirección y Serv. Generales Justicia	65.752,22	0,02	- 10.445,79	- 15,89	0,047	- 0,0027
Selección y formación de jueces	25.799,42	0,01	653,40	2,53	- 0,003	0,0002
Documentacion y publicaciones judiciales	10.328,88	0,00	- 1.188,37	- 11,51	0,005	- 0,0003
Formación de personal Adm. Justicia	18.015,62	0,00	- 6.564,42	- 36,44	0,029	- 0,0017
Formación carrera fiscal		-	6.214,70		- 0,028	0,0016
Tribunales de justicia y Ministerio fiscal	1.457.377,74	0,38	- 15.196,08	- 1,04	0,068	- 0,0040
Registros vinculados con la Fe publica	40.305,13	0,01	- 14.178,54	- 35,18	0,063	- 0,0037
DEFENSA (Total consolidado)	**7.846.874,44**	**2,04**	**- 1.585.557,97**	**- 20,21**	**7,077**	**- 0,4123**
SEGURIDAD CIUDADANA e I. P.	**8.649.272,51**	**2,25**	**- 294.291,20**	**- 3,40**	**1,314**	**- 0,0765**
Dirección y servicios grales. de seg. y protección civil	86.816,65	0,02	1.440,03	1,66	- 0,006	0,0004
Formación de fuerzas y cuerpos de seg. del estado	138.025,91	0,04	- 57.217,53	- 41,45	0,255	- 0,0149
Fuerzas y cuerpos en reserva	801.522,51	0,21	- 104.136,91	- 12,99	0,465	- 0,0271
Derecho de asilo y apátridas	4.337,15	0,00	- 1.014,62	- 23,39	0,005	- 0,0003
Seguridad ciudadana	5.469.240,60	1,42	- 619,85	- 0,01	0,003	- 0,0002
Seguridad vial	865.526,25	0,23	- 141.734,13	- 16,38	0,633	- 0,0369
Actuaciones policiales en materia de droga	71.518,25	0,02	10.684,95	14,94	- 0,048	0,0028
Centros e instituciojes penitenciarias	1.142.928,81	0,30	11.543,05	1,01	- 0,052	0,0030
Trabajo, formación y asistencia a reclusos	33.489,92	0,01	- 6.058,69	- 18,09	0,027	- 0,0016
Protección civil	20.548,70	0,01	- 5.789,29	- 28,17	0,026	- 0,0015
Protección de datos de carácter personal	15.317,76	0,00	- 1.388,21	- 9,06	0,006	- 0,0004
POLÍTICA EXTERIOR (total consolidado)	**3.676.851,14**	**0,96**	**- 1.996.700,12**	**- 54,30**	**8,912**	**- 0,5193**
Dir. y servicios grales. de asuntos exteriores	85.372,71	0,02	- 5.474,73	- 6,41	0,024	- 0,0014
Acción del Estado en el exterior	599.961,15	0,16	161.353,64	26,89	- 0,720	0,0420
Acción diplomática ante la Unión Europea	26.847,64	0,01	- 4.074,10	- 15,17	0,018	- 0,0011
Cooperación para el desarrollo	2.817.308,02	0,73	- 2.133.612,56	- 75,73	9,523	- 0,5549
Cooperación, prom. y difusión cultural en el ext.	147.361,62	0,04	- 14.892,37	- 10,11	0,066	- 0,0039
				SUMA DE CASILLAS EN ROJO	-	0,0016

Área de gasto / Política / Grupo de programa / Programa	ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL Impacto de reducción 2012-2009 por Programas 2009		Variación 2012-2009			
	Absoluto	% sobre Total de gasto	Absoluto	% reducción en la partida (horizontal)	% sobre total de ahorro (vertical)	% de reducción sobre total de gasto en 2009
TO CONSOLIDADO DEL ESTADO	384.518.837,20	100,00	- 22.403.817,45	- 5,8	100,000	- 5,8265
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	**165.318.049,94**	**42,99**	**2.932.769,02**	**1,8**	- **13,090**	**0,7627**
PENSIONES	106.098.578,82	27,59	9.727.354,77	9,2	- 43,418	2,5297
Pensiones contributivas	103.166.854,49	26,83	9.901.629,86	9,6	- 44,196	2,5751
Pensiones contributivas de la Seguridad Social	93.493.485,49	24,31	8.609.803,48	9,2	- 38,430	2,2391
Pensiones de clases pasivas	9.592.574,00	2,49	1.265.074,33	13,2	- 5,647	0,3290
Otras pensiones y prest. de clases pasivas	80.795,00	0,02	26.752,05	33,1	- 0,119	0,0070
Pensiones no contributivas	2.452.461,45	0,64	- 115.530,98	- 4,7	0,516	- 0,0300
Pens. no contrib. y prestaciones asistenciales	2.043.419,45	0,53	- 21.293,60	- 1,0	0,095	- 0,0055
Pensiones de guerra	409.042,00	0,11	- 94.237,38	- 23,0	0,421	- 0,0245
Gestión de pensiones	479.262,88	0,12	- 58.744,11	- 12,3	0,262	- 0,0153
Gestión de prestaciones económ. de la Seg. Social	470.953,47	0,12	- 58.097,12	- 12,3	0,259	- 0,0151
Gestión de pensiones de clases pasivas	8.309,41	0,00	- 646,99	- 7,8	0,003	- 0,0002
OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	14.973.516,34	3,89	- 2.959.026,31	- 19,8	13,208	- 0,7695
Prestaciones económicas de la Seguridad Social	12.927.374,95	3,36	- 2.663.083,09	- 20,6	11,887	- 0,6926
Subsidios incap. temp. y otras prest. econ. S.S.	12.927.374,95	3,36	- 2.663.083,09	- 20,6	11,887	- 0,6926
Prestaciones económicas del mutualismo admin.	572.507,20	0,15	- 128.424,78	- 22,4	0,573	- 0,0334
Prestaciones económicas del mutualismo admin.	572.507,20	0,15	- 128.424,78	- 22,4	0,573	- 0,0334
Prestaciones de garantía salarial	1.473.634,19	0,38	- 198.543,89	- 13,5	0,886	- 0,0516
Prestaciones de garantía salarial	1.473.634,19	0,38	- 198.543,89	- 13,5	0,886	- 0,0516
Otras prestaciones económicas	-	-	31.025,45			
Prestaciones económicas por cese de actividad		-	31.025,45			
SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	2.508.623,99	0,65	- 389.579,92	- 15,5	1,739	- 0,1013
Acción social	2.344.792,20	0,61	- 334.600,82	- 14,3	1,493	- 0,0870
Plan nacional sobre drogas	31.823,59	0,01	- 13.337,51	- 41,9	0,060	- 0,0035
Acciones en favor de los emigrantes	136.107,30	0,04	- 46.405,75	- 34,1	0,207	- 0,0121
Serv. sociales de S. S. a personas con discapacidad	162.284,08	0,04	- 87.735,10	- 54,1	0,392	- 0,0228
Serv. sociales de S. Social a personas mayores	198.503,59	0,05	- 74.162,84	- 37,4	0,331	- 0,0193
Otros servicios sociales de la Seguridad Social	1.044.821,06	0,27	- 1.002.880,59	- 96,0	4,476	- 0,2608
Otros servicios sociales del Estado	429.079,18	0,11	- 247.261,20	- 57,6	1,104	- 0,0643
Atención a la infancia y a la familia	14.140,53	0,00	- 8.785,21	- 62,1	0,039	- 0,0023
Acciones en favor de los inmigrantes	314.346,83	0,08	- 247.497,20	- 78,7	1,105	- 0,0644
Autonomía personal y atención a la dependencia		-	1.407.150,62			
Serv. sociales de la Seg. Soc. gestionados por CC.AA	5.634,24	0,00	- 5.634,24	- 100,0	0,025	- 0,0015
Coord. en materia de extranjería e inmigración	8.051,80	0,00	- 8.051,80	- 100,0	0,036	- 0,0021
Promoción social	113.173,64	0,03	- 35.696,03	- 31,5	0,159	- 0,0093
Promoción y servicios a la juventud	34.811,48	0,01	- 6.210,08	- 17,8	0,028	- 0,0016
Igualdad de oport. entre mujeres y hombres	37.697,33	0,01	- 12.727,06	- 33,8	0,057	- 0,0033
Act. para prev. integral de la violencia de genero	28.321,18	0,01	- 4.415,24	- 15,6	0,020	- 0,0011
Dirección y Serv. Generales de Promoción Social	12.343,65	0,00	- 12.343,65	- 100,0	0,055	- 0,0032
Gestión de servicios sociales	50.658,15	0,01	- 19.283,07	- 38,1	0,086	- 0,0050
Gestión de los servicios sociales de la Seg. Social	50.658,15	0,01	- 19.283,07	- 38,1	0,086	- 0,0050
FOMENTO DEL EMPLEO	7.584.159,32	1,97	- 1.819.416,04	- 24,0	8,121	- 0,4732
Promoción del empleo y de la inserción laboral	7.584.159,32	1,97	- 1.819.416,04	- 24,0	8,121	- 0,4732
Fomento de la inserción y estabilidad laboral	7.574.015,83	1,97	- 1.814.457,35	- 24,0	8,099	- 0,4719
Desarr. de la ec. social y de la resp. social de empresas		-	-		-	-
Desarrollo de la economía social y del FSEuropeo	10.143,49	0,00	- 4.958,69	- 48,9	0,022	- 0,0013
DESEMPLEO	19.615.945,86	5,10	9.189.106,96	46,8	- 41,016	2,3898
Asistencia al desempleo	19.615.945,86	5,10	9.189.106,96	46,8	- 41,016	2,3898
Prestaciones a los desempleados	19.615.945,86	5,10	9.189.106,96	46,8	- 41,016	2,3898
ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN	1.616.432,54	0,42	- 796.022,59	- 49,2	3,553	- 0,2070
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1.616.432,54	0,42	- 796.022,59	- 49,2	3,553	- 0,2070
Dirección y Servicios Generales de Vivienda	20.068,56	0,01	- 20.068,56	- 100,0	0,090	- 0,0052
Prom.admón. y ayuda para reh. y acceso a vivienda	1.512.544,99	0,39	- 730.545,91	- 48,3	3,261	- 0,1900
Ordenación y fomento de la edificación	81.399,27	0,02	- 44.430,78	- 54,6	0,198	- 0,0116
Suelo y políticas urbanas	2.419,72	0,00	- 977,34	- 40,4	0,004	- 0,0003
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	12.920.793,07	3,36	- 10.019.647,85	- 77,5	44,723	- 2,6058
Gestión, inspecc., control de Seg. Social y protec. social	12.920.793,07	3,36	- 10.019.647,85	- 77,5	44,723	- 2,6058
Inspeción y control de seguridad y protección social	161.306,72	0,04	- 34.276,82	- 21,2	0,153	- 0,0089
Dir. y serv. Grales. de Seg. Social y protecc. social	12.759.486,35	3,32	- 9.985.371,03	- 78,3	44,570	- 2,5968
					SUMA DE CASILLAS EN ROJO	- 0,8304

Área de gasto / Política / Grupo de programa / Programa	PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE Impacto de reducción 2012-2009 por Programas					
	2009		Variación 2012-2009			
	Absoluto	% sobre Total de gasto	Absoluto	% reducción en la partida (horizontal)	% sobre total de ahorro (vertical)	% de reducción sobre total de gasto en 2009
STO CONSOLIDADO DEL ESTADO	384.518.837,20	100,00	- 22.403.817,45	- 5,83	100,000	- 5,8265
PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFER.	7.610.607,19	1,98	- 1.415.787,89	- 18,60	6,319	- 0,3682
SANIDAD	4.622.916,91	1,20	- 648.292,38	- 14,02	2,894	- 0,1686
Administración general de sanidad	319.327,78	0,08	- 210.100,88	- 65,79	0,938	- 0,0546
Dir. y serv. grales. de sanidad, serv. soc. e igualdad	95.275,76	0,02	3.779,77	3,97	- 0,017	0,0010
Políticas de salud y ordenación profesional	224.052,02	0,06	- 213.880,65	- 95,46	0,955	- 0,0556
Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud	4.190.515,64	1,09	- 528.643,09	- 12,62	2,360	- 0,1375
Asistencia hospitalaria en las fuerzas armadas	211.119,24	0,05	- 62.835,75	- 29,76	0,280	- 0,0163
At. primaria de salud, inst. nal. de gestión sanitaria	60.654,91	0,02	- 690,92	- 1,14	0,003	- 0,0002
At. especiz. de salud, instituto nal. de gest. sanitaria	154.295,89	0,04	- 12.667,90	- 8,21	0,057	- 0,0033
Medicina marítima	37.733,46	0,01	- 5.173,65	- 13,71	0,023	- 0,0013
Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo	2.060.457,24	0,54	22.443,38	1,09	- 0,100	0,0058
At. primaria de salud, Mut. Acc. de Trab. y enferm.prof. e instit. soc. de la m	1.187.192,60	0,31	- 356.063,63	- 29,99	1,589	- 0,0926
At. especializ. de salud, Mut. Acc. Trab. Y enferm. prof. e instiT. soc. de la m	431.807,79	0,11	- 66.400,11	- 15,38	0,296	- 0,0173
Asistencia sanitaria de la Seg. Social gestionada por CC.AA.	47.254,51	0,01	- 47.254,51	- 100,00	0,211	- 0,0123
Acciones públicas relativas a la salud	113.073,49	0,03	90.451,59	79,99	- 0,404	0,0235
Prestaciones y farmacia	53.504,52	0,01	91.737,70	171,46	- 0,409	0,0239
Salud pública, sanidad exterior y calidad 26.	28.260,19	0,01	10.162,36	35,96	- 0,045	0,0026
Seguridad alimentaria y nutrición	19.191,89	0,00	- 3.269,57	- 17,04	0,015	- 0,0009
Donación y transplante de órganos, tejidos y células	12.116,89	0,00	- 8.178,90	- 67,50	0,037	- 0,0021
EDUCACIÓN	2.987.690,28	0,78	- 767.495,51	- 25,69	3,426	- 0,1996
Administración general de educación	83.192,63	0,02	- 3.395,09	- 4,08	0,015	- 0,0009
Dirección y servicios generales de la educación	76.482,27	0,02	- 901,25	- 1,18	0,004	- 0,0002
Formación permanente del profesorado de educación	6.710,36	0,00	- 2.493,84	- 37,16	0,011	- 0,0006
Enseñanza	1.531.779,34	0,40	- 668.599,71	- 43,65	2,984	- 0,1739
Educación infantil y primaria	690.624,57	0,18	- 523.494,15	- 75,80	2,337	- 0,1361
Educ. sec., form. Prof. y escuelas of. de idiomas	253.070,02	0,07	- 77.276,05	- 30,54	0,345	- 0,0201
Enseñanzas universitarias	336.124,46	0,09	- 186.460,71	- 55,47	0,832	- 0,0485
Educación especial	14.058,51	0,00	- 627,06	- 4,46	0,003	- 0,0002
Enseñanzas artisticas	7.291,10	0,00	85,01	1,17	- 0,000	0,0000
Educación en el exterior	129.085,19	0,03	- 20.500,65	- 15,88	0,092	- 0,0053
Educación compensatoria	62.388,57	0,02	107.402,40	172,15	- 0,479	0,0279
Educación perm. y a distancia no universitaria	6.757,18	0,00	- 1.005,71	- 14,88	0,004	- 0,0003
Enseñanzas especiales	740,67	0,00	1.170,02	157,97	- 0,005	0,0003
Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	9.770,44	0,00	40.667,27	416,23	- 0,182	0,0106
Deporte en edad escolar y en la universidad	21.868,63	0,01	- 8.560,08	- 39,14	0,038	- 0,0022
Promoción educativa	1.344.134,82	0,35	- 79.086,30	- 5,88	0,353	- 0,0206
Becas y ayudas a estudiantes	1.344.134,82	0,35	- 79.086,30	- 5,88	0,353	- 0,0206
Servicios complementarios de la enseñanza	28.583,49	0,01	- 16.414,41	- 57,43	0,073	- 0,0043
Servicios complementarios de la enseñanza	7.563,27	0,00	- 1.926,23	- 25,47	0,009	- 0,0005
Apoyo a otras actividades escolares	21.020,22	0,01	- 14.488,18	- 68,92	0,065	- 0,0038
PARTIDAS	189.758.688,70	49,35	- 19.998.389,10	- 10,54	89,263	- 5,2009
					SUMA DE CASILLAS EN ROJO	- 0,3682
					SUMA TOTAL DE CASILLAS EN ROJO	- 1,2002

6 BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES ESTADÍSTICAS

Bibliografía:

Deutsche Bank Research. «Germany: With strong tailwind into 2011». [En línea]. Enero 2011. 2012. Disponible en la Web: http://www.dbresearch.com/MAIL/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000267794.pdf

Deutsche Bank Research. «German growth remains robust». [En línea]. Febrero 2011. 2012. Disponible en la Web: http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000269477.pdf

Deutsche Bank Research. «German industry: High marks in mid-tech, only middling in high-tech». May 9, 2011. Disponible en la Web: http://www.dbresearch.de/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD0000000000273215&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=

DBR_INTERNET_EN-PROD$RSNN0000000000253204&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD

Ministerio de Empleo y Seguridad social. «Actualidad internacional Sociolaboral», nº 131. En línea]. Enero 2010. 2013. Disponible en la Web: http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista131/Revista131.pdf

EAPN. «Nueva propuestas para nuevos tiempos», [en línea]. 2012. Disponible en la Web: http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/DOCFINAL_NuevasPropuestas_197_2013.pdf

Llano Ortiz, Juan Carlos. «Impactos de la crisis, 2º informe». [En línea]. 2012. Disponible en la Web: http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/IMPACTOS_DE_LA_CRISIS.SeguimientoAROPE2009-2011.pdf

Köhler, Holm-Detlev. «El mito de las reformas en Alemania». Enero 2013. [En línea]. Disponible en la Web: http://elpais.com/elpais/2013/01/02/opinion/1357142736_718348.html

Fuentes estadísticas:

DESTATIS. Statistisches Bundesamt.

CIA. The world Factbook.

Ministerio de Economía y Competitividad. DataComex.

Eurostat (2012). Europe 2020 indicators.

Eurostat (2012). Population and social conditions.

Eurostat (2012). Labour Force Survey.

Eurostat (2012). Economy and finance.

Eurostat (2012). Industry, trade and services

INE (2012). Microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

INE (2012). Encuesta de Población Activa.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Presupuestos Generales el Estado. Varios años.

Servicio Público de Empleo Estatal (2012). Datos estadísticos.

El deterioro del mercado de trabajo tras cinco años de crisis: efectos laborales y sociales

Carlos Álvarez Aledo
Profesor titular de Economía Aplicada. Universidad de Castilla-La Mancha
Carlos.Alvarez@uclm.es

María Ángeles Davia Rodríguez
Profesora titular de Economía Aplicada. Universidad de Castilla-La Mancha
MAngeles.Davia@uclm.es

Fecha de recepción: xxxxxxxx
Fecha de aceptación: xxxxxxxxxxxx

Sumario

1. Introducción. **2.** Una nueva estructura de actividad, ocupación y desempleo. **3.** Menor calidad del empleo, mayor precariedad laboral. **4.** La incidencia del paro de larga duración y del paro en los hogares. **5.** La situación laboral de los jóvenes durante la crisis. **6.** Conclusiones. **7.** Bibliografía.

RESUMEN

El deterioro del mercado de trabajo español tras cinco años de crisis económica, en forma de menor grado de ocupación, aumento del desempleo total y de larga duración y mayor precariedad laboral está afectando a colectivos cada vez más amplios y heterogéneos de población. Los riesgos de que tales cambios laborales se conviertan en factores de aumento de la desigualdad social son cada vez mayores y se ven agravados por la extensión de esos mismos problemas al ámbito familiar. Además, la transformación observada en la estructura sectorial del empleo, forzada por la crisis y no por una estrategia definida, tampoco parece ofrecer alternativas para la recuperación del empleo, como vía fundamental de solución a los problemas planteados.

Palabras clave:

Crisis económica, desempleo de larga duración, desempleo juvenil, precariedad laboral, crisis social.

ABSTRACT

The deterioration of the Spanish labour market after five years of economic crisis - via lower levels of employment, increase in both overall and long-term unemployment and more job insecurity - is affecting broader and more heterogeneous population groups. The risk of those labour market changes developing into drivers of social inequality is more and more serious and gets aggravated by the extension of those problems to the household level. Moreover, the observed transformation in the sector structure of employment, which is the result of the economic crisis and not of a previously defined strategy, seems not to offer alternatives for employment recovery as the main solution to the problems surveyed in this article.

Key words:

Economic crisis, long-term unemployment, youth unemployment, employment precariousness, social crisis.

1 INTRODUCCIÓN

La crisis económica iniciada en 2007 ha supuesto un grave descenso de la actividad económica tanto a escala nacional como internacional. La quiebra del sector inmobiliario, la paralización del sistema crediticio, los ajustes presupuestarios y la incertidumbre sobre el final de la crisis han debilitado de forma persistente el consumo de las familias y la inversión empresarial. Todo ello ha revertido sobre el mercado de trabajo en forma de destrucción de empleo y reducción de salarios. Desde el punto de vista social, lo que comenzó siendo un problema de aumento del desempleo, a un ritmo más rápido que en crisis anteriores, presenta ya claros indicios de traducirse en un problema de aumento de la desigualdad y de nuevas situaciones de pobreza para colectivos cada vez más amplios.

En este trabajo se describe, a partir de un análisis detallado de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), la evolución del mercado de trabajo español a través de cuatro perspectivas que permiten aproximarse a los citados riesgos para la desigualdad[1]. En primer lugar, la nueva configuración general de la estructura de activos, ocupados y parados, con significativos cambios de peso relativo de los colectivos más afectados por la crisis durante el periodo 2007-2012. En segundo lugar, el deterioro de la calidad de los empleos, en función de criterios como el tipo de contrato o de jornada laboral. En tercer lugar, el continuo aumento del paro de larga y muy larga duración y la extensión del problema del desempleo a un número cada vez más elevado de hogares. Y, en cuarto lugar, la cada vez más desfavorable posición relativa de los jóvenes, uno de los colectivos más expuestos a riesgos de desintegración laboral y social. Finalmente, algunas conclusiones tratarán de sintetizar las características e implicaciones que pueden deducirse de este complejo panorama socio-laboral.

(1) Entre los numerosos análisis sobre los efectos laborales de la crisis cabe destacar por su atención a las implicaciones económicas y sociales de la destrucción de empleo y el aumento del paro los recientes trabajos de Muñoz de Bustillo y Antón (2011), Carbonero *et al.* (2012) y CES (2012).

2 UNA NUEVA ESTRUCTURA DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO

Explicar la situación actual del mercado de trabajo español y su deterioro a lo largo de los cinco años transcurridos de crisis económica supone hacer referencia a cifras de magnitud y gravedad difíciles de asimilar. Al final de 2012, el desempleo afectaba a casi 6 millones de personas, el 26% de la población activa española. La pérdida acumulada de empleos asciende a casi 3 millones (un 14,5% menos que en 2007). Mientras tanto, la población activa total ha crecido en 1 millón de personas. El efecto combinado de ambas tendencias ha sido un balance de 4 millones más de parados a lo largo del periodo 2007-2012 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución de la población activa, ocupada y parada en España (2007-2012). 2º trimestre de cada año. Valores absolutos en miles y variación en nº índice 2007=100

	Activos			Ocupados			Parados		
	2007	2012	Var. 2007-2012	2007	2012	Var. 2007-2012	2007	2012	Var. 2007-2012
Género									
Varones	12.788,3	12.590,5	**98,5**	12.007,7	9.496,7	**79,1**	780,6	3.093,8	**396,3**
Mujeres	9.338,9	10.519,8	**112,6**	8.359,6	7.920,5	**94,7**	979,3	2.599,3	**265,4**
Edad									
16-24	2.430,8	1.797,3	**73,9**	1.988,5	839,8	**42,2**	442,2	957,5	**216,5**
25-29	3.143,3	2.581,9	**82,1**	2.883,5	1.780,1	**61,7**	259,8	801,9	**308,6**
30-49	12.147,0	13.256,9	**109,1**	11.345,9	10.311,1	**90,9**	801,1	2.945,8	**367,7**
50 y más	4.406,3	5.474,3	**124,2**	4.149,4	4.486,4	**108,1**	256,8	988,0	**384,7**
País de origen									
Españoles	18.417,8	18.805,5	**102,1**	17.081,2	14.594,2	**85,4**	1.336,6	4.211,2	**315,1**
Extranjeros	3.709,5	4.304,9	**116,1**	3.286,1	2.823,0	**85,9**	423,4	1.481,9	**350,0**
Nivel estudios									
Estudios bajos	9.806,1	9.612,0	**98,0**	8.826,4	6.413,7	**72,7**	979,6	3.198,3	**326,5**
Est. Medios	5.285,1	5.486,7	**103,8**	4.866,8	4.162,6	**85,5**	418,3	1.324,1	**316,5**
Est. Superiores	7.036,2	8.011,7	**113,9**	6.674,2	6.841,0	**102,5**	362,0	1.170,7	**323,4**
TOTAL	22.127,3	23.110,4	**104,4**	20.367,3	17.417,3	**85,5**	1.760,0	5.693,1	**323,5**

Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

La gravedad de los efectos negativos de privación de empleo y pérdida de rentas salariales reside no sólo en su grado de extensión a una parte significativa de la población total, sino también en su heterogénea incidencia sobre los diversos colectivos laborales por razón de edad, género, nivel de estudios, nacionalidad y sector productivo, entre otras características, con-

tribuyendo así a incrementar los riesgos de ampliación de desigualdades laborales y sociales.

La estructura de la población activa ha experimentado importantes cambios en el periodo considerado. La población activa femenina ha continuado creciendo (un 13% desde 2007), mientras que la población activa masculina ha retrocedido ligeramente. Por edades, la transformación más significativa afecta a la población menor de 30 años, con un descenso acumulado de 1,2 millones de personas. En combinación con el incremento de la población adulta, el efecto neto es una estructura de población activa por edades en la que los menores de 30 años han pasado de suponer un 25% de la oferta total de trabajo en 2007 a sólo un 19% en 2012. Junto a cambios demográficos, las escasas oportunidades de empleo habrían impulsado también un cierto incremento de la presencia de la población joven en el sistema educativo. Sin embargo, la población adulta, en especial la que tiene responsabilidades familiares, tendría más difícil plantearse el abandono de la actividad.

Simultáneamente, mientras que la población activa nacional apenas ha crecido en los últimos años, la población activa extranjera ha continuado aumentando aunque de forma más moderada que en el periodo de expansión económica. En 2012, casi una quinta parte de la población activa total había nacido en el extranjero, presentando perfiles laborales y sociales generalmente más vulnerables frente a una crisis prolongada.

En la estructura por nivel de estudios, el principal cambio es el aumento de la población activa con estudios superiores, que gana casi un millón más de personas en términos netos entre 2007 y 2012 e incrementa su importancia relativa hasta el 35% de la población activa total, quizá también en respuesta a la percepción de las distintas oportunidades de empleo y a la necesidad de mayores niveles de formación.

También se han producido drásticas modificaciones en la estructura del empleo. La crisis ha tenido un profundo impacto negativo sobre actividades productivas con elevada presencia de trabajadores varones. El empleo masculino se ha reducido un 20% pero el empleo femenino ha descendido apenas un 5%, de modo que el peso relativo del colectivo de mujeres en el empleo total se ha incrementado hasta el 45,5%. La intensa destrucción de empleo juvenil ha modificado su presencia relativa en el empleo total. La cifra de ocupados del tramo de edad entre 16-24 años se ha reducido un 58% y para el colectivo entre 25-29 años un 48%. La caída del empleo adulto fue más moderada en términos relativos aunque hay que recordar que afecta a un grupo de población más amplio en términos absolutos. En todo caso, tras estas variaciones, los jó-

venes entre 16-29 años sólo constituyen ya el 15% del empleo total (en 2007 representaban una cuarta parte).

El descenso acumulado del empleo es ya similar en términos relativos para trabajadores nacionales y extranjeros. En cambio, por nivel de estudios, aparecen de nuevo claras asimetrías: más del 80% del empleo total destruido en España corresponde a trabajadores de baja cualificación, reduciendo este colectivo un 27% respecto del existente al comienzo de la crisis. El resto de la pérdida acumulada de empleos afectó a trabajadores con un nivel medio de estudios. Sólo el colectivo de ocupados con estudios superiores consigue un balance positivo hasta 2012 con un aumento del 2,5%.

Esta incidencia por colectivos está vinculada a la destrucción de empleo por sectores productivos. El sector de la Construcción ha perdido el 66% del empleo existente en 2007, es decir, hay un millón y medio menos de personas ocupadas en este sector. Además, el empleo industrial se ha reducido un 25% (800 mil empleos menos). Sin embargo, el sector Servicios apenas ha perdido un 3% (aunque supone otros 436 mil empleos menos). Tras estos cambios, el peso relativo del empleo en Construcción en España se ha reducido del 13 al 7% del empleo total y el de Manufacturas del 16 al 14%. Como consecuencia, se ha intensificado la tercerización del sistema productivo español, alcanzando el empleo en Servicios el 75% del total.

El efecto combinado de los cambios en actividad y ocupación determina la evolución de las cifras y del perfil de los desempleados. En concreto, han sido los colectivos de varones, de adultos, de extranjeros y de personas con bajo nivel de estudios los que han registrado un mayor aumento relativo de su población parada (por mayor descenso del empleo y mantenimiento o aumento de su población activa). Las menores divergencias corresponden a la evolución de la población parada por nivel de estudios ya que el estancamiento de la población activa de estudios bajos y medios ha contribuido a amortiguar ligeramente el incremento de parados en estos dos colectivos.

Esta panorámica general puede completarse con una breve referencia a las variaciones en los indicadores relativos de tasa de ocupación y tasa de paro. En los últimos cinco años, la tasa de empleo media nacional se ha reducido casi 9 puntos porcentuales. Mientras que en 2007, 54 de cada 100 personas en edad de trabajar tenían un empleo, en 2012 ese porcentaje se ha reducido hasta el 45%. En el caso de los más jóvenes, sólo 20 de cada 100 entre 16-24 años está ocupado. Entre los adultos de edad intermedia (30-49 años) el descenso fue más moderado (10 puntos porcentuales) pero supone que sólo 69 de cada 100 personas de este colectivo mayoritario por edad, y habitualmente con responsabilidades familiares, tiene empleo. El descenso más extremo corresponde

a los extranjeros, cuya tasa de empleo se ha reducido 18 puntos porcentuales hasta el 56,5%. Por niveles formativos, el colectivo de ocupados entre los que tienen menor nivel de estudios pasa del 41 al 31%, para estudios medios desciende hasta el 53% y entre la población con estudios superiores se observa la menor reducción (8 puntos porcentuales) hasta quedar en 70 de cada 100 personas con formación universitaria.

En términos de tasa de paro, el porcentaje más alto y con mayor frecuencia citado se refiere al 53% de activos jóvenes desempleados. A continuación se sitúan las tasas de paro en torno a un tercio de su población activa de los colectivos de extranjeros y de personas con baja cualificación. En el extremo opuesto, las tasas más bajas corresponden a los adultos de 50 y más años y a la población con estudios superiores (15% de su población activa).

3 MENOR CALIDAD DEL EMPLEO, MAYOR PRECARIEDAD LABORAL

La crisis económica no sólo está reduciendo los niveles de empleo e incrementando el desempleo. Además, una parte importante de los puestos de trabajo que se mantienen o se crean se orienta hacia formas de contratación más flexibles y, en general, menos satisfactorias para los ocupados en cuanto a estabilidad del contrato, duración de jornada o cualificación requerida. Como consecuencia de ello puede hablarse de un deterioro de la calidad del empleo, así como de un aumento de la incertidumbre laboral y salarial (Cuadro 2)[2].

Es cierto que entre 2007 y 2012 se ha producido un importante descenso de la tasa de temporalidad (porcentaje de asalariados con contrato temporal) del 32 al 24%. Sin embargo, esta reducción no es consecuencia de un aumento del empleo estable por cambios en las decisiones de contratación o en la normativa laboral, sino tan sólo de un ajuste relativamente más intenso del empleo de trabajadores con contrato temporal (-36%) que de trabajadores con contrato fijo (-4%)[3].

Los efectos sobre la jornada laboral también son significativos. El empleo con jornada a tiempo completo ha registrado un importante descenso del 17%, en contraste con un ascenso del empleo a tiempo parcial de casi 7 puntos por-

(2) Existen otros fenómenos de deterioro de las condiciones laborales que pueden estar aumentando durante la crisis pero de cuya incidencia es difícil obtener información. Por ejemplo, cabría mencionar situaciones laborales en las que se estaría accediendo a empleos que son de facto de «asalariados» pero se inscriben en el régimen de autónomos y como tales hacen frente a sus cotizaciones a la Seguridad Social.

(3) Los intentos fallidos de lograr un retroceso de la contratación temporal a través de cambios normativos e incentivos a la contratación indefinida en los últimos años han sido analizados con cierto detalle en Cebrián *et al.* (2011) y en García-Serrano (2011).

centuales, lo que ha incrementado la tasa de contratación a tiempo parcial de los asalariados en España del 12 al 15%. Además, entre los ocupados temporales, el nº de personas que tienen jornada a tiempo completo se ha reducido casi a la mitad, mientras que se incrementa la utilización de contrataciones temporales con jornada a tiempo parcial, aumentando su peso relativo del 20 al 30%. Este ascenso de la contratación a tiempo parcial (ya sea con contrato indefinido o temporal) no parece responder a una opción de los propios trabajadores, sino más bien a la aceptación, como mal menor, de puestos de trabajo de calidad y duración inferiores a las deseadas. Entre los trabajadores con jornada a tiempo parcial, el porcentaje de quienes preferirían un empleo a tiempo completo ha aumentado del 15 al 56%. Algo similar ocurre con los ocupados que desearían trabajar un mayor número de horas (pasa del 7 al 13,5%).

Cuadro 2. Evolución de la población ocupada según diversos criterios (2007-2012). 2º trimestre de cada año. Valores absolutos en miles y variación en nº índice 2007=100.

	Miles de ocupados		Peso Relativo (%)		Var. 2007-2012
	2007	2012	2007	2012	2007=100
EMPLEO TOTAL	20.367,3	17.417,3	100,0	100,0	85,5
Tipo de jornada					
Tiempo completo	17.927,2	14.817,0	88,0	85,1	82,7
Tiempo parcial	2.440,1	2.600,3	12,0	14,9	106,6
Horas trabajadas					
No subocupado	18.920,3	15.065,4	92,9	86,5	79,6
Subocupado	1.447,1	2.351,9	7,1	13,5	162,5
Desajuste educativo					
No sobrecualificado	12.135,2	10.981,6	59,6	63,1	90,5
Sobrecualificado	8.232,2	6.435,7	40,4	36,9	78,2
Empleo privado/ público					
Sector privado	17.492,6	14.376,1	85,9	82,5	82,2
Sector público	2.874,7	3.041,1	14,1	17,5	105,8
Situación profesional					
Asalariados	16.779,4	14.397,3	82,4	82,7	85,8
Autónomos	2.161,4	1.930,2	10,6	11,1	89,3
Otros trabajadores	1.426,6	1.089,8	7,0	6,3	76,4
EMPLEO ASALARIADO	16.779,3	14.397,3	100,0	100,0	85,8
Tipo de contrato					
Contrato indefinido	11.435,5	10.990,8	68,2	76,3	96,1
Contrato temporal	5.343,9	3.406,5	31,9	23,7	63,7
Tipo jornada (sobre total empleo temporal)					
Tiempo completo	4.307,1	2.383,5	80,6	70,0	55,3
Tiempo parcial	1.036,8	1.023,0	19,4	30,0	98,7
EMPLEO A TIEMPO PARCIAL	2.426,0	2.591,3	100,0	100,0	106,8
Voluntariedad Tiempo Parcial					
Voluntario	1.649,8	1.134,0	85,1	43,8	68,7
Involuntario	776,2	1.457,3	14,9	56,2	187,8

Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

En cuanto al desajuste entre la formación de los trabajadores y la cualificación requerida en los puestos de trabajo, situación conocida como sobrecualificación[4], se registra una aparente moderación de tal fenómeno, pero más como consecuencia de un mayor ajuste del empleo entre los sobrecualificados que entre los que no se encuentran en tal situación.

Dado que la mayoría de los puestos de trabajo perdidos por procesos de ajuste corresponden a empleo asalariado en el sector privado, en los últimos años ha aumentado el interés por vías alternativas, supuestamente con mayores posibilidades de ocupación y mejor calidad del empleo, en el sector público o a través del empleo autónomo. Sin embargo, ninguno de estos dos tipos de «empleo refugio» parece ofrecer realmente oportunidades sensiblemente mejores en la actualidad. En el caso del empleo público (que aumentó un 6% durante todo el periodo), desde el segundo semestre del 2012 ha cesado su efecto compensador, registrándose los primeros descensos significativos asociados directamente a medidas de ajuste e incrementándose la similitud en el grado de vulnerabilidad y precariedad entre empleos temporales en el ámbito público y privado. En el caso del empleo autónomo se han registrado caídas similares o incluso, en algún momento, superiores de los niveles de empleo y presenta importantes riesgos adicionales no suficientemente considerados.[5]

4 LA INCIDENCIA DEL PARO DE LARGA DURACIÓN Y DEL PARO EN LOS HOGARES

La persistencia de la crisis económica está provocando largos periodos de búsqueda de empleo, convirtiendo una parte significativa de desempleo total en desempleo de larga duración (desempleados que llevan más de 12 meses buscando empleo). Este es uno de los problemas más graves en una crisis del mercado de trabajo. Junto a la vulnerabilidad económica por la pérdida de rentas del trabajo y, posteriormente, el agotamiento de prestaciones y subsidios por desempleo, destaca la vulnerabilidad laboral al perderse progresivamente cualificación y oportunidades de reinserción, incluso con el apoyo, relativamente poco efectivo ya, de medidas activas de orientación, formación y empleo. La experiencia en etapas anteriores indica que, incluso tras

(4) La sobrecualificación se produciría cuando los trabajadores cuentan con una formación relativamente más alta que la necesaria para el puesto ocupado. Aunque la EPA no ofrece información directa es posible elaborar un indicador que se aproxime a esta cuestión. En el presente análisis se ha considerado que un trabajador se encuentra sobrecualificado cuando tiene un nivel educativo superior al valor de la mediana en su misma ocupación.

(5) Las estrategias para incentivar la creación de empleo mediante el «emprendimiento» están siendo objeto de creciente atención. No obstante, la incentivación del empleo autónomo plantea ciertos riesgos añadidos respecto de la pérdida de empleo por cuenta ajena. En caso de fracaso del proyecto, no sólo puede suponer la pérdida de empleo e ingresos, también dificultades para hacer frente a compromisos de endeudamiento con o sin aval que pueden acentuar situaciones de precariedad social.

el final de un periodo de crisis económica, una parte importante de este colectivo se convierte en un problema crónico para el mercado laboral que tiende a mantener una elevada tasa de desempleo estructural en años posteriores (Comisión Europea, 2012).

La pérdida difícilmente recuperable a medio plazo de empleos en determinados sectores productivos (sobre todo Construcción y ciertas Manufacturas) y la falta de dinamismo del resto de actividades son los principales determinantes del incremento de este colectivo. Los mayores ascensos se produjeron sobre todo en los años 2010 y 2011, ya que buena parte de los que perdieron su empleo en el periodo hasta ahora más intenso de la crisis (finales de 2008 y principios de 2009), no han vuelto a la ocupación. En conjunto, los parados de larga duración suponen ya el 50% del total de los desempleados, aproximadamente tres millones de personas (Cuadro 3). Esta situación extrema está afectando especialmente al colectivo de población masculina (su cifra se ha multiplicado por 10) y al de inmigrantes (13 veces mayor que al comienzo de la crisis). Por edades, el incremento ha afectado algo más a los adultos entre 30 y 49 años que a otros grupos. Por nivel de estudios, el aumento del desempleo de larga duración ha sido relativamente homogéneo, es decir, los estudios superiores no parecen reducir el riesgo de entrar en tal situación. No obstante, en términos absolutos, el mayor incremento corresponde a los parados con menor nivel de estudios (han pasado de 260 mil a 1,8 millones de personas).

La información disponible en la EPA permite distinguir entre aquellos que llevan entre uno y dos años buscando empleo y quienes llevan más de dos años buscando un puesto de trabajo, denominados Parados de Muy Larga Duración (el 57,4% del total de parados de larga duración). En este segundo grupo, se detectan colectivos con extrema vulnerabilidad: varones, jóvenes entre 16-29 años, inmigrantes y, en general, personas con bajo nivel de estudios.

Como efecto añadido, asociado a la persistente situación de búsqueda de empleo sin éxito, destaca el riesgo de que una parte pasen así de buscar empleo y los parados de larga duración dejen a la población inactiva debido al denominado «efecto desánimo». Este colectivo, formado por personas que declara en la EPA haber dejado de buscar empleo de forma activa porque creen que no van a encontrarlo, se ha incrementado de 155 mil a 426 mil personas en el periodo 2007-2012. En términos relativos, la importancia de este grupo, aunque contabilizado ya como población inactiva por haber abandonado su situación de búsqueda activa, representaría una cifra equivalente a casi el 2% de la población activa total y un 7,5% más del total de desempleados.

Cuadro 3. Evolución de paro total de larga duración y paro de muy larga duración (2007-2012). 2º trimestre de cada año. Valores absolutos en miles, pesos relativos y variación en nº índice 2007=100

	Valores Absolutos		Peso relativo (%)		2007-2012
Paro Larga Duración -Total	**2007**	**2012**	**2007**	**2012**	**2007=100**
Género					
Varones	162,5	1.614,8	37,5	54,3	993,7
Mujeres	271,2	1.359,6	62,5	45,7	501,3
Edad					
16-24	55,1	404,5	12,7	13,6	733,6
25-29	54,1	388,1	12,5	13,0	717,5
30-49	207,5	1.561,0	47,8	52,5	752,3
50 y más	117,0	620,7	27,0	20,9	530,5
País de nacimiento					
Españoles	372,5	2.193,4	85,9	73,7	588,8
Extranjeros	61,3	781,0	14,1	26,2	1.274,1
Nivel Estudios					
Bajo	258,5	1.799,3	59,6	60,5	696,0
Medio	91,4	643,2	21,1	21,6	703,5
Superior	83,8	531,9	19,3	17,9	634,7
Total	**433,7**	**2.974,4**	100,0	100,0	**685,8**
Paro Muy Larga					
Duración (2 o más años)	**2007**	**2012**	**2007**	**2012**	**2007-2012**
					(2007=100)
Género					
Varones	83,4	919,4	36,8	53,9	1.102,1
Mujeres	143,1	786,8	63,2	46,1	549,9
Edad					
16-24	19,9	197,8	8,8	11,6	994,0
25-29	24,3	212,6	10,7	12,5	873,4
30-49	112,8	892,5	49,8	52,3	791,5
50 y más	69,5	403,3	30,7	23,6	580,3
Nacionalidad					
Españoles	197,4	1.287,7	87,2	75,5	652,3
Comunitarios	29,1	418,4	12,8	24,5	1.437,8
Nivel Estudios					
Bajo	128,8	1.098,6	56,9	64,4	853,0
Medio	46,5	330,8	20,5	19,4	711,8
Superior	51,2	276,8	22,6	16,2	540,2
Total	**226,5**	**1.706,2**	**100,0**	**100,0**	**753,3**

Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

El impacto negativo del desempleo en términos individuales puede ser compensado en cierta medida por el apoyo de ingresos familiares, lo que permitiría entender, al menos en parte, por qué la elevada tasa de paro no se ha traducido en un deterioro aún más acusado de los niveles de desigualdad. Por ello resulta interesante abordar también la incidencia de la crisis laboral sobre los hogares. El cuadro 4 recoge la incidencia de diversos problemas laborales sobre el total de hogares, sobre aquellos con al menos un activo y sobre aquellos que cuentan con al menos un ocupado. Puede apreciarse que el 75% de los hogares cuenta con al menos un activo a lo largo del periodo 2007-2012, mientras desciende 8 puntos porcentuales (del 73 al 65%) el peso de hogares en los que hay al menos un ocupado.

Respecto al desempleo, el peso relativo de los hogares en los que al menos hay un adulto parado ha aumentado durante la crisis del 10 al 25,5%, y si el análisis se limita a hogares donde haya al menos un activo, la incidencia relativa se incrementa del 13 a 34% de hogares. Especialmente preocupante para la vulnerabilidad económica del hogar es la situación de desempleo de la persona principal del hogar. Esto ocurre en 2012 en el 12,5% de los hogares (el 16,7% de los hogares con activos), con una incidencia relativa que casi se ha multiplicado por 4 desde 2007. Por su parte, el 13,3% de los hogares con activos tiene a todos ellos en paro.

Las consecuencias negativas del desempleo en términos de renta familiar pueden concretarse en que las prestaciones por desempleo se conviertan en única fuente de rentas del hogar, e incluso se llegue a una ausencia total de ingresos(6). Dada la persistencia de la crisis, muchos hogares agotan sus prestaciones y pasan de la primera a la segunda situación de mayor gravedad. La importancia relativa de los hogares que dependen únicamente de prestaciones por desempleo ha pasado del 3,2% (1,8% en hogares con activos) al 8,2% (casi un 9% de los hogares con activos). En términos absolutos representan a más de un millón y medio de hogares. La situación extrema de ausencia total de rentas afectaría a un 3% de ellos en el segundo trimestre de 2012 (tres veces más que 5 años antes), lo que supone un total de más de medio millón de hogares. La incidencia del empleo de baja calidad en los hogares muestra una evolución similar a la ya observada con carácter general: la destrucción de empleo temporal ha supuesto una significativa reducción del peso relativo de hogares que tienen al menos un trabajador con contrato temporal. Entre 2007 y 2012 han pasado del 36 al 27% de los hogares con ocupados, un signo adi-

(6) Dado que la fuente de información sigue siendo la EPA, la información estadística aquí ofrecida sólo recoge la incidencia de las rentas del trabajo autónomo o asalariado, prestaciones por desempleo o pensiones de jubilación o de otro tipo. Por tanto, no se tiene por esta vía información sobre rentas del capital y de otras fuentes como rentas mínimas de las CCAA.

cional de deterioro de la situación familiar por falta de oportunidades de empleo, no de una menor precariedad laboral.

También se amplía la incidencia del trabajo a tiempo parcial involuntario y el subempleo en los hogares. Prácticamente se duplica en ambos casos a lo largo del periodo 2007-2012.

Cuadro 4. Incidencia del paro y la precariedad económica y laboral en los hogares españoles (2007-2012). 2º trimestre de casa año. Incidencia relativa en % y valores absolutos en miles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total de hogares (independientemente de la presencia de activos)						
Al menos un adulto parado	9,7	12,5	19,8	21,8	22,1	25,5
Principal parada	3,5	4,7	9	10,1	10,4	12,5
Sólo prestaciones por desempleo	3,2	3,7	6,0	6,7	6,9	8,2
Ningún adulto recibe rentas	1,8	2,1	2,7	2,5	2,9	3,2
Hogares donde hay al menos un activo						
Al menos un adulto parado	12,9	16,5	26,1	28,9	29,5	34,1
Todos activos en paro	3,1	4,4	8,7	10,1	10,5	13,3
Principal parada	4,6	6,3	12	13,4	13,8	16,7
Sólo prestaciones por desempleo	1,8	2,7	5,8	6,8	7	8,8
Ningún adulto recibe rentas	0,9	1,4	2,2	2,2	2,6	3,1
Hogares donde hay al menos un ocupado						
Al menos un trabajador temporal	35,7	33,6	28,7	28,0	29,0	26,6
Al menos un tiempo parcial involuntario	6,1	6,4	8,4	10,0	11,0	12,1
Al menos un subempleado	10,8	11,9	15,6	16,2	16,7	18,7
Todos los ocupados, precarios	18,9	18,4	19,3	19,8	20,5	20,9
Número de hogares						
Hogares (total)	16.230,4	16.694,7	17.051,9	17.127,8	17.329,5	17.451,7
Hogares con al menos un activo	12.231,0	12.640,3	12.889,3	12.903,6	12.990,8	13.028,5
Hogares con al menos un ocupado	11.851,3	12.086,4	11.771,0	11.595,3	11.623,3	11.290,8
Hogares con al menos un activo (%)	75,4	75,7	75,6	75,3	75,0	74,7
Hogares con al menos un ocupado (%)	73,0	72,4	69,0	67,7	67,1	64,7

Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Por último, cabe considerar si las consecuencias económicas de la precariedad en el empleo a escala individual podrían paliarse si los ocupados en esta situación convivieran con otros que pudieran conseguir o mantener un empleo de mejor calidad. El porcentaje de hogares en los que todos los ocupados tienen un contrato precario y, por tanto, rentas familiares sometidas a una elevada incertidumbre apenas ha variado a lo largo del periodo analizado (del 18,9 al 20,9%). No obstante, ello podría responder a que hay menos hogares afectados por la temporalidad (con la contrapartida de que hay más afectados

por el paro) y más hogares que registran empleos con jornadas más cortas de las deseadas.

5 LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES DURANTE LA CRISIS

En la panorámica general y por colectivos ofrecida sobre actividad, ocupación y paro ya se ha hecho referencia al problema de las escasas oportunidades de empleo de los jóvenes y su elevada tasa de paro. Un análisis más específico permite profundizar en su posición especialmente desfavorable frente a la crisis actual. Así, por ejemplo, la reiterada mención a la elevada tasa de paro juvenil, superior ya al 50%, tiende a dejar en segundo plano el hecho de que tal porcentaje no se refiere a toda la población juvenil sino sólo a la parte de los jóvenes que están aún en la población activa (por seguir conectados con el mercado laboral y la búsqueda de empleo), sin valorar qué otra parte significativa de ellos se mantiene en el sistema educativo, ha regresado a él o incluso lo ha abandonado.

El cuadro 5 presenta una clasificación de las diversas situaciones en las que pueden encontrarse la población potencialmente activa entre 16 y 29 años en relación con el mercado de trabajo y el sistema educativo, incluyendo diversas situaciones de inactividad. Tales situaciones son: «Sólo trabaja», «Trabaja y estudia», «Sólo estudia» y «No trabaja ni estudia» (denominados en ocasiones como «NINIs»). En el caso de este último colectivo es posible realizar una importante diferenciación, aunque relativamente poco utilizada, entre quienes «No trabajan ni estudian» pero al menos buscan empleo (por lo tanto, son considerados parados) y quienes ni siquiera buscan empleo (inactivos).

Mientras que al final del periodo de expansión económica algo más de la mitad de los jóvenes estaban trabajando, en 2012 apenas una tercera parte tenía un empleo. Esto representa un cambio radical en cuanto a independencia económica y formación de las carreras laborales de los jóvenes. Sólo una parte de ese descenso se debe a un regreso de los jóvenes al sistema educativo. En concreto, la proporción de jóvenes que «Sólo estudian» ha aumentado 11 puntos porcentuales a lo largo del periodo (aproximadamente la mitad del descenso observado en la tasa de ocupación). El resto de variación se podría explicar por el aumento de los jóvenes que «No trabajan ni estudian» («NINIs»). No obstante, a su vez, la diferenciación mencionada entre aquellos que siguen o no buscando empleo permite matizar mejor lo ocurrido: mientras el colectivo de NINIs que busca empleo se duplica (y su peso relativo entre el to-

tal de jóvenes se multiplica por tres), el de los NINIs que ni siquiera buscan empleo cae en términos absolutos y relativos. Todo ello confirma un fuerte aumento del desempleo entre los jóvenes, pero no una actitud generalizada de desánimo e inactividad. En cambio, sí se aprecia una cierta ralentización del ritmo de generación de nuevos hogares debido a la falta de empleo y a las dificultades de acceso a la vivienda. Una muestra de ello es que el porcentaje de jóvenes que no conviven con sus padres ha pasado del 29,5 al 25%.

Cuadro 5. Evolución de situaciones respecto a la actividad y hogar de residencia del colectivo juvenil (16-29 años) en España (2007-2012). 2º trimestre de cada año. Valores absolutos en miles, peso relativo y variación en nº índice 2007=100

	Niveles		Peso relativo		2007-2012
	2007	2012	2007	2012	(2007=100)
Situación laboral: empleo, estudios y búsqueda de empleo					
Sólo trabaja	4.368,5	2.268,6	52,6	31,8	51,9
Trabaja y estudia	503,5	351,2	6,1	4,9	69,8
Sólo estudia	2.125,0	2.589,7	25,6	36,3	121,9
NINI – busca	559,9	1,418,9	6,7	19,9	253,4
NINI - no busca	753,5	510,3	9,1	7,2	67,7
Total	8.310,4	7.138,6	100,0	100,0	85,9
Vivir en el hogar paterno (convivir con al menos uno de los progenitores)					
No vive en el hogar paterno	2.448,0	1.804,1	29,5	25,3	73,7
Vive en el hogar paterno	5.862,3	5.334,6	70,5	74,7	91,0
Total	8.310,4	7.138,6	100,0	100,0	85,9

Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Por lo que se refiere a la calidad de los empleos, la pérdida de puestos de trabajo para los jóvenes ha sido más pronunciada en el sector privado que en el público y en puestos no profesionales frente a las ocupaciones con mayores requisitos formativos. Así mismo, se ha producido un descenso más rápido del empleo en puestos en que los jóvenes se encontraban sobrecualificados (que coinciden con puestos de baja cualificación), lo que habría contribuido a reducir de forma moderada su tasa de sobrecualificación. También aumentó el subempleo juvenil y descendió el empleo con jornadas satisfactorias, incrementándose la incidencia del problema de la subocupación para este colectivo. Sin embargo, en contraste con lo observado en el mercado de trabajo de los adultos, en el caso de los jóvenes se ha perdido más empleo indefinido que temporal, lo que ha determinado un aumento de su tasa de temporalidad.

En definitiva, la situación del mercado de trabajo para los jóvenes durante la crisis aparece marcada por tendencias especialmente negativas. En primer

lugar, por la extraordinaria caída de los niveles de empleo logrados en la etapa expansiva de la economía y por la escasez de nuevas oportunidades de empleo en los primeros años de vida laboral y profesional. En segundo lugar, por una acentuación del deterioro de la calidad de sus empleos, sobre todo en términos de temporalidad y subempleo.

5 CONCLUSIONES

La intensidad de los cambios derivados de la crisis económica en los últimos cinco años ha provocado una extraordinaria transformación del mercado de trabajo español. En la mayoría de los casos, los cambios observados suponen una acentuación de desequilibrios ya existentes, pero también se aprecian la aparición de otros nuevos. Incluso cambios aparentemente positivos, como la convergencia de las tasas de desempleo entre hombres y mujeres o la reducción de la tasa de temporalidad, no pueden interpretarse favorablemente, porque tan sólo son reflejo del profundo impacto negativo que esta crisis está teniendo para el colectivo masculino y para los asalariados con contrato temporal que han perdido sus empleos.

Tampoco la reducción de la importancia relativa del empleo en Construcción y en muchos sectores de Manufacturas, con la consiguiente tercerización de la economía española, constituye un signo de cambio de modelo productivo que pueda contribuir a un nuevo esquema de relación entre sistema productivo y generación de empleo. En realidad, por el momento, los factores determinantes de estas variaciones se han derivado casi exclusivamente de procesos de destrucción de empleo y no de aparición de nuevas áreas de generación de puestos de trabajo, vinculadas a la iniciativa empresarial o al establecimiento de estrategias sectoriales desde el sector público.

Lo más relevante de todos estos efectos laborales es que buena parte de ellos pueden convertirse en factores de deterioro de la estructura social española a medio y largo plazo. El profundo y desigual impacto que está teniendo sobre los diversos colectivos de población analizados alcanza cifras y porcentajes de desequilibrio de difícil retorno y que, por tanto, pueden traducirse en problemas crónicos, no ya sólo en términos de paro de larga duración y desempleo estructural, sino también de deterioro de la distribución de la renta e incluso de elevado riesgo de marginalidad y pobreza.

Más aún, tales riesgos de deterioro socio-laboral están alcanzando a colectivos tan heterogéneos y difícil por tanto de abordar con una estrategia común como los de varones adultos, inmigrantes con problemas de integración social,

jóvenes con bajo nivel de estudios con y sin experiencia laboral e incluso ocupados con contratos temporales y a tiempo parcial cuyas rentas resultan insuficientes para mantener un nivel de vida aceptable, ni siquiera considerando en muchos casos el conjunto de la renta familiar. Es decir, el problema del mercado de trabajo español no alcanza sólo a los casi 6 millones de personas desempleadas que constituyen más de una cuarta parte de la población activa nacional. Sí es considerable también a colectivos como los denominados desanimados o incluso, al menos parcialmente, a ocupados en situación más precaria, como por ejemplo a quienes tienen un contrato temporal a tiempo parcial, el grupo de población afectado por serios riesgos sociales se ampliaría a otro millón y medio de personas más. Y, desde la perspectiva de los hogares, la cuarta parte de ellos en España tiene una persona afectada por el desempleo, también una cuarta parte tienen algún ocupado con contrato temporal y en más de un 11% (casi dos millones de hogares) ningún adulto recibe rentas o sólo recibe prestaciones por desempleo. Se trata de datos suficientes como para temer un escenario de grave crisis social.

El apoyo familiar y la cobertura del Estado del Bienestar pueden ayudar a evitar que el deterioro del mercado de trabajo se convierta efectivamente en un mayor deterioro social. Pero la persistencia de la crisis (agotando los periodos de protección y aumentando el número de componentes de los hogares afectados por los mismos problemas), así como las propias limitaciones impuestas al gasto social a través de ajustes presupuestarios, comienzan a poner en cuestión su capacidad como mecanismos compensatorios en caso de una crisis más prolongada. El recurso a la economía sumergida constituye un mecanismo alternativo cuya expansión resultaría también preocupante y de efectos contraproducentes.

Los principales retos laborales y sociales a abordar se concentran en el paro de larga duración y el paro juvenil, pero su verdadera raíz reside en la escasa generación de puestos de trabajo en actividades industriales y de Servicios con perspectivas de ser competitivas en el futuro. Frente a ello, las estrategias puestas en marcha ahora insisten en intentar modificar el funcionamiento del mercado de trabajo con medidas de flexibilización laboral y salarial y, más recientemente, con una cierta recuperación (aunque con escasos recursos) de algunas medidas activas de empleo y formación (incluido el fomento del empleo autónomo y juvenil). Sin embargo, ninguna de estas recetas tradicionales y de alcance limitado podrá sustituir a estrategias de ámbito más general, capaces de mantener adecuados niveles de protección social, estimular una recuperación de la demanda y favorecer políticas sectoriales para generar nuevas oportunidades de empleo.

7 BIBLIOGRAFÍA

CARBONERO, M.A., GUINEA-MARTÍN, y D. ZUGASTI, N. (2012): «Los procesos de exclusión del empleo» en M. LAPARRA, y B. PÉREZ (coord.) (2012*): Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España»,* Colección Estudios Sociales, nº 35, La Caixa.

CEBRIÁN, I., MORENO, G. y TOHARIA, L. (2011): «La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida», *Hacienda Pública Española*, nº 198: 103-127.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2012): *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2011,* Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2012): «The Dynamics of Long-term Unemployment» en *Employment and Social Developments in Europe*, Cap. I, Bruselas.

GARCÍA SERRANO, C. (2011), «Déjà vu? Crisis de empleo y reformas laborales en España», *Revista de Economía Aplicada*, vol. 56 (XIX): 149-177.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R.L. y ANTÓN, J.I. (2011): «From the highest employment growth to the deepest fall: Economic crisis and labour inequalities in Spain», en Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.) *Work inequalities in the crisis. Evidence from Europe*, Cheltenham: Edward Elgar en asociación con la Organización Internacional del Trabajo, pp. 393-444.

Familias sin trabajo y trabajadores pobres: dos ejemplos de los efectos permanentes de la crisis

Raúl Flores Martos
Fundación Foessa
rflores.ssgg@caritas.es

Fecha de recepción: 23/04/2013
Fecha de aceptación: 27/05/2013

Sumario

1. Introducción. **2.** Las familias en las que ninguno de sus miembros activos se encuentran trabajando. **3.** Las personas que realizan un trabajo remunerado y viven bajo el umbral de la pobreza. **4.** Una nueva estructura del empleo y la pobreza. **5.** Bibliografía.

RESUMEN

El incremento constante del desempleo, que ya afecta al 25% de la población activa, y la consolidación de unas tasas de pobreza y exclusión social superiores al 20%, nos alerta sobre la extensión y profundidad de la crisis económica. El fuerte incremento de las familias en las que nadie consigue un trabajo, y de las personas que aunque trabajan no consiguen los ingresos suficientes para bordear la pobreza, son expresiones concretas de la nueva situación del empleo y de su relación con la pobreza. ¿Cómo ha evolucionado la composición básica de estos hogares y de estas personas? ¿A quién afecta en mayor medida estas situaciones? ¿Nos encontramos ante una situación coyuntural o por el contrario caminamos hacia una nueva estructura de empleo y pobreza? En este artículo se trata de aportar una visión muy cercana a las cifras que permita responder o repensar alguna de estas preguntas.

Palabras clave:

Empleo, pobreza, exclusión social, crisis, hogares sin trabajo, trabajadores pobres.

ABSTRACT

The steady increase in unemployment, which affects 25% of the active population, and the consolidation of rates of poverty and social exclusion above 20%, alerts us to the extent and depth of the economic crisis. The sharp increase in families where no one gets a job, and people who work but do not get enough income to escape poverty, are concrete expressions of the new employment situation and its relationship to poverty. How has the basic composition of these homes and these people? Who will be affected to a greater extent these situations? Are we facing a temporary situation or conversely walked into a new structure of employment and poverty? This article seeks to provide a close look at at the figures that allows to answer or rethink some of these questions.

Key words:

Employment, poverty, social exclusion, crisis, household unemployed, working poor.

1 INTRODUCCIÓN

Hoy en día, existe un consenso generalizado en cuanto a las preocupantes cifras de desempleo y a la extensión y agravamiento de las situaciones de pobreza y exclusión social en España. Todas las fuentes estadísticas destacan un aumento de estos indicadores.

España registra la tasa de paro más elevada de toda la Unión Europea. El desempleo ha pasado desde el 10% a principios del año 2008, al 25% de población desempleada, en menos de 4 años. El frenazo de la economía española ha impactado en la dinámica del empleo de forma frontal y con una severidad mayor que en el resto de países que han tenido que atravesar una crisis económica *similar*.(1)

La tasa de pobreza, que facilita la Encuesta de Condiciones de Vida, ha pasado del 19,6% en 2008 al 21,8% en 2011, lo que significa que aproximadamente 11 millones de personas viven bajo el umbral de la pobreza; de éstos, alrededor de 3 millones sufren la pobreza más severa, aquella que les sitúa por debajo del 30% de la mediana de la renta media (ingresos inferiores a 3.754 € anuales para un adulto).

Si observamos las condiciones de vida fijándonos en algo más que la situación económica (pobreza) y analizamos la exclusión social, encontramos que las cifras son altamente negativas. La Tasa AROPE(2) de pobreza y/o exclusión social ha pasado del 22,9% en 2008 al 27% en 2011, lo que supone que más de 12,5 millones de personas sufren un proceso de alejamiento del espacio social de la integración(3).

A este contexto de empeoramiento manifiesto de las condiciones de vida de los españoles, hay que añadirle el aumento de la desigualdad. Utilizando el indicador de renta que mide la distancia entre la renta correspondiente al 20% más

(1) Banco Central Europeo (2012): «Euro area labour markets and the crisis», *Structural Issues Report,* Septiembre de 2012.

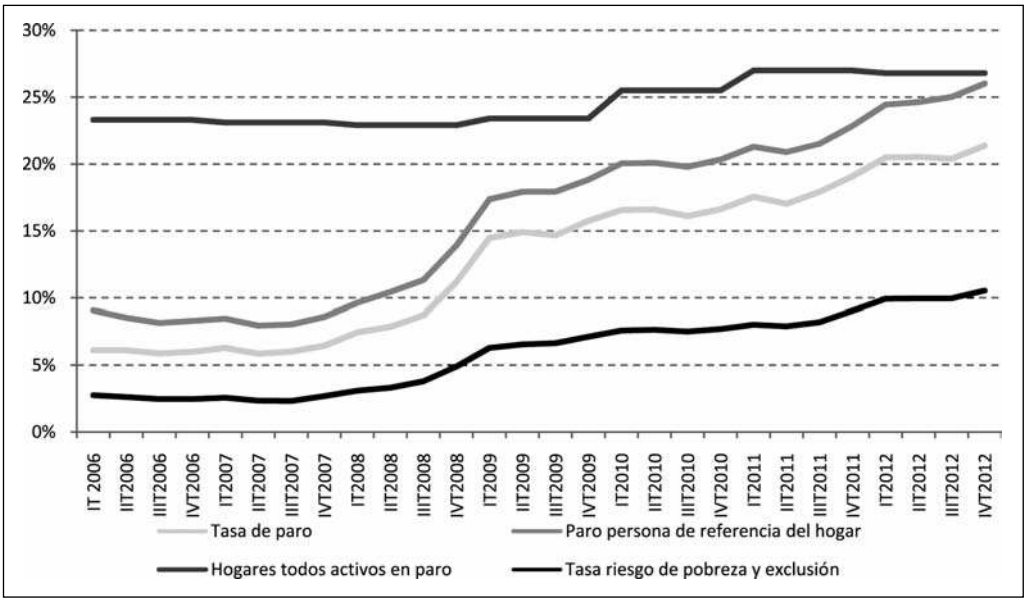
(2) La Tasa AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion), es la tasa formulada por la UE de cara a la estrategia europea 2020, e incluye a la población que está en alguna de estas situaciones:

- En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).
- En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9).
- En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

(3) R. Castel (1990): «Los desafiliados: precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional», *Esprit,* Septiembre de 1990.

rico de la población y al 20% más pobre, se ha pasado del 5,3% en 2007 al 6,8% en 2011. Los datos ilustran la tendencia que ha seguido la evolución de la renta durante la crisis, un importante aumento de la desigualdad en su distribución.(4)

Gráfico 1. Tasa de paro, Tasa de paro de la persona de referencia del hogar, Proporción de hogares con todos los activos en paro y Tasa de riesgo de pobreza y exclusión



Fuente: elaboración propia a partir de de la Encuesta de Población Activa y de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

En los años de esplendor económico de España, eran muchas las familias y muchas las personas que carecían de los medios económicos y de las herramientas integradoras para disfrutar de la «prosperidad» del país, así lo demuestran los diferentes indicadores de pobreza y/o exclusión social que rara vez han registrado tasas inferiores al 20%. Partíamos por tanto de una «pobreza estructural» amplia y diversa, cuando la crisis económica ha *empujado* a otra parte de la sociedad hacia la pobreza, engrosando las cifras de personas pobres y/o excluidas.

Aunque son muchas las trayectorias y muchos los perfiles de la población que más sufre el empeoramiento de las condiciones de vida, analizaremos a continuación dos grupos sociales en los que el empleo ha condicionado su evolución. Las familias en las que ninguno de sus miembros activos se encuentra trabajando y las personas que realizan un trabajo remunerado y viven

(4) Fundación FOESSA (2013): *Análisis y perspectivas-Desigualdad y derechos sociales.* Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española.

bajo el umbral de la pobreza, explican conjuntamente un porcentaje elevado de la pobreza y de la exclusión social existente en España. De esta forma, se aborda la realidad de las personas que sufren la pobreza aún teniendo un empleo, así como la de los hogares con todos sus miembros parados, algo muy común en estos tiempos.

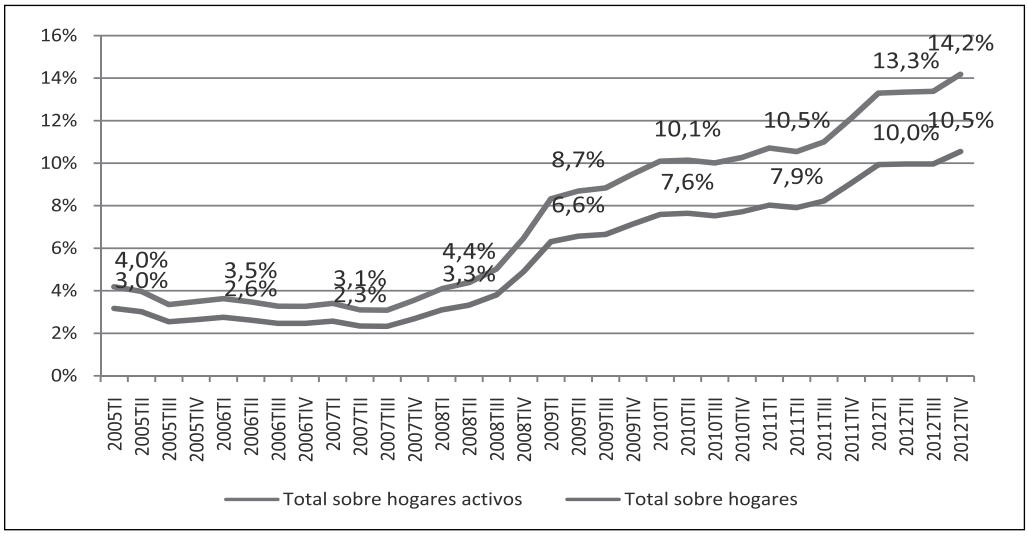
2 LAS FAMILIAS EN LAS QUE NINGUNO DE SUS MIEMBROS ACTIVOS SE ENCUENTRAN TRABAJANDO

Las familias en las que ninguno de sus miembros activos se encuentra trabajando han experimentado un incremento severo en los últimos años, pasando de 380.000 hogares en 2006 a más de 1.800.000 hogares en 2012.

La proporción de hogares en las que concurren estas circunstancias han pasado de unos valores medios del 2,5% o 3% en los años previos al inicio de la crisis económica, para ascender hasta el 7,6% en 2010 y el máximo actual del 10,5%. El aumento de los hogares con todos los activos en paro ha sido constante desde el tercer trimestre de 2007 hasta la actualidad.

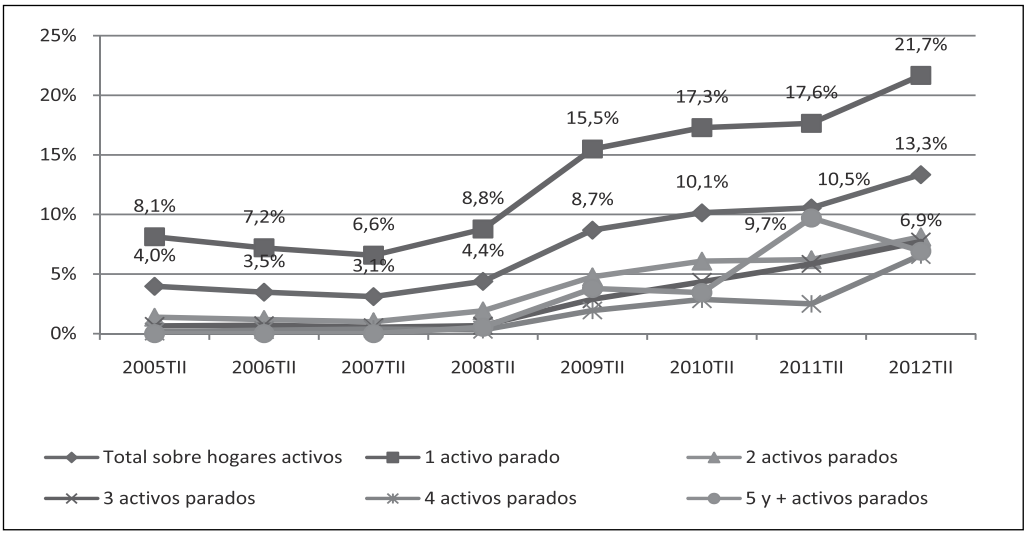
La tasa de hogares con todos los activos en paro se incrementa considerablemente al realizar el cálculo sobre el conjunto de los hogares que tienen alguna persona activa, alcanzando en el cuarto trimestre de 2012, el 14,2% del total de hogares con actividad laboral.

Gráfico 2. Proporción de hogares con todos los activos en paro (sobre total de hogares y sobre total hogares activos), por trimestre y año



Fuente: elaboración propia a partir de resultados detallados de la Encuesta de Población Activa, INE.

Gráfico 3. Proporción de hogares con todos los activos en paro, por año y número de personas activas



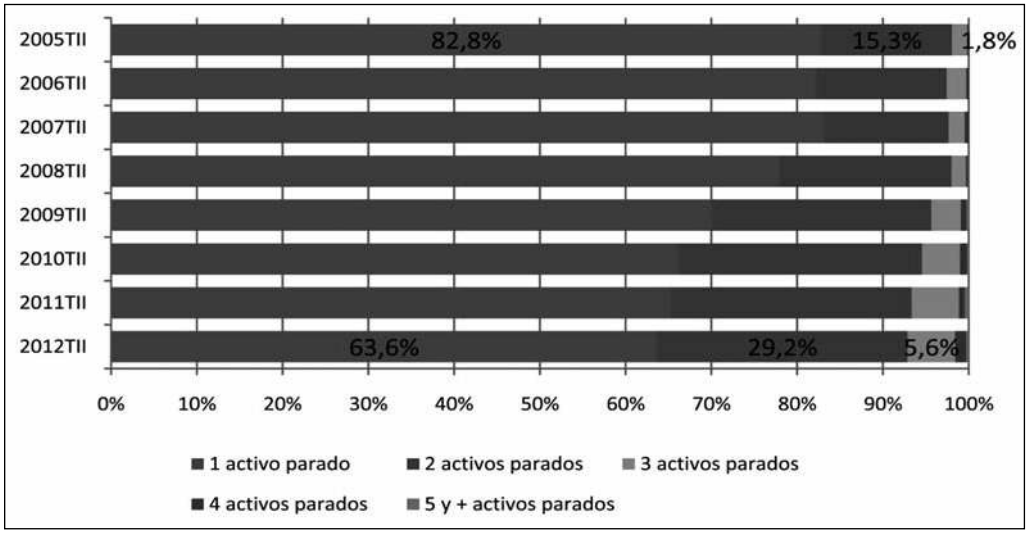
Fuente: elaboración propia a partir de resultados detallados de la Encuesta de Población Activa, INE.

Los hogares que alcanzan mayores tasas de todos los activos en paro, son los compuestos por una sola persona activa parada. El 22% de los hogares en los que hay una persona activa, esta se encuentra desempleada. En los últimos dos años, el segundo colectivo con mayor tasa de hogares con todos los activos en paro, es el compuesto por aquellas familias entre los que hay 5 o más personas activas y todas ellas están paradas, con proporciones tan altas como del 9,7% en 2011 y del 6,9% en 2012.

La mayoría de estas familias solo cuenta con una persona activa que está parada, pero en los últimos años han ganado peso de manera constante, la presencia de familias con 2 y 3 activos parados. En 2005, el 82% los hogares con todos los activos parados tenían 1 activo, frente al 17% de hogares que tenían 2 ó 3 activos parados. En 2012, la situación ha pasado a ser de un 63% de todos los hogares con activos parados, con 1 persona activa, frente al 35% con 2 ó 3 activos parados; por lo que ha producido una incorporación paulatina de las familias con varias personas activas al desempleo.

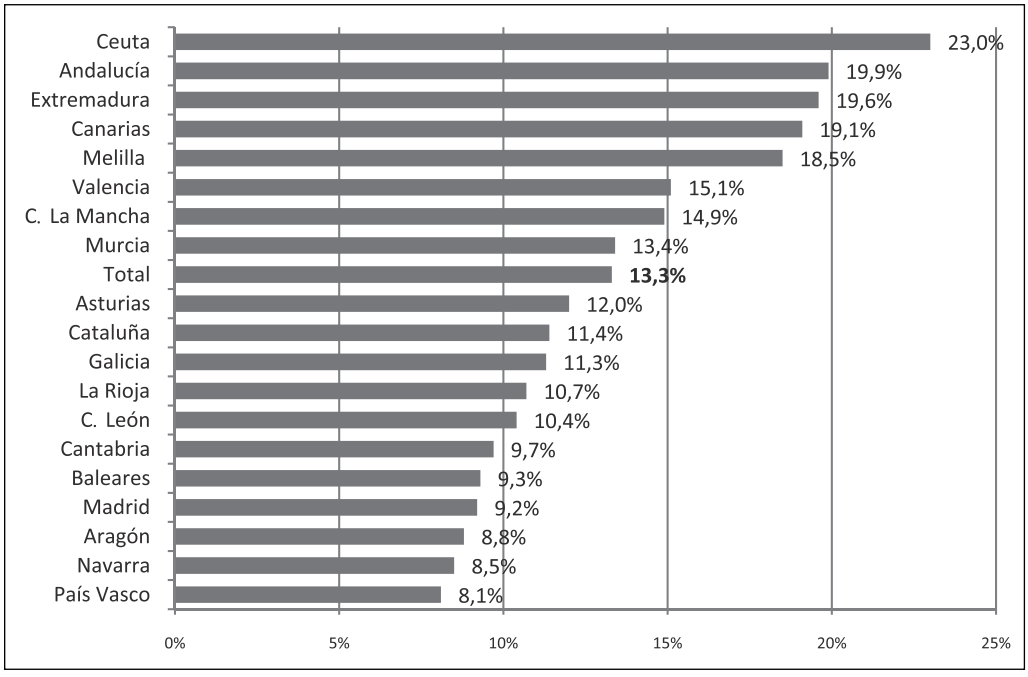
Los hogares con todos los activos en paro alcanzan proporciones especialmente altas en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y en Canarias, Andalucía y Extremadura. Estos territorios del sur, superan ampliamente el 13,3% del conjunto de hogares activos de España y alcanzan proporciones superiores al 18%. Por el contrario, en el País Vasco, Navarra y Aragón, los hogares que sufren estas dificultades no superan el 9% de los hogares activos.

Gráfico 4. Distribución de los hogares con todos los activos en paro, por número de activos



Fuente: elaboración propia a partir de resultados detallados de la Encuesta de Población Activa, INE.

Gráfico 5. Proporción de hogares con todos los activos en paro (sobre total hogares activos)



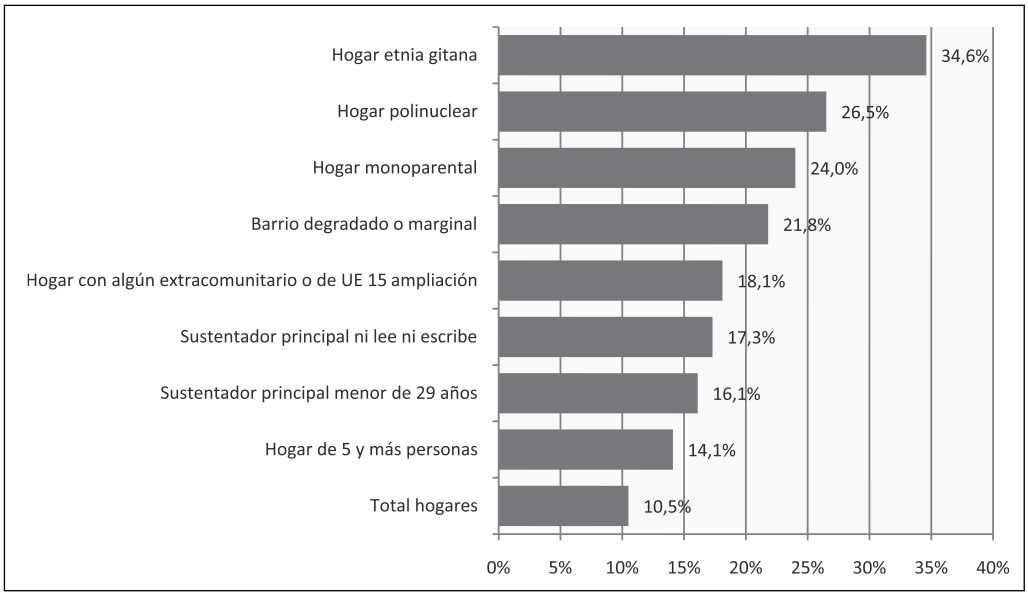
Fuente: elaboración propia a partir de Microdatos de la Encuesta de Población Activa 2T2012, INE.

Partiendo de la EPA del II Trimestre de 2012, que nos sitúa en la cifra del 10,5% del total de hogares españoles con todas las personas activas desempleadas, y a través de la explotación de los Microdatos de la EPA de dicha edición, y de la explotación estadística de la Encuesta FOESSA 2009, se presentan una serie de condiciones sociodemográficas, que nos ayudan a describir el grupo social analizado.

Desde la perspectiva de la composición de los hogares, se observa cómo la proporción de familias con todos los activos parados se incrementa especialmente en los hogares compuestos por 5 y más personas, superando el 14%.

Desde la perspectiva contigua, la incidencia de hogares con todos los activos parados, es de casi el 27% en los hogares polinucleares y del 24% entre los monoparentales, una diferencia notable y una acumulación de desventajas que hace que muchas familias tengan una situación realmente difícil de superar.

Gráfico 6. Tasa de hogares con todos los activos en paro, según condiciones sociodemográficas



Fuente: elaboración propia a partir de Microdatos de la Encuesta de Población Activa 2T2012 (INE) y de la Encuesta FOESSA 2009 (Fundación FOESSA).

En cuanto al origen étnico y la nacionalidad, la incidencia media de hogares con todos los activos parados se eleva hasta el 18% cuando algún miembro del hogar es de nacionalidad extracomunitaria o de países de la ampliación de la UE15, y hasta el 35% cuando el hogar está compuesto por personas de etnia gitana.

Las características del sustentador principal también se encuentran relacionadas con la mayor o menor incidencia de que todos los activos estén parados, registrándose tasas más elevadas cuando el sustentador principal del hogar es menor de 29 años (16,1%) y cuando su nivel de estudios no le permite ni leer ni escribir (17,3%).

La influencia del territorio y del entorno del hogar se ha encontrado más intensa al relacionar los hogares con todos los activos en paro, con una clasificación dicotómica del barrio, ya sea en buenas condiciones o degradado y marginal. La incidencia media del fenómeno analizado en un barrio en buenas condiciones es cercano al 10%, frente al 22% en un barrio degradado y/o marginal.

Por último, y para completar el análisis del amplio grupo de hogares con todos los activos en paro, conviene añadir que aproximadamente el 45% de estos hogares se encuentran bajo el umbral de la pobreza, según la Encuesta Foessa 2009. Una cifra que se eleva, en la misma medida, en qué el tamaño del hogar se incrementa.

3 LAS PERSONAS QUE REALIZAN UN TRABAJO REMUNERADO Y VIVEN BAJO EL UMBRAL DE LA POBREZA

España registra la segunda posición en la tasa de pobreza entre personas ocupadas, en la Unión Europea. La tasa de pobreza entre trabajadores de 18 años y más ha evolucionado desde el 9,9% en 2006 hasta el 12,3% en 2011. Una tasa que se ve incrementada hasta el 18,5% entre los trabajadores de jornada parcial y que se reduce hasta el 11,2% en los trabajadores de jornada completa.

La tasa del 12,3% en 2011 para España solamente es superada por Rumanía (19%) y queda bastante alejada las tasas medias de la UE-27 (8,9%) y de la UE15 (8,5%)[5].

Si realizamos el análisis con los trabajadores de 16 años y más[6], obtenemos que alrededor de 2.400.000 personas realizan un trabajo remunerado y viven bajo el umbral de la pobreza en España. Esta situación, visualiza la insuficiencia de un empleo para evitar la pobreza, y limita la visión, muchas veces generalizada, de que la pobreza se produce entre aquellas familias en las que nadie trabaja.

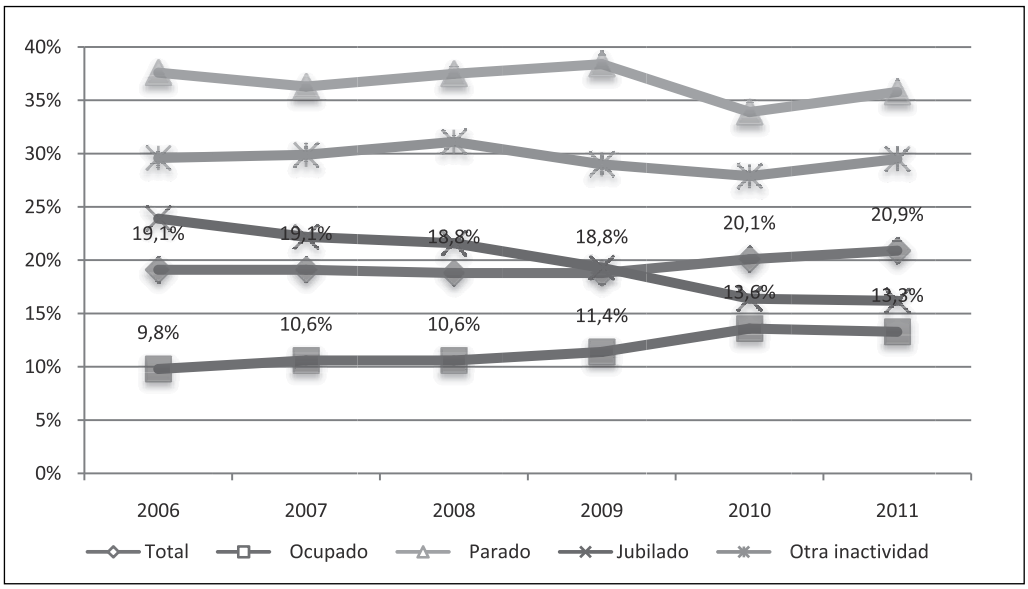
(5) Se ofrecen datos de la tasa de riesgo de pobreza en la población ocupada de 18 y más años, extraídas de Eurostat (tesov110) y (tessi250).

(6) A partir de este punto se maneja la tasa de pobreza entre las personas ocupadas de 16 años y más, abandonando el cálculo inicial de la tasa de pobreza entre las personas ocupadas de 18 años y más, reflejado a efectos de comparación con el entorno europeo.

El análisis de las tasas de riesgo de pobreza en función de la relación con la actividad económica, nos demuestra que el 13,3% de las personas ocupadas (16 años y más), viven bajo el umbral de la pobreza. Una cifra que se eleva hasta el 15,1% si tenemos en cuenta la Tasa AROPE que mide el riesgo de pobreza y/o exclusión social.

Una proporción de ocupados que en 2006 no alcanzaba el 10% y que en 2011 supera el 13%, viven por debajo del umbral de la pobreza, a pesar de realizar una actividad laboral remunerada. Aunque de forma comparada, los ocupados registran las tasas de pobreza más bajas, la evolución de los últimos años nos muestra un acercamiento a las tasas de pobreza de la población jubilada, que paulatinamente ha ido reduciendo sus cifras. En 2006, partíamos de una tasa de pobreza del 23,9% y del 9,8% para jubilados y ocupados respectivamente, unas cifras muy alejadas que se encuentran realmente próximas en los datos de 2011, el 16,2% y el 13,3%, de jubilados y ocupados pobres.

Gráfico 7. Tasa de riesgo de pobreza según relación con la actividad y año

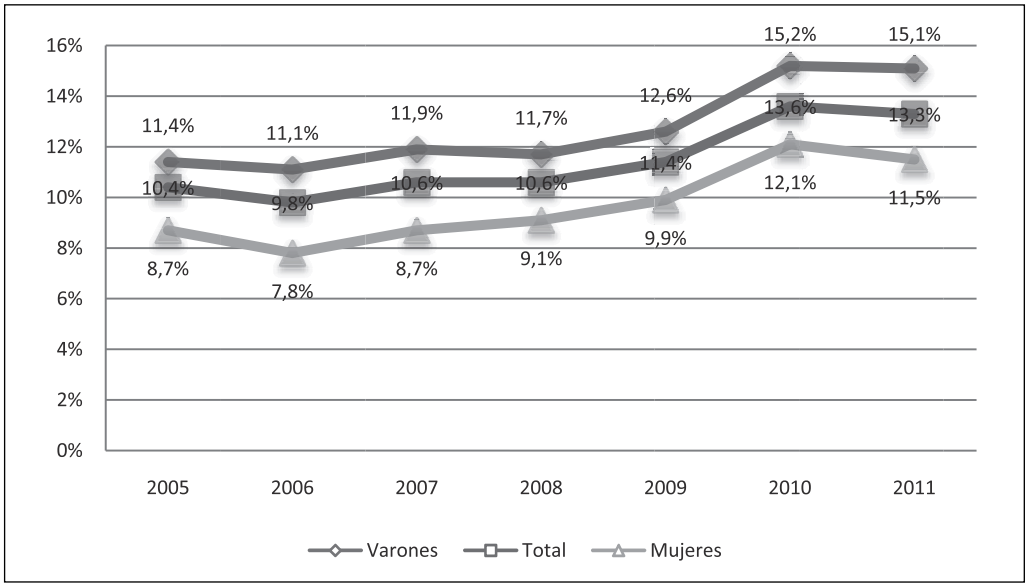


Fuente: elaboración propia a partir de resultados detallados de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010, INE.

La caracterización según género, indica que la tasa de pobreza ha venido siendo superior entre los varones ocupados, en los últimos años, concretamente del 15,1% entre los hombres, frente al 11,5% de las mujeres, en el año 2011. Se puede afirmar, por tanto que el tener un trabajo remunerado sirve a las mujeres, en mayor medida que a los hombres, como protección ante la po-

breza. Además, la tendencia a registrar más casos de pobreza entre los ocupados varones que entre las mujeres ocupadas, ha aumentado en 2011 con respecto al periodo 2008-2010.

Gráfico 8. Tasa de riesgo de pobreza entre la población ocupada, según sexo y año



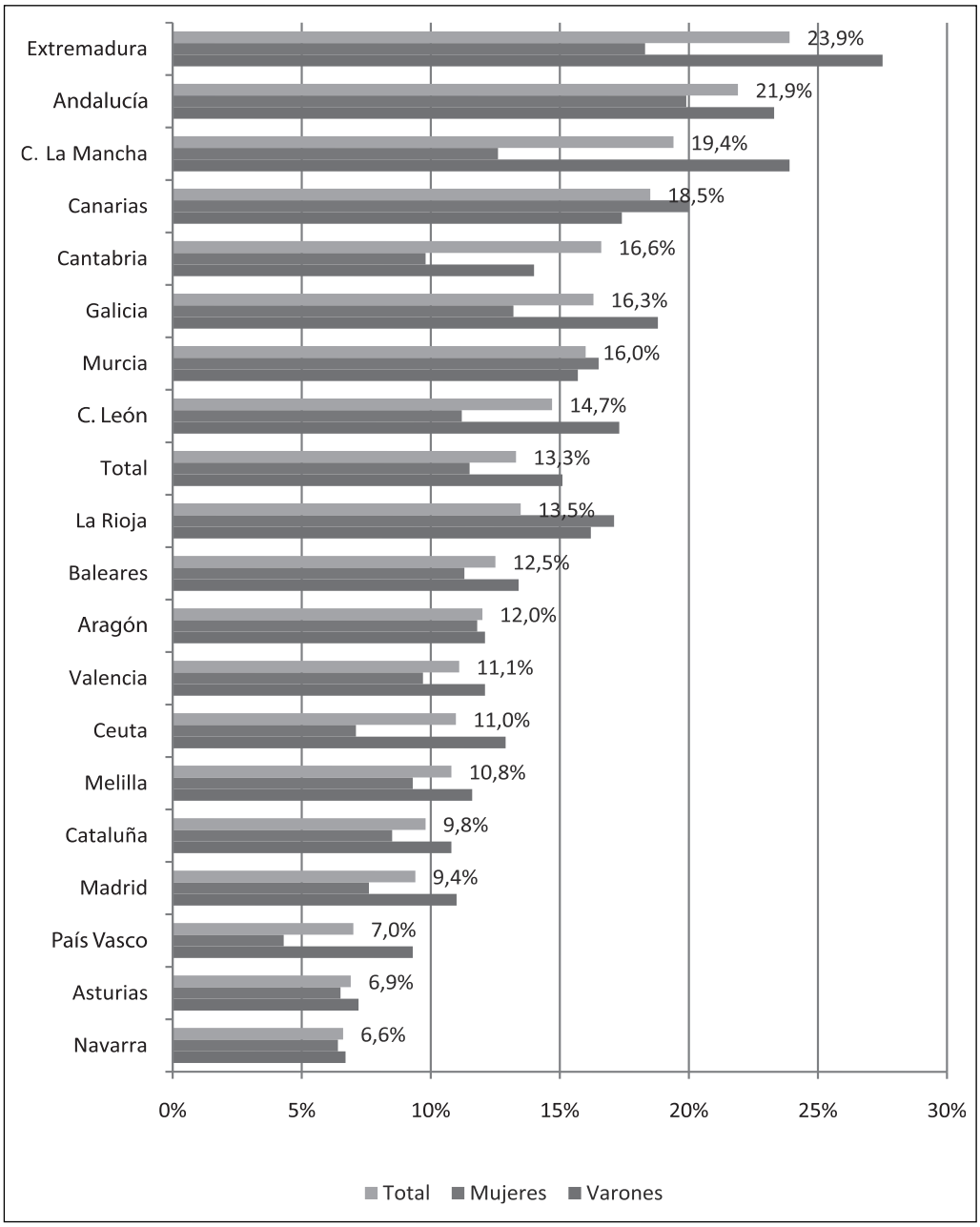
Fuente: elaboración propia a partir de resultados detallados de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010, INE.

Esta tasa se ve ampliamente superada en algunos territorios de la geografía española, es el caso de Extremadura, donde esta situación afecta al 23,9% de los ocupados (27,5% de los varones ocupados), Andalucía con el 21,9% y Castilla-La Mancha con un 19,4%. Esta es una situación que afecta en mayor medida a los varones que a las mujeres, salvo en Canarias, Murcia y La Rioja, donde la pobreza alcanza a más mujeres que hombres.

Al trasladar las cifras de personas a hogares, nos encontramos con una problemática que afecta a 2.250.000 hogares, que viven bajo el umbral de la pobreza, a pesar de que al menos, una persona realiza un trabajo remunerado. El 12,9% de todos los hogares, según los datos de la ECV de 2011, una cifra muy similar a la proporción de hogares que se registrara en la ECV de 2010, lo que demuestra que la problemática sigue sin encontrar signos de contracción significativos.

Entre el 18% y el 19% de los hogares de Extremadura, Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha, concurre esta situación. Mientras que registra proporciones muy reducidas, inferiores al 7% en el País Vasco, Asturias y Navarra;

Gráfico 9. Proporción de personas ocupadas que viven bajo el umbral de la pobreza, según comunidad autónoma. Año 2012(7)

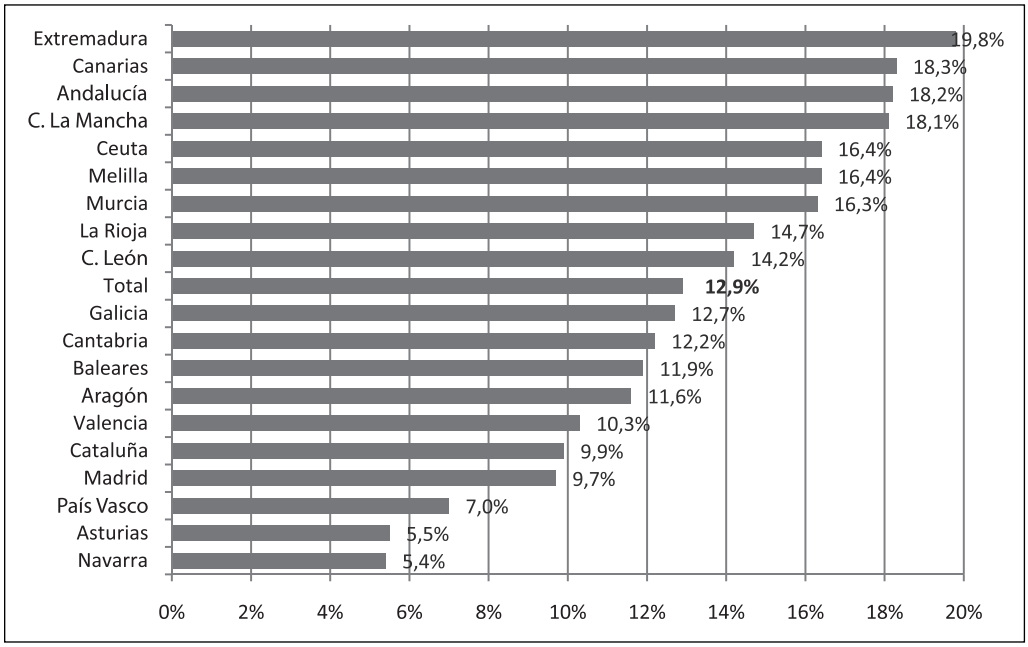


Fuente: elaboración propia a partir de Microdatos de la ECV de 2011, INE.

(7) Los resultados de Ceuta y Melilla deben tomarse con precaución porque pueden estar afectados por grandes errores de muestreo.

territorios donde el trabajo remunerado sirve en mayor medida como factor de protección a sufrir la pobreza.

Gráfico 10. Proporción de hogares que están bajo el umbral de la pobreza y en los que alguno de sus miembros realiza un trabajo remunerado, según comunidad autónoma(8)



Fuente: elaboración propia a partir de Microdatos de la ECV de 2011, INE.

Siguiendo el desarrollo elegido y gracias a la explotación de los Microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2011, se observa a las personas ocupadas bajo el umbral de pobreza desde una serie de condiciones sociodemográficas, que nos ayudan a describir el grupo social analizado.

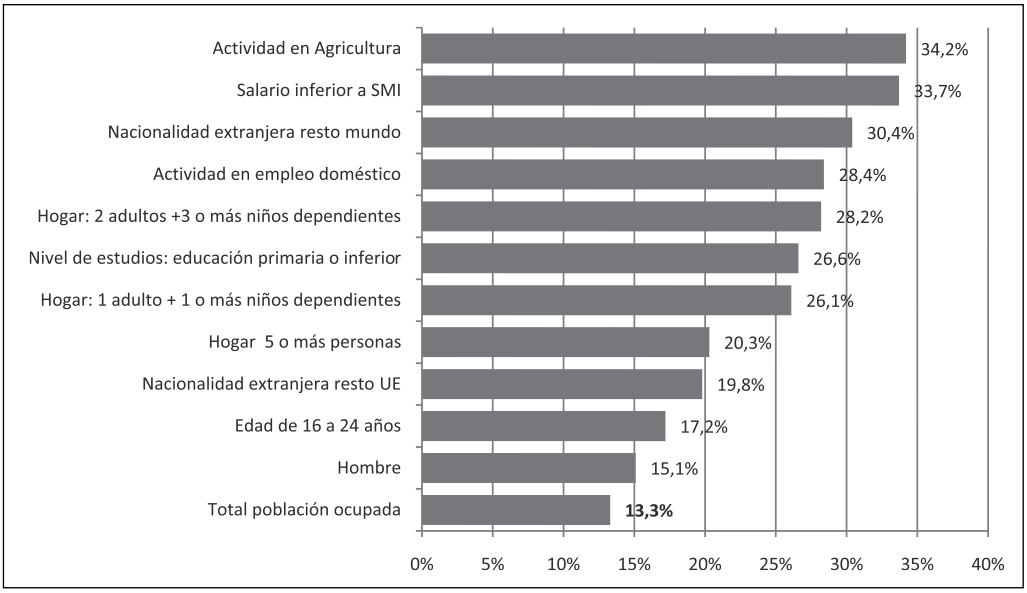
La tasa de trabajadores pobres supera el valor medio de la población ocupada (13,3%), en algunos perfiles y variables sociales. El sexo, la edad y el nivel de estudios permiten una diferenciación básica, en la que los hombres (15,5%), las personas más jóvenes, de 16 a 24 años (17,2%), y los niveles de estudios más bajos, educación primaria o inferior (26,6%), registran una mayor incidencia del riesgo de pobreza.

La dimensión y la estructura de los hogares también reflejan diferencias significativas en la incidencia de la pobreza entre los ocupados, incrementán-

(8) Los resultados de Ceuta y Melilla deben tomarse con precaución porque pueden estar afectados por grandes errores de muestreo.

dose hasta el 20,3% para los ocupados que residen en hogares de 5 y más personas, al 26,1% en los hogares monoparentales con al menos 1 hijo dependiente, y hasta el 28,2% entre la población ocupada de los hogares con 2 adultos y 3 o más hijos dependientes.

Gráfico 11. Tasa de ocupados pobres, según condiciones sociodemográficas



Fuente: elaboración propia a partir de Microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2011, INE.

Las tres características que ejercen mayor presión hacia la pobreza son: la actividad económica en la que trabajan, la nacionalidad y el importe del salario.

Los trabajadores que desarrollan su trabajo en el sector agrícola o como empleados domésticos, alcanzan niveles de riesgo de pobreza del 34,2% y 28,4% respectivamente. Al medir la pobreza como la posición relativa respecto a la renta media de la población, es lógico que aquellas personas que perciben un salario más bajo sean quienes se sitúen bajo el umbral de la pobreza. De hecho, entre aquellos ocupados que ingresan un salario inferior al teórico «salario mínimo interprofesional», la tasa de riesgo de pobreza casi triplica (33,7%) la media de la población ocupada. La incidencia de la pobreza, se reduce al mismo tiempo que aumentan los ingresos; reduciéndose al 2,1% para los que disfrutan de un salario 2 veces superior al SMI.

En cuanto a la nacionalidad, los ocupados extranjeros de la UE registran tasas de pobreza del 19,8%, mientras que los extranjeros de otras zonas del mundo alcanzan el 30,4%. Esta característica, la de la nacionalidad se encuen-

tra directamente correlacionada con salarios más bajos y con hogares más grandes y con más hijos dependientes.

4 UNA NUEVA ESTRUCTURA DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL

Como hemos comprobado en capítulos anteriores, el carecer de empleo no condena a la pobreza, pero el estar ocupado tampoco asegura una vida al margen de la misma. Los efectos protectores de las políticas sociales han servido durante los primeros años de la crisis, como medidas de contención para evitar el adentramiento de los desempleados en el terreno de la pobreza, pero a medida que las prestaciones se van agotando y la probabilidad de encontrar un empleo se reduce, es inevitable que el nivel de ingresos de muchos hogares se vea reducido a cifras inferiores a la línea de pobreza.

Aunque la renta anual neta media acumula cuatro años de descenso y por tanto el umbral de pobreza no deja de descender progresivamente, las tasas de pobreza han seguido incrementándose hasta 2011 y han sufrido un débil retroceso en 2012, fruto de la actualización de las pensiones que ha permitido superar la línea de la pobreza a una proporción considerable de mayores de 65 años (Tasa de pobreza de 65 y más años: 20,8% en 2011 y 16,9% en 2012). Es decir, si consideramos solamente a la población potencialmente activa en edad de trabajar (16-64 años), podremos ver que su tasa pobreza no ha dejado de incrementarse desde 2006 (16,4%) hasta 2012 inclusive (21%)

De un lado, la recuperación del empleo en los próximos años, se presenta como una dinámica que va a discurrir de modo bastante más lento al que se sucedió la destrucción del empleo[9]. Por tanto, la tasa hogares con todos los activos en paro, es probable que tarde en reducirse significativamente y es difícil asegurar, que pueda algún día alcanzar los niveles previos a la coyuntura de la crisis económica.

Por otro lado, la recuperación de las condiciones laborales, entre otras, los niveles salariales, también van a encontrarse con importantes dificultades para retornar a los valores y a las cualidades previas a la coyuntura de la crisis económica[10], lo que va a suponer una mayor probabilidad de que las personas ocupadas puedan sufrir ingresos insuficientes, privación material severa y baja intensidad en el empleo, indicadores de pobreza y/o exclusión social.

A juzgar por la evolución reciente de los indicadores estadísticos y por las

(9) OCDE (2011): Perspectivas OCDE: *España. Políticas para una recuperación sostenible.* Mexico: OCDE.
(10) OIT (2012): Informe mundial sobre salarios 2012/2013. *Los salarios y el crecimiento equitativo.* Ginebra: OIT.

políticas de empleo y de servicios sociales ejecutadas y anunciadas[11], parece bastante probable que la coyuntura generada por la crisis económica, en términos de desempleo, pobreza y desigualdad social, pueda consolidarse, alumbrando una nueva estructura social, en la que pobreza y desigualdad social[12] dejen de ser un efecto temporal de la crisis económica y se conviertan en un efecto permanente de la crisis económica.

Bajo la hipótesis del potencial riesgo de que las situaciones de pobreza y desigualdad actuales no resulten fácilmente mutables, conviene poner el foco de atención en los hogares con todos los activos parados y en la población ocupada pobre, para establecer por dónde deberían dirigirse los esfuerzos encaminados a reducir, o al menos evitar una extensión de las tasas de población afectadas.

Desde la observación de las características sociodemográficas, en las que existía una mayor incidencia del fenómeno analizado, y considerando la prevalencia de un fenómeno en un grupo humano, en términos de probabilidad del riesgo de sufrir dicho fenómeno, podríamos destacar algunas claves que componen un denominador común de riesgo, en el empleo y la pobreza.

La principal conclusión de este artículo está orientada a facilitar la toma de decisiones para la intervención social en los niveles asistenciales. Los tres factores con mayor poder de relacionar estrechamente el empleo con la pobreza y la exclusión social son: los hogares en los que viven un mayor número de personas y especialmente aquellas familias con tres o más hijos dependientes; las personas de nacionalidad no española y especialmente con nacionalidad de la ampliación de la UE15 o del resto del mundo; y las personas de referencia más jóvenes y con menor nivel de estudios.

Estas características personales y familiares registran altos niveles de vulnerabilidad en la nueva estructura social post-crisis y por tanto deberían ser consideradas especialmente, a la hora de afrontar la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Una tarea que, aunque debemos asumir toda la sociedad, debe ser prioridad en la programación de las políticas públicas, de forma que desde las administraciones se procure la atención, la protección y el desarrollo de los derechos que garanticen un proceso de integración laboral y/o social. Un proceso que nos situaría más cerca de conseguir los objetivos de Europa 2020[13], pero también más cerca de las personas.

(11) COMISIÓN EUROPEA (2012): *Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España.* Bruselas: Comisión Europea.

(12) CÁRITAS (2012): *VII Informe del Observatorio de la realidad social. De la coyuntura a la estructura-Los efectos permanentes de la Crisis.* Madrid: Cáritas.

(13) COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e innovador.* Bruselas: Comisión Europea.

5 BIBLIOGRAFÍA

CÁRITAS (2012): *VII Informe del Observatorio de la realidad social. De la coyuntura a la estructura-Los efectos permanentes de la Crisis* [en línea]. http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=4447&Idioma=1&Diocesis=42

CASTEL, R (1990): «Los desafiliados: precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional», *Esprit*, Septiembre de 1990.

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e innovador*. Bruselas: Comisión Europea.

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España*. Bruselas: Comisión Europea.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2013): *1er Informe sobre la desigualdad en España 2013* [en línea]. http://www.bubok.es/libros/222894/1er-Informe-sobre-la-Desigualdad-en-Espana-2013, acceso 14/03/13.

FUNDACIÓN FOESSA (2013): *Análisis y perspectivas-Desigualdad y derechos sociales* [en línea]. http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=4556&Idioma=1&Diocesis=42, acceso 20/03/2013

OCDE (2011): *Perspectivas OCDE: España. Políticas para una recuperación sostenible*. Mexico: OCDE.

OIT (2012): *Informe mundial sobre salarios 2012/2013. Los salarios y el crecimiento equitativo*. Ginebra: OIT.

TOHARIA, L. et al. (2007): *Empleo e inclusión social,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Los servicios sociales en la tormenta

Manuel Aguilar Hendrickson
Universitat de Barcelona
manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu

Fecha de recepción: 25/03/13
Fecha de aceptación: 26/04/13

Sumario

1. Introducción. **2.** Servicios sociales, ¿para qué?.
3. Derechos, discrecionalidad, graciabilidad.
4. Gobierno, desgobierno y organización territorial. **5.** Conclusiones y algunas propuestas.
6. Bibliografía.

RESUMEN

Los servicios sociales están sufriendo el impacto de la crisis tanto en forma de un incremento de la demanda como de una reducción de los recursos disponibles. Sin embargo, la relativa tranquilidad de los años de expansión económica ocultaban algunos problemas estructurales del modelo de servicios sociales modernos configurado en España desde la Transición, y que aparecen en toda su crudeza ahora. El artículo analiza tres aspectos problemáticos de este modelo, a saber, la insuficiente definición del objeto de los servicios sociales, el carácter discrecional de muchas de sus acciones y su complicada estructuración territorial. Finalmente se proponen algunas líneas de reforma para una posible redefinición.

Palabras clave:

Servicios sociales, descentralización, crisis.

ABSTRACT

Social services in Spain are under a great stress due to the increase in social assistance claimants and financial restrictions. Nevertheless, the apparent calm in this field during the period of economic expansion seemed to hide some structural problems of the model of modern social services set since the transition to democracy. In this paper we analyse three of these structural problems, namely the ambiguous way in which social services are defined, the discretionary nature of most of its services and its intricate and dysfunctional governance structure. We finally suggest some directions for future reform.

Key words:

Social services, descentralization, crisis.

1 INTRODUCCIÓN

Los servicios sociales en España parecen haber vivido en lo que llevamos de siglo un viaje en montaña rusa parecido al de la economía y el empleo. En el decenio del 2000 buena parte de las comunidades autónomas aprobaron sus segundas o terceras leyes de servicios sociales con la intención declarada de renovar e impulsar el sector e introducir derechos subjetivos. En el mismo periodo se aprobó la que se conoce como ley de Dependencia[1] que aspiraba a extender uno de los componentes de los servicios sociales (el de los llamados cuidados de larga duración) en volumen de servicios y en sectores sociales atendidos. La que Enric Juliana sugiere que se conocerá en el futuro como «década engañosa»[2] parecía estar hinchando las velas de los *servicios sociales modernos*, injerto de la beneficencia pública liberal metabolizada por el franquismo y de innovaciones de los años sesenta y setenta y formulados en la primera hornada de leyes autonómicas de servicios sociales de los años ochenta[3].

Sin embargo, desde 2008 la crisis inmobiliaria y financiera y su cadena de efectos devastadores sobre el empleo y la hacienda pública no sólo han frenado tales avances sino además han sepultado a los servicios sociales bajo una avalancha de demandas de ayuda para la subsistencia a las que en muchas ocasiones sólo pueden responder enviando a los damnificados a Cáritas o a los bancos de alimentos[4]. Si en los años de expansión el anuncio de la LAPAD como creadora del cuarto pilar del Estado de bienestar hizo intuir una cierta desvalorización de los servicios sociales presuntamente existentes, la imagen de los servicios sociales que los medios de comunicación reflejan en los años de la crisis es abiertamente la de una beneficencia local más bien poco eficaz, que responde como puede y deja el espacio principal a la acción particular voluntaria y a las telemaratones contra la pobreza.

Aunque esta descripción es verosímil y probablemente pueda ser compartida por muchos participantes y observadores, en estas páginas

(1) La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, conocida como Ley de Dependencia o LAPAD. En adelante utilizaremos este acrónimo.
(2) JULIANA, E. *Modesta España: paisaje después de la austeridad.* Barcelona: RBA, 2012.
(3) CASADO, D. *Reforma política de los servicios sociales.* Madrid: CCS, 2002.
(4) Véanse los sucesivos informes del observatorio de la Realidad Social de Cáritas Española.

intentaremos analizar algunos elementos que hacen pensar que la crisis de los *servicios sociales modernos* en España viene de más atrás. Si la crisis económica ha agravado sin duda las dificultades de los servicios sociales, a nuestro juicio el periodo de expansión especulativa anterior disimuló –sólo en parte– una crisis más profunda del modelo, que puede explicar buena parte de las dificultades de implantación de la LAPAD desde sus inicios. Una lectura detenida de las leyes de servicios sociales de la última generación permite incluso comprobar cómo los legisladores (y los técnicos que elaboran materialmente las leyes) son conscientes de una serie de problemas graves de los servicios sociales a los que tratan de dar respuesta, no siempre de forma eficaz(5).

Nuestra clave interpretativa es que el modelo de servicios sociales desarrollado desde la Transición ha supuesto una notable modernización del sector en términos de profesionalización y de renovación de lenguajes, así como una expansión de la oferta de servicios, pero lo ha hecho sin resolver algunos de los problemas importantes que arrastraba el régimen de la beneficencia pública. Además, siguiendo una lógica que parece repetirse en nuestro país, el modelo «moderno» se ha presentado como una ruptura radical con un modelo tradicional denostado, pero sobre todo ignorado y olvidado. Este artificio sirve para contraponer la bondad de lo nuevo a la maldad de lo antiguo y supuestamente «superado»(6). Lo hace ocultando el pasado de forma que hace difícil ver los importantes elementos de continuidad, unos probablemente positivos y otros más problemáticos.

En las páginas que siguen analizaremos tres de las dificultades importantes que, a nuestro entender, presenta el modelo moderno de servicios sociales en España. En primer lugar, la que tiene que ver con la definición del objeto de su acción. En segundo lugar, las que se derivan del tipo de relación que establecen entre servicios y ciudadanos. Y en tercer lugar, las que hacen referencia a la asignación de responsabilidades y la organización territorial. Finalmente, y de forma mucho más esquemática, intentaremos apuntar algunas líneas de transformación que podrían explorarse para intentar construir un modelo de servicios sociales a la altura de las demandas y exigencias de nuestra sociedad.

(5) RODRÍGUEZ CABRERO, G. *et al.*, *Servicios sociales y cohesión social*, Madrid: Consejo Económico y Social, 2011. Véanse en especial las páginas 88-100.

(6) En el lenguaje profesional y técnico de los servicios sociales modernos, términos como beneficencia, benéfico, asistencia o asistencialismo se utilizan más que como herramientas descriptivas o analíticas, como palabras descalificadoras y peyorativas.

2 SERVICIOS SOCIALES, ¿PARA QUÉ?

El término servicios sociales como descriptor de un sector de la política social está cargado de ambigüedades. Para empezar, se utiliza casi indistintamente para designar el conjunto de los servicios del campo de las políticas sociales y para hablar de un ámbito mucho más limitado. En este segundo sentido, que es el que utilizamos aquí, los límites de tal ámbito en muchas ocasiones no están claros y se entienden de manera diferente en países, regiones e incluso municipios distintos(7). Además, el argumento también puede presentarse en sentido inverso, y eso que aquí llamamos «servicios sociales» se designa en cada uno de los países de nuestro entorno con términos diferentes, e incluso las designaciones que dentro de nuestro país establecen las diferentes comunidades autónomas y municipios son de una enorme diversidad(8).

Al contrario de lo que algunos parecen creer, pensamos que no existe una única definición posible y correcta, reflejo de una realidad «ontológica». «Servicios sociales» son y serán aquello que las sociedades definan como tales. Sin embargo, tal definición tiene y tendrá una serie de restricciones derivadas de la necesidad de coherencia.

En términos generales se puede decir que los ámbitos de las políticas sociales se pueden delimitar a partir de la *parte de las necesidades* de la población de la que se ocupan (es el caso de términos como sanidad o educación, por ejemplo) o de la *parte de la población* de la que se ocupan (la previsión social, la asistencia social o la beneficencia pública, por ejemplo). En el primer caso, hablar de sanidad nos remite a una parte de las necesidades de las personas, con independencia de si se atiende a toda la población, a la que carece de recursos, a la que ha contribuido o a la que paga por los servicios. En el segundo, hablar de la beneficencia pública (o de asistencia social) nos remite a una parte de la población, la que carece de recursos o al menos la que está por debajo de un cierto nivel de recursos, y no nos dice demasiado acerca de qué tipo de necesidades cubre (de alimentación, de educación, de atención sanitaria, etc.).

En la España del siglo XIX, uno de los mecanismos fundamentales de política social fue la *beneficencia pública*, dirigida a la atención en muy diversos

(7) Por ejemplo, mientras que casi nadie dudaría de que una residencia o un centro de día de personas mayores dependientes forma parte de los «servicios sociales», un rápido recorrido por los países desarrollados nos muestra que no existe unanimidad a la hora de considerar una guardería infantil, una residencia de mayores válidos, un programa de incorporación laboral de personas con discapacidad o una renta mínima como parte (o no) de los servicios sociales.

(8) Junto con servicios sociales, término más frecuente en las primeras leyes, se pueden encontrar otros muchos como bienestar social, asistencia social, acción social, asuntos sociales, intervención social e integración social entre otros.

ámbitos de necesidad de la población pobre incapaz de trabajar. Su sucesora en el protagonismo de la política social (no en su campo de acción) fue la *previsión social*, entendida como el mecanismo de ofrecer a la población trabajadora una protección ganada con la contribución. Los esfuerzos por modernizar y desarrollar estos dos mecanismos dieron origen en el segundo caso a la *seguridad social* (entendida en sentido contributivo) piedra angular de nuestro Estado de bienestar hasta hoy; en el primero, a un proyecto nunca plenamente desarrollado de *asistencia social*(9).

Los servicios sociales modernos en España nacen con una fuerte ambigüedad en su definición. Por una parte, se articulan institucionalmente en ejercicio de una competencia autonómica en materia de asistencia social, que remitía a la protección en diversos ámbitos de la población con bajos ingresos. De hecho, el grueso de los servicios que configuran en su fase inicial los servicios sociales «modernos» en comunidades y municipios proceden de la beneficencia pública. Por otra, su discurso ideológico y técnico trata de definirlos como servicios universales, cosa contradictoria con la anterior y que obliga a establecer un objeto basado en una parte de las necesidades.

Esta definición no aparece resuelta de forma satisfactoria en las leyes de servicios sociales, al menos en las de los primeros dos decenios de desarrollo. Por una parte se hacen proclamaciones de universalidad que en la mayor parte de los casos nunca se han traducido en una oferta universal de servicios. En segundo lugar, con frecuencia se enuncian definiciones del objeto extremadamente amplias, que se refieren al bienestar o la calidad de vida de la población, que no permiten saber de qué parte de ese bienestar se ocupan. En tercer lugar, suelen enunciarse una serie de grupos de población (mayores, menores, personas con discapacidad, marginados, entre otros) que, aunque no se haga una referencia explícita a la pobreza, coinciden en la mayor parte de los casos con los que eran objeto de atención de la beneficencia pública.

Esta forma de abordar la cuestión deja abierta la duda acerca de si el objeto de los servicios sociales es «hacerse cargo» de esa parte de la población en diferentes ámbitos (como hacía, o aspiraba a hacer la beneficencia pública), o responder a una parte precisa de las necesidades de la población. El hecho de que una parte significativa de las prestaciones económicas de subsistencia de tipo asistencial (pensiones asistenciales y no contributivas, rentas mínimas) se gestionen en el ámbito de los servicios sociales en ejercicio de la misma competencia en materia de asistencia social refuerza la interpretación de que se

(9) Véase un análisis más detallado en Manuel Aguilar Hendrickson, «Los servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente» en MORENO FERNÁNDEZ, L. (ed.) *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI, 2009.

hacen cargo de una población al menos en parte excluida de la protección social general.

No se trata de una cuestión académica o de un deseo cartesiano de ordenar formalmente la acción social. Esta situación tiene efectos importantes en la visibilidad pública y política de los servicios sociales, en la idea que de ellos se hacen los ciudadanos, en el papel que esperan de ellos las demás instituciones de la política social y los propios ciudadanos. Podemos señalar algunos ejemplos de las cuestiones prácticas que se derivan de esta ambigüedad.

Las rentas mínimas de la mayor parte de las comunidades se han entendido como *una prestación más* de los servicios sociales(10). Esta forma de concebirlas tiene consecuencias problemáticas importantes. En primer lugar, las rentas mínimas forman parte del ámbito de la garantía de rentas, junto a las pensiones y prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas, las prestaciones por hijo a cargo, y el propio salario mínimo interprofesional. Es con ese conjunto de programas con el que tienen que ser coherentes (en cuantías, requisitos de acceso, incompatibilidades y complementariedades) para funcionar correctamente. En segundo lugar, su ubicación en los servicios sociales ha contribuido a distorsionar el acceso, favoreciendo en bastantes comunidades su tratamiento no como un derecho sino como una prestación entre discrecional y selectiva(11). El resultado no sólo es cuestionable *políticamente* (¿ha decidido nuestra sociedad tratar a sus miembros sin recursos no como ciudadanos con derechos sino como menores a proteger en función de su comportamiento?), sino también desde el punto de vista de la eficacia y la equidad en el uso de los recursos públicos.

Otra cuestión que se deriva de la falta de definición consistente del objeto propio de los servicios sociales puede encontrarse en la financiación de las residencias asistidas de mayores. Muchas de tales residencias incorporan servicios de tipo sanitario. ¿Cómo se financian? ¿A cargo del sistema nacional de salud o a cargo de los presupuestos de servicios sociales y de los usuarios? La confusión acerca de qué departamento de la administración debe pagar no

(10) La principal excepción es la del País Vasco, donde el carácter de derecho subjetivo de la RGI, su definición como parte del sistema vasco de garantía de rentas (no de servicios sociales) y su progresiva gestión desde los servicios de empleo la alejan del modelo dominante.

(11) Las limitaciones al carácter de derecho ya fueron analizadas en AGUILAR HENDRICKSON, M., GAVIRIA LABARTA, M. y LAPARRA NAVARRO, M., *La caña y el pez: el salario social en las comunidades autónomas 1989-1994* Madrid: Fundación FOESSA, 1995. Joan Cortinas ha analizado en profundidad los mecanismos de selección de los perceptores en CORTINAS MUÑOZ, J., «Las normas de clase como base del acceso a las nuevas políticas sociales para hacer frente a la precariedad vital», *Papeles del CEIC*, no. 87 (2012). http://www.identidadcolectiva.es/pdf/87.pdf. y CORTINAS MUÑOZ, J., «La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya», *Zerbitzuan*, no. 51 (2012): doi: 10.5569/11347147/51.06.

dejaría de ser un problema organizativo, ya que al final los recursos salen del mismo sitio. Pero hacer pagar a los usuarios (en todo o en parte) tales servicios sanitarios (como sucede en bastantes casos) significa hacerles pagar dos veces por el mismo servicio. Una financiación coherente requiere diferenciar la naturaleza de los diferentes servicios prestados por un mismo establecimiento. El sistema francés de financiación de los establecimientos para personas mayores dependientes distingue los servicios sanitarios (que se cargan a los sistemas de seguro de salud), los servicios de atención personal por dependencia (financiados con cargo a la protección de la dependencia) y los servicios de alojamiento y manutención (responsabilidad de cada persona, como es lógico, salvo que carezca de recursos y se financie con cargo a la solidaridad o asistencia social).

3 DERECHOS, DISCRECIONALIDAD, GRACIABILIDAD

Los *servicios sociales modernos* contrapusieron, desde sus inicios, el carácter supuestamente graciable de la beneficencia pública al carácter de derecho subjetivo de los servicios sociales. Algunos autores (pocos) rebatieron la caracterización de la beneficencia pública como graciable[12]. En otro artículo hemos analizado la concepción de obligación de atención sin reconocer derechos subjetivos que caracterizó a la beneficencia pública[13]. Lo cierto es que la regulación de los servicios sociales modernos apenas estableció derechos precisos y exigibles por los ciudadanos, al menos hasta las leyes de los años 2000. Hay algunas limitadas excepciones establecidas por la LISMI en 1982. Más aún, tampoco se mantuvo el ambivalente principio de obligación pública de la beneficencia, de forma que una parte muy sustancial de las prestaciones y servicios ofrecidos lo han sido con carácter discrecional.

Este carácter discrecional[14] no sólo supone una limitación para los ciudadanos, que se ven sometidos a decisiones cuyos criterios no siempre conocen y en general no pueden impugnar. Supone también la introducción en los ser-

(12) AZNAR LÓPEZ, M., «En torno a la beneficencia y su régimen jurídico», *Civitas. Revista de Derecho Administrativo*, no. 96 (1996): 555–565.; AZNAR LÓPEZ, M., «Lugares comunes en acción social sobre la pretendida graciabilidad de la beneficencia», *Boletín del CEBS* , no. 23 (1990). y CASADO, D., *Reforma Política de los Servicios Sociales*.

(13) AGUILAR HENDRICKSON, M., «La huella de la beneficencia pública en los servicios sociales modernos en España», *Zerbitzuan*, no. 48 (2010): 9–16.

http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/La+huella+de+la+beneficencia.pdf. VALLEJO POUSADA, R. ya había llamado la atención sobre esta concepción en VALLEJO POUSADA, R., «La ciudadanía social». En PÉREZ LEDESMA, M. (ed.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007., y JOSÉ VIDA SORIA la había abordado durante los debates sobre la plasmación efectiva del derecho a la asistencia social en los años sesenta (José Vida Soria, «Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española», *Revista de Trabajo*, no. 21 (1968): 51-73.).

(14) Como ilustración de cómo funciona esa discrecionalidad, véanse los trabajos de Joan Cortinas antes citados.

vicios sociales públicos de un grado de variabilidad de su acción dependiendo no ya del marco legal de cada comunidad (objeto de la conocida crítica de los «17 modelos») sino entre municipios, centros, programas y profesionales, y con frecuencia entre éstos en diferentes momentos. Además de dañar una expectativa legítima de los ciudadanos de igualdad de trato, contribuye al desorden del sector.

La discrecionalidad ha supuesto, además, un desincentivo a la eficiencia en el uso de los recursos. Es la combinación de recursos limitados y obligaciones precisas la que obliga a buscar las formas más eficientes de obtener los resultados exigidos. Si un responsable de un programa de gasto puede decidir a discreción cuándo concede y cuándo deniega un servicio o prestación, cuadrar las cuentas resulta demasiado *fácil*.

Las leyes de servicios sociales de los años 2000 por un lado, y la LAPAD por otro, han introducido algunos elementos de derecho subjetivo preciso en los servicios sociales. Las primeras leyes de servicios sociales enunciaban un derecho de manera muy genérica y breve, pero en las nuevas leyes su presencia es más amplia, abarcando varios artículos de cierta longitud. La mayoría incorporan dos elementos: el establecimiento de determinados derechos y deberes de los usuarios, y el reconocimiento del derecho subjetivo a las prestaciones consideradas como *garantizadas*. Todas las leyes posteriores a 2006 recogen ambos elementos y los amplían y precisan. Las razones de este desarrollo pueden ser diversas, pero parece probable que la necesidad de poner orden y formalizar el conjunto de prestaciones y los criterios de acceso a las mismas haya tenido un peso tan importante o mayor que cualquier impulso garantista.

La forma en la que se establecen los derechos muestran las tensiones subyacentes. Por un lado, la necesidad de formalización de las condiciones de acceso para reducir la imprevisibilidad de un ámbito complejo y con muchos elementos discrecionales; por otro, la cautela ante el riesgo de garantizar prestaciones que puedan resultar difíciles de financiar; y en tercer lugar, las crecientes dificultades de relacionarse desde una posición de discrecionalidad tutelar con las poblaciones demandantes de atención social.

La fórmula general de reconocimiento de derechos es la siguiente:

a) Fijación de quiénes son titulares del derecho de acceso a los servicios sociales, para lo cual la fórmula más extendida es la de los ciudadanos de países de la Unión Europea empadronados en la comunidad respectiva, con algunas restricciones para otras personas.

b) En varias de las leyes se establece a continuación un listado de situaciones consideradas como de especial atención, probablemente para acotar

la población destinataria después de una definición de titularidad de derecho tan amplia.

c) Se establece que existirá un derecho subjetivo exigible a aquellas prestaciones que se declaren como garantizadas. El resto de prestaciones serán accesibles en función de las disponibilidades presupuestarias (en algunas leyes se menciona explícitamente que lo serán en régimen de concurrencia y/o de prelación). La fijación de qué prestaciones tienen carácter garantizado y cuáles no se remite en la mayoría de los casos a la cartera o catálogo de servicios, aunque algunas comunidades ya establecen en la ley algunas prestaciones que en todo caso serán garantizadas. Esta remisión al catálogo/cartera de servicios supone que la fijación de los derechos se hace por medio de una norma reglamentaria aprobada por el gobierno autónomo (habitualmente en forma de decreto). Ello probablemente refleja una preocupación (muy comprensible) por poder controlar con facilidad riesgos de desbordamiento, pero al mismo tiempo reabre una importante ambigüedad en cuanto al carácter de derecho de las prestaciones. Algunas de las carteras aprobadas presentan un número sorprendentemente alto de prestaciones garantizadas junto a una definición muy imprecisa de la población con derecho, lo que reabre la posibilidad de una definición discrecional en la práctica, así como a la idea de que lo garantizado es la existencia del servicio, y no el acceso de la población con derecho al mismo.

d) El establecimiento de una larga lista de derechos y obligaciones que podríamos denominar de procedimiento. Se trata de derechos de los usuarios de los servicios en su relación con la institución prestadora que se refieren al acceso a la información, a la asignación de un profesional de referencia, y en algunos casos, reiteran derechos de carácter general. Se establecen derechos específicos para las personas usuarias de servicios residenciales y diurnos.

La otra vía por la que ha entrado en los servicios sociales el reconocimiento de derechos subjetivos es la LAPAD. No la analizaremos en detalle, porque ha sido objeto de una literatura más que abundante. Se trata, probablemente, de la regulación de derechos más sólida en materia de servicios sociales hasta la fecha. La LAPAD establece con bastante claridad la población con derecho a ser atendida, el tipo de servicios a ofrecer y establece un mecanismo, bastante complicado, para fijar el volumen de recursos disponible.

Las dificultades de implantación del sistema de servicios previsto por la LAPAD han sido muchas y de muy diverso tipo. Hay publicados diversos trabajos de evaluación que señalan un gran abanico de problemas y apuntan

soluciones. El modelo previsto de servicios ha quedado fuertemente distorsionado por una aplicación que ha convertido la modalidad excepcional de pagar a un familiar por los cuidados en la fórmula más extendida de atención. La crisis económica ha limitado los recursos disponibles y ello, unido a los problemas mencionados, han creado una sensación de relativo *fracaso* de la ley.

Sin embargo, no se ha prestado suficiente atención al problema de si el modelo de los servicios sociales modernos estaba en condiciones de asumir el mandato que se derivaba de la LAPAD. Es significativo el extraño juego de ambigüedades sobre si era una ley reguladora de los servicios sociales o no. La primera ley que fija unas obligaciones mínimas a los servicios sociales autonómicos osciló en su discusión parlamentaria entre ignorarlos y incorporarlos en lugar no demasiado visible, creando un sistema (el SAAD) que no se define con claridad como una parte de los sistemas de servicios sociales declarados en las leyes del sector. Las consideraciones de oportunismo político que pueden estar detrás de este tratamiento (no interferir visiblemente con la competencia autonómica, protagonismo publicitario del «cuarto pilar») son sintomáticas de los problemas de desgobierno del sector sobre los que volveremos más adelante.

El mandato de la LAPAD puso a prueba a los servicios sociales e hizo salir a la superficie muchos de sus problemas e insuficiencias. Encargó a un sistema acostumbrado a la discrecionalidad la gestión de un derecho subjetivo exigible. Al hacerlo, puso en evidencia (aunque haya salido poco a la luz pública) una serie de disfunciones y una falta de prioridades claras y compartidas en los servicios sociales. Por ejemplo, mostró cómo la población previamente atendida por los servicios de atención a domicilio (el servicio que debía, con razón, ser la estrella del SAAD) en buena parte no era dependiente, con lo que la cobertura deseable no podía hacerse contando con los servicios existentes. Una parte significativa de las personas atendidas por los servicios de atención a domicilio eran (y son) personas mayores solas o con dificultades muy limitadas. No es que tales personas no debieran beneficiarse de ese tipo de atención. Lo sorprendente es que tales personas fueran atendidas mientras el grueso de las personas dependientes no lo eran. Los servicios sociales ofrecían atención a una parte de los casos leves… mientras desatendían la mayoría de los casos graves. También ha hecho emerger un fuerte desajuste entre equipamientos disponibles y demanda real. Las noticias dispersas (a falta de estadísticas oficiales fiables) en los medios de comunicación sobre decenas de miles de plazas de residencia vacías, o la realidad poco divulgada de decenas de centros de día infrautilizados muestra una peculiar combinación de escasez y exceso de recursos en unos servicios sociales que, hasta entonces, podían

funcionar sin la fijación de prioridades claras y la preocupación por no despilfarrar que *aflige* a quien tiene obligaciones claras.

4 GOBIERNO, DESGOBIERNO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La organización territorial del Estado en España presenta una serie de problemas de fondo que no acaban de ser resueltos. El diseño fundamental del Estado moderno se establece en España en el segundo tercio del siglo XIX, de acuerdo con un modelo centralizado y unitario, en buena medida de inspiración francesa. Así, un único gobierno y parlamento rigen el país, que se organiza en una cincuentena de provincias y varios miles de municipios. Este modelo unitario se reveló ya desde el mismo siglo XIX incapaz de articular satisfactoriamente todos los territorios del Estado, lo que llevó a intentar un modelo de Estado unitario con excepciones autónomas (los territorios forales, posteriormente Cataluña). Tales intentos fueron abortados por la Guerra civil.

La Transición trató de resolver la cuestión reeditando este modelo pero abriendo la puerta a la extensión de las «excepciones» a la totalidad de los territorios, cosa que acabó sucediendo. Así, se configura un Estado en el que se superpone una estructura federal no declarada a una estructura unitaria. La superposición de estructuras que responden a dos lógicas diferentes se complica por el carácter no explícito, casi vergonzante, del federalismo de facto, que hace que no existan mecanismos de cooperación horizontal eficaces, y por el hecho de que esos «dos Estados en uno» pugnan por imponerse el uno al otro.

Este Estado híbrido arrastra desde sus orígenes unitarios otro problema fundamental, que es la tendencia a separar competencias y recursos para ejercerlas[15]. Las administraciones de niveles medios e inferiores desde el punto de vista territorial (comunidades autónomas, provincias, comarcas y municipios) asumen con frecuencia competencias, bien porque se les atribuyen legalmente, bien porque la demandas de la población les llevan a hacerlo, para las que carecen de un sistema de ingresos adecuado. La forma de obtener dichos ingresos es recurrir a las administraciones de niveles superiores. De este modo se construye una complicadísima red de clientelismo interadministrativo (en ocasiones regulado, en ocasiones discrecional), cuya principal consecuencia negativa es que permite e incluso fomenta la irresponsabilidad en el gasto. Hay abundantes ejemplos de equipamientos de muy diverso tipo (también en

(15) Sobre los orígenes de este modelo y la fallida creación de una ciudadanía fiscal por el Estado liberal español, véase PAN MONTOJO, J., «Ciudadanos y contribuyentes», en PÉREZ LEDESMA, M. (ed.) *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

los servicios sociales) cuya escasa rentabilidad social no es un problema para quien lo puso en marcha, porque fue otro el que lo pagó. Ni que decir tiene que ese «otro» (esos «otros» en muchos casos) ha obtenido un rédito importante de su papel de patrocinador, y además no tiene que dar cuenta de los resultados, porque finalmente es el patrocinado el que carga con la obra realizada.

En el campo de las políticas sociales, la educación y la sanidad han ido corrigiendo los efectos de este modelo al concentrar en uno o dos niveles de la administración, el central y el autonómico. Los servicios sociales, por el contrario, han mantenido algunos elementos clave del modelo de la beneficencia pública, ampliado por el modelo «autonómico». La beneficencia pública repartió los papeles entre los tres niveles administrativos del siglo XIX (central, provincial y municipal). El grueso de los servicios quedaba en manos del nivel provincial. El nivel central se reservaba algunos servicios de alta especialización y la tutela de la beneficencia particular. A los municipios se les encargaba la beneficencia domiciliaria (atención médica y social a domicilio) y la tarea de «conducir a los establecimientos generales o provinciales a los pobres de sus respectivas pertenencias», es decir, hacer de *puerta de entrada* del sistema.

Este modelo parecía claro sobre el papel, pero su plasmación práctica presentó numerosos problemas. Algunos de los establecimientos altamente especializados, como los manicomios, aparecen tanto en el nivel general como en el provincial, sin que ello responda a ningún criterio claro. Los ayuntamientos grandes tomaron en muchos casos la iniciativa de desarrollar servicios necesarios que en principio habrían correspondido al nivel provincial, de modo que se abrió camino una especie de división de responsabilidades entre los ayuntamientos de las capitales (que se ocupaban de buena parte de la atención en su municipio) y las diputaciones, que parecían serlo del «resto de la provincia».

La transformación producida por la Transición tampoco sirvió para poner orden y asignar responsabilidades claras en este campo[16]. De hecho, la estruc-

(16) Sí lo hizo en el campo de la sanidad, donde la ley general de Sanidad de 1986 trató, y en buena medida consiguió, simplificar el ámbito concentrando las responsabilidades en las comunidades autónomas. Hay partes de la exposición de motivos de la ley que deberían ser referencia obligada en cualquier discusión sobre la organización territorial de los servicios sociales: «Ante la imposibilidad o la falta de convicción en la necesidad de organizar un sistema sanitario que integrase tantas estructuras dispersas, se ha asentado la idea de que, manteniendo separadas las diversas estructuras sanitarias públicas, la coordinación podría ser la respuesta a las necesidades de racionalización del sistema. El ensayo es ya viejo. [Se intenta resolver] (…) mediante la creación de un extensísimo número de Comisiones Interministeriales, que fluyen como un verdadero aluvión, planteando al final el problema de coordinar a los órganos coordinadores. (…) En efecto, si las Comunidades Autónomas sólo recibieran algunos servicios sanitarios concretos, y no bloques orgánicos completos, las transferencias de servicios pararían en la incorporación de una nueva Administración pública al ya complejo entramado de entes públicos con responsabilidades sobre el sector.»

tura se ha hecho algo más compleja. El ámbito de los servicios sociales está gobernado por una miríada de autoridades con potestad política, es decir, que pueden decidir no sobre aspectos técnicos o de aplicación, sino sobre si se desarrollan o no programas y servicios, en qué condiciones y con qué requisitos y precios. El cuadro que sigue lo resume:

Nivel	Número
Central	1
Autonómico	17
Provincial/insular	54
Comarcal y supramunicipal	70 comarcas, 388 mancomunidades
Municipal	399 mayores de 20 mil, obligados
	7.717 menores de 20 mil, no obligados

Este modo de gobierno introduce un grado de diversidad muy superior al razonable. Si tenemos en cuenta el grado de discrecionalidad de muchas prestaciones y servicios, tal diversidad adquiere una gravedad especial. Cualquier intento de desarrollar una política coherente se ve en la necesidad de entrar en un juego de negociaciones políticas de una complejidad muy elevada. Pero además, la fragmentación no es sólo horizontal sino también vertical. El problema no es sólo que puedan llegar a existir varios cientos de «modelos» de servicios sociales diferentes. El problema es, también, que podemos encontrar en muchos lugares servicios idénticos prestados por varias administraciones diferentes en el mismo municipio, y en ocasiones con criterios de acceso o tarifas diferentes.

La forma en que se trató de articular territorialmente este campo en el modelo moderno de servicios sociales fue una reedición matizada del modelo de la beneficencia. Se diferenció entre servicios sociales especializados y servicios generales, comunitarios o de atención primaria, y se atribuyó, en general, la responsabilidad de los primeros al nivel autonómico (y provincial, en algunas comunidades) y el segundo a los municipios. El contenido de los servicios de atención primaria o generales no se aleja demasiado en su contenido (otra cosa pueden ser los métodos empleados) de las funciones de «puerta de entrada» y de atención «en el domicilio» es decir, no residencial, fijado para la beneficencia municipal en el reglamento de 1852.

Esta división «técnica» presenta algunas incoherencias internas. Divide la atención a un mismo tipo de necesidad y persona entre los dos tipos. Por ejemplo, una persona dependiente puede ser atendida por medio de la atención domiciliaria (servicio «primario» o «general»), por un centro de día o por una residencia (servicios «especializados»), o por medio de una combinación de varios

de ellos. La decisión sobre cuál (o cuáles) utilizar en un caso debería orientarse en función de diversos criterios, entre ellos las características y preferencias de la persona atendida, la disponibilidad de los servicios y también los costes (para el usuario y para la colectividad). Sin embargo, la fractura añade un criterio espurio: según qué servicio se elija, el pagador inmediato (el final es siempre el contribuyente) varía y los inconvenientes de gestión cargan sobre una u otra administración. Algo parecido sucede en los casos en los que la atención a menores desamparados es de responsabilidad de la administración autonómica y la de los menores «en riesgo» es municipal. Además, dificulta el traspaso de los saberes técnicos y la experiencia entre servicios del mismo campo.

5 CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS

En las páginas anteriores hemos intentado analizar tres focos de problemas del modelo de servicios sociales modernos en España, focos que hunden sus raíces en un siglo y medio de construcción de la política social pública en el campo de la atención social. No son los únicos problemas con los que se enfrenta, y al menos uno de ellos, el del gobierno territorial, es mucho más amplio. También es cierto que en los servicios sociales se han hecho esfuerzos de mejora de la organización, de la gestión y de la respuesta a las demandas ciudadanas en muchos campos. Los problemas aquí analizados se han convertido, sin embargo en un freno para tales intentos de mejora y explican una paradójica situación de escasez de «recursos» compatible con excesos de los mismos. En este último apartado intentaremos esbozar algunas propuestas acerca de por dónde avanzar en un proceso de reforma de los servicios sociales.

Por lo que se refiere a la delimitación del objeto de los servicios sociales, pensamos que es necesaria una definición clara en términos de la parte de las necesidades de la población de las que se ocupa, abandonando la lógica de «ocuparse» de determinados grupos. Esto supone, en primer lugar, separar claramente la garantía de ingresos de la acción de los servicios sociales.

Garantía de rentas y servicios sociales

Los mecanismos de garantía de ingresos necesarios para proteger a la población sin ingresos o con ingresos muy bajos necesitan de una reorganización apuntada ya en numerosos estudios[17] y prevista incluso por ley[18]. Esta parte de nuestra garantía de ingresos combina una complejidad notable (prestacio-

(17) Entre otros, LAPARRA NAVARRO, M. y AYALA CAÑÓN, L. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social.* FOESSA-Cáritas, Madrid, 2009.
(18) Véase la disposición adicional vigésima primera de la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización de la Seguridad Social.

nes para inactivos y potencialmente activos, para parcialmente protegidos por mecanismos contributivos y para el resto, umbrales de ingresos y requisitos muy dispares) con huecos de desprotección importantes, que la crisis ha hecho más visibles y más amplios.

Aunque desarrollar un modelo reformado de protección no contributiva contra la insuficiencia de ingresos excede con mucho el objeto de este artículo, podemos señalar algunas orientaciones que nos parecen importantes:

a) En primer lugar, la sociedad en su conjunto debería asumir la responsabilidad de asegurar un mínimo de recursos básicos a todos sus miembros, en la línea de recomendaciones de las propias instituciones europeas. Dentro de ese mínimo asegurado de recursos una parte, en una sociedad de mercado, tendrá que tener la forma de ingresos monetarios, mientras que otra parte puede tener forma de prestación en servicios (vivienda, atención sanitaria, etc.). Cuanto mayor sea la parte asegurada en forma de servicios menor podrá ser la que se garantice en dinero, pero ésta siempre será necesaria.

b) Asegurarlo significa establecerlo como un derecho subjetivo exigible por todas las personas que cumplan una serie de requisitos, que deberían ser sencillos, objetivos y claros. Pueden (o no) establecerse condiciones, como sucede con las prestaciones por desempleo, pero debería evitarse cualquier elemento de discrecionalidad. A la objeción habitual del coste de asegurar un derecho habría que responder que lo que determina el coste no es la naturaleza de derecho, sino el importe asegurado. Es preferible asegurar aquella cantidad que la sociedad pueda pagar, que ofrecer más a quien tiene la «suerte» de que le toque ser protegido, mientras otros quedan desprotegidos.

c) El sistema debería ser tan sencillo como fuera posible, entendiendo que cumple funciones de sustituir y complementar ingresos (insuficientes) del trabajo y de la protección contributiva. En todo caso el sistema debería asegurar la coherencia entre sus diversos componentes, no dejando huecos desprotegidos y utilizando definiciones (edades, unidad familiar y otras) y umbrales iguales o al menos coherentes.

d) En un contexto más que previsible de desempleo elevado y de crecimiento de una franja de salarios bajos a medio plazo, el sistema deberá configurarse de manera que incentive (o al menos no penalice) el empleo y la iniciativa y al mismo tiempo asegure un nivel de vida adecuado que el empleo no estará en condiciones de ofrecer.

Hay varias opciones para configurar un modelo que responda a estos criterios. Sin entrar en detalles, nos parece importante señalar que la perspectiva de una garantía de ingresos universal, es decir, individual y no condicionada al nivel de renta, empieza a tener bastante sentido. El concepto de la renta básica o salario ciudadano, en el marco de una reorganización más general de la garantía de ingresos, puede dejar de parecer una idea utópica para articularse en forma de un programa de reformas. No sólo simplifica radicalmente la gestión, sino que establece uno de los incentivos más claros al empleo y al emprendimiento. Además, una prestación universal de ciudadanía, si se extendiera al conjunto de la Unión Europea, permitiría una primera articulación fuerte de la ciudadanía social europea. Sería más sencillo que Europa en su conjunto garantizase al menos un primer tramo de una prestación de ese tipo como mecanismo de redistribución y estabilizador automático en la Europa de las crisis asimétricas. Ello no impediría que cada Estado completase esa cuantía hasta ajustarla a las características de su país, ni que cada Estado mantuviese sus sistemas contributivos propios.

Pero mientras una opción universalista no sea posible, es posible abordar una reforma que integre, amplíe y simplifique sustancialmente nuestro sistema de garantía no contributiva de ingresos.

El objeto de los servicios sociales

Si queda claro que «dar de comer al hambriento» no es tarea de los servicios sociales, sino del sistema de garantía de rentas, ¿cuál es la función propia de los servicios sociales? ¿Cómo definimos su ámbito, la *parte de las necesidades* de que se ocupa? Nuestra propuesta, algunos de cuyos aspectos hemos desarrollado en otro trabajo[19], señalaría tres funciones centrales:

1. Ofrecer cuidados personales a las personas que no puedan desarrollar sin la ayuda de terceros las actividades de la vida diaria. Es lo que llamamos habitualmente «atención a la dependencia» o «cuidados de larga duración». No es todo lo que necesitan las personas dependientes, que también necesitan atención sanitaria y de otro tipo.

2. La protección, y la sustitución de la tutela cuando proceda, de las personas no plenamente capaces, como los menores y las personas adultas incapacitadas por razones de discapacidad o enfermedad.

(19) AGUILAR HENDRICKSON, M., LLOBET ESTANY, M. y PÉREZ ERANSUS, B., «Los servicios sociales frente a la exclusión» en LAPARRA NAVARRO, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (eds.) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, Madrid: FOESSA-Cáritas, 2010.

3. El acompañamiento del desarrollo personal y la integración comunitaria, por recuperar la formulación de la LISMI, de las personas cuyas posibilidades de integración social, educativa, laboral o de otro tipo esté limitada por diversas razones. Entre ellas está la discapacidad, pero también haber tenido problemas de salud física o mental, haber sufrido conflictos personales o familiares graves, como la violencia de género, procesos de exclusión o padecer discriminación por cualquier causa. La tarea de los servicios sociales no es su integración educativa o laboral, sino acompañar el proceso de desarrollo personal, es decir, de (re)hacer su vida, en el que la persona puede necesitar de acceder, en un momento u otro, a dispositivos de integración laboral, educativa, de atención sanitaria o de otro tipo. También lo es su integración comunitaria, es decir, la integración en el espacio de relaciones del barrio o pueblo, en el acceso a actividades de ocio, etc.

En cada uno de éstos ámbitos la actuación puede ser preventiva, paliativa o rehabilitadora, y por tanto dirigirse a toda la población, a la que se encuentra en riesgo de sufrir el problema o a quien ya lo padece. Puede dirigirse a la población con nivel de renta bajo, a toda la población, a quien haya contribuido previamente, a quien decida la entidad promotora o incluso a quien pague por ello. El hecho de que se trate de servicios universales, contributivos, asistenciales, voluntarios o de mercado no cambia su naturaleza de servicios sociales.

Esta identificación de funciones debería permitir, por una parte, delimitar con mucha mayor claridad los límites que separan y conectan a los servicios sociales de otros ámbitos, como la sanidad, la enseñanza, la garantía de rentas o el acceso al empleo. Conocer con precisión hasta dónde llegan las responsabilidades de cada uno es condición necesaria para una cooperación fructífera.

También debería permitir orientar de modo mucho más claro la acción de los propios servicios sociales. Debería permitir articular el conjunto de acciones en cada uno de esos tres ejes, sean acciones residenciales, de día o en el domicilio y la comunidad, sean relativamente inespecíficas o de alta especialización. Debería permitir también un crecimiento en conocimiento y capacidad técnica del conjunto de los servicios, intercambiando y capitalizando conocimiento y experiencia. En la actualidad los avances en el conocimiento sobre los procesos de dependencia, por ejemplo, que suelen generarse en la atención más especializada, con frecuencia no llegan a los servicios de atención primaria más inespecíficos, y lo propio sucede en otros ámbitos.

Finalmente, debería permitir un uso más eficiente de muchos servicios. Piénsese, por ejemplo, en las necesidades de atención de dos personas que no

pueden moverse o alimentarse sin ayuda y que pueden ser atendidas en una residencia. El hecho de que una de ellas sea dependiente como consecuencia de su avanzada edad y la otra como resultado de accidente de circulación, ¿hace necesario siempre atenderlas en centros diferentes? Es posible que sí sea una buena idea si fuera de las horas de comer o de dormir, por ejemplo, una de ellas trabaja y la otra sólo lee o juega, sobre todo en una gran ciudad donde hay un volumen de población que permite organizar varias unidades de atención que pueden «especializarse». Pero en una zona menos poblada, en la que no hay demanda suficiente para una residencia para cada «tipo» de persona dependiente, tiene mucha menos justificación. Ejemplos de residencia para mayores con plazas vacías o plantas sin abrir mientras las personas con discapacidad tienen que irse a la capital donde hay una residencia para «su» tipo de discapacidad existen hoy en nuestro país.

La regulación del acceso

Los mecanismos de acceso a los servicios sociales deben orientarse progresivamente hacia el reconocimiento de derechos. En cada uno de los tres ámbitos que hemos señalado es necesario identificar aquellas situaciones y aquellos tipos de atención fundamentales que deberían regularse como derecho. Ello debe permitir reequilibrar la relación entre instituciones y profesionales por un lado, y personas atendidas, pasando del modelo tutelar o en el mejor de los casos, «administración–administrado» a un modelo de ciudadanos con derechos–servidores públicos. Reconocer derechos, los derechos que tengan sentido y se puedan asegurar, por supuesto, debe contribuir a fijar responsabilidades claras y tareas centrales de los servicios sociales. La competencia en materia de servicios sociales no debe entenderse, como con frecuencia sucede, como la potestad de ofrecer aquellos servicios que parezcan interesantes sino como la responsabilidad de garantizar las atenciones reconocidas como derecho. Ello obliga a perfilar muy bien qué cosas pueden asegurarse como derecho y a qué personas se les puede asegurar. Una cartera de servicios que establezca los que se garantizan puede servir como medio, al menos temporalmente, siempre que no se formule como un catálogo de tipos de establecimientos. Una cartera razonable de servicios sociales probablemente no tenga más de una docena de «servicios» o «atenciones» a garantizar, con independencia de las numerosas modalidades organizativas con las que se puedan prestar.

La reorganización territorial

En el terreno de la organización política territorial sería aconsejable ir hacia un modelo como mínimo de «pagador único» y, en lo posible, de responsable único. Al menos para cada uno de los tres grandes ejes de la política de servi-

cios sociales, la responsabilidad económica debería estar en un único nivel de la administración. Dicho nivel debería ser percibido por la ciudadanía como el titular de las responsabilidades claras a las que nos hemos referido antes. Los ciudadanos deben saber que es su comunidad autónoma, o su ayuntamiento, quien tiene la responsabilidad y los medios de asegurar que las personas dependientes (con los requisitos que se establezcan) reciba atención, y de que tiene los medios para hacerlo. Las responsabilidades diluidas entre varios, que a su vez nunca tienen los recursos necesarios, son demasiado fáciles de eludir.

No es fácil presentar una propuesta cerrada de cómo hacerlo, cuando el país tiene abiertas y sin resolver tantas cuestiones de organización territorial. Intentaremos apuntar algunos elementos para abordar la cuestión, aunque algunos aspectos necesiten de mayor análisis y discusión.

1. Las comunidades autónomas han acabado por ser las principales responsables de las políticas sociales (salvo la garantía de rentas) en España. Así es en el campo de la salud, la educación, las políticas activas de empleo y la vivienda. La mayoría de los estatutos le atribuyen la competencia exclusiva en materia de servicios sociales. Así las cosas, pensamos que tiene sentido mantener y reafirmar dicha competencia. Evidentemente, eso pasa por precisarla y por asegurar que los recursos necesarios son recursos propios de la comunidad, no cuantías aportadas por la administración central.

2. El nivel central podría cumplir una función de establecer un marco básico de derechos mínimos. Es la fórmula de la LAPAD. Sin embargo, este tipo de leyes debería, a la vez que delimita una población titular del derecho y un tipo de atención garantizada, abstenerse de entrar en cuestiones organizativas. Cómo organice la atención a que está obligada es asunto de cada comunidad y de sus ciudadanos. Del mismo modo, debería huir de mecanismos complejos para acordar los presupuestos disponibles, y remitir la financiación a los mecanismos ordinarios de financiación autonómica. Si una comunidad malgasta los recursos de que dispone para asegurar un derecho, es de nuevo un problema (grave, desde luego) entre su gobierno y sus ciudadanos. En el terreno de la regulación ya hay bastante camino hecho, aunque sea mejorable. La LAPAD en el campo de la dependencia, y la legislación general sobre menores establecen un marco en esos campos. Faltaría tal vez una regulación de derechos mínimos en el campo de la integración social (aunque existen fragmentos), y la integración en el sistema general de garantía de ingresos de las rentas mínimas (las gestione quien las gestione). Lo que no debería hacer el nivel central es intentar regular

organizativamente los servicios sociales, como aspiró a hacer en los años ochenta.

3. Del nivel autonómico hacia «abajo» el asunto se vuelve más complejo. Hay comunidades autónomas del tamaño de un país europeo medio y otras menores que un distrito de una capital. Su número de municipios y la presencia o no de provincias es muy dispar, sin relación directa con su población.

   La primera idea es que cada comunidad debería encontrar su modelo. No parece que Andalucía, Madrid o la Rioja puedan organizarse del mismo modo. Eso debe ser responsabilidad de cada comunidad, y no tiene sentido que leyes generales, como la de régimen local, puenteen a las comunidades atribuyendo funciones por su cuenta a la administración local.

   En segundo lugar, la red pública de servicios debe tener unas dimensiones que permitan una gestión razonable de los recursos materiales y humanos. Los profesionales deben poder tener una carrera que les permita pasar de unas funciones a otras, y los responsables de la gestión deben poder reasignar recursos humanos en función de necesidades cambiantes. Un modelo demasiado fragmentado en unidades demasiado pequeñas lo dificulta. Ello no impide la ubicación de los servicios sobre el territorio. Los centros de salud y las escuelas están en los pueblos y los barrios, cerca de los ciudadanos, aunque sean de responsabilidad autonómica.

   En tercer lugar si se opta por un modelo de descentralización por debajo del nivel autonómico, es capital que se traspasen lo que la ley de sanidad de 1986 llamaba *bloques orgánicos*; es decir, responsabilidades claras, delimitadas y la disposición de los recursos para hacerles frente. Se debe asignar (o no) la responsabilidad de atender a las personas dependientes, no uno de los tipos de servicios alternativos. Y si se hace, debería hacerse con la misma lógica: la forma en la que un municipio o una comarca o una provincia ejercen la responsabilidad transferida es un asunto entre sus ciudadanos y sus órganos de gobierno.

Son tiempos difíciles en los que los cambios productivos y sociales que se iniciaron tras la crisis del fordismo están obligando a reajustes importantes de las políticas sociales. Las dificultades son más intensas al reducirse la capacidad de gobierno de los estados nacionales que articularon el Estado de bienestar clásico, sin que de momento se articule un sistema de gobierno de la economía y de la sociedad al nivel en el que se producen hoy las desigualda-

des y las *asimetrías*. Y son especialmente intensas en los países como el nuestro en los que nos toca gestionar el lado malo de tales asimetrías con una organización política, no especialmente eficaz y eficiente, que empezó a articular un Estado de bienestar cuando se iniciaba ya una nueva fase.

La crisis de nuestro sistema de gobierno, político y administrativo, afecta especialmente a los servicios sociales no sólo porque se ven obligados a dar respuesta (incluso la que no tienen) a la demanda de una población empobrecida creciente, sino porque en los «treinta gloriosos» del postfranquismo no se fue capaz de articular bien un sistema de servicios sociales. Se han hecho muchas cosas, muchas de ellas buenas junto a otras más discutibles, pero de manera precaria y desarticulada.

Es difícil pronosticar la evolución a medio plazo. Algunas de las medidas de reordenación administrativa, como el anteproyecto de ley de administración local, pueden contribuir a simplificar la maraña administrativa de los servicios sociales, sobre todo por la introducción del principio de concentración de cada competencia en una administración. Pero eso sería sólo una de las numerosas condiciones necesarias para una racionalización del sector. Si no se produce una reordenación en profundidad, es probable que el futuro les depare a los servicios sociales algo que es una prolongación de tendencias que ya están en marcha desde hace años: una expansión de los servicios sociales privados de mercado, accesibles sólo a las clases acomodadas y con esfuerzo a las clases medias; un segundo mercado precario cuando no sumergido de cuidado a domicilio algo más accesible a las clases medias; la carga de la mayor parte del esfuerzo sobre las familias, es decir sobre las mujeres y una oferta limitada y desigual de servicios públicos para una fracción cada vez menor de población de bajos ingresos y sin apoyo familiar. «Salvar» o «defender» una política de servicios sociales públicos pasa, hoy en día, por una transformación en profundidad del sector.

6 BIBLIOGRAFÍAS

AGUILAR HENDRICKSON, M. «La huella de la beneficencia pública en los servicios sociales modernos en España». *Zerbitzuan*, no. 48 (2010): 9–16. http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/La+huella+de+la+beneficencia.pdf (accessed January 2, 2011).

—. «Los servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente» en MORENO FERNÁNDEZ, L. (ed.). *Reformas de las políticas de bienestar en España.* Madrid: Siglo XXI, 2009.

AGUILAR HENDRICKSON, M., GAVIRIA LABARTA, M., y LAPARRA NAVARRO, M. *La caña y el pez: el salario social en las comunidades autónomas 1989-1994.* Madrid: Fundación FOESSA, 1995.

AGUILAR HENDRICKSON, M., LLOBET ESTANY, M., y PÉREZ ERANSUS, B. «Los servicios sociales frente a la exclusión» en LAPARRA NAVARRO, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (eds.). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España.* Madrid: FOESSA-Cáritas, 2010.

AZNAR LÓPEZ, M. «En torno a la beneficencia y su régimen jurídico». *Civitas. Revista de Derecho Administrativo*, no. 96 (1996): 555–565.

—. «Lugares comunes en acción social sobre la pretendida graciabilidad de la beneficencia». *Boletín del CEBS*, no. 23 (1990).

CASADO, D. *Reforma política de los servicios sociales.* Madrid: CCS, 2002.

CORTINAS MUÑOZ, J. «La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya». *Zerbitzuan*, no. 51 (2012): doi:10.5569/11347147/51.06.

—. «Las normas de clase como base del acceso a las nuevas políticas sociales para hacer frente a la precariedad vital». *Papeles del CEIC*, no. 87 (2012). http://www.identidadcolectiva.es/pdf/87.pdf.

JULIANA, E. *Modesta España: paisaje después de la austeridad.* Barcelona: RBA, 2012.

LAPARRA NAVARRO, M., y AYALA CAÑÓN, L. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social* Madrid: FOESSA–Cáritas, 2009.

PAN-MONTOJO, J. «Ciudadanos y contribuyentes», en PÉREZ LEDESMA, M. (ed.) *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

RODRÍGUEZ CABRERO, G., AGUILAR HENDRICKSON, M., ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., CASAS MÍNGUEZ, F., LAPARRA NAVARRO, M., MARBÁN GALLEGO, V., y PÉREZ ERANSUS, B. *Servicios sociales y cohesión social.* Estudios 229. Madrid: Consejo Económico y Social, 2011.

VALLEJO POUSADA, R. «La ciudadanía social», en PÉREZ LEDESMA, M. (ed.). *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

VIDA SORIA, J. «Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española». *Revista de Trabajo*, no. 21 (1968): 51-73.



7

El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis

Guillermo Fernández Maíllo

Equipo de Estudios de Cáritas Española
gfernandez.ssgg@caritas.es

Fecha de recepción: 25/03/2013
Fecha de aceptación: 20/04/2013

Sumario

1. La evolución de las Rentas Mínimas de Inserción 2008-2011.
2. La diferencia de la territorialidad en la intensidad de las Rentas Mínimas de Inserción.
3. Radiografía de una evolución.

RESUMEN

En este artículo se explica cómo el aumento de la inversión en las Rentas Mínimas de Inserción encubre una reducción de la extensión y la intensidad de las mismas en relación al contexto de crisis sistémica en el que nos encontramos. Se realiza un análisis de los datos de las memorias oficiales del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad desde el año 2008 al 2011, que a pesar de ofrecer un aumento constante en sus cifras de atención y recursos económicos, son una fotografía de una realidad social desbordada. Se plantea la necesidad de poner en el debate político la mejora de un no sistema que sólo llega a un tercio de los hogares que lo necesitarían, que carece de la intensidad suficiente en su carácter redistributivo y en el que, las diferencias de las RMI según el lugar de residencia, van en contra de la igualdad entre todos los españoles.

Palabras clave:

Rentas mínimas de inserción, política social, pobreza severa, hogares sin ingresos, sistema de garantía de rentas, requisitos.

ABSTRACT

This article demonstrates how the increased of investment in the minimum insertion incomes masks a reduction in the extent and intensity of the same in relation to the context of a systemic crisis in which we are involved. An analysis of data from official reports of the Ministry of Health, Social Services and Equality from 2008 to 2011 shows a picture of a reality social overwhelmed.

This means the need to put in political debate improvement of a system not only reaches a third of households that need, lacking enough depth in their redistributive and in which the differences of the RMI as place of residence, are against equality among all Spanish.

Key words:

Minimum insertion incomes, social policy, severe poverty, households without toll income, income guarantee system, requirements.

«…el sistema debe garantizar su fortaleza en las situaciones de crisis, que son las que más afectan al bienestar de las ciudadanas y de los ciudadanos.» (Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social del País Vasco).

1 LA EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN 2008-2011

Las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) han supuesto, desde su origen en 1988 en nuestro país, una «última red» (Arriba y Pérez 2007) en el marco para ofrecer una cobertura mínima de ingresos que permita, por un lado, garantizar las condiciones básicas de subsistencia, y por otro, apoyar procesos de integración social. Ambos aspectos son los que han caracterizado las dos tendencias que históricamente las han distinguido. El primero, apoyado en el transcurso de los años, en incremento de su extensión, pero con unas coberturas de baja intensidad; el segundo, por la incorporación de elementos relacionados con las estrategias de activación, potenciadas desde las políticas sociales de la Unión Europea. Esta evolución de las rentas mínimas es sobradamente conocida y descrita por la literatura científica en España. Pero ¿qué está sucediendo durante la crisis con las RMI? ¿Están resistiendo el embate de las consecuencias del hundimiento de los mercados de trabajo? ¿Están permitiendo dar cobertura a las nuevas personas y familias que están cayendo por debajo de los umbrales de pobreza?

Caracterizar las RMI a lo largo de este periodo nos va a ofrecer algunas respuestas a las preguntas que nos planteamos, y nos pondrá en la pista de la intensidad de los cambios que se están comenzando a acometer en aras de su sostenibilidad.

1.1. La pérdida de extensión e intensidad

La primera conclusión que obtenemos después de observar las principales variables cuantitativas de las RMI, es que el incremento constante de los recursos económicos dedicados a las mismas oculta una pérdida de extensión e intensidad a partir del año 2011.

Las cifras de inversión han crecido de forma sostenida, no solo desde el comienzo de la crisis, sino también a lo largo de años anteriores. También se ha producido un aumento constante en los titulares de estas prestaciones. Desde

el comienzo de la crisis también aumentan los miembros dependientes que se benefician de las mismas. En el periodo 2005-2007 sufrieron un descenso debido, entre otros aspectos, al menor tamaño medio de los hogares perceptores. Si sólo atendiéramos a los datos stricto sensu de las RMI apuntados en la tabla 1, la valoración habría de ser que estas prestaciones están «resistiendo» la embestida de la crisis. Sin embargo, varios datos apuntan a que el sistema se está debilitando en relación a su capacidad de cobertura.

Tabla 1. Evolución del gasto, titulares de la prestación y miembros dependientes

AÑO	GASTO en miles de €	Titulares	Titulares + miembros dependientes
2002	250.755 €	82.354	322.319
2003	296.275 €	95.553	377.674
2004	328.489 €	96.899	373.580
2005	364.396 €	100.835	366.543
2006	368.517 €	102.662	359.286
2007	417.544 €	103.071	299.756
2008	440.584 €	114.257	351.227
2009	619.254 €	156.858	422.294
2010	766.732 €	192.633	511.295
2011	843.114 €	223.940	554.089

Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria del Ministerio de Sanidad y Política Social 2011.

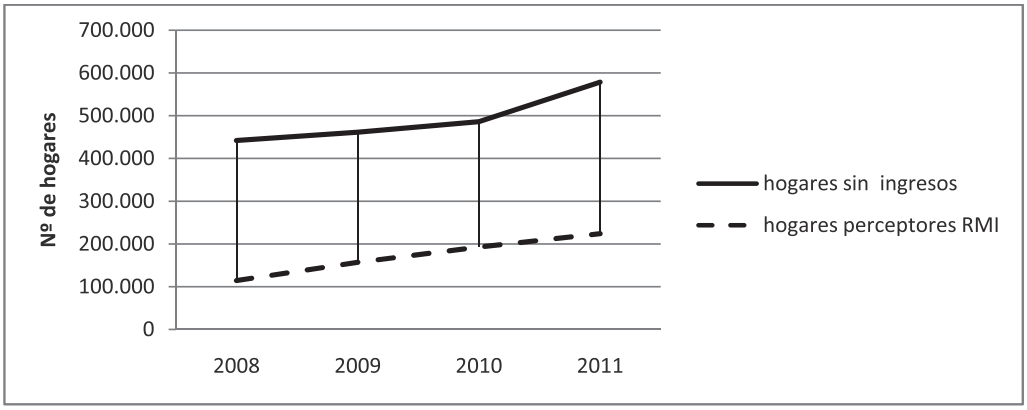
El primero de ellos es aquel que relaciona los hogares que en España no perciben ingresos, con los que perciben una RMI. Es decir, aquellos hogares en mayor riesgo de pobreza económica. ¿En qué medida las RMI están siendo verdaderamente una prestación de barrera para frenar la pobreza? Bajo la hipótesis de que los hogares sin ingresos[(1)] son susceptibles de ser perceptores de rentas mínimas, en el año 2008 el porcentaje de los mismos que percibirían dicha prestación sería del 25,85%, en el 2009 el 33,99%, en el 2010 el 39,64% y por último en el 2011 el 38,72%.

La tendencia del porcentaje de hogares beneficiarios, en relación a los potenciales perceptores (hogares sin ingresos)**, creciente hasta 2010, se ha visto interrumpida en 2011, lo que señala que el sistema de prestaciones**

(1) Aquellos hogares que no reciben remuneraciones del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social.

pierde extensión; los datos del 2012 nos dirán si la tendencia se consolida. Traducido en números absolutos estamos hablando que, sólo en el año 2011, hubiera hecho falta que las prestaciones de rentas mínimas hubieran llegado a 350.000 hogares más de lo que lo hicieron. En el año 2012 los hogares sin ingresos ascienden ya a 626.900. Si la pérdida de extensión continua, se agravará, aún más, la situación de las personas con menores índices de renta disponible.

Gráfico 1. Hogares sin ingresos y hogares que perciben rentas mínimas de inserción

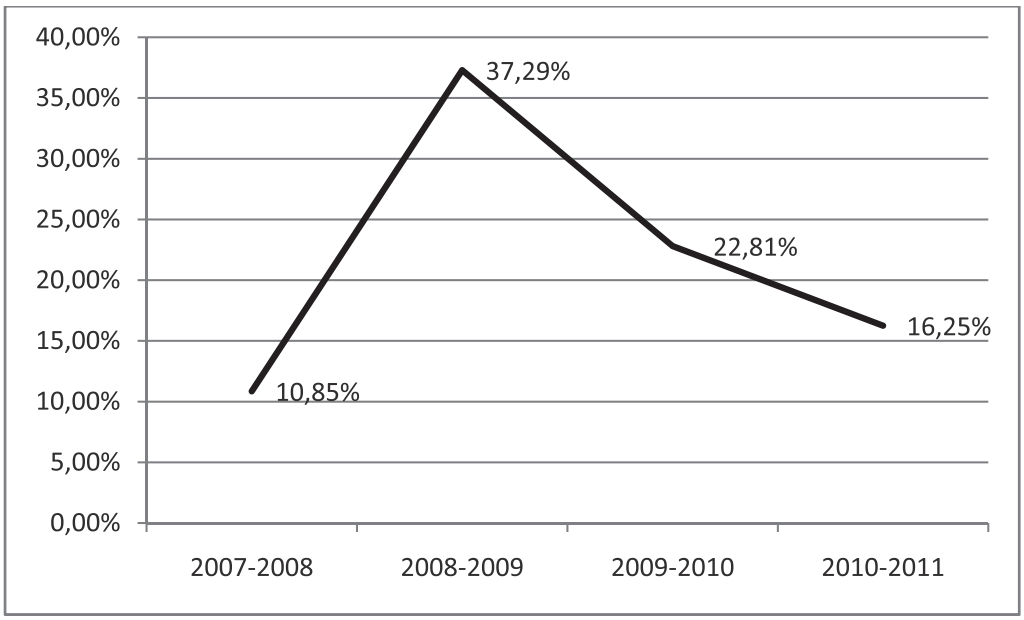


Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria del Ministerio de Sanidad y Política Social 2011 y Encuesta de Población Activa 2011.

Un segundo elemento que muestra el debilitamiento de las RMI es la pérdida de intensidad en el aumento del número de personas perceptoras titulares. El porcentaje de aumento se viene moderando a partir del año 2009. Esta moderación no se correspondería con el conjunto de las cifras de deterioro de las condiciones de vida (Encuesta de Condiciones de Vida del INE) que se reflejan en los datos disponibles.

Además la pérdida de intensidad, que en el año 2011 se ha comenzado a dar en la cobertura de las RMI por cada 1.000 habitantes es muy preocupante. Y no solamente por la propia bajada, sino por la fuerza que ha tenido, que nos ubica ya en cifras anteriores al comienzo de la crisis. Los esfuerzos realizados a lo largo de estos últimos cuatro años se han perdido rápidamente.

Gráfico 2. % Incremento de perceptores titulares



Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria del Ministerio de Sanidad y Política Social 2011.

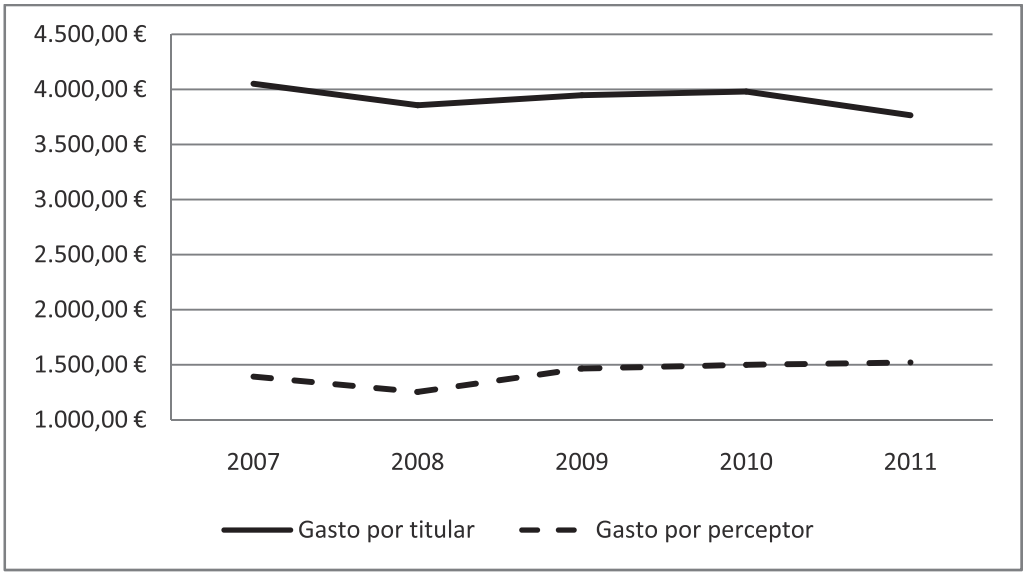
Tabla 2. Evolución de la diferencia interanual tasa RMI por Mil h.

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Diferencia interanual tasa RMI por 1000 h.	0,98	1,42	1,84	0,87

Un tercer elemento es el gasto que se ejecuta por cada uno de los perceptores, entendiendo estos como la suma de titulares de la prestación y miembros dependientes. **En el 2008 se produjo una reducción del gasto por titular y por perceptor que no fue compensada posteriormente en el caso de los titulares.** Además en el año 2011 se ha vuelto a producir un descenso en el gasto por titular.

Si a esto unimos la evolución de **las carencias materiales en los hogares,** que conocemos a través de los datos provisionales que nos ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida 2012, en el 2011 parecían haberse contenido los hogares con este tipo de necesidad. Probablemente por efecto de mecanismos compensadores, como diferir gastos a través de créditos, reservas acumuladas antes de la crisis… sin embargo las carencias materiales **vuelven a «disparar-se» en el 2012.** Especialmente preocupante son las situaciones de la Comunidad de Canarias y de la Región de Murcia.

Gráfico 3. Evolución del gasto por titular de la prestación y por total de perceptores*



Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria del Ministerio de Sanidad y Política Social 2011.
*Suma de titulares y miembros dependientes

Tabla 3. Evolución (2004-2012) de la carencia material en los Hogares por CCAA

Unidades: Porcentajes	2008	2009	2010	2011	2012 (provisional)
Total nacional	10,5	12,2	13,9	12,3	15,5
Andalucía	15,7	14,8	20,1	18,8	21,1
Aragón	2,7	4,3	6,8	5,4	6,4
Asturias, Principado de	7	5,4	6,7	5,6	10,7
Balears, Illes	9,6	16,8	17,4	20,1	20,7
Canarias	18,6	30,1	14,9	15,2	29
Cantabria	5,9	8,2	11,2	13,3	7,6
Castilla y León	6,1	7,7	7,7	5,9	8,3
Castilla-La Mancha	8,1	13,8	15,4	12,2	19,7
Cataluña	7,3	8,5	11,1	11,8	15,2
Comunidad Valenciana	12,5	13,2	14,8	10,3	16,5
Extremadura	11,5	11,3	21,9	11,6	15,9
Galicia	10,2	16,4	16,7	12,1	12,4
Madrid, Comunidad de	10,9	10,8	11,3	10,3	11,8
Murcia, Región de	14,2	21,3	27,8	16,6	25,1
Navarra, Comunidad Foral de	6,7	6,5	5,8	5,7	6,4
País Vasco	3,9	4,6	6,6	9,1	6,2
Rioja, La	8	9,2	6,8	12,2	10,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

Las RMI no son la única herramienta para la supervivencia de los hogares. Sin embargo constituyen el último ingreso para muchos hogares dentro del sistema de garantía de mínimos. El mayor deterioro de la situación material conllevará una mayor exigencia a un «sistema» que está mostrando síntomas de debilitamiento.

1.2. El endurecimiento de los requisitos

Las Comunidades Autónomas han desarrollado un conjunto de estrategias combinadas desde el año 2008 para el sostenimiento de las RMI, entre ellas el mayor endurecimiento de los requisitos de acceso, sobre todo a partir del año 2011. Uno de los cambios que más ha influido es el de la prueba de rentas, aquél por el que los solicitantes justifican los ingresos que perciben individualmente o como unidad familiar o de convivencia.

Los diversos gobiernos autonómicos, desde el comienzo de la crisis, han ido tomando una serie de decisiones en relación a los requisitos de acceso a las RMI. En un inicio, parecía que la fuerza con que en las mismas se iban estableciendo normativamente el ser un derecho subjetivo, iba a ayudar a culminar su proceso de consolidación. Sin embargo, de forma paulatina, se han producido diversos cambios, bien en nuevos desarrollos reglamentarios, bien en leyes de acompañamiento a los presupuestos, bien con retrasos en la aplicación o en los procesos normativos… que han ido provocando un endurecimiento del sistema. En muchos casos un derecho débil (Rodríguez Cabrero, 2009)

Para el análisis de esta cuestión se ha tenido en cuenta la evolución de siete elementos, relacionados con los requisitos de acceso, que nos dan, a expensas de un análisis más pormenorizado, un primer acercamiento a la influencia que ha tenido este factor de endurecimiento de los requisitos en el desarrollo de las RMI durante este periodo:

- Duración de la prestación.
- Perceptor.
- Edad.
- Unidad familiar o de convivencia.
- Empadronamiento.
- Tiempo de residencia.
- Prueba de rentas.

Tres son las conclusiones generales observadas. La primera es que a lo largo del periodo de crisis analizado**, los dos elementos que han sido modificados en mayor medida han sido la duración de la prestación, en el sentido de ampliarla, y la prueba de rentas, en el sentido de endurecerla.** Los requisitos administrativos que menos han influido han sido el de perceptor, la unidad familiar o de convivencia y el empadronamiento.

La segunda es que los cambios para facilitar el acceso han predominado en los primeros años de la crisis. Por el contrario, **en la actualidad predominan los cambios restrictivos en las condiciones de acceso y en la limitación de la protección.**

Por último, el **incremento de los perceptores de RMI se viene moderando, en gran medida, por el endurecimiento de los requisitos.**

En concreto los principales cambios en cada uno de los elementos considerados han sido los siguientes:

- DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN
  - Ampliaciones de la duración.
  - Acotación o eliminación de prórrogas.
  - Establecimiento de periodos máximos.
  - Incorporación de evaluaciones a pesar de ser derecho subjetivo.
- PERCEPTOR
  - Incorporación de unidades familiares o de convivencia en el cómputo global a considerar para el cálculo de los diferentes requisitos.
- EDAD
  - Modificaciones en la edad.
  - Incorporación de excepciones (dependencia, tutela…).
- UNIDAD FAMILIAR O DE CONVIVENCIA
  - Incorporación de la existencia de la misma para la valoración de los requisitos.
  - Aumento del tiempo de convivencia.
- EMPADRONAMIENTO
  - Aumento o disminución del periodo.
- TIEMPO DE RESIDENCIA
  - Vincularlo al empadronamiento.
  - Aumento o reducción del periodo de residencia necesario.
- PRUEBA DE RENTAS
  - Cambio del porcentaje de referencia en relación al IPREM o al SMI.
  - Congelación de las cuantías.

- Establecimiento de topes máximos.
- Incorporación de ingresos de miembros de la unidad de convivencia para el cálculo.
- Establecimiento de cantidades de referencia.
- Aumento del mínimo de la cuantía básica.

Salvo dos CCAA (Madrid y Murcia) todas han introducido algún tipo de modificación, en relación a los aspectos analizados, como reacción a la evolución de la situación social o como restricción por los ajustes presupuestarios. Los cambios mantienen una gran heterogeneidad. Esto es algo esperable en un tipo de renta como la que estamos analizando, que depende exclusivamente de las políticas autonómicas y donde las políticas de coordinación han sido débiles o inexistentes.

Tabla 4. Carácter de los cambios 2009-2011 en los requisitos analizados

COMUNIDADES O CIUDADES AUTÓNOMAS	DURACIÓN PRESTACIÓN	PERCEPTOR	EDAD	UNIDAD DE CONVIVENCIA O FAMILIAR	EMPADRONAMIENTO	TIEMPO DE RESIDENCIA	PRUEBA DE RENTAS
ANDALUCÍA	=	=	=	=	=	=	↑
ARAGÓN	=	=	=	no se exige	=	=	↓
ASTURIAS	↑	=	=	=	↓	=	=
BALEARES	=	=	=	=	=	=	↓
CANARIAS	↑	=	=	no se exige	=	=	↓
CANTABRIA	=	=	↑	no se exige	=	=	↓
CASTILLA – LA MANCHA	↑	=	=	↓	=	=	↓
CASTILLA Y LEÓN	↑	↑	=	no se exige	=	=	↓
CATALUÑA	↓	=	↓	=	=	↓	↑
CEUTA	↑	=	↑	=	=	=	↑
EXTREMADURA	↑	↓	=	=	=	=	↓
GALICIA	=	=	=	no se exige	=	=	↓
MADRID	=	=	=	=	=	=	=
MELILLA *	=	=	=	=	=	=	=
	=	=	↓	↓	=	↑	
MURCIA	=	=	=	no se exige	=	=	=
NAVARRA	↑	=	=	no se exige	=	=	↑
PAÍS VASCO	↑	=	↑	=	↓	=	↑
LA RIOJA*	=	↓	↑	=	=	=	=
	=	=	=	=	=	=	
COMUNIDAD VALENCIANA	↑	=	=	no se exige	=	↑	=

Leyenda: Mejoras ↑; sin cambios =; endurecimiento requisitos ↓; * Tienen dos prestaciones diferenciadas.
Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS

Sí podemos observar que en la duración de la prestación, casi dos tercios de las CCAA han mejorado las posibilidades de acceso, fundamentalmente reduciendo la edad o introduciendo causas excepcionales. En sentido contrario, casi dos tercios de las CCAA han endurecido el requisito de la prueba de rentas de diversas formas, la más generalizada ha sido la congelación de las mismas.

Es necesario precisar que existen otros elementos que no se contemplan en este análisis, pero que son conocidos de forma particular en cada una de las CCAA Muchos de ellos de una gran relevancia para el desarrollo de las RMI. Por ejemplo cambios estratégicos de los modelos de atención, cambios en los sistemas de pago de las RMI, reducción o retrasos en las subvenciones a los programas complementarios de apoyo, procesos de estigmatización por denuncias de fraude… Una exploración más detallada en este sentido queda abierta para futuras investigaciones.

Paralelamente al endurecimiento de requisitos, también se ha producido, de forma oficial, en al menos tres Comunidades y Ciudades Autónomas, cambios en el tiempo de respuesta a los solicitantes, en el sentido de permitir a la Administración Pública correspondiente, tardar más en la contestación.

2 LA DIFERENCIA DE LA TERRITORIALIDAD EN LA INTENSIDAD DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Son conocidas y descritas las diferencias existentes en los sistemas de RMI de las Comunidades Autónomas. Las desigualdades entre ellas son lo suficientemente relevantes como para que no podamos hablar de un sistema homogéneo. Y además de esto, si lo comparáramos con otros sistemas de garantía de rentas mínimas en el ámbito europeo, sus resultados en términos de contención de la pobreza, ofrecerían unos resultados claramente inferiores[(2)].

En nuestro caso nos centraremos en el análisis de un conjunto de variables que consideramos relevantes a efectos de valorar la intensidad de las RMI desde el comienzo de la crisis hasta ahora desde una perspectiva comparativa entre Comunidades Autónomas.

El avance que se había producido en la primera década del siglo XXI, sobre todo en relación al reconocimiento de estas rentas como derecho subjetivo, nos hacía pensar que ante una situación de recesión, pudieran resistir el envite por su carácter altamente normativizado. Inclusive podíamos pensar en un

(2) Para profundizar en este aspecto ver LAPARRA, M. y ERANSUS, B. (coord.) (2012): Crisis y fractura social en Europa: causas y efectos en España, colección de Estudios Sociales nº 35, Barcelona: Fundación La Caixa.

cierto proceso de convergencia en algunos de sus aspectos en el conjunto de España. Y efectivamente, durante la crisis se ha continuado en un cierto proceso de aproximación, pero no en la dirección esperada. Se está produciendo un endurecimiento en el acceso al sistema en interés de la sacralizada contención presupuestaria y la política de recorte del gasto social.

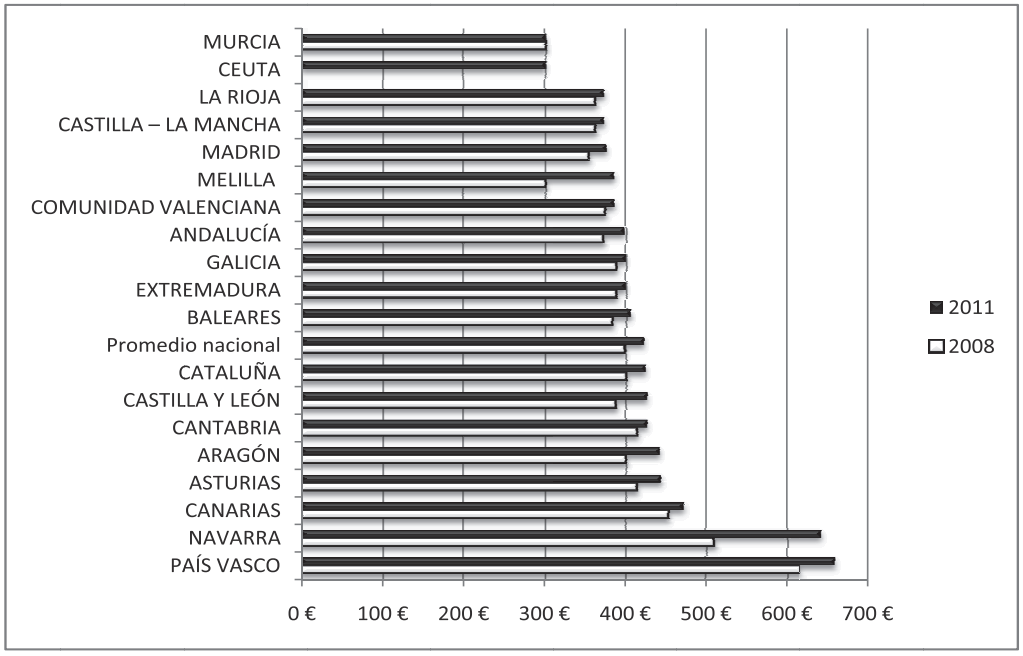
Sigue siendo vigente la afirmación que dice «en España no es lo mismo la pobreza que padeces según donde vivas».

Analizaremos cuatro variables que nos parecen de gran significación para determinar cómo están resistiendo las RMI las decisiones políticas derivadas de la situación de crisis estructural en la que estamos inmersos: cuantía de la prestación básica, gasto en RMI por habitante, tasa de cobertura y ratio de las RMI en relación a la renta media por persona. Todas ellas desagregadas por Comunidades y Ciudades Autónomas.

A) Cuantía Básica:

Las diferencias entre las cuantías básicas de las RMI son ostensibles, desde los 658,50 € del País Vasco (sin complementos) a los 300 € de Ceuta. Esto es

Gráfico 4. Comparación cuantía básica 2008-2011 por Comunidades y Ciudades Autónomas en cifras absolutas sin corrección del IPC



Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS.

algo que no ha variado estos años. En las cifras absolutas, salvo Murcia, todas las CCAA han aumentado la cifra de la cuantía básica. En relación al promedio nacional siguen estando por encima del mismo en el 2011 las mismas CCAA que en el 2008, a las que se ha unido Castilla y León, que es la única, que en este periodo ha cambiado su posición en relación a dicho promedio. Durante estos cuatro años no se han producido cambios, en términos de convergencia entre las cifras que perciben los destinatarios en términos absolutos entre las diferentes CCAA.

Lo que sin embargo sí que ha sucedido durante la crisis, ha sido un descenso de la cifra de la cuantía básica de forma generalizada si corregimos las cifras oficiales con el IPC acumulado desde diciembre de 2007 a diciembre de 2011 que es del 7,8%. Con esta corrección la subida en términos reales sólo se produce en tres CCAA y las dos ciudades autónomas. Destacan las subidas de Navarra y Melilla (partiendo de mínimos muy distintos) y la bajada de Murcia.

Tabla 5. % Incremento 2008-2011 Cuantía Básica RMI con IPC acumulado

COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS	% incremento
ANDALUCÍA	-1,34%
ARAGÓN	1,50%
ASTURIAS	-1,11%
BALEARES	-2,28%
CANARIAS	-3,46%
CANTABRIA	-4,87%
CASTILLA – LA MANCHA	-4,87%
CASTILLA Y LEÓN	1,20%
CATALUÑA	-2,30%
CEUTA	2,20%
COMUNIDAD VALENCIANA	-4,87%
EXTREMADURA	-4,87%
GALICIA	-4,87%
LA RIOJA	-4,87%
MADRID	-2,06%
MELILLA	14,25%
MURCIA	-7,80%
NAVARRA	12,69%
PAÍS VASCO	-1,35%
Promedio nacional	-2,17%

Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS

Por otro lado, si analizamos la evolución de las cuantías de las RMI en hogares de mayor dimensión, por ejemplo tomando como referencia comparativa hogares de cuatro personas, podemos observar las diferentes políticas que han aplicado cada una de las CCAA. A lo largo del periodo 2008-2011 Comunidades como Cantabria, Castilla y León y Asturias han incrementado las cantidades que perciben este tipo de unidades de convivencia en relación a lo que percibe una sola persona. Sin embargo Comunidades como Navarra, Aragón, Extremadura y Madrid han reducido esa diferencia. El aumento de los hogares sin ingresos parecería indicar una mayor necesidad de incrementar las cantidades de las unidades de convivencia de mayor tamaño. Si a las cuatro que han decrecido su cantidad, unimos las nueve comunidades que no han realizado ningún cambio en este sentido, podemos concluir que las políticas de apoyo a este tipo de hogares no son la prioridad dentro de las RMI.

Las diferencias entre CCAA se incrementan aún más si tenemos en cuenta los complementos que han dispuesto algunas de ellas. En estos casos, a las cuantías básicas correspondientes, se unirían complementos por alojamiento (Aragón, País Vasco), gastos de enfermedad (Aragón), por situaciones de dependencia (Asturias, Cataluña), por tipo de unidad de convivencia (Cataluña, País Vasco), por participación en proyectos de inserción (Galicia, Ceuta), por pérdida de ingresos marginales (Galicia).

En conjunto, **a pesar de la aparente subida, la cuantía básica ha sufrido directamente una reducción en términos reales que hace disminuir aún más la efectividad de dicha prestación,** coincidiendo con un periodo en el que además, las carencias materiales se están incrementando.

B) Gasto en RMI por habitante:

Una segunda variable es la relación de las RMI con el gasto por habitante. En este sentido las diferencias territoriales son enormes. Si en la cuantía básica la máxima diferencia era del doble entre la mayor y la menor, en el caso del gasto por habitante, aún no teniendo en cuenta el País Vasco, que es donde mayor inversión se realiza, las diferencias llegan a ser de 44 a 1. La inversión económica es muy desigual. Dentro del conjunto de las transferencias sociales, que condicionan en última instancia las tasas de pobreza, se encuentran las RMI. Un mayor volumen de inversión en este ámbito ayudaría a contener, junto a otras medidas, el aumento de las situaciones de pobreza. Para el año 2011 sólo las tres comunidades autónomas que mayor gasto tienen por habitante en RMI, País Vasco, Navarra y Asturias, tienen índices de pobreza por debajo del 10%.

Tabla 6. Gasto por habitante en RMI por CCAA

COMUNIDAD O CIUDAD AUTÓNOMA	Gasto/habitante 2011
PAÍS VASCO	149,25 €
NAVARRA	56,42 €
ASTURIAS	35,20 €
CANTABRIA	25,75 €
CATALUÑA	22,61 €
MELILLA	19,04 €
LA RIOJA	14,48 €
ARAGÓN	11,13 €
MADRID	11,05 €
CASTILLA Y LEÓN	10,84 €
GALICIA	8,57 €
CANARIAS	8,33 €
ANDALUCÍA	7,31 €
BALEARES	5,84 €
COMUNIDAD VALENCIANA	3,47 €
MURCIA	2,71 €
CEUTA	2,63 €
CASTILLA-LA MANCHA	1,54 €
EXTREMADURA	1,27 €

Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS

La evolución del incremento del gasto por habitante a lo largo del periodo 2008-2011 ha sido igualmente muy desigual entre las CCAA. Las que más invierten siguen siendo las que más han aumentado (País Vasco, Navarra, Cantabria, Asturias). Inclusive hay CCAA como Extremadura, cuyo gasto por habitante desciende, o como Castilla La Mancha, donde el aumento se mide en céntimos.

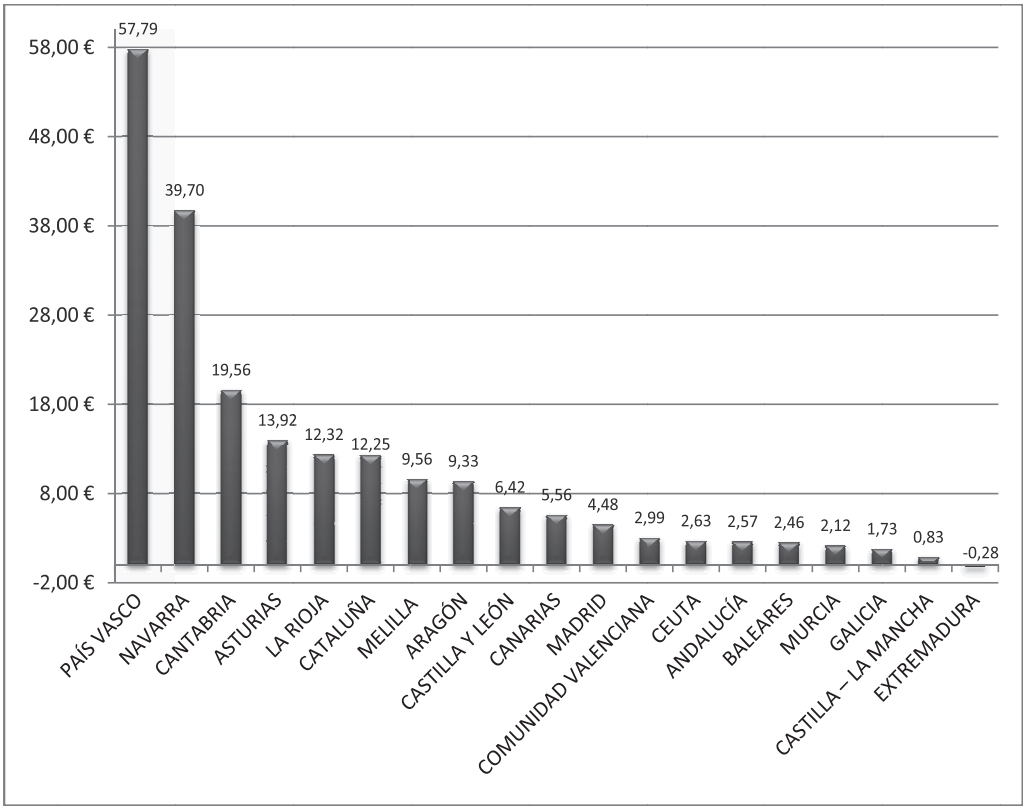
C) Tasa de cobertura[3]:

Existen muchas diferencias territoriales en relación a esta variable, aunque en menor medida que el gasto por habitante. El rango medio para el periodo establece un máximo de 58 personas por cada mil habitantes en el País Vasco y un mínimo de menos de 2 personas en Castilla La Mancha.

La evolución de esta tasa a lo largo del periodo tiende a mejorar, salvo para tres CCAA que se mantienen en coberturas muy bajas durante todo el perio-

(3) La tasa de cobertura la definimos como el cociente entre los perceptores de RMI (suma de titulares y miembros dependientes) y el número de habitantes del padrón por cada mil habitantes.

Gráfico 5. % Incremento en euros 2008-2011 del gasto por habitante en RMI por CCAA



Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS.

do, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana y Murcia, o incluso empeoran en su cobertura como Extremadura. Canarias y la ciudad autónoma de Ceuta, desde una mejor posición relativa, también descienden en 2011. Llama también la atención las oscilaciones en el País Vasco, que siendo la CCAA mejor posicionada, no recuperó hasta 2011 lo que había descendido durante los años anteriores.

D) La renta de la CA como variable definitoria de las RMI:

Uno de los argumentos más utilizados para no tener en cuenta los análisis comparativos entre CCAA y RMI es el de las diferencias de renta entre las CCAA. Argumento que no se da, por ejemplo cuando hablamos de otras prestaciones del sistema de garantía de mínimos dado que responden a una lógica estatal independientemente del territorio donde se perciban, como las pensiones no contributivas o las rentas activas de inserción. Bien, dicho esto,

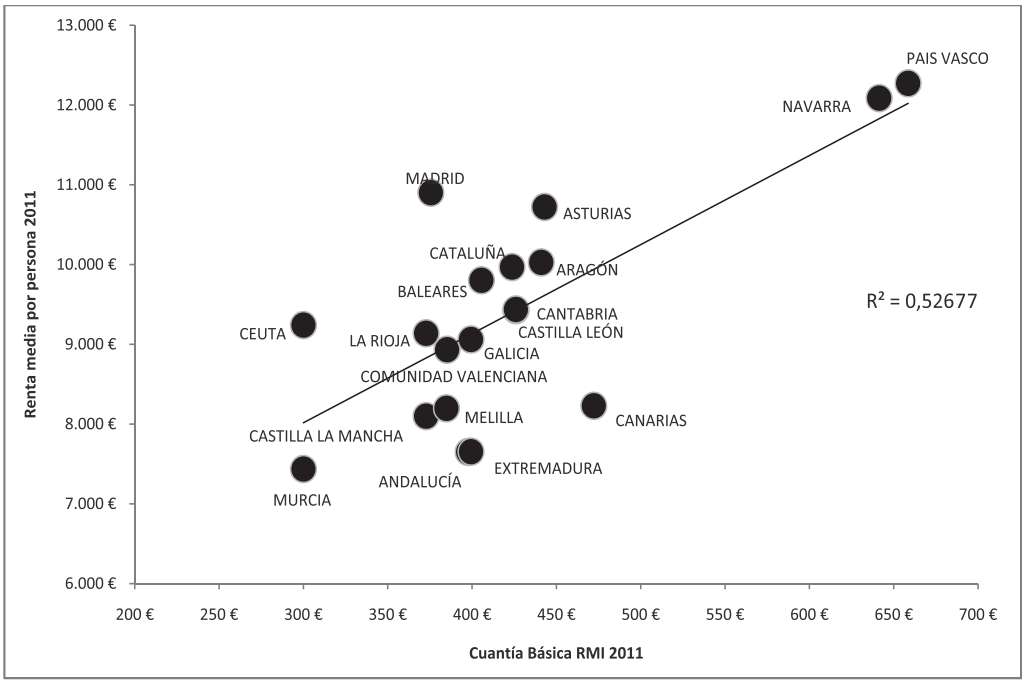
Tabla 7. Tasa de cobertura 2008-2011 por CCAA

COMUNIDADES O CIUDADES AUTÓNOMAS	2008	2009	2010	2011
ANDALUCÍA	8,76	12,74	13,46	15,45
ARAGÓN	1,61	4,30	8,38	10,81
ASTURIAS	13,01	16,01	16,36	17,84
BALEARES	3,29	5,57	5,98	6,15
CANARIAS	1,71	3,62	7,03	6,85
CANTABRIA	4,17	7,78	11,76	14,35
CASTILLA – LA MANCHA	0,55	0,94	1,64	3,48
CASTILLA Y LEÓN	2,17	2,92	3,17	8,56
CATALUÑA	4,30	10,30	14,59	7,87
CEUTA		3,29	3,71	6,62
COMUNIDAD VALENCIANA	6,69	2,80	2,79	3,32
EXTREMADURA	3,48	4,60	4,94	2,89
GALICIA	4,31	4,79	5,29	5,63
LA RIOJA	1,16	2,35	3,99	6,09
MADRID	4,66	5,04	6,70	8,08
MELILLA	23,23	10,88	20,33	24,35
MURCIA	0,87	1,80	2,26	3,17
NAVARRA	16,47	22,01	26,99	28,60
PAÍS VASCO	57,06	48,44	54,38	71,30

Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS y del Padrón de habitantes.

vamos a realizar una aproximación a las RMI teniendo en cuenta la renta media disponible por persona en cada CCAA. En el gráfico 6 se observa la dispersión de las CCAA en relación a la renta y la RMI. Esta posición, lógicamente deberá ser matizada en función de otras variables y factores como recursos económicos invertidos, personas beneficiarias del sistema o dificultad para cumplir los requerimientos administrativos. Pero sí nos da una primera imagen de los «esfuerzos» en términos de definir una cuantía básica en términos de renta.

Gráfico 6. Nivel de dispersión entre renta y cuantía básica de las RMI 2011



Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS y datos del INE

En general el grado de dispersión indica que no parece que sea un factor definitorio del conjunto de las RMI. Sí parecen seguir esa senda País Vasco, Navarra, Cantabria, Castilla León, Galicia, Comunidad Valenciana y La Rioja. La relación entre ambas variables en el caso de Madrid, es que a pesar de su elevada renta no establece cuantías básicas en correspondencia. Al contrario, Canarias, a pesar de su baja renta establece una cuantía no condicionada por la misma.

3 RADIOGRAFÍA DE UNA EVOLUCIÓN

A lo largo del periodo analizado, desde una perspectiva comparada, las Comunidades o Ciudades Autónomas han mejorado o empeorado su posición entre sí. A continuación ofrecemos en términos de evolución, la posición de las CCAA en referencia a algunas de las variables comentadas. Se indica si han empeorado ↓, mejorado ↑o mantenido igual →, a lo largo del periodo de crisis reciente, en relación a su posición frente al resto de CCAA.

Tabla 8. Evolución 2008-2011 en relación al rango que ocupan las Comunidades y Ciudades Autónomas entre sí

COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS	cuantía Básica		cuantía Máxima		Gasto por habitante		Tasa de cobertura		Ratio sobre la renta media por persona	
	evolución 2008-2011	rango 2011	evolución 2008-2011	rango 2011	evolución 2008-2011	rango 2011	evolución 2008-2011	rango 2011	evolución 2008-2011	rango 2011
PAÍS VASCO	⇨	1º	⇩	3º	⇨	1º	⇨	1º	⇩	2º
NAVARRA	⇨	2º	⇩	4º	⇩	2º	⇩	2º	⇩	3º
ASTURIAS	⇩	4º	⇧	5º	⇧	3º	⇨	4º	⇧	15º
CANTABRIA	⇧	6º	⇧	8º	⇩	5º	⇩	6º	⇧	8º
MELILLA	⇩	17º	⇨	1º	⇧	6º	⇧	3º	⇩	6º
CANARIAS	⇨	3º	⇧	7º	⇨	12º	⇩	11º	⇨	1º
ANDALUCÍA	⇩	12º	⇨	12º	⇧	10º	⇨	5º	⇧	5º
CATALUÑA	⇧	7º	⇩	10º	⇨	4º	⇧	10º	⇨	13º
ARAGÓN	⇩	5º	⇧	11º	⇩	13º	⇩	7º	⇩	11º
CASTILLA Y LEÓN	⇩	8º	⇩	14º	⇧	11º	⇩	8º	⇨	9º
MADRID	⇨	16º	⇨	2º	⇨	7º	⇧	9º	⇨	18º
EXTREMADURA	⇧	9º	⇧	6º	⇧	16º	⇨	19º	⇧	4º
BALEARES	⇨	11º	⇩	9º	⇧	14º	⇧	13º	⇩	14º
GALICIA	⇧	10º	⇩	10º	⇧	8º	⇧	15º	⇧	10º
CASTILLA – LA MANCHA	⇨	14º	⇧	13º	⇨	19º	⇩	16º	⇧	7º
LA RIOJA	⇨	15º	⇧	16º	⇩	9º	⇩	14º	⇧	16º
COMUNIDAD VALENCIANA	⇧	13º	⇩	15º	⇩	15º	⇧	17º	⇧	12º
MURCIA	⇧	18º	⇨	19º	⇨	17º	⇧	18º	⇧	17º
CEUTA	⇨	19º	⇨	17º	⇩	18º	⇩	12º	⇨	19º

Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS y datos del INE.

Del conjunto de las cinco variables podemos deducir que las CCAA que se encuentran en una mejor posición, serían País Vasco, Navarra, Asturias y Cantabria; y las que se encontrarían en una situación más debilitada serían la ciudad autónoma de Ceuta, Murcia, Comunidad Valenciana y La Rioja.

3.1. ¿Llegan las RMI a la población en pobreza severa?

Si comparamos las personas que se encuentran bajo el umbral de pobreza severa autonómico y los perceptores de las RMI, podríamos afirmar que en el conjunto del Estado, este sistema estaría beneficiando al 17% de la población que se encuentra bajo dicho umbral. En términos de extensión está muy lejos de alcanzar de una forma razonable a la población a la que teóricamente iría destinada. Por otro lado las diferencias territoriales son muy llamativas. Únicamente en el País Vasco el grado de extensión cubriría a la práctica totalidad de los hipotéticos destinatarios. En Navarra estarían cubiertos casi dos tercios, en Asturias, Cataluña y Cantabria el 33%, el 28% y el 21% respectivamente. En el resto de Comunidades no se superaría en ninguna el 15%. Castilla y León, La Rioja y Murcia no llegarían ni al 5%.

Tabla 9. Beneficiarios de las RMI 2010 y umbral autonómico de pobreza severa 2010

COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS	Relación de personas bajo el umbral autonómico de la pobreza severa 2010 y beneficiarios RMI 2010
ANDALUCÍA	14,03%
ARAGÓN	10,22%
ASTURIAS	32,72%
BALEARES	6,36%
CANARIAS	12,55%
CANTABRIA	20,99%
CASTILLA Y LEON	1,93%
CASTILLA-LA MANCHA	5,08%
CATALUÑA	28,06%
COMUNIDAD VALENCIANA	5,58%
EXTREMADURA	6,59%
GALICIA	9,29%
MADRID	13,14%
MURCIA	4,71%
NAVARRA	64,27%
PAÍS VASCO	118,21%
RIOJA	4,29%
CEUTA*	8,63%
MELILLA*	12,71%
TOTAL NACIONAL	16,91%

Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS y datos del INE.
* Los resultados de Ceuta y Melilla deben tomarse con precaución porque pueden estar afectados por grandes errores de muestreo.

Si utilizáramos el umbral de pobreza relativa el panorama nos remarcaría dos aspectos. Uno evidente, el grado de extensión para este tipo de población sólo alcanzaría unas cifras aceptables en País Vasco y Navarra, con el 66% y el 32,50 respectivamente. Asturias se situaría en tercer lugar con el 18%. En el resto no conseguirían en ningún caso superar el 8%. En este sentido responderíamos a una de las preguntas con la que empezamos este artículo. No parece que las RMI estén dando respuesta a las nuevas personas en situación de pobreza.

El segundo aspecto es una hipótesis sobre la que deberíamos profundizar más en el futuro. La población española que está dejando de percibir las prestaciones y subsidios del sistema estatal de desempleo, y que carecen de otro tipo de ingresos, es difícil que puedan incorporarse a los programas de RMI, desde la clave de última prestación frente a la pobreza. Dado por un lado la escasez de medios, y por otro la coaptación de las prestaciones por la población actualmente beneficiaria. Permanecerían en una franja social donde no existen mecanismos de protección monetaria ante la pérdida de rentas.

Tabla 10. Diferencia 2008-2011entre Beneficiarios de las RMI y personas bajo el umbral estatal de la pobreza relativa

COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS	Diferencia en puntos porcentuales 2008-2011 con umbrales estatales de pobreza relativa
ANDALUCÍA	1,84
ARAGÓN	5,31
ASTURIAS	7,61
BALEARES	0,94
CANARIAS	1,34
CANTABRIA	3,60
CASTILLA Y LEÓN	2,58
CASTILLA-LA MANCHA	0,90
CATALUÑA	1,38
COMUNIDAD VALENCIANA	-1,57
EXTREMADURA	0,00
GALICIA	0,94
MADRID	1,87
MURCIA	0,85
NAVARRA	7,16
PAÍS VASCO	-1,12
RIOJA	1,89
CEUTA*	2,50
MELILLA*	0,78
TOTAL NACIONAL	1,50

Fuente: elaboración propia a partir de información de las memorias del MSPS y datos del INE.
* Los resultados de Ceuta y Melilla deben tomarse con precaución porque pueden estar afectados por grandes errores de muestreo.

Si observamos la evolución a lo largo del periodo de crisis analizado, solamente Navarra y Asturias han superado en 7 puntos porcentuales de incremento en la protección de las personas bajo el umbral de la pobreza relativa. Dos comunidades han descendido, aunque no es comparable su bajada, dado que en ambas, País Vasco y Comunidad Valenciana parten de niveles totalmente opuestos.

Estos porcentajes tan bajos nos subrayan, de nuevo, la debilidad de las RMI en extensión, y la escasa fuerza, que como política social, están teniendo en relación al contexto en el que nos encontramos. Si iniciábamos este artículo haciendo referencia a la característica de «última red» de estas rentas, ahora podemos concluir que los huecos que la conforman son cada vez más grandes, a pesar de que en términos absolutos las cifras indiquen que se ha producido un aumento en la inversión económica en las mismas.

A diferencia de la década de los noventa del siglo pasado, cuando con motivo de la anterior crisis económica, se discutía sobre los mecanismos de transferencias de rentas, y se debatía sobre las RMI, aún quedando la misma reducida a ámbitos sociales y políticos muy concretos (FOESSA, 1998), en este momento, ni siquiera se percibe discusión alguna sobre la necesidad de reforzar este mecanismo de protección.

Es necesario, más que nunca, cuando todos los indicadores de pobreza se encuentran disparados, se vuelva a poner en la agenda política la necesidad de reforzar las Rentas Mínimas de Inserción. Un instrumento, que pese a su fragilidad, y a los intentos de vincularlo a los sistemas de inserción en los mercados de trabajo que se habían comenzado a realizar (País Vasco), se ha convertido en inaccesible para muchas de las personas y familias víctimas de la crisis. También se está convirtiendo, si ya no lo era, en estigmatizador para los que lo perciben y les es imposible acceder a un empleo, independientemente de los esfuerzos y programas complementarios a los que se incorporen, dado que la destrucción permanente de puestos de trabajo impide el acceso a un empleo remunerado. Se debe recuperar el debate de la necesidad de crear un sistema de Renta Básica de Ciudadanía, ya que el paradigma de la activación se encuentra completamente desfigurado por el fracaso de las estructuras del mercado para satisfacer las necesidades de empleo de la población. Además es imprescindible que se conviertan, de una vez por todas, en una herramienta para la cohesión y la igualdad, y desaparezcan las diferencias de cantidad y de calidad en función de dónde se establezca la residencia en nuestro país.

4 BIBLIOGRAFÍA

AYALA, L. (2012) «Los sistemas de garantía de ingresos ante la crisis: una perspectiva territorial», *Ekonomiaz,* 2012 Nº 81, 3er cuatrimestre: 108-129.

ARRIBA, A. y PÉREZ, B. (2007) «La ultima red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación», *Política y Sociedad,* 2007, Vol. 44 Núm. 2: 115-133.

EDIS *et al.* (1998) *Las condiciones de vida de la población pobre en España: informe general.* Madrid: Fundación FOESSA.

LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (coord.) (2012) *Crisis y fractura social en Europa: causas y efectos en España.* Barcelona: Obra Social La Caixa.

LAPARRA, M. (2004) «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España» *Documentación Social* 2004 Nº 135: 57-76.

MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2008) Informe Rentas Mínimas de Inserción año 2008. Madrid.

MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2009) Informe Rentas Mínimas de Inserción año 2009. Madrid.

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2010) Informe Rentas Mínimas año 2010. Madrid.

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2011) El sistema público de Servicios Sociales: Informe Rentas Mínimas año 2011. Madrid.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009) *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Del estado de la cuestión a la naturaleza de la cuestión: cinco años de Observatorio de la Realidad Social de Cáritas[1]

Juan J. López Jiménez
Equipo de Estudios de Cáritas Española
juanjoselopez.ssgg@caritas.es

Fecha de recepción: 30/03/2013
Fecha de aceptación: 30/04/2013

Sumario

1. Introducción: la alternancia de lo visible y lo invisible.
2. Personas y necesidades en Cáritas: un cambio histórico de gran alcance.
3. Características de las personas en situación de pobreza y exclusión social.
4. Respuestas de intervención social e impacto en Cáritas.
5. Sobrevivir con la familia: los límites de la célula de la sociedad.
6. Servicios sociales y prestaciones económicas: la contención pública desbordada.
7. De la coyuntura de crisis, a una desigualdad social estructural. **8.** Epílogo: Preguntas y propuestas.

RESUMEN

El artículo ofrece una síntesis de las informaciones más relevantes que han aportado los informes del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas, tanto desde una perspectiva cuantitativa, como cualitativa. Esta aportación ofrece una reflexión sobre la huella visible e invisible que la crisis está dejando en nuestra sociedad y sobre la transformación de fondo que se viene realizando desde hace décadas, para comprender que no se trata sólo del estado coyuntural o pasajero de una cuestión, sino de la naturaleza de la cuestión social.

Palabras clave:

Pobreza, Exclusión, Política Social, Desigualdad, Servicios Sociales, Crisis, Cáritas.

(1) Agradecemos la labor de colaboración desarrollada en el registro, mecanización y análisis de la información ofrecida por las Cáritas Diocesanas a través del Observatorio de la Realidad Social a las siguientes personas del Equipo de Estudios durante estos años: Victor Hirch, Linda Quispe, David Mosqueda, Carolina Garcés, Belén Romero, Fernando Sánchez, Patricia Pavón y Alejandro Martínez. Igualmente a las personas que representan a las quince Cáritas Diocesanas que componen el grupo confederal que anima el Observatorio y a los miembros del Equipo de Estudios de Servicios Generales de Cáritas.

ABSTRACT

This article gives an overview of the most relevant information that the Observatory Social Reality of Caritas (and its reports) have provided. This contribution gives a reflection on the visible and invisible footprint that the crisis is leaving in our society and the fundamental transformation that has been underway for decades, to understand that it is not just cyclical or transient state of an issue, but the nature of the social question.

Key words:

Poverty, Exclusion, Social Policy, Inequality, Social Services, Crisis, Caritas.

1 INTRODUCCIÓN: *LA ALTERNANCIA DE LO VISIBLE Y LO INVISIBLE*

La pobreza y la exclusión social permanecieron en el fondo del estanque, invisibilizados por el espejismo fantástico de una economía que extendió la creencia de que a la «felicidad» se accedía sólo a través del gasto o del endeudamiento. Desde mediados de los 90 hasta el año 2007, la búsqueda del crecimiento económico ha sido la letanía de los poderes políticos y económicos, ocultando todo aquello que pudiera estorbar a la vista de un palacio de cristal tan arrogante como frágil. Los pobres y excluidos del sistema quedaban al margen, no votaban, no contaban, no existían. Fueron barridos de la sociedad de la abundancia hace tiempo. Son los navegantes de un mundo sin rumbo, habitando los territorios invisibles, en los bordes de una realidad social que no se ve a sí misma porque son la planta de sus pies de barro.

Ya en el año 2008, el VI Informe FOESSA constata que la pobreza nos había acompañado todos estos años de bonanza económica con valores en torno a una quinta parte de la población española bajo el umbral(2). La crisis empezó a revelar –año tras año– el rostro de una pobreza cada vez más extensa, más intensa y más crónica(3) en España. En este contexto, Cáritas comienza a desarrollar los informes del Observatorio de la Realidad Social (en adelante ORS)(4).

Este artículo ofrecerá una síntesis de las informaciones más relevantes que han aportado estos informes del Observatorio(5). No sólo se trata de recorrer series temporales cuantitativas, sino de asomarnos al relato social de Cáritas con aportaciones cualitativas y reflexivas que van dejando su huella en el camino visible y sentido del impacto de la crisis en la sociedad española. Es aquí donde el lector podrá tomar conciencia de la magnitud de la transformación que

(2) RENES, V. coord. (2008): *VI Informe sobre desarrollo y exclusión social en España.* Fundación FOESSA y Cáritas.

(3) CÁRITAS (2012): *La pobreza es más extensa, intensa y se cronifica.* Breve informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas para el Día de la Caridad, 7 de Junio de 2012. 2 págs.

(4) Se trata de los siete informes generales del Observatorio de la Realidad Social que CÁRITAS ha desarrollado regularmente desde el año 2008 hasta nuestros días, así como los informes específicos sobre *Situación Social de los Inmigrantes* en 2011, y sobre las *Personas en situación de Sin Hogar* (PsSH) en 2012, publicado como capítulo primero del libro RED de PROGRAMAS de PERSONAS SIN HOGAR en CÁRITAS (2012): *Acompañando...nos. Mirada, acción y propuestas de Cáritas con personas que están sin hogar.* Colección Estudios e Investigaciones. Campaña del Día de los Sin Techo 2010-2015. Madrid, 441 págs.

(5) Los cuestionarios del ORS han sido respondidos por los equipos de agentes de más de 60 Cáritas Diocesanas, cubriendo todo el territorio español. En total, han participado más de 300 informantes cualificados que han respondido a preguntas cuantitativas y cualitativas durante estos 5 años.

estamos viviendo, y comprender que no es el estado de la cuestión, sino su naturaleza.

El rumor de fondo más significativo será desentrañar si se están gestando los síntomas de una sociedad desigual, desahuciada(6) y dócil, o si se trata de la crisis que precede a la construcción de un nuevo modelo de sociedad basada en nuevos valores (no en la riqueza), que pone en el centro de su desarrollo a las personas –especialmente a los más débiles- (no al crecimiento económico), y que recupera la conciencia y la participación social comunitaria como el camino democrático más sólido para consolidar y respetar los derechos. La alternancia entre lo visible o invisible nos conecta directamente sobre las bases del plano de construcción social que queremos abordar o discutir, sobre si hablamos de los cimientos o de la fachada, del estado o de la naturaleza de la cuestión social.

2 PERSONAS Y NECESIDADES EN CÁRITAS: UN CAMBIO HISTÓRICO DE GRAN ALCANCE

El *Observatorio de la Realidad Social de Cáritas*(7) constata y completa la información del mundo de la pobreza a través de las personas y familias que acoge la institución. Los servicios de acogida y asistencia de Cáritas –mayoritariamente parroquias, que son las primeras y principales puertas de entrada a cualquier intervención social de la organización-, constatan que en el año 2011 atendieron a más de un millón de personas.

En el gráfico 1 mostramos la evolución de las personas acogidas en Cáritas desde 2001 al 2011. Se atiende a 3,5 veces más personas que hace diez años, y se aprecia el fuerte incremento producido a consecuencia de la crisis económica a partir del año 2008. Desde que empezó la crisis, **se ha triplicado el número de personas atendidas en Cáritas** en cinco años (2007 a 2012)(8).

Este fuerte aumento de las personas y familias que acuden a Cáritas en busca de ayuda tiene su origen en la combinación de **tres graves situaciones** originadas en el seno de nuestra sociedad:

- El **paro prolongado**, junto al fin de las prestaciones públicas por desempleo en 2011.

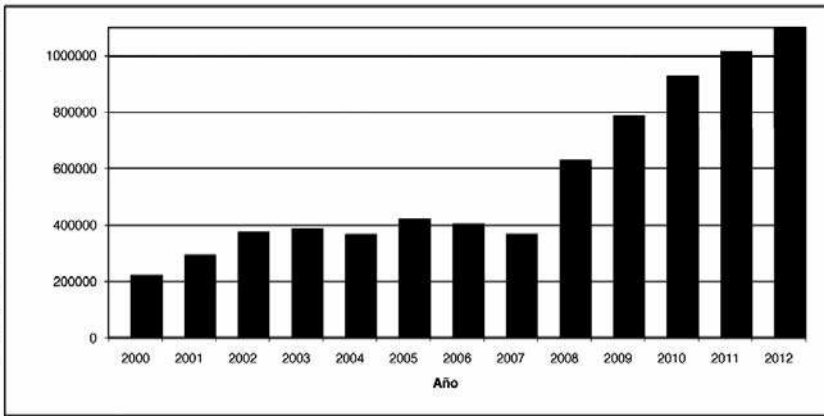
(6) Entendiendo *desahuciar* en la primera acepción del Diccionario de la Real Academia de la Lengua: *Quitar a alguien toda esperanza de conseguir lo que desea.*

(7) CARITAS (2012): *De la coyuntura a la estructura. Los efectos permanentes de la crisis.* VII Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas. Septiembre 2012.

(8) Si tenemos en cuenta a los excluidos en situación más extrema, en el grupo de personas en situación de sin hogar atendidos en Cáritas, el aumento es más liviano. Se ha pasado de 24.463 en el 2007 a 30.415 en el año 2011. Este hecho muestra que las consecuencias de la crisis –al menos por ahora–, no han llevado todavía a muchas personas a situaciones extremas como vivir en la calle, aunque el perfil de los nuevas PsSH es más «normalizado».

Gráfico 1. Número de personas atendidas por los servicios de acogida y asistencia en CÁRITAS

Año	Participantes
2000	224.419
2001	295.632
2002	377.922
2003	390.339
2004	369.137
2005	423.002
2006	407.460
2007	370.251
2008	633.315
2009	788.811
2010	928.697
2011	1.015.276
2012	1.164.241



Fuente: elaboración propia según los datos de toda la Confederación Cáritas (68 CDs) de la Memoria y del cuestionario ORS 2012.

- La **falta de liquidez** y dificultad en el pago de hipotecas y suministros para la vivienda.
- La **insuficiencia del sistema de protección** social público.

Son las principales causas del empeoramiento y precarización progresiva de las personas según los agentes de Cáritas. Como muestra, sólo **con el tema del desempleo, se combinan cuatro fenómenos dramáticos** que siembran un contexto claramente desfavorable para las personas más vulnerables y en situación de exclusión social

- *El aumento del paro y la elevada disminución de las ofertas de empleo*. Según la EPA, la tasa de paro pasa del 8,6% al 27,2% en el 1er trimestre de 2013, y el paro juvenil del 18,8% al 55,1% del 2007 al 2012.
- *El aumento del tiempo de búsqueda de empleo.* Este hecho es especialmente grave en las personas inmigrantes –porque agotan los plazos legales de sus autorizaciones de residencia y trabajo–, en las personas paradas de más de 50 años y en personas que buscan su primer empleo (los más jóvenes). El paro de larga duración (más de un año) ha pasado de 22,7% en 2007 al 56,3% en el 1er trimestre de 2013. La probabilidad de encontrar empleo en España es tres veces inferior en 2012 (8,6%) respecto a la que había en 2007 (29,4%)(9).

(9) AGETT-Asociación de Grandes Empresas de Trabajo Temporal (2012): *Avance del Mercado Laboral*. Nº 62, Septiembre 2012. 4 págs. http://www.asempleo.com/boletines/pdf/Boletin_AML_n62_Sep12.pdf

- *El aumento de la precariedad laboral* –que es previo a la crisis–, y el acceso a empleos de corta duración. Del paro a la temporalidad y de la temporalidad al desempleo marca la trayectoria laboral inestable e interrumpida de muchas personas. En nuestro país hay cerca de 2,4 millones de «trabajadores pobres», lo que supone el 13,3% de la población activa (siendo del 13% en el 2007). Un informe de los técnicos del Ministerio de Hacienda corrobora el aumento de la precariedad laboral entre el 2007 y el 2012 por el aumento de trabajadores «mileuristas» y el número de adultos «sin ingresos»(10).
- *El aumento del impacto del desempleo en la familia.* Dos indicadores de la EPA nos muestran el empobrecimiento familiar y la consiguiente demanda de ayuda. La tasa de paro del sustentador del hogar que se triplica pasando del 6,5% en 2007 al 22,5% en el 1er trimestre de 2013, y la proporción de hogares con todos los activos en paro que se triplica en el mismo periodo, pasando de 2,7% al 11% (De 380.000 a 1.900.000 hogares).

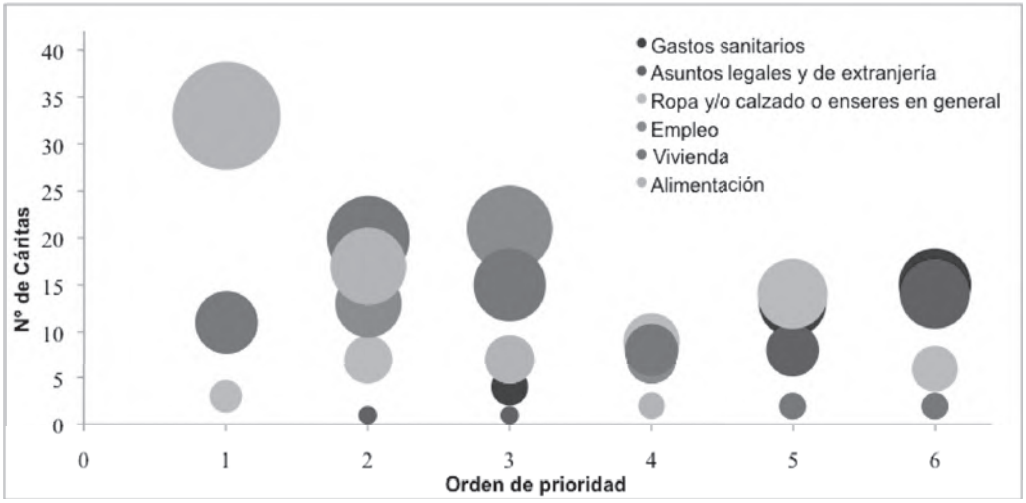
Estamos viviendo un proceso sostenido de destrucción de empleo que ha reducido drásticamente las posibilidades de disponer de ingresos económicos suficientes en numerosos hogares, especialmente para hacer frente a endeudamientos severos. Pero e**l trabajo** ha dejado de ser un espacio de seguridad y de consolidación de derechos, para convertirse en **un privilegiado espacio de fragilidad**. A este proceso se añade la reducción y agotamiento de las ayudas de protección social. Estas situaciones ya nos hablan de cuestiones estructurales, de la naturaleza de la cuestión, porque han venido para quedarse, a pesar de ser relativamente visibles.

Una de las conclusiones más relevantes del VI Informe FOESSA fue señalar que **la sociedad española presenta un modelo de integración precaria** que, desde los años ochenta, se ha venido deteriorando progresivamente. La exclusión social, la pobreza y la vulnerabilidad son fenómenos estructurales que ya estaban antes de la crisis y que ahora se hacen más visibles. El proceso de deterioro en los derechos y en la protección social, especialmente para los más desfavorecidos, no es algo nuevo, sólo que ahora, además, se acelera. De esta manera, el aumento de la demanda de ayuda a Cáritas no es algo pasajero ni coyuntural, sino que expresa la consolidación de una estructura social en la que un número elevado de personas y familias queda al margen, sin esperanza. Eso sí, con la crisis ha alcanzado tal magnitud en su intensidad y extensión que se ha hecho claramente visible.

(10) GESTHA Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (2012): *Adiós a las clases medias.* Informe presentado en XII Congreso anual de Gestha. Noviembre 2012. La tasa de precariedad pasa del 40,2% al 43,7% del 2007 al 2012, afectando a 20,6 millones de personas en la actualidad.

Las necesidades básicas más demandadas en Cáritas son, por este orden, **alimentación, vivienda y empleo** (ver Gráfico 2). El 56% de las Cáritas Diocesanas indican que las necesidades de alimentación son las más demandadas prioritariamente, seguidas de vivienda y empleo; y más de lejos, por otras necesidades como ropa/calzado –o enseres–, gastos sanitarios y asuntos legales.

Gráfico 2. Número de solicitudes de ayuda en ACOGIDA de Cáritas



Fuente: elaboración propia en base a datos de 59 Cáritas Diocesanas del cuestionario ORS 2012.

Desde una perspectiva más cualitativa, los agentes de Cáritas vienen relatando el contenido de estas demandas de ayuda[11] a través del ORS desde el año 2008 hasta el 2011.

1. La demanda más extensa e intensa es la solicitud de ayuda para **ALIMENTACIÓN.** A la solicitud de alimentos se responde en forma de ayudas económicas o en especie a través de los puntos de acogida, comedores y economatos, a la vez que se reclama el derecho de asistencia y cobertura de esta necesidad básica a los servicios sociales públicos.

2. La demanda de ayudas para afrontar dificultades con la **VIVIENDA** son principalmente deudas de ALQUILERES –incluyendo fianzas y mensualidades anticipadas–, recibos de SUMINISTROS (luz, agua, gas). Ello provoca la extensión de varios fenómenos: el hacinamiento severo, con casos frecuentes de subarriendo de habitaciones a precios abusivos y el aumento de familias completas que viven en una sola habitación porque no pueden acceder a una vivienda; también aumentan los hombres solos que han perdido el alojamien-

(11) Ver del I al VI Informe del ORS de Cáritas (Años 2008 a 2011).

to que tenían y que recurren a centros de alojamiento colectivo (Centros de acogida, albergues, etc.) porque no tienen otra salida; y se ocupan infraviviendas sin las mínimas condiciones de habitabilidad; la reclamación de avales por impago de hipotecas; etc.

3. Demandas de ayuda para acceder al **EMPLEO.** ***Son demandas de información, orientación y formación para el empleo.*** No obstante, la relación trabajo-pobreza no depende solo del desempleo, como constatan las conclusiones del Informe sobre Desigualdad y Pobreza en Euskadi[12]. Hasta la llegada de la crisis, se podía encontrar empleo (de baja cualificación) sin finalizar la formación, pero ahora ya no es posible. Ante la situación generalizada de desempleo, las personas atendidas por Cáritas están más dispuestas a iniciar una formación sin beca económica y a tomar conciencia de la importancia de la formación en el mercado laboral. No obstante, la inscripción en cursos de formación becados con algún tipo de ayuda económica, les permite contar con una fuente de ingresos, aunque sea mínima, que garantiza cierta estabilidad en el proceso.

4. Demanda de ayuda para **ASUNTOS LEGALES Y DE EXTRANJERÍA,** especialmente para la renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo en el caso de personas inmigrantes. Se trata de personas y familias que se enfrentan a serios problemas como no tener el tiempo mínimo de cotización a la Seguridad Social, no encontrar una oferta de trabajo para poder renovar su residencia, endurecimiento de las condiciones administrativas en los procedimientos de extranjería[13], la existencia de sanciones económicas u órdenes de expulsión por la policía, la venta ambulante, antecedentes penales o simplemente por carecer de permiso de residencia que dificultan la tramitación de las autorizaciones de residencia y trabajo. La ausencia de contrato de trabajo pone en serio riesgo la documentación y las posibilidades de integración social no sólo del sustentador principal, sino de todos los miembros de su familia. Han aumentado *las solicitudes de asesoramiento jurídico* de inmigrantes en materia de arraigo, por procesos de normalización (2005), y por la existencia de muchas personas que están en situación administrativa irregular. Se han endurecido las medidas y exigencias para conseguir el arraigo, como el hecho de tener que justificar unos ingresos suficientes para contratar que provoca muchas denegaciones en las solicitudes de arraigo[14]. Son también *numerosas las solicitudes*

(12) GOBIERNO VASCO (2012): *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2012*. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, Noviembre 2012.

(13) Destacamos las enormes diferencias administrativas en el territorio: inadmisiones verbales a trámite; duplicación de expedientes por dos Administraciones distintas (la local y la estatal); tiempos de espera excesivos en los Consulados de España en los países de origen, etc.

(14) CÁRITAS (2011): *La situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas*. Informe del ORS de Cáritas, marzo de 2011. 41 págs. Según este informe, la principal dificultad para gestionar el arraigo es la ausencia de contrato de trabajo seguida de la falta de prueba en la permanencia continuada en España y de la no revocación de oficio o no sustitución por multa de expediente de expulsión.

en materia de reagrupación familiar. La principal dificultad para la reagrupación familiar son las exigencias y requisitos sobre las condiciones económicas del reagrupante, seguida de las condiciones de su vivienda y de los obstáculos o barreras en la gestión con los consulados.

También han crecido las demandas de carácter jurídico realizadas por ciudadanos españoles, comunitarios o extracomunitarios, desde el ámbito laboral (extinción de contratos de trabajo, información de derechos laborales y acceso a subsidios y prestaciones por desempleo); el ámbito civil (desahucios y ejecución de hipotecas principalmente); el ámbito administrativo (información y recursos ante la denegación de prestaciones sociales); respuestas ante embargos de cuentas corrientes por impago de deudas, de origen privado o público.

5. Demandas de **APOYO PSICOLÓGICO,** ya que en toda la red de acogida de Cáritas se recogen numerosas solicitudes de ayuda por depresiones, deterioro de relaciones familiares, ansiedad, sensación de fracaso, pérdida de autoestima, tristeza, etc. Cáritas intenta contener situaciones de deterioro emocional y de falta de autoestima a la vez que intenta ofrecer herramientas de reconocimiento y gestión de las emociones. Además, se detecta el aumento de los conflictos familiares (incluidos casos de malos tratos) como consecuencia de las tensiones que se viven en el seno de las familias por los problemas económicos.

6. Aumentan las solicitudes relacionadas con temas de salud, especialmente **tratamientos médicos y medicamentos.**

7. Hay **otras demandas** significativas con desigual intensidad territorial. Se registra un aumento relevante en las solicitudes de ropa, ayuda para transporte, mobiliario y enseres, pañales y leche infantil, créditos personales impagables, pagos pendientes a la Seguridad Social, tramitación de recursos y prestaciones (especialmente inmigrantes) y gastos educativos (libros de texto y material escolar) ahora aumentados por la disminución de las prestaciones en el ámbito educativo.

Por otro lado, las necesidades no mediatizadas por lo económico, nos hablan más de la calidad que de la cantidad. En nuestro esfuerzo sostenido para no reducir los indicadores de pobreza y exclusión a la carencia de ingresos y de bienes materiales, exploramos desde el Observatorio la importancia de la dimensión relacional y del capital social. **La ESCUCHA** se revela como **la necesidad no económica más extendida** que identifican prácticamente todas las Cáritas.

«La RELACIÓN con otros» entendida como el acompañamiento a personas aisladas, o la «necesidad de espacios para compartir experiencias de vida o de

autoayuda» es la segunda en importancia. Muy de cerca está la mediación en situaciones conflictivas (generalmente de carácter familiar), facilitar pautas educativas para los hijos, mediación en temas laborales, o con los bancos (préstamos). En cuarto lugar los equipos de Cáritas identifican la necesidad de crecimiento personal en términos de autoestima, capacitación emocional, reconocer sentimientos, el empoderamiento para la autonomía personal (grupal y social), el refuerzo para encontrar un horizonte vital y un futuro esperanzado con perspectivas positivas.

Joaquín García Roca[15] ofrece la configuración de un espacio de la exclusión que se construye desde dimensiones psciosociales, la autoestima y otros elementos antropológicos que, no sólo Cáritas, sino también Cruz Roja[16], han puesto de manifiesto.

Las acciones que atienden este tipo de necesidades **tienen un gran valor porque son muy significativas y transformadoras en la trayectoria vital** de las personas, pero también **en las relaciones sociales y en el propio modelo de sociedad**[17]. Más allá de las demandas explícitas de ayuda material, ponemos de relevancia la labor que realizan muchos de nuestros agentes, principalmente voluntarios[18], para hacer frente a necesidades no explícitas con el acompañamiento de las personas y familias en situación de pobreza y exclusión.

3 CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

3.1. El perfil socio-demográfico de las personas acogidas en Cáritas

Las mujeres siguen siendo el rostro más visible de las situaciones de pobreza y exclusión a través de la demanda de ayuda en Cáritas, jugando un papel crucial en la búsqueda de posibilidades de transformación de su realidad. Destacamos el elevado número de desempleados que han pasado de ser «recientes» –al inicio de la crisis–, a ser de larga duración en este momento de consolidación de la estructura. Numerosas parejas jóvenes (de 20 a 40 años de edad) con hijos se han visto muy afectadas, así como mujeres solas con fami-

(15) GARCÍA ROCA, J. (2012): *Reinvención de la exclusión social en tiempos de crisis*. Fundación FOESSA y Cáritas, Colección Estudios. Nº 35. Madrid. 236 págs.

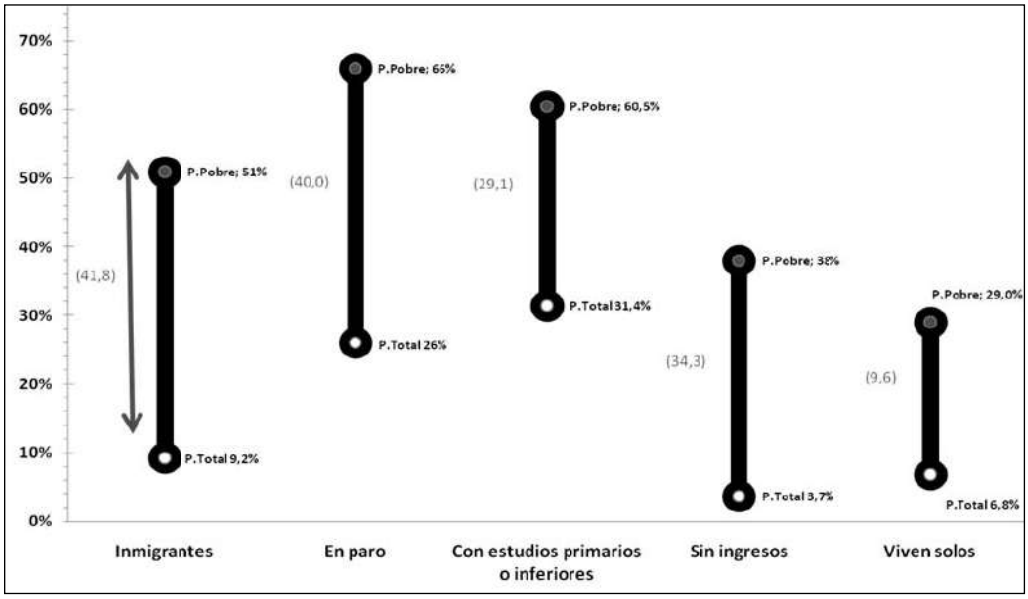
(16) CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2010, 2011, 2012): *Vulnerabilidad social*. Boletines sobre vulnerabilidad social, nº 2, 3, 4 y 5. Se indica que más de la mitad de las personas vulnerables carece siempre o casi siempre de personas que les expresen afecto o que les animen a expresar sus pensamientos.

(17) En el VIII Informe del ORS – que se está elaborando para el 2013-, estamos explorando las necesidades de las personas en términos de horizonte vital y de relaciones sociales, a través del cuestionario a los agentes de Cáritas.

(18) El número de voluntarios de Cáritas en España alcanza la cifra de 64.000, siendo 4.300 el número de agentes contratados según los datos de la última memoria publicada (año 2011).

liares a cargo. Las parejas con hijos suponen el 47% y las familias monoparentales un 19%, según la base de datos de Cáritas (MIS)[19]. Para mostrar las características de las personas acogidas en Cáritas vamos a recorrer algunas de las variables sociales y demográficas más relevantes y a compararlas con la población total española, de manera que podamos dibujar los rasgos que configuran el mundo de la pobreza y de la exclusión.

Gráfico 3. Distancias relativas entre la población pobre y la población total en España



(41,8 = puntos porcentuales de distancia).
Fuentes: MIS (Base de datos de Cáritas) para población pobre e INE para población total.

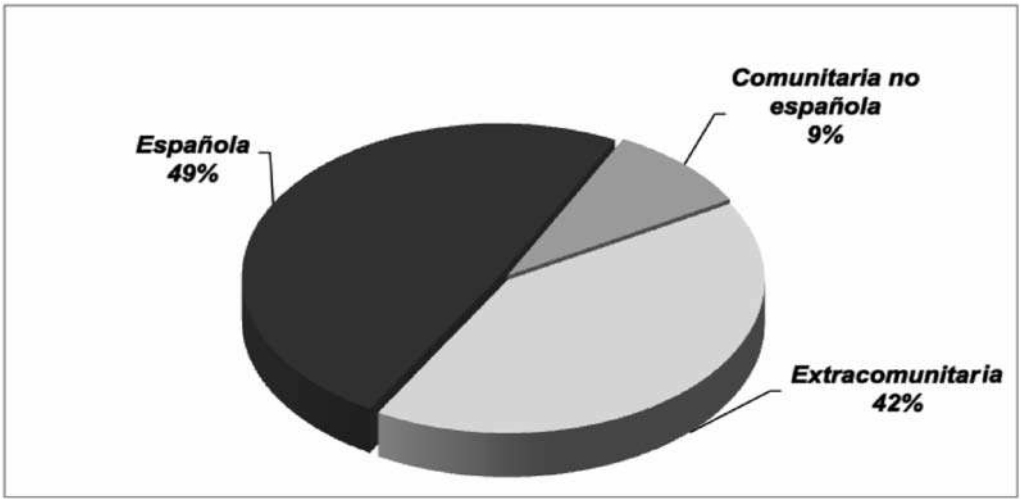
Como muestra el gráfico *3*, en la población pobre y excluida la proporción de personas inmigrantes es seis veces superior; el desempleo afecta 2,5 veces más a los pobres[20]; el porcentaje de personas con estudios primarios o inferiores es el doble[21]; la población sin ingresos –como cabría esperar– es diez

(19) El MIS es el Módulo de Intervención Social del Sistema de Información Confederal de Cáritas Española (SICCE): se trata de la base de datos de Cáritas para el registro de las características y situaciones de las personas y familias atendidas y de la intervención que los agentes realizan. Esta herramienta informática en entorno web se empezó a implantar en el año 2007, y actualmente cuenta con la información de más de 400.000 participantes de toda España, siendo utilizada por más de 1.700 agentes de Cáritas. Esta base de datos controla y evita la duplicidad de las personas a través de varios campos que las identifican, de manera que no hay personas repetidas aunque sean atendidas en diferentes lugares de la geografía española o en diferentes momentos del tiempo.
(20) En el estudio de *Vulbnerabilidad social* de Cruz Roja del año 2012 se habla del 64,1% en paro.
(21) No obstante, en el estudio de *Vulnerabilidad social* de Cruz Roja del año 2012 se indica que la proporción de personas con estudios primarios o inferiores es del 37,5 %.

veces superior[22]; y el hecho de vivir solo es casi cuatro veces superior en la población pobre. La distancia entre la población total y la población pobre en estas variables nos muestra que **el mundo de la pobreza se desarrolla especialmente entre los inmigrantes, los parados y las personas con baja formación académica.** Además, hay otras magnitudes que muestran diferencias relevantes, como la diferencia de tamaño entre los hogares en general (2,7 miembros por hogar) y los hogares pobres (3,5 miembros por hogar), lo que revela la elevada incidencia de la pobreza infantil y la transmisión generacional de la pobreza.

Estas distancias son mayores cuando focalizamos la atención en **los tres grupos más excluidos y empobrecidos de nuestra sociedad**: *las personas en situación de sin hogar (PsSH), las familias monomarentales*[23] *o los inmigrantes*[24]. El 60% de las PsSH y el 60% de las familias monomarentales está sin ingresos, mientras que en la población pobre en general esta proporción desciende al 30%. En el caso de las PsSH el 80% está solo, mientras que en la población pobre están solos el 29%[25].

Gráfico 4. Ciudadanía de las personas acogidas en Cáritas en el año 2012



Fuente: elaboración propia sobre la base de 115.548 participantes con respuestas de intervención en el año 2012 en Cáritas (MIS).

(22) Es el 25% en el estudio de Cruz Roja sobre Vulnerabilidad Social.

(23) Conscientemente hablamos de «monoMarentales» porque el 90% de estas familias son sustentadas por mujeres.

(24) Por «inmigrante» entendemos a los ciudadanos extracomunitarios y a los ciudadanos comunitarios rumanos y búlgaros, dado que las condiciones de accesibilidad social de estos últimos, están bastante mermadas dentro de la UE por la moratoria del Real Decreto de comunitarios 2040/2007 que establece esta distinción en esos dos grupos de ciudadanos comunitarios.

(25) RED de PROGRAMAS de PERSONAS SIN HOGAR en CÁRITAS (2012): *Acompañando...nos. Mirada, acción y propuestas de Cáritas con personas que están sin hogar*. Colección Estudios e Investigaciones. Campaña del Día de los Sin Techo 2010-2015. Madrid, 441 págs.

En Cáritas, la mitad de las personas acogidas en 2012 **son inmigrantes**(26) (ver gráfico 4), lo que nos permite tomar conciencia de uno de los rasgos demográficos más distintivos de la pobreza(27).

Un tercio de los ciudadanos extracomunitarios atendidos en Cáritas están **en situación de irregularidad** –en muchos casos **sobrevenida** a consecuencia de la crisis(28). Estimamos, a través de varias fuentes, que Cáritas atiende a 130.000 personas en situación de irregularidad cada año (ORS y MIS). Es decir, la incidencia de la situación de irregularidad es seis veces superior en la población pobre atendida en Cáritas, en relación a la población total(29).

Las características socio-demográficas que más han aumentado con la crisis podemos identificarlas a través del ORS 2011, ya que hemos preguntado a los agentes de Cáritas cuáles son los perfiles sociales que más han aumentado en las personas atendidas por primera vez en los Servicios de Acogida y Asistencia en 2011 (un tercio del total). De esta manera podemos dibujar las características principales de las personas «nuevas» que solicitan ayuda en la organización. El resultado de este análisis (contrastado con el MIS), nos muestra que **han aumentado** sobre todo las personas:

- De nacionalidad española(30).
- Extracomunitarias en irregularidad sobrevenida.
- En riesgo de perder su vivienda.
- Las parejas con hijos, y en menor medida personas solas y familias monoparentales.
- Los jóvenes adultos con una edad de 30 a 44 años.
- Y las personas sin ingresos o con Rentas Básicas o Mínimas.

(26) Según el estudio de *Vulnerabilidad social* de Cruz Roja de 2012, el 44,9% eran de nacionalidad española.

(27) En Cáritas son inmigrantes de origen Latinoamericano y del Caribe el 38% (principalmente de Bolivia, Colombia y Ecuador), de Medio Oriente y Norte de África el 25,6% (Marruecos), y en menor medida de Europa (20% de Rumanía y Bulgaria) y del África subsahariana (14,7% de Senegal, Nigeria y Gambia). Esta distribución por continentes y países se constata también a través del estudio de *Vulnerabilidad Social* de Cruz Roja de 2012.

(28) Como se constata en el informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas sobre *La situación social de los inmigrantes acompañados en Cáritas* (Marzo de 2011), la causa principal de pérdida de autorización de residencia y trabajo es la ausencia de contrato de trabajo o el no disponer del tiempo de cotización necesario.

(29) En situación de irregularidad está al 30% de la población extracomunitaria acogida en Cáritas, mientras que afecta sólo al 4,9% de la población extracomunitaria que vive en España.

(30) Según el MIS, en el 2011 los participantes de ciudadanía española suponían el 43% del total atendidos en Cáritas, pero en el 2012 suben al 49%.

3.2. La situación económica de las personas acogidas en Cáritas

La **media de ingresos** de las personas atendidas en Cáritas **es de 330 € al mes**[31] (3.960 € al año) (MIS), mientras que el umbral de la pobreza está actualmente en 626 € al mes para una persona adulta (ECV 2011). Por comparar la diferencia con la población total en España la renta disponible por habitante en valor real es de 1.145 € al mes en el 2011 (13.744 € al año)[32], tres veces y media más.

Más de un tercio de las personas atendidas en Cáritas está sin ingresos cuando en el total de la población española la proporción de hogares sin ingresos es del 3,67%. Al considerar las fuentes de ingresos en las personas pobres que acuden a Cáritas, el 20% tiene ingresos por trabajo (precario, economía sumergida), un 20% tienen ingresos de la Seguridad Social contributiva, un 15% de la Seguridad Social no contributiva y un 7% de Rentas Mínimas o Básicas. En la población española la proporción de los ingresos procedentes del trabajo es la más elevada –casi el 40%, según la EPA, seguida de la Seguridad Social contributiva con el 17%.

A través del cuestionario del Observatorio de la Realidad Social realizado a los agentes de Cáritas este año, dos tercios de los equipos de las Cáritas Diocesanas (66%) nos informan de que **menos de un tercio de las personas en paro que acuden a Cáritas cobra prestaciones por desempleo y que menos de un tercio cobra algún tipo de Renta Mínima o Básica.** Según datos de la EPA sólo la mitad de la población española en paro cobra prestaciones por desempleo.

En el último informe del ORS de Cáritas pudimos observar que son **las personas con ingresos insuficientes para cubrir necesidades básicas regularmente, junto con las personas sin ingresos y sin derecho a percibir ninguna prestación económica pública periódica,** las que forman parte del trabajo más extendido de la institución. Le siguen las personas sin ingresos que cumplen requisitos para ser beneficiarias de prestaciones económicas públicas. Eso sí, prácticamente todos los agentes de Cáritas sitúan en el último lugar a las personas con ingresos suficientes para cubrir necesidades básicas de manera regular pero que requieren de una ayuda coyuntural o esporádica. En definitiva, Cáritas concentra su acción sobre los más empobrecidos –los últimos y menos atendidos– y sobre las pobrezas estructurales (no coyunturales).

(31) MIS: sobre la base de 39.918 participantes que recibieron intervención social de Cáritas del 2008 al 2012.

(32) Según Contabilidad Nacional citada en el número sobre *Desigualdad y Derechos Sociales* de Análisis y Perspectivas 2013 de la Fundación FOESSA y CÁRITAS.

3.3. Extensión, intensidad y cronicidad de la pobreza[33]

El indicador más relevante y revelador del desarrollo de una sociedad –más que el PIB–, debería ser cuántos son, cómo sobreviven y cómo son acogidos y acompañados los pobres y excluidos que la propia sociedad genera. Con la información que disponemos del ORS podemos acercarnos a la realidad no sólo desde lo cuantitativo, sino también desde lo cualitativo. No obstante, nada podrá sustituir al relato de la esperanza arrebatada, de los derechos mermados o desaparecidos, de las vidas truncadas, que nos devuelve a nuestro ser persona y a nuestro ser sociedad más esencial.

El fenómeno de **la extensión de la pobreza en los años de crisis** se viene poniendo de manifiesto a través de la evolución de varios indicadores tomados de fuentes oficiales[34] del 2007 al 2012: una tasa de pobreza que pasa del 19,7 al 21,8% (2011)[35] de los hogares[36]; el número de parados se han multiplicado por tres, pasando del 8,6% al 27,2%, alcanzado a más de 6 millones de personas; el número de ejecuciones hipotecarias que se multiplica por 3,5, de 25.943 a 91.622; o las personas titulares de Rentas Mínimas[37] se ha duplicado, pasando de 103.071 en 2007 a 223.940 en 2011[38].

La sociedad está más empobrecida, ya que el umbral de pobreza[39] era de 7.980 € –por persona adulta al año– en el 2008 y desciende a 7.508 € en el 2011. También sabemos que la renta media ha caído un 4% desde 2007, mientras que los precios se han incrementado un 10%[40].

La evolución de la pobreza muestra diferencias significativas según la edad. Así, como puede observarse en la tabla 1, la proporción de 65 y más años de edad que está bajo el umbral de la pobreza, ha disminuido significativamente durante la crisis[41], pasando del 28,2% en 2007 al 16,9% en el 2012. Las

(33) Con los términos de «extensión», «intensidad» y «cronicidad», evocamos la caracterización de la pobreza en España que ya fue explicitada en el *VI Informe del ORS. Cáritas ante la crisis* (año 2010), de julio de 2011, págs. 3-4.

(34) Principalmente de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

(35) Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

(36) Se estima que se ha pasado de 8,9 millones de pobres en 2007 a casi 10 millones en 2011.

(37) MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL e IGUALDAD (2012): *Rentas Mínimas de Inserción* 2011. Secretaría General de Política Social y Consumo. Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia.

(38) Los beneficiarios totales pasan de 299.756 a 554.089 en el mismo periodo 2007-2011, ya que detrás de cada «titular» hay una familia u hogar.

(39) La población en riesgo de pobreza es aquella que está por debajo del umbral de pobreza relativa medida en términos de aquellos que tienen ingresos por debajo del 60% de la renta mediana por unidad de consumo (7.708,60 en 2011). Este umbral se utiliza para medir la pobreza de manera generalizada en todos los países de la Unión Europea.

(40) FOESSA (2013): *Desigualdad y Derechos Sociales*. Análisis y Perspectivas 2013. 78 págs.

(41) Esta disminución relativa de la tasa de pobreza de las personas de 65 y más años de edad ha sido debida principalmente a que un número importante de personas mayores que antes estaba bajo el umbral de la pobreza ahora está ligeramente por encima del umbral, ya que dicho umbral viene descendiendo desde el año 2009 por el empobrecimiento global de la sociedad, lo que provoca que ahora sean –relativamente– «no pobres».

personas mayores de 65 años –hasta el 2012–, han mejorado su posición relativa en el tema de pobreza, siendo además uno de los principales baluartes familiares en la contención de los efectos de la crisis, ya que se ha mantenido su poder adquisitivo con el incremento regular de las pensiones, mientras que el resto de la sociedad española se empobrecía. Este hecho se constata claramente al comparar la pensión media con el umbral de la pobreza en el gráfico 5. No obstante, a partir del año 2013, con la escasa revalorización de las pensiones, esta situación puede cambiar de sentido.

La tasa de pobreza infantil (<16 años) ha crecido dos puntos, del 23,6% al 25,9% en el mismo periodo considerado, pero por grandes grupos de edad, es **la tasa de pobreza de la población adulta** (de 16 a 64 años de edad) **la que más ha crecido** del 16,8 al 21%.

Tabla 1. Evolución de la pobreza por grupos socio-demográficos

Tasa de pobreza	**19,9**	**19,7**	**19,9**	**19,9**	**19,6**	**19,5**	**20,7**	**21,8**	*21,1*
Pobreza 65 años y más	29,5	29,3	30,7	28,2	27,4	25,2	21,7	20,8	***16,9***
Pobreza 16 a 64 años	16,4	16,4	16,3	16,8	16,7	17,1	19,4	20,8	***21***
Pobreza < 16 años	24,2	24	24	23,6	24,1	23,3	25,3	26,7	***25,9***
Hogar de una persona	38,7	34	34,9	34,6	31,7	30,8	25,7	*24,6*	
Hogar Monomarental[43]	40,3	36,9	37,4	31,7	38,2	36,7	**45,5**	***38,9***	
Ciudadanos extracomunit.	-	-	-	-	-	-	36,1	**43,5**	
Umbral pobreza (€ al mes)	523	529	572	600	646	665	651	626	*613*
Pensión media (€ al mes)		609,75	641,86	673,69	719,68	754,06	779,49	804,96	829,8

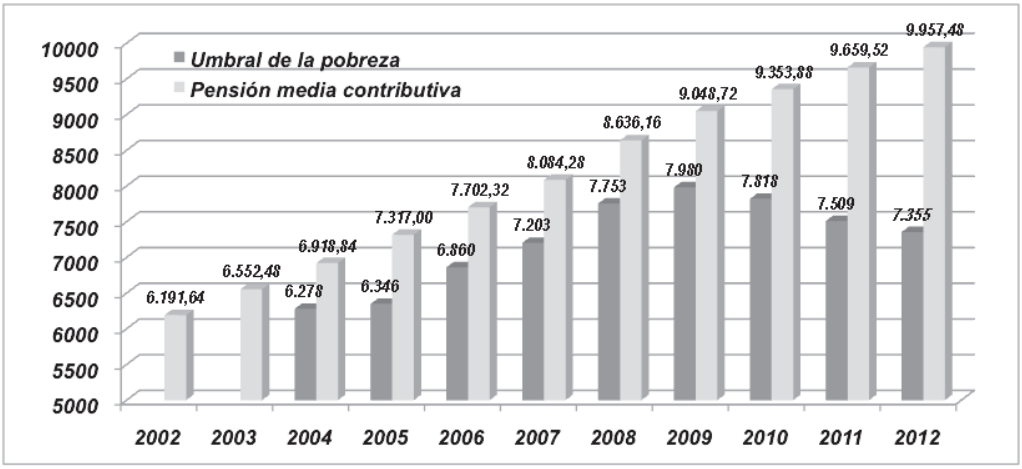
Fuente: encuesta de Condiciones de Vida del INE y Boletín de Estadísticas Laborales, capítulo de Protección Social (26 Marzo 2013): http://www.empleo.gob.es/estadisticas/BEL/PEN/index.htm

Por otro lado, en la tabla 1 también podemos constatar diferencias significativas cuando aplicamos el umbral de la pobreza a los grupos más empobrecidos y excluidos como los ciudadanos extracomunitarios o los hogares monomarentales, donde más del 40% –en ambos casos–, están bajo el umbral de la pobreza.

La pobreza es también **más intensa** porque el mayor número de pobres son aún mas pobres debido al descenso del umbral de la pobreza ocasionado por el empobrecimiento global de la sociedad. Este empobrecimiento se observa también en el descenso de la renta nacional disponible neta a precios de mer-

(42) Datos provisionales de la ECV del INE.
(43) Un adulto con uno o más niños dependientes.

Gráfico 5. Evolución del umbral de la pobreza y pensión media (en euros al año por persona)



Fuente: encuesta de Condiciones de Vida del INE y Boletín de Estadísticas Laborales, capítulo de Protección Social (26 Marzo 2013): http://www.empleo.gob.es/estadisticas/BEL/PEN/index.htm

cado por habitante en valor real[44] que pasa de 15.394 € al año en 2007 a 13.744 € en el 2011, a razón de un euro cada día durante los cuatro años considerados.

Es alarmante constatar que la intensidad de la pobreza está afectando a los grupos más vulnerables de la estructura social, ya que **el número de hogares en situación de pobreza severa se ha duplicado**[45], pasando de 3,5 % en 2007 a 6,4 % en 2012 –afectando a 3 millones de personas–; y **el número de hogares sin ningún ingreso también se ha duplicado**, pasando del 300.000 hogares (2,12% en 2007) a 647.700 hogares (3,7% en el primer trimestre de 2013).

La **cronicidad**[46] la hemos medido a través de la base de Datos MIS de Cáritas, considerando crónico aquél que lleva tres o más años demandando ayuda a la institución. Estimamos que tanto en el 2011 como en el 2012, la cronicidad **alcanza a un tercio de las personas acogidas** en Cáritas[47].

(44) Datos de la Contabilidad Nacional que se ven corroborados con los descensos de otros indicadores de renta media de la ECV del INE, como se muestra en el informe sobre *Desigualdad y Derechos Sociales* de Análisis y Perspectivas 2013 de la Fundación FOESSA (pág. 21).

(45) Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2011 del INE. La pobreza severa es el umbral del 30 % de la mediana de los ingresos por unidad de consumo, establecido en 2011 en 3.754 al año para una persona adulta.

(46) La medimos a partir de la información del MIS con aquellas personas que han recibido alguna respuesta de intervención social en el trienio 2009-2011 o en el trienio 2010-2012, para ver respectivamente la cronicidad en el 2011 y en el 2012. El universo es de 154.580 para ver la cronicidad en el 2011, y de 220.738 para el 2012. No obstante, somos conscientes de que la cronicidad no es sólo una cuestión de tiempo, sino sobre todo de la erosión que se produce en la motivación para el cambio.

(47) No obstante, en el informe ORS 2011 los agentes de Cáritas indican –como media– que el 44% de las personas acogidas en Cáritas lleva tres o más años demandando ayuda.

Los **perfiles más cronificados** en la pobreza a consecuencia de la crisis económica son los siguientes: desempleados de larga o muy larga» duración[48]; jóvenes desempleados en busca del primer empleo; mujeres solas con cargas familiares; familias jóvenes, encabezadas por padres de 20 a 40 años de edad, con uno o dos hijos pequeños; inmigrantes en situación de irregularidad sobrevenida. Estimamos que **la crisis ha llevado a más de 100.000 personas inmigrantes a la situación de irregularidad sobrevenida**.

4 RESPUESTAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL E IMPACTO EN CÁRITAS

Uno de los objetivos principales de los informes del ORS es realizar una mirada hacia dentro de la organización Cáritas, para tener un conocimiento más cercano y preciso de la realidad de intervención social de esta institución de la Iglesia Católica.

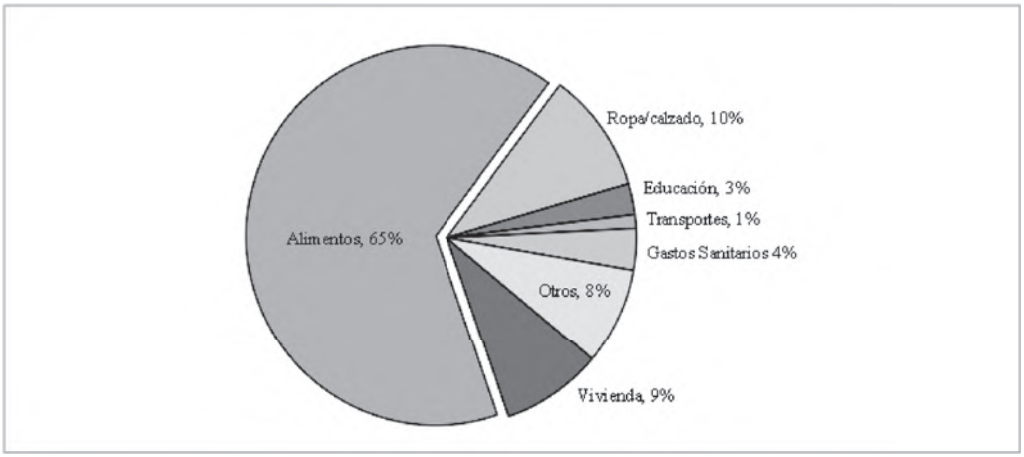
Como media, se realizaron algo más de 5 respuestas[49] de intervención por persona en 2012, siendo los destinatarios de estas ayudas **principalmente familias** (74%), ya que las personas solas que recibieron estas intervenciones suponen el 26%.

Al considerar las respuestas de Cáritas, hemos analizado de forma específica el número de **respuestas de ayuda económica.** Como indica el VII Informe del ORS, se multiplicaron por 6 entre 2007 y 2010, pero en el año 2011 empiezan a decrecer ligeramente. Esta tendencia reciente anuncia síntomas de ralentización del crecimiento de la demanda de ayuda y los límites en la capacidad institucional de Cáritas. El tipo de ayuda económica que más crece del 2007 al 2011 es la destinada a alimentación, seguida de ropa/calzado y vivienda alcanzando en 2011 cerca de 400.000 respuestas de ayuda económica para alimentación, más de 50.000 para vivienda y 60.000 para ropa y calzado (ver gráfico 6).

(48) La EPA del 2007 indicaba que un 22,7% de los parados llevaba un año o más sin encontrar empleo, pero en el 2012 alcanza al 55% de los desempleados. Incluso empieza a hablarse cada vez más de «parados de muy larga duración» cuando pasan dos o más años sin encontrar empleo, lo que afecta a 2.095.600 personas según la EPA del primer trimestre de 2013.

(49) Las respuestas de intervención de Cáritas que se recogen en este apartado son de diverso tipo y van desde los servicios y las ayudas directas (económicas o en especie, siendo estas últimas, las que constituyen la mayor parte de las respuestas de intervención desde los Servicios de ACOGIDA), hasta las respuestas de información, orientación y asesoramiento, pasando por la escucha, el seguimiento o la derivación a servicios especializados.

Gráfico 6. Tipos de respuesta de ayuda económica en 2011



Fuente: elaboración propia en base a los datos de 47 Cáritas Diocesanas del cuestionario ORS 2012.

Esta distribución proporcional de las respuestas de ayuda económica es bastante estable en el periodo 2007-2011.

Al analizar los fondos destinados por las Cáritas Diocesanas a las ayudas económicas concedidas a través de sus Servicios de Acogida y Asistencia, se constata que este gasto se ha incrementado considerablemente en los años de crisis. Así, entre 2007 y 2010 **se ha duplicado el gasto en ayudas económicas a las personas y familias** alcanzando cerca de **33 millones de euros.**

En el periodo 2007-2010 los fondos invertidos por las Cáritas Diocesanas en las ayudas económicas han aumentando principalmente en el concepto de alimentación, seguido de Vivienda y Ropa/calzado. En el año 2011 se alcanzan más de 10 millones de euros en Alimentación y 7 millones de euros en Vivienda, seguidos de 1,5 millones en el ámbito de educación-formación y 1 millón en gastos relacionados con la salud de las personas. Se constata una vez más, el peso de la cuantía invertida en ayudas económicas destinadas a la alimentación (39%) y a vivienda (28%) en el año 2011. Antes de la crisis el gasto en ayudas económicas para temas de vivienda y alimentación era prácticamente el mismo, pero a partir del 2008 hay un cambio en el gasto de las ayudas económicas destinadas a la Alimentación que se convierte en el más creciente y mayoritario.

El IV informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas (diciembre 2009) ofrece **experiencias significativas** de Cáritas en diversos ámbitos de la acción social –soporte social básico, vivienda y empleo. En el V informe ORS[50]

(50) CÁRITAS (2010): *V Informe del ORS. Cáritas ante la crisis* (año 2009). Junio de 2010. Págs. 16 a 26.

(junio 2010), se avanza con un análisis pormenorizado de la incidencia de la crisis en la estructura de la acción social de Cáritas durante los años 2008 y 2009, junto con las **medidas desarrolladas.** Posteriormente, al disponer de la información de todo el año 2010 se solicitó a los agentes de Cáritas la confirmación de los cambios desarrollados en las Cáritas Diocesanas para hacer frente a las consecuencias de la crisis a través de estas medidas.

Por grupos, son las medidas de **refuerzo de la acogida** –especialmente en las parroquias–, las que las Cáritas Diocesanas han desarrollado con mayor extensión e intensidad, seguidas **del desarrollo de la coordinación** (interna y externa) y del **trabajo en red,** así como el aumento acciones relacionadas con el empleo de las personas.

De manera más detallada, podemos ordenar por orden de importancia los diez cambios llevados a cabo por mayor número de Cáritas Diocesanas[51] para hacer frente a las consecuencias de la crisis:

1. **Aumento de los recursos económicos para ayudas directas.** Supone reasignar y concentrar los recursos en las necesidades más urgentes y necesarias (96% de las Cáritas).
2. Revisión y adecuación de **funciones y procedimientos de trabajo en la acogida**: criterios en las respuestas, flexibilidad, metodología, prioridades, etc. (89%).
3. Avances en la intensidad de la **coordinación interna** entre programas y proyectos (87%) y en la red de Cáritas Parroquiales (81%).
4. Aumento de las **acciones formativas de empleo** (81%).
5. Aumento de la **dedicación y acompañamiento en la acogida** con incremento de recursos humanos (voluntariado), así como de los días y horas de acogida (76%).
6. Avances en la intensidad de la **coordinación externa** con otras organizaciones sociales y con los servicios sociales públicos (76%).
7. Nuevas **campañas para la captación de recursos económicos** (73%) y de sensibilización social (64%), con los resultados del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas (58%).
8. Refuerzo de la intermediación laboral (55%).

(51) Sobre la base de 55 Cáritas Diocesanas que respondieron a este tipo de preguntas del ORS.

9. Cuidado de los agentes de Cáritas que trabajan en la Acogida (51%).
10. Otros, como nuevas campañas de captación de voluntarios (49%), aumento de las prospecciones del mercado de trabajo (40%) o de los puntos de orientación laboral (31%).

5 SOBREVIVIR CON LA FAMILIA: LOS LÍMITES DE LA CÉLULA DE LA SOCIEDAD

En el *VI Informe del ORS* mencionamos que para hacer frente a las necesidades sociales y económicas, las personas y familias están desarrollando **estrategias** donde destaca el **apoyo desde la FAMILIA,** seguida del trabajo en **la ECONOMÍA SUMERGIDA** y de la búsqueda de apoyo y ayuda en **las ORGANIZACIONES SOCIALES**(52).

Como se indica en el estudio sobre el primer impacto de la crisis de la Fundación FOESSA y Cáritas(53), en este modelo de sociedad de «integración precaria», cuando llegaba una crisis, las familias combinaban la ausencia de salarios con prestaciones públicas estables como estrategia para compensar los duros efectos del paro y la pobreza. Pero esta crisis coyuntural empieza a mostrar los signos de una transformación estructural que afecta masivamente a los sustentadores principales de las familias y a todos los miembros activos del hogar.

Los equipos de Cáritas indican que **la situación más habitual de apoyo desde la familia es la ayuda económica o en especie** destinada principalmente a la vivienda (suministros, hipoteca) o a la alimentación (comidas). Es frecuente contar con las pensiones o ahorros de padres/suegros para la cobertura de estos gastos, así como para los destinados a los nietos (escolarización, ropa, libros). En segundo lugar se menciona el **compartir la vivienda** como estrategia para recortar gastos. Este hecho se expresa por el acogimiento temporal y retorno al domicilio familiar de los padres o, en el caso de la población inmigrante, por la reagrupación entre compatriotas. Se trata del retorno de familias enteras o de jóvenes que habían comenzado su proceso de emancipación y que se ven avocados a alargar su estancia en el domicilio paterno. El fenómeno aumenta el tamaño de los hogares y el índice de hacinamiento (metros cuadrados por persona). La situación más frecuente indicada en tercer lugar es **el apoyo en el cuidado de los menores y de los mayores** (padres/suegros o compatriotas).

(52) Los servicios sociales públicos son la estrategia que se desarrolla en cuarto lugar y en quinto lugar aparece el apoyo desde las redes comunitarias (vecinales).
(53) LAPARRA, M.; PÉREZ, B. (2010): «El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España». Colección Estudios. Fundación FOESSA y Cáritas, 519 págs.

Otros apoyos significativos de la familia que se mencionan, tienen que ver con el apoyo emocional, de escucha a los familiares; o con situaciones como «sacar a las personas mayores de las residencias» para compartir el hogar y sobrevivir económicamente con sus pensiones; o con el retorno de familias inmigrantes a su país de origen quedando uno de los miembros en España (generalmente el que conserva el empleo).

La duración de la coyuntura de la crisis está llevando a un proceso de **debilitamiento de la red familiar en la función protectora de sus miembros**(54). Además, hay cambios demográficos y en la familia que están transformando estructuralmente nuestra sociedad, de manera que habrá consecuencias sobre la red de protección más básica e importante. Algunos de estos cambios significativos en la familia son: la disminución del tamaño medio de la familia española que ha pasado de 3,81 a 2,63(55) miembros por hogar de 1970 a 2012; el aumento de los hogares unipersonales y de las familias monoparentales; el elevado y creciente número de separaciones y divorcios (hay 3 separaciones-divorcios por cada cuatro matrimonios en 2010) –unido a la crianza de muchos menores en estos contextos–; la elevada edad media de la primera maternidad (31,2 años en 2010) haciendo coincidir o cabalgar los tiempos de crianza de los menores con los de cuidado de los mayores; o el envejecimiento de una población que cada vez tendrá una vida más larga, pero con pensiones bajas fruto de trayectorias cada vez más cortas y precarias de cotización cuando trabajaron(56).

6 SERVICIOS SOCIALES Y PRESTACIONES ECONÓMICAS: LA CONTENCIÓN PÚBLICA DESBORDADA

Desde el inicio del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas en el año 2008, ha sido una preocupación constante y regular el funcionamiento de los servicios sociales y las prestaciones económicas públicas a las que tienen derecho los ciudadanos en nuestro país –rentas mínimas o básicas, prestaciones por desempleo–, ya que, con la crisis, van a cobrar especial relevancia como recursos de supervivencia para muchas familias.

(54) En el próximo informe del ORS para el 2013, exploraremos los factores más críticos que están llevando al desbordamiento familiar como el empeoramiento de la situación económica, la pérdida de la vivienda, el agotamiento emocional de la familia, los conflictos familiares crecientes y el incremento de las dificultades en la comunicación interna, las dificultades para hacerse cargo de sus miembros más dependientes (menores, enfermedades graves, discapacidades), etc…

(55) Dato de la EPA de 2012 (INE).

(56) El envejecimiento de la población y la reducción de la inmigración ejercen una presión inevitable sobre el Sistema de Seguridad Social al reducirse el número de cotizantes y aumentar el de los pensionistas. No obstante, las trayectorias laborales son cada vez más precarias y más irregulares y se retrasa la edad de jubilación como imposición política, lo que el montante total de prestaciones se verá aliviado, aunque cada vez habrá más jubilados pobres –con pensiones bajas o mínimas.

La situación de los **servicios sociales públicos** viene siendo relatada desde los primeros informes del ORS, y se caracteriza como **una red vulnerable antes de la crisis:**

- Escasamente articulada con otros ámbitos de la política social como empleo, vivienda, salud, educación, garantía de rentas.
- Caracterizada por la pluralidad, la desigualdad y la discrecionalidad territorial (CCAA).
- Vertebrada por sectores o áreas de actuación (colectivos), no desde la persona y la pluralidad de necesidades acumuladas.
- Orientada principalmente hacia una población «normalizada» o como mucho «en riesgo» de pobreza y exclusión social», con carteras de servicios y prestaciones para una población «integrada», no para la lucha contra la población ya empobrecida y excluida. Su concepción de la «necesidad básica» es reducido y no incluye, a menudo, aspectos como la alimentación, suministros, alquileres, ropa y calzado, enseres, gastos sanitarios y de medicamentos, transporte, etc.
- Falta tiempo para realizar un seguimiento personalizado de las personas y familias, de manera que a menudo se convierten en «oficinas de tramitación de recursos».
- Sin garantías mínimas universales como derecho ciudadano.
- Con escasos recursos económicos y humanos en sus dotaciones presupuestarias.
- Con información cuantitativa imprecisa, incompleta y poco actualizada.
- Diversa en su exigua relación con otros actores del Tercer Sector (ONG y privados).

En el VI Informe del ORS de 2011 analizamos, desde la perspectiva de los agentes de Cáritas, en qué medida estaban siendo cubiertas determinadas necesidades sociales por los servicios sociales públicos y por otras organizaciones del Tercer Sector como Cáritas, poniendo de manifiesto la **insuficiencia y desigualdad territorial ante necesidades básicas y urgentes** en temas de vivienda (especialmente desahucios y, en menor medida, alquileres y suministros de luz, agua y gas), alimentación, salud (gastos sanitarios y de medicamentos en enfermedades crónicas y/o graves), ropa/calzado y transporte, en más de la mitad del territorio español.

El VII Informe del ORS de 2012 señala **las tres rémoras** que hay **en las condiciones de acceso a los servicios sociales**[57]**.** Los equipos de las CCDD describen desde su experiencia cotidiana, las situaciones que se están produciendo en el acceso a las prestaciones y servicios sociales públicos de carácter autonómico y municipal en los últimos cuatro años (2008-2011), condicionando el ejercicio fluido de los derechos sociales de las personas y familias en situación de pobreza y exclusión: *Requisitos de acceso duros, Retrasos en la tramitación y Reducciones presupuestarias.*

6.1. El endurecimiento de los REQUISITOS[58]

Este es el hecho que más está afectando en el acceso a los servicios y prestaciones públicas[59]. Se trata de requisitos como el **tiempo mínimo de empadronamiento y/o residencia en el municipio**. Puede ir de un año hasta tres años según el municipio. Otro requisito significativo de endurecimiento es la **documentación de sus países de origen requerida a los inmigrantes en lengua española,** como los certificados negativos de bienes/propiedades o de separación/divorcio. Otras prácticas de endurecimiento de requisitos son: descender el umbral de ingresos máximo para acceder a las ayudas o a la unidad familiar «sin ingresos», dificultar el acceso según la situación de convivencia. Por ejemplo, a personas solas o realquilados, limitar el acceso según se tenga domicilio o no (personas en situación de sin hogar), incompatibilidad con otras prestaciones o con haber recibido anteriormente otras ayudas y aumentar o introducir nuevos compromisos para recibir estas ayudas.

6.2. RETRASOS de tramitación

El segundo elemento de restricción se encuentra en los retrasos de tramitación para acceder a servicios o prestaciones públicas. Además se reduce o limita el tiempo durante el que se va a recibir la prestación y aparecen –y aumentan– tarifas para presentar solicitudes u obtener documentos. Los retrasos en la resolución de las prestaciones económicas se constatan en el laxo tiempo para comprobar la documentación requerida –a menudo en varios plazos–, y en la propia burocratización del funcionamiento administrativo, cada vez más estricto. En anteriores informes del ORS hemos venido explorando el factor tiempo en la primera acogida y en la respuesta en los servicios sociales públicos y en Cáritas, encontrando diferencias significativas. **El tiempo para concertar una primera cita o entrevista inicial** en los servicios sociales públi-

(57) Estos problemas ya se venían anunciando desde el II Informe del ORS de junio de 2009.

(58) En el próximo informe del ORS para 2013 estamos analizando con mayor detalle el alcance de este endurecimiento en el acceso a ayudas y prestaciones públicas que en algunas ocasiones vienen explicitados en la legislación local o autonómica, y otros se trata de prácticas en la tramitación.

(59) Principalmente Rentas Mínimas de Inserción –o similares–, y Ayudas de Emergencia.

cos sigue siendo como media de **25 días,** según los agentes de Cáritas(60). En los servicios de acogida y asistencia de Cáritas(61) este tiempo es de 5 días. Contar con personas voluntarias como agentes cercanos y cotidianos para la acogida social, permiten una labor más inmediata y cercana. Si consideramos el tiempo medio que transcurre entre la primera cita y la respuesta efectiva, **el tiempo de tramitación y gestión de las respuestas efectivas** en los servicios sociales públicos se ha reducido de 82 a **65 días** entre el 2009 y el 2011. En Cáritas(62) este tiempo es de 7 días aproximadamente(63).

Los retrasos en los servicios sociales públicos dependen del tipo de ayuda solicitada, pero es en las prestaciones económicas donde la respuesta es especialmente lenta y donde se manifiestan tres graves consecuencias:

- El empeoramiento de la situación social de las personas necesitadas de estas ayudas.
- La exigua adaptación de los servicios sociales a los nuevos perfiles de pobreza y exclusión que ofrece la coyuntura de crisis.
- Numerosas veces Cáritas adelanta el dinero a los beneficiarios de ayudas económicas de los servicios sociales públicos para intentar reducir el impacto de la espera hasta que la ayuda económica sea efectivamente recibida.

La **RENTA BÁSICA o MÍNIMA** es una prestación económica –considerada derecho– que permite a los ciudadanos contar con un recurso básico para el sostenimiento de sus familias(64). Si centramos la atención en la tramitación de esta prestación económica –gestionadas por las Comunidades Autónomas y los servicios sociales públicos–, observamos tres fenómenos:

1. El *retraso progresivo* en la solicitud y el cobro efectivo, que ha pasado como media, de 98 días en el año 2008 a **165 días** en el 2011, según los

(60) Oscila entre 26 días en 2009 y 23,7 días en 2011 como media, y en 2011 va desde lugares como Zamora o Alicante, donde se habla de 1 ó 2 días, hasta Canarias o Castellón con más de 80 días.

(61) Encontramos que en numerosos lugares de Cáritas hay unos días y horario para la acogida, pero si el caso es muy urgente se suele atender ese mismo día. No obstante, algunas Cáritas han desarrollado citas a corto plazo (dos o tres días) por el aumento de la demanda urgente.

(62) La respuesta de Cáritas lleva un protocolo de resolución que incluye la acogida (con valoración, diagnóstico), el contraste de la información con los servicios sociales públicos, y la entrega efectiva de la ayuda, que suele tardar una semana como máximo en todo el territorio del Estado.

(63) Oscila entre 9 días en el 2009 y 6 días en el 2011 como media, y en 2011 va de lugares como Albacete, Ibiza o Solsona con menos de 7 días, hasta Canarias, Cuenca, Granada, Jaén, Toledo o Zaragoza, con más de 150 días.

(64) Pero su grado de cobertura de la población pobre y excluida es de los más bajos de Europa: sólo alcanza al 7% de las personas bajo el umbral de la pobreza en las Comunidades Autónomas con mayor cobertura (Navarra o Asturias), y sólo llega al 27,9% de los hogares sin ingresos. Ver CÁRITAS (2013): *Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis.*19 págs. e *Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción 2011* del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

agentes de Cáritas. Casi medio año[65] transcurre como media desde la solicitud y el cobro efectivo de una renta mínima.

2. El *aumento de titulares de Rentas Mínimas* se ha duplicado, pasando de 103.071 personas en 2007 a 223.940 en el año 2011[66].

3. *La consolidación de una desigualdad territorial* en un derecho básico que ofrece disparidades tan relevantes en 2010 como la cuantía de 658,5 € por persona y mes en Euskadi (sin complementos), frente a los 300 € en Murcia.

6.3. REDUCCIÓN presupuestaria

Este es el tercer obstáculo mencionado por los agentes. Expresa la falta de liquidez, así como la opción política por priorizar en la ejecución a otras partidas presupuestarias.

Esta reducción o supresión de los fondos públicos incide también en el trabajo desarrollado por muchas organizaciones sociales del Tercer Sector como Cáritas. La mitad de las Cáritas Diocesanas indican que afecta mucho al trabajo de la organización, un tercio que afecta poco y apenas un 16% que no afecta nada. La reducción o supresión de fondos públicos a los que Cáritas accedía está afectando principalmente en los **presupuestos de programas o proyectos especializados** de la organización, con consecuencias sobre la atención a las personas, la reducción de actividades a mínimos, la falta de pago que ha llevado a solicitar créditos, la reducción de personal contratado, y el cierre de proyectos y servicios. Es generalizada la consecuencia de **reorganización de las acciones** en términos de personal, actividades o de partidas presupuestarias, y la reducción de la capacidad para desarrollar nuevos campos de actuación.

En general, varias Cáritas expresan su preocupación por la interrupción o disminución de los procesos de inserción social o de formación que se desarrollaban más desde los programas especializados. Se constata la incertidumbre y la inseguridad en la continuidad de las acciones y la preocupación por la pérdida de calidad en la atención a las personas[67].

(65) O más de un año como sucede en Canarias, Castellón o Asturias, aunque en otros lugares el tiempo es de menos de dos meses: La Rioja, Cuenca, Mallorca, Solsona, Teruel, Guadalajara o Vitoria.

(66) *Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción 2011* del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

(67) La red de acogida de base –parroquias–, que se nutre de fondos propios a partir de socios y donantes, destina estos recursos esencialmente a la cobertura de necesidades básicas y urgentes. El incremento de la demanda de ayuda, y la ausencia de una respuesta suficiente por parte del sistema de protección social público, condiciona que los fondos propios de Cáritas puedan destinarse a programas más especializados. El fuerte aumento de las personas que acuden a Cáritas ha llevado a limitar las ayudas (en cuantía económica y en número), y a establecer criterios de prioridad para atender las situaciones más precarias y urgentes, ya que los recursos son muy limitados.

El 67% de las personas que acude a Cáritas pasó antes por los servicios sociales públicos –como media[68]. Por otro lado, el fenómeno de derivación desde los servicios sociales públicos a las organizaciones sociales como Cáritas **es de carácter principalmente informal** en gran parte del territorio español (76%), aunque se ha mejorado levemente en los últimos años con el paso de una derivación informal sin ninguna información, a una derivación informal en la que se informa al menos del expediente abierto y la demanda realizada.

La opción de Cáritas es complementar a los servicios sociales públicos[69]***, no sustituirlos.*** Se trata de una respuesta que sólo puede coordinarse desde el reconocimiento público de esta realidad. Esa labor de complementariedad de la acción social por parte de Cáritas no puede consistir en adelantar dinero de ayudas de urgencia concedidas por los servicios públicos; ni en asumir casos que los servicios sociales no pueden atender; ni en ofrecer cobertura en necesidades urgentes o básicas no atendidas por los servicios sociales públicos (ropa, alimentos, ayudas escolares, medicinas, pago alquileres, suministros); ni hacerse cargo de personas que han agotado todas las prestaciones públicas posibles. La misión de Cáritas se basa en trabajar conjuntamente las propuestas y las posibilidades de respuesta, y ejecutar todas las acciones en red.

En el VI Informe del ORS ya detectamos la existencia de **grupos de personas excluidas de la atención de los servicios sociales.** La mayor parte de las Cáritas mencionaba a las *personas no empadronadas y los inmigrantes en situación irregular* como grupos excluidos de la atención de los servicios sociales públicos, seguidos de las *personas en situación de sin hogar* y, en menor medida, por las personas con problemas crónicos.

Aunque el 64% de los equipos de las CCDD señalan que no hay criterios de rechazo o discriminación, hay un 36% que indican que existen **prácticas discriminatorias** constatadas en el acceso a prestaciones o a servicios sociales públicos. Se señala una vez más a las personas *inmigrantes* que, a diferencia de los españoles, se ven requeridos en *documentación* de su país de origen en castellano y que ello supone gastos económicos adicionales (Castilla y León, Andalucía). También en la exigencia de poseer permiso de residencia y trabajo (Valencia), en la arbitrariedad a aplicar sobre la *residencia ininterrumpida* de más de dos años en la Comunidad Foral de Navarra[70] (es decir, no salir de la Comunidad Autónoma); o la discriminación al conce-

(68) Hay desigualdades territoriales que van de más del 90% en Málaga, Mérida-Badajoz, Getafe, Girona, Cádiz, Huelva, Pamplona, Santiago, Tui-Vigo y Vic, a menos del 30% en Ávila, Mallorca, Palencia, S. Sebastián y Vitoria.

(69) CÁRITAS (2009): *Cáritas ante la crisis.* IV Informe Observatorio de la Realidad Social Cáritas. Diciembre 2009.

(70) Lo mismo ocurre con la exigencia de permanencia durante el tiempo de la concesión, ya que existe un riguroso control a los extranjeros que no se da en los nacionales.

der Ayudas de Integración Familiar en Aragón pues se deniegan si la familia sin ingresos y con menores reside en el mismo domicilio donde están empadronadas personas en situación de irregularidad. En general hay mayores exigencias que hacen más difícil el acceso de los inmigrantes a los servicios y prestaciones públicas. Otra práctica de exclusión relevante se da en relación a las *personas solas sin menores a cargo* frente a las familias o mujeres solas con cargas familiares. Los jóvenes sin cargas familiares tienen más difícil el acceso a estas ayudas públicas.

El paso de las personas y familias necesitadas que acuden a Cáritas, por los servicios sociales públicos, y la derivación (formal e informal), así como la constatación de la existencia de grupos excluidos del sistema de protección social, eran hechos conocidos antes de la crisis. Sin embargo, la restricción en el acceso, especialmente excluyente con las personas inmigrantes, es un fenómeno nuevo que se ha extendido con la crisis. Una vez más insistimos en que no es sólo la coyuntura de la crisis, sino la estructura con la que se está configurando y blindando el sistema de protección social, la que deja fuera a los grupos más empobrecidos y excluidos de la sociedad.

7 DE LA COYUNTURA DE CRISIS, A UNA DESIGUALDAD SOCIAL ESTRUCTURAL

A través de los informes del ORS hemos podido constatar diversos estados de la cuestión que nos avocan inextricablemente a la pérdida de cohesión social:

- El aumento del desempleo, su precarización y el elevado número de trabajadores pobres.
- La reducción de la renta y el ensanchamiento de la brecha de los salarios.
- El repliegue progresivo de los sistemas de protección social.
- La crisis recaudatoria: la economía sumergida y el fraude fiscal.
- El desgaste de los mecanismos de protección familiar.
- Las diferencias territoriales.
- El incremento de la desigualdad y el crecimiento de la pobreza en los más jóvenes.

No es un fenómeno coyuntural, sino un hecho estructural. La acumulación de desventajas en más de una cuarta parte de la población española conlleva

un **riesgo de dualización social**, una sociedad fracturada[71] en varios frentes: «Nos aproximamos a un modelo social darwinista –anglosajón–, con pocos ganadores y muchos perdedores»[72]. Como señala Óscar Mateos, la crisis está agudizando un modelo de sociedad dualizada, que se constata en varios frentes[73]:

- El comportamiento «contracíclico» de la desigualdad en la renta[74], aumentando cuando hay recesión, pero que no se reduce cuando hay expansión.
- Un empleo caracterizado por la dualidad existente entre una minoría de *insiders* (puestos de trabajo más o menos estables y bien remunerados) y una mayoría de *outsiders,* que entran y salen del mercado de trabajo con condiciones laborales y salariales precarizadas.
- Una sanidad fragmentada entre los que tienen más poder adquisitivo –sin listas de espera– y la llamada «sanidad de los pobres», con largas listas de espera, y peores condiciones.
- Un sistema judicial y otro de educación, que se alejan de la igualdad de oportunidades en beneficio de quien pueda costear las tasas respectivas.

Este aumento de la desigualdad viene gestándose desde los años ochenta en Europa y en Estados Unidos, tanto en términos de renta de mercado, como de renta salarial o de renta disponible. La riqueza se ha ido concentrando cada vez más. Es lo que el economista Paul Krugman[75] llama «la gran divergencia» que viene creciendo desde los años 70. Podemos constatarlo a través de un indicador universal, la ratio 80/20, donde podemos observar que **en el 2011 el 20% de la población más rica concentra 7 veces más riqueza que el 20% más pobre,** cuando esta relación era de 5,5 veces más en el 2008, antes del inicio de la crisis (ver gráfico 7):

(71) LAPARRA, M. ERANSUS, B. coord. (2012): *Crisis y fractura social en Europa: causas y efectos en España.* Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales, nº 35. Barcelona.

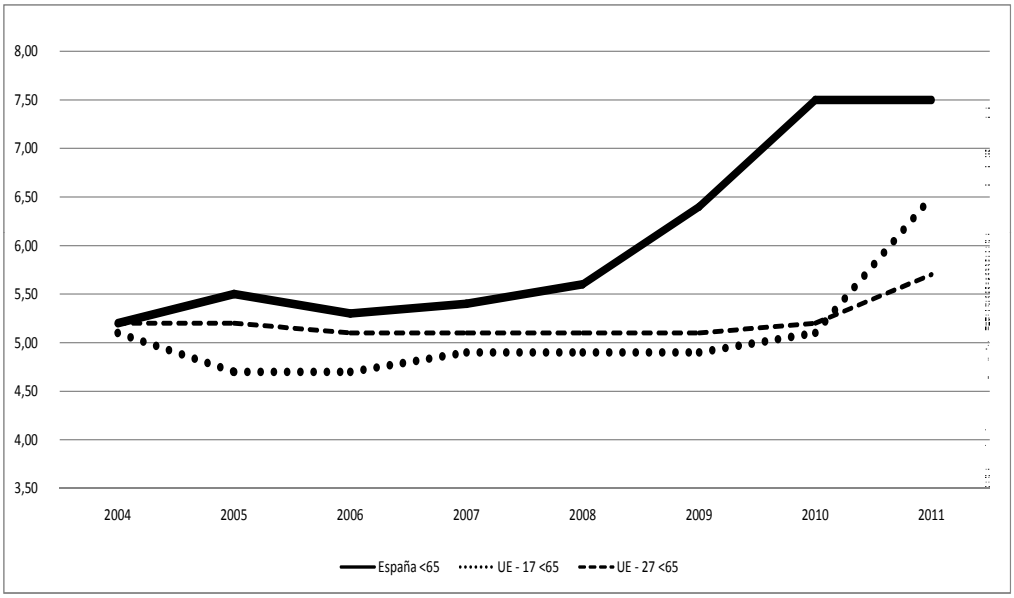
(72) MATEOS, O. (2013): *Hacia un nuevo contrato social.* Papeles de Cristianisme i Justícia, nº 217 (suplemento al nº 183), Marzo 213. 4 págs

(73) Ver también VV.AA. (2013): *Informe sobre la desigualdad en España 2013.* Fundación Alternativas.

(74) CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL de ESPAÑA (2013): *Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos.* Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad. 166 págs.

(75) KRUGMAN, P. (2001): «The rich, the right, and the facts: deconstructing the income distribution debate». En *The American Prospect.* Diciembre 2001.

Gráfico 7. Evolución de la ratio de desigualdad 80/20 en España y en Europa



Fuente: EUROSTAT Marzo 2013 http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_pns4&lang=en

Este incremento de la desigualdad durante la crisis ha sido mayor en España que en Europa, y ha afectado sobre todo a la población de menos de 65 años de edad. Aunque no se produzca un estallido social, la fractura social está servida.

Si nos intentamos aproximar a la estructura socioeconómica a través de los ingresos de las personas(76), obtenemos los resultados que se muestran en la tabla 2, donde podemos observar que prácticamente la mitad de la población española está con una renta por unidad de consumo entre 625 € y 1.460 € (entre 7.508 y 17.520 € al año). Un 18% tiene rentas por unidad de consumo superiores a 1.770 € al mes, pero un 6,4% de la población española –unos 3 millones de personas– sobreviven con menos de 313 € al mes.

(76) Se trata de dividir la población española en función de sus ingresos tomando como referencia la mediana y utilizar los mismos umbrales de pobreza (60% para *riesgo de pobreza* y 30% para *pobreza severa*), al otro lado de la estructura social. Este ejercicio metodológico fue ya realizado en el capítulo sobre «Población, estructura y desigualdad social» del *V Informe sociológico sobre la situación social en España: Sociedad para todos en el año 2000.* de la Fundación FOESSA (1994). Págs. 291-292.

Tabla 2. Estratificación de la población española por su posición relativa a la mediana de la renta[77]

	Renta unidad de consumo	*Distancia a mediana*	*% acumulado de personas*	*% de personas*
170% de la mediana	21.274,4 €	+70	17,7%	**17,7%**
140% de la mediana	17.520,1 €	+40	28,6%	10,9%
Mediana	12.514,3 €	0	49,6%	49,6%
Riesgo Pobreza: 60% mediana	7.508,6 €	-40	21,8%	15,4%
Pobreza severa: 30% mediana	3.754,3 €	-70	6,4%	**6,4%**
			TOTAL	**100%**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de vida 2011 del INE.

El papel redistributivo del impuesto sobre la renta y las prestaciones sociales de carácter monetario han demostrado su incapacidad cuando los problemas de desempleo son tan extensos y tan profundos a lo largo de un tiempo prolongado[78]. Pero el hecho de recortar en sistemas «no monetarios» como la sanidad o la educación tendrán probablemente un apreciable efecto en la reducción de esta función social de redistribución que nos igualaba un poco más[79]. Optar por el crecimiento económico como única salida, no resolverá los problemas crecientes de desigualdad social[80].

8 EPÍLOGO: PREGUNTAS Y PROPUESTAS

Los informes del Observatorio de la Realidad Social han contribuido a desarrollar un estado de revisión de la acción de Cáritas y a generar preguntas de profundidad desde la intervención social que interpelan a la política social en tiempos de crisis: ¿hay que atender a muchas personas con baja intensidad –opción por la cantidad–, o a menos personas con más intensidad –opción por

(77) Esta vía de investigación, desarrollada a través del tiempo podría contribuir a observar la evolución de la estratificación socioeconómica. Sin embargo, no podemos comparar con el análisis realizado por FOESSA en el año 1994 ya que la base de la información era la propia encuesta FOESSA ejecutada durante el año 1993, y en nuestro cuadro ofrecemos la fuente del INE de la Encuesta de Condiciones de Vida, y porque los intervalos establecidos entonces se construyeron por número de veces en relación al umbral de pobreza, no por la proporción estricta que marca estadísticamente el umbral.

(78) VV.AA. (2013): *Informe sobre la desigualdad en España 2013*. Fundación Alternativas.

(79) Se calcula que la incidencia de la sanidad y la educación en la reducción de la desigual distribución de la renta, era como mínimo del 20%. CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL de ESPAÑA (2013): *Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*. Comisión de Trabajo de Ec. y Fiscalidad. 166 págs.

(80) Dice José María Maravall en el Prefacio IV al *Informe sobre la desigualdad en España 2013* que «No existe ningún *trickle down effect*, ni dividir la tarta en partes iguales reduce el tamaño de la tarta, ni la redistribución conduce a una reducción de la riqueza agregada» (pág. 20).

la calidad orientada a los más necesitados y excluidos?; ¿cuánto tiempo han de durar las ayudas económicas en el tiempo para no generar una dependencia institucional? (alimentos, cobertura de suministros, alquileres, becas); ¿qué opciones o criterios tomamos con la economía sumergida?; ¿las solicitudes de ayuda están condicionadas por la oferta de prestaciones y servicios que ofrecen los servicios sociales públicos y organizaciones sociales?; ¿qué carencias o dificultades «no económicas» detectamos?; ¿necesitan las personas espacios donde hablar, sentirse escuchados, compartir experiencias?; ¿Es el centro de la acción –y de las políticas sociales–, la persona o hay otras finalidades administrativas, políticas o institucionales?

El Observatorio explicitó en el IV Informe del ORS del año 2009[81], una serie de propuestas en política social que siguen teniendo vigencia hoy en día. El gran reto consiste en reformar un sistema de protección social fragmentado, construido con criterios de pluralidad, disparidad y desigualdad a través de propuestas que permitan avanzar en una dirección equilibrada y ajustada como derecho de todo ciudadano. Desde Cáritas se han propuesto medidas como:

1. **Incrementar el esfuerzo en protección social** para acercarlo al porcentaje medio de la UE sobre el PIB **y articular los grandes ejes de acción social**: servicios sociales, garantía de rentas, servicios y prestaciones por vivienda y por desempleo, **en un marco global de derechos mínimos ciudadanos** que supere las desigualdades territoriales.

2. **Revisar y ajustar la acción social de acuerdo con prioridades y criterios**, para que sean garantía cercana y operativa de inserción social. Es imprescindible dotarse de un sistema basado en las personas, que no esté fragmentado por colectivos, ni por necesidades, ni por competencias políticas o territoriales, y que se extienda de forma efectiva en una redistribución que garantice la cobertura de necesidades básicas.

3. **Aumentar los recursos humanos y económicos de la acción social** para garantizar la cobertura de las mismas necesidades básicas en todo el territorio, así como reducir los tiempos de espera, valoración, concesión, etc.

4. Desarrollar **procesos de inclusión social a través del acompañamiento a las personas excluidas,** que eviten la «reproducción de la asistencia».

5. Avanzar en la búsqueda de consensos políticos y técnicos para determinar cuáles son los parámetros mínimos de **las condiciones básicas que**

(81) CÁRITAS (2009): *Cáritas ante la crisis.* IV Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas. Septiembre 2009. Pág. 16.

garanticen la igualdad de derechos y deberes, y para *unificar los criterios de acceso y concesión en el Sistema de Garantía de Rentas Básicas o Mínimas*, así como para **articular un sistema global de garantía de ingresos mínimos** con participación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

6. **Promover una acción pública que cuenta con el tejido social y las entidades sociales** como Cáritas para poder intervenir de forma coordinada y conjunta –más allá de una relación de mera derivación de casos–, que incluya el ámbito de la prevención y de la intervención integral (no sectorizada), bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad.

No obstante, la propuesta más vertebradora y significativa que Cáritas está ofreciendo a la sociedad, se sostiene en cinco pilares[82] para construir un nuevo modelo de sociedad:

1) La persona como centro.
2) La comunidad acogedora como medio.
3) El acompañamiento como proceso.
4) La gratuidad como signo de nuevas relaciones.
5) La participación como expresión de integración.

(82) CÁRITAS (2009): *Modelo de Acción Social.* Documentos institucionales, 78 págs.

Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad

Víctor Renes Ayala
Miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA
vrenes.ssgg@caritas.es

Fecha de recepción: 25/03/2013
Fecha de aceptación: 28/04/2013

Sumario

1. Introducción. **2.** "Nuevas Pobrezas". Los cambios en la pobreza. **3.** De los efectos sociales y las situaciones de pobreza, a los procesos y las transiciones del empobrecimiento. **4.** Todas las crisis redefinen las relaciones sociales. **5.** Bibliografía.

RESUMEN

Las situaciones de pobreza y exclusión han sufrido cambios, por ello es necesario analizar lo que significa la pobreza y la exclusión en nuestra sociedad, en la que la crisis ha tenido un profundo efecto de transformación. No sólo han aparecido nuevas situaciones de nueva pobreza, sino que ha producido un proceso de empobrecimiento, pues la pérdida de sus recursos, de potenciales y relaciones sociales, alcanza a grupos sociales cuyas condiciones parecían ponerles a salvo de perder su integración social. De lo que se trata es de comprender el «proceso social en cambio» que ha generado esas situaciones sociales de pobreza y de empobrecimiento. Se trata de entender el sentido y el significado de los procesos de empobrecimiento que en ellas se encuentra, que nos ayuda a pasar del estado de la pobreza a la naturaleza de la pobreza y contribuyen a desvelar el modelo social al que responde el proceso social en que nos encontramos.

Palabras clave:

Nueva pobreza, procesos de empobrecimiento, desigualdad, ruptura social, nuevo modelo social.

ABSTRACT

The situations of poverty and exclusion have changed, so it is necessary to analyze what it means poverty and exclusion in our society in which the crisis has had a deep effect transformation. Not only there are new poverty situations, but has produced a process of impoverishment as the loss of their resources, potential and social relationships. It reaches social groups which their conditions seemed to put them safe from the risk of lose their social integration. Is necessary to understand that the «social process has changed», and has generated these social situations of poverty and impoverishment. It's about the meaning and significance of the processes of impoverishment; it helps us to go from the state of poverty to the nature of poverty and to unravel the social model that responds to the social process we found.

Key words:

New poverty, impoverishment, inequality, social breakdown, new social model.

1 INTRODUCCIÓN

Las situaciones de pobreza y exclusión no son un «novum», pero han sufrido transformaciones. Ambos aspectos deben ocupar nuestro análisis para poder alcanzar la profundidad de lo que significa la pobreza y la exclusión en nuestra sociedad en la que la crisis ha tenido un profundo efecto de transformación. Porque la precariedad económica, que no ha aparecido con la crisis, ha desbordado a los grupos sociales que la padecían y ha llegado a generar un proceso de empobrecimiento en la sociedad tanto en el sentido de que son más los que se encuentran bajo el umbral de la pobreza, como en el de que han crecido los estratos sociales que han sufrido la pérdida de sus recursos, de sus potenciales y relaciones sociales, aunque no se hallen situados bajo el umbral de la pobreza. Se trata de grupos sociales cuyas condiciones de integración en la producción y en el consumo, cuya inserción laboral y formativa, no ponían bajo sospecha su accesibilidad a los medios y recursos y a los sistemas sociales generales. Incluso parecían a salvo de entrar en una situación de pérdida de capacidad autónoma y de las condiciones necesarias para una vida digna.

Son los grupos y situaciones que suelen recibir el apelativo de «nuevos pobres o de «nueva pobreza» que puede ir acompañada o no de otras características de exclusión, pero que en esta sociedad han quedado desestabilizados por la pérdida de sus anteriores condiciones de integración, y la ausencia de un horizonte en que puedan reconstruir tales condiciones. Se trata no sólo de los que estaban situados cerca del umbral de la pobreza, de grupos precarios tanto en el empleo como en la formación, sino también de personas ubicadas en las denominadas clases medias, de los que terminan sus estudios sin posibilidades laborales de las que se sienten expulsados, etc.

Nuestra hipótesis es que no se trata simplemente de un puro crecimiento cuantitativo de los grupos carenciados, sin capacidad de mantener unas condiciones para hacer frente a sus necesidades básicas. Eso también, pero no simplemente eso. De lo que se trata es de comprender el «proceso social en cambio» que ha generado esas situaciones sociales de pobreza y de empobrecimiento. Se trata de entender el sentido y el significado que en ellas se encuentra desvelando el modelo social al que responde el proceso social en

que nos encontramos. Vamos a intentar analizarlo a partir de comprender la «semántica de los signos» que concentran ese plus más que cuantitativo; es decir, el estudio del significado de los signos estadísticos desde un punto de vista sincrónico y diacrónico.

La convergencia de datos estadísticos agregados y de las informaciones contrastadas a partir de las propias demandas de ayuda realizadas por los diversos grupos afectados por los efectos de la crisis y de las medidas adoptadas, nos confirman la profundidad de los cambios producidos y la diversidad de combinaciones derivadas de: la pérdida de soportes para necesidades básicas, la pérdida de vinculaciones estructurales, la pérdida de viabilidad de integración, la pérdida de redes y de vínculos sociales, la pérdida de capacidades y el aumento de las fragilidades personales. De ello queda constancia en otros artículos que analizan estos cambios.

2 «NUEVAS POBREZAS». LOS CAMBIOS EN LA POBREZA

No podemos quedarnos en la sola imagen de que se ha producido «nueva pobreza», de que hay «nuevos pobres». La historia nos enseña; no es la primera vez que los acontecimientos derivados de una crisis económica han producido situaciones desestabilizadas que hemos tipificado como «nueva pobreza». Ya el profundo cambio económico y social que se produjo a raíz de la crisis de los años setenta del pasado siglo, y su conformación como estructura social en los siguientes años ochenta, generó este fenómeno y se dieron estas denominaciones. El impacto de esa crisis supuso la puesta en marcha del Primer Plan de lucha contra la Pobreza de la Comunidad Europea (1980), para el que entender la pobreza era inseparable de entender las condiciones sociales, las estructuras de desigualdad y de exclusión que la generaban. Eso es lo que constituía la naturaleza de la pobreza.

Existía «nueva pobreza», no sólo porque aparecieron nuevos grupos sino porque habían cambiado las condiciones que hacían emerger esas nuevas situaciones. Se modificaron las bases económicas y productivas, el mercado de trabajo se modificó sustancialmente con una seria segmentación laboral, los sistemas distributivos sufrieron profundos cambios que supusieron un proceso de dualización de los sistemas protectores y una notable disminución de su intensidad protectora, quedaron afectados los vínculos sociales, comunitarios y familiares con cambios que afectaron a sus posibilidades de red de soporte de los riesgos sociales (Renes, 1993: 171). Se consolidó un «modelo social de integración precaria» dado que la precarización acabó siendo una estructura consolidada.

Por tanto, nuevos y viejos era una distinción «mientras tanto» el nuevo ciclo económico no reclamaba a los aun «nuevos pobres» en ese nivel de integración precaria. Por otra parte ese nuevo modelo social también afectaba y modificaba las situaciones de pobreza previas. No sólo porque la «nueva pobreza» fue nueva mientras no se consolidaba como tal pobreza, sino porque la pobreza, vieja o nueva, no tenía ya ni un recorrido vital ni una posibilidad de abordaje institucional en las condiciones previas al profundo cambio de modelo social. Su salida de la pobreza, por tanto, tampoco podía ser ya planteada con las mismas estrategias que lo había sido anteriormente.

Este cambio exigió comprender los procesos que se producían en la estructura social para poder entender la nueva realidad de la pobreza. Lo que significaba afrontar la necesidad de revisar las propias herramientas del análisis social, como de hecho fueron abordadas en el 2º y 3º Programa europeo (1984-1989; 1989-2003). El análisis de las «nuevas pobrezas», quizá mejor de las «nuevas situaciones de pobreza», produjo lo que quizá deba ser considerado crítico para el análisis no sólo de la pobreza sino de la propia estructura social. En primer lugar, una adquisición teórica y metodológica para la investigación social de primer orden como es el análisis de los procesos generadores de empobrecimiento como herramienta analítica del tipo de causalidad no determinista ni lineal que puede dar cuenta de la pobreza en la estructura social (Renes, 1993: 99). Y esto constituye la categoría con más capacidad explicativa para una situación como la actual. En segundo lugar, la adquisición bien consolidada de la categoría de exclusión social para el análisis de la vulnerabilidad del modelo de integración precaria, cuando es patente que además no es reductible a la sola vulnerabilidad derivada de la pobreza monetaria derivable del indicador de ingresos económicos.

Nos encontramos en una nueva situación devenida de la crisis económica-financiera (2008), que ha derivado en Gran Recesión. Y, como era de esperar, nos volvemos a encontrar con el fenómeno social, y a gran escala, de los «nuevos pobres», de la «nueva pobreza». Su consolidación en la estructura social ya no es pura coyuntura, pues su permanencia durante el ya largo proceso de la crisis, y la consistencia que ha adquirido, está manifestando que las características de la pobreza están en perfecta consonancia y entrelazadas con los cambios y las medidas para la propia estructuración del modelo social que está emergiendo de la crisis, o con ocasión de la crisis. Lo que está conformando una nueva situación con vocación de quedarse entre nosotros.

Reaparece, pues, la pobreza como problema de sociedad que parecía haberse olvidado durante los años previos a la crisis, en la que el crecimiento económico ejercía de señuelo de ocultación. De ahí el esfuerzo por desligarla

de la sociedad en que se producía, para que adquiriera un estatuto de «resultante natural» de las propias necesidades del crecimiento en el mejor de los casos, o de «resultante natural» de la falta de esfuerzo y de capacidades de los propias víctimas que se victiman a sí mismas. Y en ello hay que insistir pues este esfuerzo adopta diversas manifestaciones, pero es persistente, pues siempre busca exculpar a cualquier otro agente o estructura social de su responsabilidad.

No es objeto de este artículo describir la pobreza que la crisis está generando. Diversos artículos de este monográfico dan cuenta suficiente de cómo se están produciendo muy graves efectos en las personas, familias y grupos, así como de que los diques que la contenían antes de la crisis se han roto. Apoyados en ellos se van a destacar algunas características importantes que nos muestran que se está configurando una realidad consistente en que la «nueva» pobreza no queda ya reducida a lo meramente coyuntural. Es obvio que se trata de una enunciación cuya finalidad no es la exhaustividad sino mostrar que nos está señalando un cambio estructural:

a) La primera constatación es *el empobrecimiento de nuestra sociedad,* no solo por su extensión en número, sino por el entrecruzamiento entre intensidad y cronificación dado el notable repunte de la pobreza y de la privación severa de carácter multidimensional cuya permanencia en el tiempo no es acotable por lo que tarde la recuperación del crecimiento económico.

b) *Se ha producido en profundo impacto en los distintos tipos de hogares* cuyo vehículo principal es el enorme desempleo de los sustentadores principales del hogar, especialmente cuando son hogares jóvenes con hijos, así como mujeres solas con familiares a cargo.

c) Los hogares con menores soportan *una tasa de pobreza infantil* de las más altas en nuestro entorno europeo, lo *que aumenta el riesgo de la transmisión intergeneracional*. Sumando los recortes educativos, en actividades escolares, en becas de libros, transporte y comedor, convierte esta situación en el mayor desafío, pues es una bomba de relojería de espoleta retardada.

d) Los efectos de pobreza tienen mayor incidencia en los *inmigrantes* no sólo por el abundante desempleo en este grupo, sino también porque hay ausencia de ocupación estable en sus personas principales. Los *jóvenes* por el intenso desempleo de modo que o son sujetos de pobreza encubierta si permanecen en sus hogares, o se encuentran entre el grupo de personas solas que se encuentran económicamente activas pero

no tienen una ocupación con carácter estable. Las *mujeres*, especialmente cuando son responsables de hogares monomarentales y no disponen de una ocupación estable. Pero también hay que destacar hombres responsables de una familia monoparental cuando no disponen de ocupación estable.

e) Se ha disparado el *aumento de solicitudes para pagar gastos de la vivienda* de tipo corriente y, en particular, de alquiler y de hipoteca, con el efecto de pérdida del alojamiento, que es un bien básico, y que está siendo soportado por las familias y la solidaridad social. Lo que, además de privar de un derecho básico, está enviando a la exclusión a la población desahuciada y endeudada de por vida y a la población que no puede mantener ni su techo ni su hábitat.

f) *La pérdida del empleo de una persona extracomunitaria afecta a su situación de regularización*, porque la ausencia de contrato de trabajo acaba en la pérdida de residencia y trabajo, y pasa a una situación de irregularidad sobrevenida. Lo que genera una espiral perversa, siendo la base de la pérdida de derechos en sistemas básicos: sanidad, educación, vivienda, servicios sociales. Consigue así constituir al grupo inmigrante en un grupo excluido, foco de actitudes de xenofobia y racismo.

g) *Se ha sustituido el derecho en el acceso a los servicios públicos por el aseguramiento,* lo que veta el acceso a estos servicios a los grupos más vulnerables, como ocurre con los servicios sanitarios y sociales para los sin papeles, sin cotizaciones, sin edad para depender del titular, etc. Lo que corre el riesgo de reinstaurar el estado de beneficencia paralelo a las estructuras del bienestar, instaurando «recursos pobres para pobres».

h) *Han aumentado en proporciones alarmantes las personas y familias cuya única esperanza es la solidaridad social.* Algo más de un tercio de los que acuden a los servicios de ayuda social, carecen de ingresos para afrontar los gastos básicos, que no se reducen a la alimentación. Y lo que su evolución nos indica es que es creciente y aún no está en el límite.

i) Los servicios públicos no sólo han perdido capacidad de protección, sino que simultáneamente *han endurecido y restringido el acceso a los servicios y prestaciones públicas*, y han dilatado aún más el tiempo de espera en el acceso a esos servicios y se ha ampliado la demora en la percepción de la prestación pública cuando es concedida, como la RMI en las CCAA en las que aún sigue siendo un derecho.

j) *La desaparición de centros, de servicios sociales, de recursos de promoción, for-*

mación y empleo, está dejando a los más desprotegidos sin referentes imprescindibles para la vinculación social. Es muy significativa la pérdida de recursos de tratamiento de adicciones y de salud mental que tienen cada vez mayor incidencia. Esto es grave por sí mismo y significa un claro retroceso en algo que había costado mucho, incluso vidas, que ahora parecieran no valer.

k) *Está aumentando la transcripción espacial de la pobreza* en los hábitats que concentran población con graves carencias, a lo que se suma la pérdida de derechos y la supresión de los mecanismos de contención de las desigualdades, de la pobreza y la exclusión, dados los exiguos recursos existentes y el cierre de centros y servicios públicos. Lo que, además, genera una convivencia agresiva pues la concentración de expulsiones y exclusiones genera concentración de riesgos para la convivencia

l) *Se hace cada vez más visible la dimensión relacional* cuya ausencia no suele ser contemplada como uno de los más graves deterioros generados en el presente. La pérdida de relaciones contribuye a confirmar a las personas empobrecidas en *el círculo vicioso de la impotencia,* que se produce cuando las personas perciben su situación como «situación de desvinculación» una vez que su contexto se estabiliza dentro de un contexto negativo.

Estas características manifiestan que no se trata sólo de una extensión de la pobreza a nuevos grupos pobres, sino que manifiestan situaciones que están atravesadas transversalmente por dos aspectos significativos: uno que se ha ahondado el significado de la pobreza y la exclusión, que no es otro que lo no útil a la sociedad del crecimiento queda marginalizado, empobrecido, excluido; y un segundo, que esos riesgos pueden alcanzar a cualquier persona, grupo, sector social, según el devenir del crecimiento económico que ya no garantiza la cohesión social. Y están afectando a capas de población que se enfrentan a la precariedad en el trabajo y/o a un desempleo de cada vez más larga duración y a una fragilización de sus ámbitos relacionales, sin poder contar para contener este proceso con los servicios del menguante estado del bienestar que ni contemplan ni disponen de recursos para hacer frente a su pérdida de bienestar y su progresivo empobrecimiento. Tienen pues las características que Paugam (2007) diagnosticaba como «pobreza descalificadora» derivada de la vulnerabilidad laboral que recorre a los nuevos grupos pobres. En esta situación «las nuevas pobrezas se conectan con la exclusión social a medida en que aquellas se cronifican y clausuran sobre sí mismas. Pobreza y exclusión llegan a retroalimentarse en un proceso en el que se ven abocados grupos cada vez más numerosos» (Belzunegui, 2012: 27).

3 DE LOS EFECTOS SOCIALES Y LAS SITUACIONES DE POBREZA, A LOS PROCESOS Y LAS TRANSICIONES DEL EMPOBRECIMIENTO

Una adecuada visión de la pobreza emergente en esta crisis y del cambio en la pobreza, vieja y nueva, nos pide ir más allá de los efectos. El análisis de las situaciones de pobreza y exclusión nos exige dar un paso más de la pura constatación de categorías y tipologías para poder entender las situaciones de personas, familias y grupos y su significado en la estructura social. Nos pide pasar del «estado» de la pobreza a la «naturaleza» de la pobreza. Coordinar, unir las características de la pobreza y la exclusión con los fenómenos que se están dando en la estructura social nos desvelará los procesos de empobrecimiento que las sustentan, contribuyendo a desvelar los sentidos y significados adecuados de estas situaciones.

Debemos pasar a los procesos económicos, políticos y socio-culturales que están cabalgando sobre estas situaciones y recorren la estructura social, diagnosticando los cuatro procesos clave[1] explicativos de los procesos de vulnerabilidad y empobrecimiento, y sus efectos en la estructura de la pobreza: 1. La relación entre crecimiento y pobreza; 2. Los cambios en el mercado laboral; 3. Las políticas de distribución y protección; 4. Los cambios en las pautas sociales y culturales y las amenazas a la pérdida de vínculos sociales. Desde su consideración obtenemos nuevas claves para entender las relaciones sociales que generan las condiciones de la pobreza como fenómeno estructural. Hay que hacer notar que estos procesos están interrelacionados, o sea, los efectos de uno no son reales sino en relación con los efectos de los otros. Lo que debe tenerse muy presente para no hacer diagnósticos lineales, sino desde la complejidad de todos ellos.

3.1. La relación entre crecimiento y pobreza. Los efectos de la austeridad en una estructura productiva débil

Dada la gestión de esta crisis, todo ha quedado subordinado al control financiero bajo la hipótesis formulada como axioma indiscutible de que es imprescindible para retornar al crecimiento económico. Esta subordinación está teniendo efectos muy graves en la desigualdad, en la garantía de los derechos y en las condiciones para su ejercicio. Dos aspectos nos señalan el camino del análisis de este proceso de tipo macroeconómico que enmarca las condiciones que generan las situaciones de pobreza y exclusión social.

(1) Puede consultarse una referencia a esta propuesta derivada de las conclusiones del IIº Programa europeo de lucha contra la pobreza (1984-1989) en: «Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general». Fundación Foessa. 1998; ps.467 y ss.

a) El primer aspecto hace referencia al aumento de la desigualdad. Se ha producido un incremento de la desigualdad medida como distancia entre los más ricos y los más pobres[2]. Y aunque el indicador de renta no deba ser considerado exclusivo, pues no se pueden reducir todas las desigualdades a una función monetaria, su aumento es tal que plantea si no es expresión de un cambio de modelo social; al menos, es un primer indicador de alarma.

Si observamos la evolución de la renta media de la población española en el periodo reciente constatamos que se ha producido una pérdida de bienestar, pues la renta media de la población española ha descendido en un 4%. Si tenemos en cuenta la evolución del índice de precios, esta caída llega, en términos reales, al 10% (entre 2007 y 2011). Esta evolución a la baja del nivel medio de ingresos de la población española indica ya una acusada pérdida de empobrecimiento y de pérdida de bienestar creciente. Pero esta caída de la renta media ha ido acompañada de un aumento en la concentración de riqueza de los dos decilas más altas, pues ha aumentado la distancia antes de la crisis entre el 20% más rico de la población y al 20% más pobre, ha pasado de un valor de 5,3 en 2007 a otro de 6,8 en 2011. Tal aumento ha sido el mayor de los 27 Estados de la Unión Europea, y supera con creces la experiencia de cualquier otro país.

Pero a nuestro efecto, lo que es realmente paradógico es que los mayores costes de los ajustes para la denominada salida de la crisis han recaído en los hogares con menos recursos (Pérez Eransus, 2013). Se ha constatado que las políticas de austeridad generan desigualdad, pobreza y exclusión. De hecho la pobreza severa prácticamente se ha duplicado durante los años de gestión de la crisis, y alcanza ya a 3 millones. Y es que la austeridad no es neutral en términos distributivos. Por una parte, la sensibilidad de la pobreza al descenso del desempleo es mucho mayor que a aumentos de éste. Y, por otra, la reducción de servicios y la pérdida de intensidad protectora afectan más a aquellos aspectos especialmente relacionados con el bienestar de los hogares. Por tanto, la austeridad presupuestaria no sólo no reduce la pobreza sino que crea más desigualdad tanto de forma directa por el recorte de prestaciones y servicios básicos, como indirecta, relacionada con la caída de la producción y el empleo como consecuencia del recorte del gasto público. De hecho en servicios como sanidad, dependencia, educación, becas, etc., las condiciones de acceso se están volviendo cada vez más restrictivas, a la vez que los programas de bienestar social son más cuestionados (Ayala, 2012). Este aumento en la desigualdad creciente entre los dos extremos de la distribución está planteando en

(2) Todas las referencias estadísticas de este y los siguientes epígrafes están tomadas de F. Foessa 2013.

qué medida somos una sociedad no sólo con grave pérdida de cohesión social, sino en proceso de polarización social.

b) Hay un segundo aspecto que suele quedar oculto por las denominadas exigencias para salir de la crisis[3]. Dado el abrumador dominio de la dimensión financiera y dada la exclusividad de las medidas centradas en los recortes y en la austeridad, no se está afrontando el problema básico de nuestra estructura productiva. Tenemos una estructura productiva débil, poco competitiva, que dificulta la creación de empleo, a pesar de que antes de la crisis la evolución de la ocupación hiciera parecer lo contrario. En las últimas décadas, la creación de empleo ha estado muy ligada a sectores cíclicos muy basados en baja capacidad de valor añadido que utilizaba ocupaciones de baja cualificación. Lo que dejaba a muchos empleos precarios en clara situación de riesgo; cualquier problema podía dejar en la calle a quien no es cualificado y se encontraba en el volátil sector de la construcción y los servicios, como así ha ocurrido.

Por ello es muy significativa 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, como lo muestra la ausencia de este cuestionamiento en la actual Reforma Laboral. Una estructura productiva débil, en un contexto de creciente competitividad, hace difícil competir sólo con estrategias basadas en bajos salarios. La caída de la actividad económica y el empleo, fruto de los déficits estructurales que la crisis ha agudizado y del propio modelo de abordaje de la crisis, ha dado lugar a resultados que no por conocidos son menos alarmantes, y son resultados de empobrecimiento no pasajeros.

No se están abordando los aspectos estructurales y no sólo no se contemplan sino que se dejan para cuando salgamos de la crisis precisamente las políticas económicas, públicas, sociales, financieras, fiscales, energéticas, ambientales y otras medidas activas de empleo las que podrán posibilitar la generación de oportunidades laborales también para las personas más distantes del mercado de trabajo. Sin estas políticas no se generarán los puestos de trabajo necesarios, menos aún para las personas más alejadas del mercado la-

(3) Llama la atención el escaso seguimiento político y social que se está haciendo a los efectos de la crisis en la sociedad española. Frente a la gran atención que ocupa el seguimiento de los grandes indicadores macroeconómicos como la prima de riesgo, o el déficit, apenas se cuentan con indicadores ni información que nos permita seguir por un lado el impacto social de la crisis, más allá de las grandes cifras de desempleo y pobreza, y conocer quiénes son las personas y familias más afectadas cuya situación corre riesgo de empeoramiento progresivo. Debido a esta falta de información también llama la atención la puesta en marcha de estrategias de austeridad que no llevan consigo estudios de impacto, ni han sido sometidas a debates políticos o públicos en relación con las consecuencias sociales de dichas estrategias de recorte.

boral. Lo que, además, agrava el elevado coste que supone en términos de deterioro de derechos laborales (Fresno, 2012: 41).

3.2. Los cambios en el mercado laboral. Del trabajo como espacio de consolidación de derechos, al empleo como espacio de fragilidad social

Todos los análisis coinciden en señalar que lo que ocurre en el espacio de generación de las rentas primarias, el mercado de trabajo, es clave para entender las características del empobrecimiento y es el factor más explicativo, aunque no exclusivo, de sus cambios y de su dinámica. Dos aspectos destacan por su estrecha relación con los procesos de empobrecimiento que están ocurriendo en nuestra sociedad.

a) El primer aspecto hace referencia al papel que adjudicamos al trabajo como factor determinante en la integración social y en su función de asegurar el bienestar a través de la generación de rentas. Pero hoy se han producido una serie de cambios que modifican sustantivamente este papel, produciéndose un amplio retroceso en los últimos años en estas funciones. Así lo demuestran varios hechos:

- La evolución de los indicadores referidos al empleo, que son abordados en otros artículos de este monográfico y los grupos más afectados por ellos.
- En segundo lugar la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la consolidación de salarios bajos, del empleo precario, tiene un grave efecto de empobrecimiento, aspectos que son en los que más está ahondado la fragilización del derecho al trabajo a partir de la reforma laboral. La brecha entre los salarios de los trabajadores con remuneraciones más bajas y la media, que se ensanchó drásticamente en los primeros años de la crisis, podría aumentar todavía más. Por otra parte, el Salario Mínimo se ha congelado y está perdiendo su función de marcar un suelo en la remuneración. De hecho, hay alrededor de 2,5 millones de «trabajadores pobres», que suponen más del 14,4% de la población activa ocupada. Lo que supone procesos de exclusión social que se producen dentro del propio mercado laboral. Y con esto se produce la paradoja de la perplejidad, pues si la tesis es que para no ser pobre hay que trabajar, es una contradicción flagrante que sean las propias condiciones laborales las que está haciendo que crezca el número de «trabajadores pobres» (Aragón, 2012: 119); o sea, el trabajo está perdiendo su capacidad para asegurar el bienestar y la integración.

– Por último podemos constatar el aumenta del grupo de los «inempleables» porque se encuentran en situación de paro de larga duración, que en las actuales condiciones se pueden considerar cuasi expulsados del mercado laboral. O porque, como técnicamente se les denomina, son «parados desanimados», o sea, los que habiendo sido demandantes de empleo han dejado de serlo porque el empleo existente no les es accesible y han pasado a la situación de paro estructural, por no decir de «sobrantes». O porque se consolida un grupo, normalmente joven, que ni tienen ocupación ni reciben formación. O la ineficiencia de las cualificaciones obtenidas por la inexistencia de oportunidades laborales que da de sí un grupo con cualificación pero «¿inútil?» para que emigre.

b) El segundo aspecto hace referencia a los cambios en los derechos de los trabajadores. La desregulación que introduce la Reforma Laboral de 2012 tiene indicadores suficientes como para que no sólo no se revierta sino que se agudice la tendencia a la baja en el efecto del empleo sobre la pobreza. Sus medidas (García Serrano, 2013) van dirigidas principalmente a la flexibilidad interna y externa a través de mecanismos que generan más incertidumbre e inseguridad, más que estabilidad y protección para los trabajadores, legitimando un marco de incertidumbre permanente. Por otra parte, se ha creado un nuevo escenario donde se debilita lo colectivo y se potencia la individualización. Por último, pretender alcanzar la ya mencionada competitividad del tejido empresarial a través de la reducción de costes de producción, específicamente de costes salariales, produce la consiguiente precarización de los derechos laborales.

Por ello desde este severo cambio en el escenario de los derechos laborales, se está constatando que el trabajo está dejando 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, pues mercantiliza las relaciones al reducirlas al individuo, vulnera la supervivencia dada la generalización de la precariedad, y crea la inseguridad del vacío por la pérdida del derecho.

3.2. Los cambios en las políticas de distribución y protección. Se ha ampliado una brecha histórica

Nuestro estado de bienestar, ni siquiera durante los años del gran crecimiento del PIB y del empleo previos a la crisis, ha logrado resolver la persistente brecha histórica en términos de gasto social respecto a la Unión Europea, manteniéndose al menos seis puntos por debajo de la media europea,

pero también respecto a lo que debería corresponder a nuestro nivel de renta. Los niveles de gasto social en España siguen muy por debajo de los de la mayoría de los países de nuestro entorno, de los que seguimos a una distancia superior a 15 puntos, pese al mayor aumento de los gastos en España por el comportamiento diferencial del desempleo.

Pues bien, sin haber resuelto esa brecha histórica, y cuando en salud, educación, vivienda y protección social seguimos por debajo de la media europea, la gestión de la crisis está afectando intensamente a estos sistemas por las reducciones presupuestarias, aun siendo fundamentales para mantener unos niveles de cohesión social suficientes. Vamos a señalar dos aspectos que están suponiendo un cambio de gran calado.

a) El primer aspecto hace referencia a cómo los mecanismos de contención de la desigualdad y la pobreza se están replegando a límites extremos. Se trata de cambios que están ocurriendo en los sistemas de protección social, que son sistemas básicos para hacer frente a las desigualdades que se generan en el espacio de las rentas primarias, el mercado de trabajo:

- En cuanto a los ingresos que no proceden del trabajo, se ha producido un claro repliegue. Se ha producido un recorte en la actualización de las prestaciones por jubilación pues su aumento del 1% las sitúa por debajo del incremento del IPC, por lo que pierden en términos constantes, y las pensiones no contributivas han tenido un crecimiento más contenido que en años anteriores.
- Ha subido hasta el 3,3% el porcentaje de hogares sin ingresos ni del trabajo, ni de prestaciones por desempleo o de la Seguridad Social y en la medida en que este indicador es representativo de las formas más severas de pobreza, se está registrando un crecimiento sin precedentes.
- En 2011 había 5,3 millones de personas en desempleo de las que sólo la cuarta parte recibe la prestación contributiva de desempleo. Y como algo más de otra cuarta parte recibe algún tipo de prestación asistencial o la renta activa de inserción, casi la mitad, cerca de 2,4 millones, no reciben ninguna prestación del sistema de protección por desempleo, sobreviviendo, por tanto, de rentas mínimas de inserción, ayudas de familiares u otras fuentes de ingresos.
- Pero es que los sistemas de garantías de ingresos mínimos establecidos por las comunidades autónomas sólo alcanzan a 223.940 personas, además de que, salvo contadas excepciones, estos sistemas son de bajo nivel protector.

Es decir, se está produciendo una confrontación entre mayores demandas / menores recursos, lo que genera una «crisis asistencial y crisis de desprotección» que «asistencializa» los derechos, y coloca a los asistidos en el foco de la sospecha de por qué ese gasto. De hecho se ha producido un endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones y los servicios que se hacen inaccesibles e inalcanzables y que genera una deriva hacia la institucionalización de servicios pobres para pobres; «un bienestar de dos velocidades».

Pero también se está produciendo algo que 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 (crisis recaudatoria, economía sumergida, fraude fiscal, ajuste fiscal, sostenibilidad económico-financiera) 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.

b) Con ello entramos en el segundo aspecto. Se suelen esgrimir argumentos simples, y en buena medida erróneos, en relación con buena parte de las políticas sociales amenazadas por los recortes. Especialmente el argumento del coste de las políticas sociales que se suele presentar como argumento de la escasa eficacia de los sistemas públicos. Lo que es una perversión, pues si algo evidencia la trayectoria de políticas sociales es precisamente la eficacia de las políticas sociales amortiguando los efectos negativos de los fallos de los mercados. De lo que se trata es de otra cuestión, y es de si queremos mantener el coste de los mecanismos estabilizadores o por el contrario si estamos dispuestos a asumir los riesgos sociales de su desaparición.

Por otra parte, dada la gestión de la crisis agudizada por los recortes sociales, pudiere parecer que la política social se introduce por la puerta de atrás, por lo que el acceso a algunos de estos servicios acaba siendo cada vez más estigmatizante. Ya no se trata tan sólo de menores o mayores gastos o ingresos sino que estamos rebajando el principio de ciudadanía a la hora de diseñar el acceso a esos servicios. Y en este campo de funciones del sistema público hay un hecho de gran trascendencia, y es la pérdida de valor y el desprestigio de lo público, lo que parece una derivada de una estrategia de abandono de los servicios públicos fundamentales.

Esto plantea una cuestión de gran calado por el riesgo que supone para la inclusión social y porque está configurando de modo decisivo el nuevo es-

cenario y el nuevo modelo social emergente. Las expulsiones de facto de servicios que abordan y afrontan procesos de normalización y de integración, y constituyen espacios normalizados de atención. Su pérdida genera un déficit no sólo de atención, sino de socialización y desarrollo que coloca a los expulsados de estos servicios en la situación no sólo de des-atención, sino de abandono y de rechazo. 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, asociativas y comunitarias, que se combinan con la pérdida de servicios públicos, de condiciones educativas y laborales, está no sólo fragilizando la red social, sino configurando una situación agresiva que predefine una convivencia conflictiva.

Así pues, se amplían las condiciones de reproducción de la pobreza, pues este proceso induce o aumenta la capacidad de gueto que los procesos sociales generan combinando etnia, barrio, y fracasos diversos: en la educación y en la formación, en consolidar un mercado de la des-ocupación y la des-cualificación que acaba conformando espacio social y de socialización. Toma mayor consistencia la «sociedad paralela», «dual», «polarizada», en la que se amplía la incapacidad, y cada vez mayor incapacitación, para integrar lo que la sociedad excluye, lo que rechaza, lo que deja al margen, lo que considera sobrante e inempleable. Se hace cada vez más compleja, y más urgente, afrontar la «crisis de convivencia y/o de confrontación» entre: a. los que caen en la pendiente de la pobreza y la exclusión, b. los que sobreviven para no caer pero ven adelgazar sus capacidades y posibilidades en una sociedad polarizada, y c. los que consiguen superar el riesgo de la caída.

3.4. Los cambios en las pautas sociales y culturales y la pérdida de vínculos sociales

Los tres procesos analizados actúan bloqueando los mecanismos de integración social, pero su actuación puede ser contenida cuando funcionan los mecanismos de «enraizamiento social». Ahora bien, su fragilización les hace perder su eficacia para contener el tránsito de los riesgos de empobrecimiento a las situaciones de pobreza y exclusión. Se trata de los vínculos y redes familiares, las redes informales, de proximidad y comunitarias, incluso los mecanismos de solidaridad institucional, ya tratados en el epígrafe anterior. Dos aspectos confirman la complejidad del empobrecimiento en nuestra sociedad y la decisiva importancia del mantenimiento del vínculo social.

a) En esta como en otras crisis, la pérdida de ingresos, especialmente por la pérdida del empleo, y los déficits de los sistemas de protección tienen un mayor efecto en los grupos y situaciones sociales con menor red social. Así los grupos más afectados, como son los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes, de forma absolutamente propia y singular en cada caso, comparten esta característica. Y en todos los casos la cuestión más crítica se encuentra en la relación con las redes familiares, próximas, informales. En cualquier caso, y sin entrar en el análisis particular de cada grupo, lo que se está poniendo en valor es la disposición del capital social para el desarrollo de capacidades y la búsqueda de apoyos en situaciones extremas como es la actual. La importancia de redes de apoyo se constata desde el anverso, o sea, desde la soledad, pues los que viven solos acuden a los servicios de ayuda social en una proporción de más del doble del peso que tienen en el conjunto de la población.

Es indiscutible que el capital social más importante para frenar el proceso de empobrecimiento es constituido por las redes familiares (Laparra, M. y Pérez, B., 2010). Pero en este proceso de crisis, estamos comprobando que no se trata de un capital ilimitado y plantea el interrogante de hasta dónde puede cumplir su función de soporte. Remitir a la red familiar de forma tan continuada y con tan alto nivel de exigencia de contención de los déficits de un modelo de «integración social precaria» como el que existía, supone en primer lugar que la red familiar exista y tenga esa capacidad, lo que no en todos los casos se da. Y supone, además, que puede tener efectos desde el anverso. Es decir, las necesidades que muchos hogares están experimentando llevan a situaciones límite, incluyendo su dependencia de los ingresos por pensión cuando su red familiar cuenta con personas de este status, de lo que hay que tomar buena nota pues es signo inequívoco de que estamos en presencia de una «crisis en las familias». No crisis como ruptura, sino como carga que puede quebrar este soporte social. Y no quiebra sólo por tener que aportar sus recursos para necesidades básicas, lo que supone un empobrecimiento posterior de la familia generando condiciones de pobreza en situaciones críticas posteriores, sino como una excesiva carga que puede generar una «crisis relacional» al no poder dar soporte a sus miembros, y retroalimentan la exclusión social.

En este contexto de crisis es muy importante el capital social que significan las redes de proximidad, informales, comunitarias. La situación de los inmigrantes, por su mayor dificultad en disponer de una red familiar, tiene diferente deriva si pueden contar con el apoyo de sus conocidos, compatriotas, y los grupos de apoyo de otros iguales. Pero cuando faltan estas redes de apoyo, no es fácil resolver esta ausencia pues no puede ser suplida simple-

mente por el abandono del proyecto migratorio, que es un hecho complejo, incluso complicado, que puede generar una «crisis del propio proyecto de vida».

Hay que llamar la atención de la importancia de estas redes, pues no es una dificultad menor el adelgazamiento sufrido antes de la crisis por las redes, las experiencias y la convivencia comunitaria, dada la progresiva y expansiva cultura del individuo desligado de la experiencia colectiva. El inconsciente colectivo inculturado en la visión neoliberal ha supuesto una clara pérdida de referentes de apoyo mutuo que la cultura solidaria había generado aun en épocas previas al estado del bienestar. Lo que no es cuestión menor para la comprensión y la evolución de las situaciones afectadas por la crisis.

La búsqueda de apoyo y ayuda en las organizaciones sociales es otra de las estrategias que siguen las personas y grupos en riesgo de pobreza. Pero en esta simple afirmación hay unos contenidos de alto significado y de profundo calado. En primer lugar, son un claro signo de contención del proceso de empobrecimiento, pero también son signo de la pérdida de capacidad de los servicios sociales públicos, pues para las personas demandantes figuran en lugar inmediatamente posterior en su búsqueda de ayuda. Eso supone pérdida de rol de estos servicios, cuya función más importante en estas situaciones es ser el referente para mantener el «enraizamiento» social, la prevención de los procesos de exclusión, y el mantenimiento del vínculo social. Por otra parte, la demanda que se formula en los servicios de ayuda directa de las organizaciones sociales no es reductible a lo puramente paliativo de las carencias en necesidades básicas. Es un estereotipo que no nos permite ver las demandas de tipo relacional, que son de gran trascendencia, aunque el imaginario colectivo no los perciba.

b) Lo que plantea un segundo aspecto directamente referido al proceso de pérdida de vinculación social de la cultura actual, que se convierte en un elemento claramente configurador de los procesos de empobrecimiento. De modo sintético se puede señalar que las personas que acuden a estos servicios plantean de forma destacada la necesidad de «escucha» (los espacios donde hablar), seguidas de la «relación con otros» entendida como la «necesidad de espacios para compartir experiencias de vida o de autoayuda». Muy cerca está la «mediación» en situaciones conflictivas (generalmente de carácter familiar), facilitar pautas educativas para los hijos, mediación en temas laborales, o con los bancos (préstamos). Y en cuarto lugar la necesidad de «crecimiento personal» en términos de autoestima, capacitación emocional, reconocer sentimientos, el empoderamiento para la autonomía personal (grupal y social),

el refuerzo para encontrar un horizonte vital y un futuro esperanzado con perspectivas positivas (Cáritas Española, 2012).

Es decir, las necesidades que se plantean son tanto de tipo convencional (economía, trabajo, vivienda, asistencia jurídica…), como no convencional (el entendimiento, la participación, incluso el afecto, etc.). Y las demandas de este tipo planteadas en estos servicios de ayuda directa son la demostración palpable de la pérdida de referentes personales y humanos donde plantear no sólo las necesidades básicas, sino la del reconocimiento de la dignidad de la persona que busca y necesita que pueda ser escuchada como persona, y no como usuario demandante (García Roca, 2012a). Porque el mantenimiento de la vinculación social no es sólo cuestión de necesidades básicas insatisfechas, y de derechos negados, sino que incluye la persona «ninguneada que necesita sentirse reconocida como tal persona». Y esto, en esta crisis y con las medidas adoptadas, no sólo es menos-preciado, sino que genera procesos de exclusión dada la vulnerabilidad que los procesos antes analizados generan. Y ni la recuperación del empleo ni el crecimiento del PIB lo solventa, ni la recuperación de los mecanismos de protección lo arreglan aunque lo palien, por lo que se convierte en estructura de la pobreza; y se queda con nosotros.

No hay que esperar para constatar que ya es una realidad actual. Porque el círculo de la resignación ante la pérdida de vinculación social ya campa entre las personas. Es de la máxima importancia la conclusión a la que llegan muchas personas que se encuentra en situación de pobreza devenida de la crisis. Según el informe sobre «Vulnerabilidad Social» (Cruz Roja, 2013) ha crecido el número de las personas vulnerables, que ya supera el 50%, que perciben su situación como «situación de desvinculación» entre lo que piensan que va a suceder en el país y lo que les va a suceder a ellos; o que perciben la crisis como un hecho que ya no les es próximo pues su situación ya se ha estabilizado dentro de un contexto negativo que se vuelve en círculo vicioso sobre sí mismo. Este informe confirma igualmente que eso produce pérdida de activación, pues la actividad lúdica, deportiva, formativa, religiosa, cultural es prácticamente nula. Y también pérdida de relaciones pues el recorte de capital social es muy fuerte, ya que más del 50% carece siempre o casi siempre de personas que les expresen afecto o que les animen a expresar sus pensamientos.

Es decir, la pérdida de capital social, la pérdida de capital relacional, genera un «habitus» de pobreza que acaba configurando el marco interpretativo de su propia situación. Y es un marco que se retroalimenta de forma cuasi culpabilizada porque esta sociedad no sólo consolida la pérdida de lugar social para los «sin» –sin recursos, sin prestaciones, sin empleo, sin

papeles, sin vivienda, sin derechos, sin poder ser escuchados…–, sino que les adjudica un estereotipo social que les obliga a justificar lo que demandan cuando demandan algo, haciendo el esfuerzo justificativo, y culpabilizador, de que su situación es «a su pesar», que no la desean, que no la han provocado ellos[4]. Lo que ya no es sólo pérdida de vinculación social, sino pérdida de valor social. Y en una sociedad en la que el valor lo marca el precio, y el precio lo marca el mercado, las personas quedan penalizadas y responsabilizadas de su situación de pobreza. En una sociedad del mérito queda absuelta cualquier institución, aun tratándose del mercado que no tiene piedad ni consideración con el perdedor; cada uno está donde se merece. Por lo que se acaba encontrando con el des-precio de olvidar que su situación no puede ser entendida, ni atendida, como una situación al margen de la sociedad en la que su pobreza existe.

Esto acaba cerrando el círculo de los procesos de empobrecimiento, porque cuando la pérdida de valor social se generaliza en contextos en que todos son perdedores, como dice García Roca (2012b), «el desinterés es mutuo, lo cual justifica que cada grupo se ocupe únicamente de sus propios intereses sin lugar para cooperar con aquellos que intentan sobrevivir cada día». Por lo que se pierde la capacidad de ser sujetos en la sociedad, ejercer una ciudadanía activa, y no se tiene presencia pública ni política como grupo en una sociedad que atomiza los problemas e individualiza las soluciones (Serrano Pascual, A. y otros (2013).

4 TODAS LAS CRISIS REDEFINEN LAS RELACIONES SOCIALES

Así pues la extensión y la intensidad de la pobreza, y sus propias características, están inscritas en los procesos socio-económicos, políticos y culturales que están atravesando nuestra sociedad. Estos procesos están configurando no sólo la pobreza, sino también el modelo social que está emergiendo a través de las medidas que se están adoptando. De su diagnóstico se desprende que se está produciendo un cambio cualitativo que está afectando a la propia estructura de las sociedades y que no es un paréntesis temporal tras el que se

(4) «En la medida que la precariedad económica golpea a personas acomodadas y solventes, se asiste al camuflaje de la pobreza. Se oculta ser cliente del Banco de Alimentos, se invisibiliza acudir a los comedores benéficos, se disimula vivir de la pensión del anciano. Para el pobre tradicional mostrarse era una estrategia de supervivencia, los nuevos pobres se hacen invisibles y por lo mismo poco fiables; de ahí la sospecha sistemática sobre los mayores que usan mal los fármacos; sobre los discapacitados que abusan de la ley de dependencia; sobre los mendigos que ocultan sus intenciones; sobre los inmigrantes indocumentados que no podrán acceder al sistema sanitario; sobre los desempleados que deberán presentarse periódicamente en las oficinas del INEM; sobre los destinatarios de la renta mínima que se convierten en parásitos sociales» (García Roca, J., 2012b).

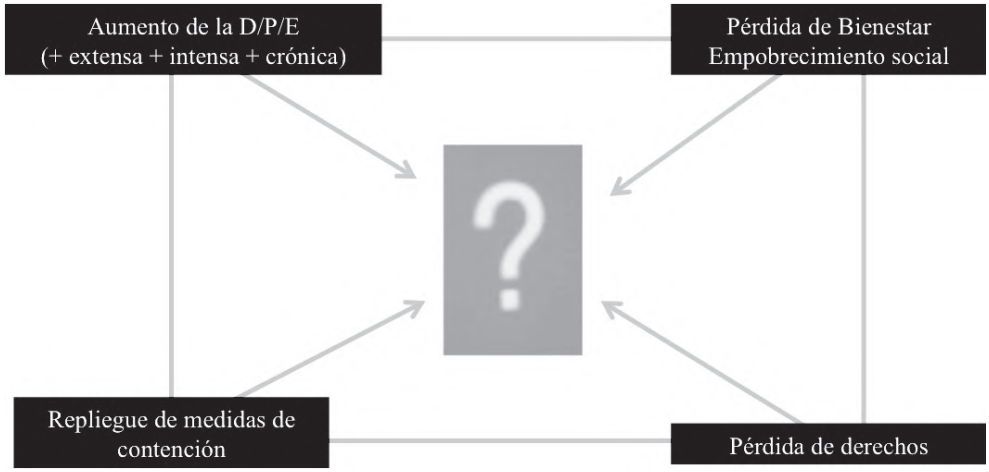
abordarían los déficits estructurales, sino que tienen una definida orientación de cambio de modelo social.

Y «si todas las crisis redefinen las relaciones sociales, en la que estamos lo está haciendo ya y de modo notable», pues tanto las características que afectan a la configuración de la pobreza y la exclusión, como los procesos que las generan, confirman que se está produciendo esa redefinición de las relaciones estructurales, de las que la pobreza y la exclusión son signo y manifestación (Renes, 2012).

4.1. La arquitectura del nuevo modelo social

La pregunta es, pues, qué modelo social se está construyendo. Para ello debemos tener presente la gramática con que se está escribiendo el actual «proceso en cambio», o sea, los elementos que componen el escenario social y sus combinaciones. Empezaremos por analizar la red de los fenómenos que están conformando este «proceso social en cambio».

Gráfico 1. La compleja retroalimentación del proceso de redefinición social



a) La pobreza, en su extensión e intensidad, no es sino una concreción del proceso más amplio de empobrecimiento social que no es sino la constatación de una pérdida generalizada de bienestar que afecta a sectores aun más amplios de la sociedad. La caída de la renta media hace que todo el conjunto social pierda bienestar produciéndose una tendencia a la igualación hacia abajo. Por lo que el «nuevo orden» generaliza la vulnerabilidad en un continuum, aun con diferencias sustantivas y cualitativas entre los estratos sociales de más a menos pues las situa-

ciones más graves de pobreza y exclusión constituyen rupturas y fracturas en la cohesión social.

b) Sin embargo las medidas que reducen bienestar y repliegan prestaciones y derechos, pretenden «naturalizar» la situación, trasladando al conjunto social que «no hay otra solución». Se remite al individuo a que se busque su solución y, a lo más, que la sociedad tome iniciativas y se haga cargo de esos efectos. No la economía, ni la política que quedan dedicadas a «otras tareas», consideradas ineludibles y legitimadas para la salida de la crisis. Por lo que la economía marca la salida y marca a los demás qué deben ser y hacer; no al revés. Y esa marca alcanza a la propia lógica de los derechos, y no sólo de las prestaciones, pues los recursos que saca de la sociedad no es para la distribución, o sea, para la garantía de los derechos, ni siquiera para la incentivación de la actividad económica, sino para la reestructuración económica financiera, que no de la economía real.

c) Por tanto, lo que realmente se erosiona y socava es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio del modelo social, pues al dejar de ser los derechos la categoría estructuradora de lo social y de la sociedad, desaparecen «obligaciones». Con su efecto consecuente de que cuando desaparecen obligaciones, desaparecen los «obligados» y se invisibilizan los titulares de los derechos, ya que nadie está en el otro polo, en la obligación. De ahí la quiebra de elementos estructuradores de la sociedad, como el trabajo, la educación, la salud, la protección social, que aun declarados intocables, están cuestionados o, al menos, reformulados de modo que se afecta su función histórica. El repliegue institucional y las medidas de contención y sus efectos en los derechos sociales, son especialmente preocupantes pues dejados a sí mismos, a su propia lógica, generan procesos y efectos quizá irreversibles.

d) Queda redefinida la función, el rol, del Estado. Y además se considera que esta redefinición está perfectamente legitimada, pues se argumenta que no hay «adelgazamiento» del Estado, sino que lo que había era «sobrepeso». Y con ello se cierra el círculo, pues ya no es una cuestión que se pueda reducir a eficiencias y eficacias, sino que esa nueva definición incluye nuevos valores, y una nueva cultura social que incluso redefine lo que es bienestar, lo que es asociación, lo que es solidaridad[5]. Por tanto, la crisis de cultura social solidaria es

(5) Así, sin hacer una lista cerrada, hay una serie de valores sociales que se proclaman necesarios para salir de la crisis: entronización del individuo; pérdida de la responsabilidad por el otro; denigración de lo público y colectivo; invisibilización de lo comunitario, lo cooperativo, lo co-; remisión a la sociedad de los efectos no queridos pero inevitables; demonización de quien une o al menos relaciona lo económico y lo social; absolutización de la ganancia, el éxito…

crisis de valores morales y de estructuras sociales; o sea, de la decisión de proteger los derechos básicos y de hacer frente colectivamente a los riesgos individuales, que es la base y fundamento del denominado «estado del bienestar».

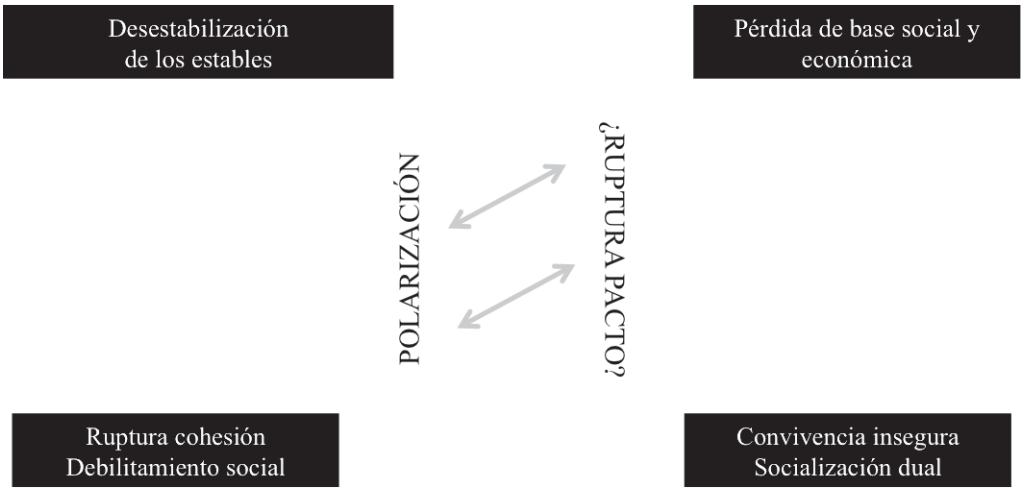
Por tanto, la pobreza y los procesos de empobrecimiento son un «revelador» que manifiesta que estamos en una sociedad que está socavando «el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración del modelo social», que se está desarrollando una nueva arquitectura social con un cambio cultural en el que se está cambiando la «estructura del bienestar fundado en derechos», que se pierden estructuras colectivas bajo la égida del individualismo meritocrático, y que se está ahondando las desigualdades sociales a límites de polarización social, con evidente menoscabo de los servicios públicos y la ruptura de los vínculos sociales.

4.2. La realidad de un modelo social emergente

Los elementos analizados están conformando el proceso de redefinición social, y desvelan los valores, opciones y elecciones que están guiando las decisiones que se están tomando, y están organizando / desorganizando / reorganizando las relaciones sociales (Morin, 1995: 159-171). Necesitamos, pues, una sintaxis de los acontecimientos que nos ayude a coordinar y unir los fenómenos para desvelar las relaciones y poder formular su significado de modo que nos de las claves de interpretación del proceso de cambio en el que vivimos. Porque o comprendemos el proceso de «redefinición» social, o no podremos entender el proceso social en curso. La pobreza y la exclusión desvelan que, además de haberse agrietado seriamente los diques de contención de las situaciones de riesgo, estamos ante una «crisis social» de tipo sistémico. Necesitamos discernir cuál es esa «crisis social», y no puramente económica y política, analizando la estructura de relaciones a partir de los fenómenos analizados en el epígrafe anterior. Partiremos del análisis de los dos procesos que aparecen como configuradores del modelo social emergente, para comprender la reestructuración de las relaciones sociales.

a) Primero, la polarización social. Todo indica que se están agudizando las tendencias disgregadoras hacia los extremos, y anuncian una sociedad que, de no modificarse, está llevando hacia la «polarización» social: en la desigualdad; en el acceso a oportunidades; en la garantía ante los riesgos; en la posesión y apropiación; en la seguridad; en las políticas (los más vulnerables y más pobres, menos recursos y pérdida de cen-

Gráfico 2. Se reestructuran las relaciones sociales



tralidad en las decisiones // los más ricos, más recursos y más centralidad en las decisiones).

¿Cuál es el «nudo gordiano»? Que esto es una redefinición de las relaciones sociales, pues la cuestión no es sólo de qué medidas (o de qué «políticas») se están tomando, si redistribuidoras, activadoras e integradoras, o restrictivas, reductoras y de recortes; sino que es una cuestión 'civilizatoria', o sea, de estructuración del propio modelo de sociedad, y del propio modelo de persona. Porque el empobrecimiento social y la generaliza pérdida de bienestar es la otra cara de una sociedad polarizada. Empobrecimiento sí, y en muchos casos institucionalizado; pero enriquecimiento también, y éste sin trabas, pues es notorio que queda al margen de la obligación de contribuir, y que además en la propia crisis ha crecido el enriquecimiento de los más ricos, cuando el afrontamiento de la crisis debería ser un esfuerzo que debería atravesar a todos y a cada uno según su posición.

b) El segundo es, ¿se está produciendo la ruptura del pacto social? El problema es que la red de los fenómenos constatados en el gráfico 1 no son ya una interrupción provisional de un modelo, sino el preludio de algo de mucho más calado, como es el anuncio subliminal de que, por exigencia del ajuste fiscal, no hay otra opción que modificar el marco regulatorio. Esto nos obliga a ser consecuentes y darnos cuenta de que no estamos puramente ante un problema económico. Estamos ante un problema de cambio histórico porque lo que se está cuestionando, al socaire de las medidas presentadas como inapelables para afrontar la

crisis, es la propia «estructura del bienestar». La clave del bienestar se encuentra en que es un compromiso de afrontar y resolver colectivamente los riesgos individuales, los déficits sociales, y el mantenimiento de los sistemas generales. Y todo ello hoy está siendo cuestionado o, al menos, reformulado de modo que empieza a afectar a su función histórica.

Porque lo que se está produciendo es un cambio de la base de los sistemas de bienestar que mantenían ese modelo social, pues están pasando del ciudadano, que los hacía universales, al asegurado, que acaba haciéndolos excluyentes. Por lo que se está pasando de una concepción basada en el convenio social a parámetros mercantilizados. Y estos cambios tienen dos características: a. se han declarado obsoletas las claves de la arquitectura del bienestar, y se imponen 'nuevas' claves; b. desaparece 'el derecho' como la base de la nueva arquitectura social que se está construyendo

c) Hoy estamos en un proceso socio-histórico que reenvía el compromiso del bienestar a las posibilidades del individuo rompiendo así los lazos que en sociedad generan cohesión social, pues para sectores muy importantes de la sociedad esos bienes quedan fuera de su capacidad individual de adquirirles en el mercado para la satisfacción de sus necesidades básicas. Las políticas están girando de signo para quedar centradas en la validez del «individuo» no sólo como sujeto capacitado de generar valor económico, sino también de «merecerlo», por lo que su parámetro definitorio es la actitud y aptitud para merecerlo, no el derecho. Merecimiento que acaba siendo evaluado en la capacidad de cada uno de generar rendimientos y, desde ellos, obtenerlos. Al girar todo al individuo con olvido e incluso menosprecio de lo colectivo, de lo público, aparece la culpabilidad individual ante lo que es un fracaso colectivo e invisibiliza la responsabilidad colectiva.

d) Esto está re-estructurando las relaciones sociales, pues los sistemas universales de bienestar tenían una base económica y social. Se trata de los grupos sociales con una estabilidad (con todos los matices) en su empleo, nivel de vida, cotización, impuestos, etc.; eran los trabajadores, clases medias, incluso clases populares, etc. Lo real y lo crítico, es que son los sectores decisivos en el mantenimiento de los servicios públicos mediante su imposición fiscal, pues en ellos recae en gran medida. Y, dada la nueva arquitectura social, no sólo se están adelgazando, sino que están perdiendo su vinculación con estos sistemas.

e) ¿Cómo podrán mantener las sociedades la cohesión social y, por ende, las bases de una socialización no agresiva, rota, incluso fracturada? 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. La reestructuración de las relaciones sociales en este modelo emergente de sociedad genera efectos perversos hacia el futuro, pues inducen efectos en espiral sobre otros aspectos de la vida social. Se está produciendo la combinación de pérdida de músculo no sólo por parte del Estado en sus funciones, sino también de pérdida de «músculo social» en las propias sociedades, conscientes de que ni en un aspecto ni en el otro hemos terminado ese proceso de adelgazamiento. Adelgazamiento del músculo social (por parte del Estado y por parte de las propias sociedades) que nos debilita en la dimensión social (y solidaria) y societal (asociativa y comunitaria), que es lo que constituye un efecto perverso de gran calado de la crisis social.

Y esto produce la gran pregunta sobre el futuro, o sea, sobre qué sociedad se está generando aquí y ahora y que verá la luz a lo largo de este proceso, pues los procesos de polarización social están llegando en muchos casos a generar problemas de desvinculación, o sea, de pérdida del vínculo social, ya que aumentan las situaciones en que no son ya de pobreza severa, sino de fractura social. ¿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 sólo 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. Una sociedad así genera agresividad y violencia, una convivencia insegura. Será violencia hacia otros, hacia sí mismo, hacia el espacio cercano, hacia … Sin olvidar la violencia institucional generada por las medidas que continúan en la misma línea de las que nos llevaron a la crisis.

5 BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN, J., CRUCES, J., DE LA FUENTE, L., MARTÍNEZ, A. y OTAEGUI, A. (2012): «Trabajadores pobres y empobrecimiento en España», en *Zerbitzuan*, nº 52, oct-dic. San Sebastián.

AYALA, L. (2012): *¿Es la política social la «cenicienta» de la crisis? Retos y políticas para la inclusión social.* EAPN. Madrid.

BELZUNEGUI, A. (coord.) (2012): *Socialización de la pobreza en España;* Edit. Icaria. Barcelona.

CÁRITAS ESPAÑOLA (2012): *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social: De la coyuntura a la estructura.* Madrid.

CRUZ ROJA (2013): «Vulnerabilidad Social». *Boletín* nº 5, abril. Madrid.

FRESO, J.M., TSOLAKIS, A. y RENES, V. (2012): «Estrategia europea 2020 e inclusión social»; *Zerbitzuan*, nº 51, julio-sep. San Sebastián.

FUNDACIÓN FOESSA (2013): *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y perspectivas.* Madrid.

GARCÍA ROCA, J. (2012a): *Reinvención de la exclusión en tiempos de crisis;* F. Foessa. Madrid.

GARCÍA ROCA, J. (2012b): «Los rostros actuales de la pobreza»; en *El País,* 2 de junio.

GARCÍA SERRANO, C.: «La última reforma laboral», en *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y perspectivas.* Fundación Foessa 2013. Madrid

LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España.* F. Foessa. Madrid.

MORIN, E. (1995): *Sociología.* Edit. Tecnos, Madrid.

PAUGAM, S (2007): *Las formas elementales de la pobreza.* Alianza Editorial. Madrid.

PÉREZ ERANSUS, B. (2013): «El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social de España», en «Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y perspectivas». Fundación Foessa. Madrid

RENES, V. (1993): *Luchar contra la pobreza hoy.* Ediciones HOAC, Madrid.

RENES, V. (2012): *¿Un nuevo modelo social emergente? Una reflexión obligada.* EAPN-ES. Madrid.

RENES, V. (2013): «¿Qué modelo de sociedad y qué políticas sociales? Balances y perspectivas en el contexto de crisis», en Rev. *Educación Social* nº 53, abril. Barcelona.

SERRANO PASCUAL, A., PARAJUÁ NAVARRETE, D. y ZURDO ALAGUERO, A. (2013); «Marcos interpretativos de lo social en la vivencia de la «Nueva Pobreza», en Rev. *Cuadernos de Relaciones Laborales:* «Nueva Pobreza», vol. 31, Nº 2. Madrid.

Crisis, Desigualdad y Pobreza: aprendizaje desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España

Teresa Cavero Gómez

Responsable de Estudios, Departamento de Campañas y Estudios, Intermón Oxfam
tcavero@intermonoxfam.org

Fecha de recepción: 25/03/2013
Fecha de aceptación: 22/04/2013

Sumario

1. Introdución. **2.** Panorama internacional de la crisis. **3.** Aprendizajes de la década perdida en América Latina. **4.** La crisis en España. **5.** Hacia dónde vamos y recomendaciones. **6.** Bibliografía.

RESUMEN

Las respuestas a las crisis son opciones políticas. Las que no priorizan la justicia social generan más desigualdad y más pobreza. Con las medidas de austeridad y la especulación sobre la deuda, España cae en una espiral de más crisis, más pobreza y más desigualdad muy peligrosa, similar a la que vivieron los países de América Latina en los años 80 y 90 a consecuencia del ajuste estructural.
España se encuentra en el punto en el que o rectifica, abandona el modelo de política de austeridad fiscal y reconoce que el problema del déficit fiscal tiene su origen principalmente en la especulación financiera y no sólo en el gasto del Estado; o pierde tres generaciones de bienestar, derechos sociales y democracia, para convertirse en una sociedad dual de ricos y pobres.
Para cambiar el rumbo, España debe trabajar en tres frentes: recaudar de una manera más justa, blindar los derechos sociales y fortalecer la calidad democrática.

Palabras clave:

Crisis, desigualdad, pobreza, ajuste estructural.

ABSTRACT

The responses adopted to deal with crises are political choices. Those that do not prioritize social justice generate more inequality and more poverty. Spain is falling into a dangerous spiral of ever-worsening crises, poverty and inequality. Austerity measures and speculation about its debt are taking their toll, echoing the experiences of Latin American countries in the 80s and 90s, due to structural adjustment.

Spain is currently facing a turning point at which it must either change its current model of fiscal-austerity policies, acknowledge that the fiscal-deficit problem has its origin principally in financial speculation, and not only in government spending; or Spain risks losing three generations of achievement in welfare, social rights and democracy, thereby turning into a two-tier society of rich and poor.

To change the course, Spain must work on three fronts: tax fairly, safeguard social rights and strengthen democracy.

Key words:

Crisis, inequality, poverty, structural adjustment.

1 INTRODUCCIÓN

Aunque la situación de partida de España frente a la crisis es obviamente diferente a la que tenían los países de América Latina en los años 80, lo cierto es que las medidas que se impusieron para salir a la crisis fueron muy similares a las que estamos viviendo en la actualidad: recorte del gasto público, nacionalización de las deudas privadas, caída de los salarios, y un modelo de gestión de la deuda en la que los reembolsos a los acreedores de los bancos comerciales eran más importantes que la recuperación social y económica(1).

2 PANORAMA INTERNACIONAL DE LA CRISIS

En las últimas dos décadas, la economía mundial se ha multiplicado casi por tres (ha crecido de 24 billones a 70 billones de USD entre 1992 y 2011)(2) y este crecimiento ha beneficiado a millones de personas de múltiples maneras. Los avances en la lucha contra la pobreza han sido muy notables en este periodo, pero las múltiples crisis de los últimos cuatro años amenazan con llevarse por delante los logros alcanzados.

Pero los avances en la lucha contra la pobreza se han dado en un contexto en el que buena parte del crecimiento económico mundial se ha concentrado en un segmento de la población minoritario, el de las personas más ricas, lo que ha producido un aumento de la desigualdad. En los últimos años ha aumentado drásticamente la proporción del ingreso que captan las personas que más ganan(3) (el 10% más rico controla aproximadamente la mitad de los ingresos mundiales)(4), y se afianza una divergencia entre la gente

(1) WATKINS, K. (1999) «Crecimiento económico con equidad: lecciones del Este Asiático», Colección Libros de Encuentro, Intermón 1999. p. 38-40.

(2) Según datos del Banco Mundial, los ingresos nacionales ajustados pasaron de 10,53 billones de dólares (constantes año 2000) en 1970 a 34,67 billones de dólares (constantes año 2000) en 2010. La economía mundial se ha multiplicado por 10 desde 1950. Ver: http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&id=4 (última visita 16 octubre 2012).

(3) En Estados Unidos, el 1% más rico prácticamente triplicó su participación en el ingreso en las tres últimas décadas, y hoy, dicha participación representa alrededor del 20% del ingreso nacional total. ALVAREDO, F., ATKINSON, T., PIKETTY, T. y SAEZ, E. (2012) «The world top incomes database», junio 2012. Citado por DERVIS, K. «Convergencia, interdependencia y divergencia», *Revista Finanzas y Desarrollo,* septiembre 2012. http://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/spa/2012/09/pdfs/dervis.pdf

(4) OXFAM (2012) «¿Olvidados por el G20? Como la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico», Informe 157, Oxford: Oxfam Internacional, 19 enero de 2012.

más rica del mundo y la más pobre, a pesar de la amplia convergencia del ingreso promedio.(5)

La actual crisis económica mundial no parece frenar el acaparamiento de riqueza de quienes más tienen, sino que ahonda todavía más la desigualdad: en 2011, el 1% más rico de la población mundial (61 millones de personas) ganaron la misma cantidad que los 3.500 millones de personas más pobres (un 56% de la población).(6)

Desde el comienzo de la crisis financiera marcada por la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008, las economías occidentales sufren un estancamiento cuyo desenlace es aún una incógnita. La primera desaceleración mundial se registró en 2009 cuando el crecimiento de las economías de países emergentes y en desarrollo se redujo a menos de 1% y el de las economías avanzadas bajó casi un 4%. Pero aquéllas se recuperaron con rapidez, y alcanzaron una tasa de crecimiento de 6% en 2010, comparada con el 2,3% de promedio en las economías avanzadas.(7) A comienzos de 2012 se registraba una caída en el crecimiento de la economía mundial que la sitúa al borde de una crisis profunda. Entre tanto, la crisis ha destruido 27 millones de puestos de trabajo en el mundo y a comienzos del 2012 el desempleo mundial alcanzaba los 197 millones de personas.(8)

Una de las mayores frustraciones con la crisis actual es haber perdido la oportunidad y el impulso político para reformar el sistema financiero internacional e introducir una nueva regulación del control bancario. «La era del secreto bancario ha terminado», fue el mensaje que transmitió el presidente Sarkozy desde la reunión del G20 en Londres en marzo de 2009, en la que se reconoció la necesidad de dar una respuesta global a la crisis global. Se estima que cada año se escapan de las arcas públicas mundiales hacia los paraísos fiscales 3,1 billones de dólares (el 5,1% de la economía internacional), de los cuales 1 billón de dólares proviene de los países en desarrollo, como resultado sobre todo de la evasión y elusión fiscal de las grandes multinacionales.(9) Para los países en desarrollo esta cantidad equivale a 10 veces lo que reciben como AOD. Se suponía que las declaraciones del G20 iban a poner fin a los paraísos

(5) Considerando la distribución de ingreso entre todas las personas del mundo, sin contabilizar el país de residencia.

(6) JOLY, R. et al. (2012) «Be outraged: There are alternatives», Oxford: Oxfam GB.

(7) DERVIS, K., «Convergencia, interdependencia y divergencia», Revista Finanzas y Desarrollo, septiembre 2012. http://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/spa/2012/09/pdfs/dervis.pdf

(8) OIT (2012) «Tendencias mundiales del empleo 2012», Ginebra: Organización Internacional del Trabajo: http://www.ilo.org/public/spanish/region/eurpro/madrid/download/tendenciasmundiales2012.pdf

(9) Según Tax Justice Network (2011), sólo una pequeña parte de lo que se pierde, el 30%, es debido a la corrupción y un 3% a actividades criminales. Tax Justice Network (2011) «The cost of tax abuse. The cost of tax evasion worldwide», *Briefing paper*, November 2011. http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf

fiscales, pero ésta ha resultado ser otra declaración que cae en saco roto. El único avance que sí se ha visto en este ámbito ha sido la aprobación por once de países de la eurozona[10] de una propuesta para aplicar un impuesto a las transacciones financieras internacionales que deberá entrar en vigor en enero de 2014.

Por último, cabe destacar el papel que está jugando la ciudadanía en muchos países alrededor del mundo, en la demanda del respeto a los derechos sociales y en la denuncia sobre la creciente desigualdad y las situaciones de pobreza e injusticia. Desde los movimientos populares en el mundo árabe, al de los indignados o 15M en España y el «Toma la calle» en Estados Unidos. Varias características han sido comunes a estos movimientos cívicos, que podríamos denominar de regeneración democrática y económica. En primer lugar, todos estos movimientos han estado protagonizados por un perfil de ciudadanos urbanos y con educación avanzada (jóvenes en su mayoría, pero no sólo), en muchos casos la participación de mujeres allí donde tienen su voz vedada ha sido especialmente relevante, y con una marcada voluntad de denuncia de la falta de representatividad del sistema político. En segundo lugar, lo que ha llevado a la ciudadanía a la calle desde El Cairo a Madrid y hasta Washington, ha sido la constatación del espacio que los poderes económicos, políticos y financieros han arrebatado a la ciudadanía y a los mecanismos e instituciones democráticos en su propio beneficio. Y en tercer lugar, hay que destacar el papel de las tecnologías de la información y las redes sociales.

3 APRENDIZAJES DE LA DÉCADA PERDIDA EN AMÉRICA LATINA

Los años 60 y 70 fueron un periodo de crecimiento económico sostenido en América Latina y Asia. En ese tiempo, muchos países latinoamericanos (especialmente Brasil, Argentina y México) pudieron asumir sin dificultades préstamos de grandes sumas de dinero de acreedores internacionales para financiar sus planes de industrialización mediante el desarrollo de infraestructuras, con lo que multiplicaron por cuatro su deuda externa entre 1975 y 1983.

El aumento de los precios del petróleo iniciado en 1973 dio al traste con el crecimiento en muchos países, y provocó una espiral inestable de sobreendeudamiento que terminó con la gran crisis de la deuda en los años 80. El aumento de la deuda externa superó el poder adquisitivo de los países que, in-

(10) Los 11 países que apoyaron el impuesto son Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Italia y Portugal. Se prevé que otros países de la UE se sumen al proceso en breve.

capaces de pagar los compromisos adquiridos, vieron cómo se desplomaron sus ingresos, se estancó la economía, aumentó el desempleo, y la inflación redujo el poder adquisitivo de las clases medias. La mayoría de los países abandonaron sus procesos económicos de industrialización y de diversificación productiva, y adoptaron una estrategia de crecimiento orientada hacia la exportación fomentada por el Fondo Monetario Internacional(11). Con unas tasas internacionales de interés al 18%, los gobiernos nacionalizaron las deudas externas privadas, y los países tuvieron que «ajustarse» a base de contraer las importaciones para generar un excedente comercial con el que pagar (al menos parcialmente) el servicio de la deuda. Pese a la importante caída de los salarios, el desempleo aumentó enormemente, y la población hubo de hacer frente a la altísima inflación con una caída de la capacidad adquisitiva(12).

Los países recurrieron a la financiación del FMI y el Banco Mundial para hacer frente a los efectos de esa crisis y tuvieron que adoptar a cambio las políticas neoliberales definidas en el Consenso de Washington como condición.

Estas políticas se articularon en programas de ajuste estructural y de austeridad en los años 80 y 90, se acompañaron de reformas para facilitar un nuevo modelo de desarrollo, y fueron exigidas por el FMI como condición para recibir apoyo financiero, sin considerar que el marco de crisis no era el adecuado para adoptar muchas de esas reformas, y sin prever una secuencia óptima de adopción de las medidas(13). En cierto modo, se aprovecharon las condiciones políticas generadas por la crisis para imponer (el FMI) estas medidas de forma generalizada(14). Dentro de tal estrategia de «shock», se admitía que se generarían costes, pero se suponía que éstos serían no solamente transitorios, sino también breves: las reformas estructurales no tardarían en dar lugar a una expansión significativa de la inversión, del crecimiento y, por consiguiente, del empleo y las remuneraciones. Se reconocía así que habría costes sociales, de los que no se decía explícitamente si recaerían o debían recaer sobre la sociedad en su conjunto, o si afectarían a un grupo determinado, el más vulnerable(15).

(11) Aunque hubo excepciones, como Chile o Costa Rica que adoptaron estrategias reformistas.

(12) CALCAGNO, A. F., Capítulo 4, «Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina». En: E. Sader (marzo 2001) *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas,* Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sader/sader.html

(13) La secuencia óptima, según Chiski y Papageorgiu (1986), hubiera sido: 1) lograr disciplina fiscal; 2) desregular el mercado de trabajo; 3) liberalizar el comercio de bienes, incluyendo el internacional; 4) liberalizar el mercado financiero; y 5) liberalizar los flujos de capitales con el exterior. CALCAGNO, A. F. (2001), *op.cit.* p. 98.

(14) En palabras del Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, «Intervenimos de forma más decisiva, naturalmente, cuando un país sufre una aguda crisis en su balanza de pagos y nos pide ayuda para hacer frente a esa situación. Entonces tratamos de aprovechar esa crisis para conseguir una mejora duradera, esforzándonos por llegar a la raíz de los problemas» (Camdessus, 1991: p.12). CALCAGNO, A. F. (2001), *op.cit.* p. 98.

(15) *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas.* Capítulo 4. Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. CALCAGNO, A. F. (2001), *op.cit.* p. 75-76.

Los impactos del ajuste estructural constituyeron la llamada «década perdida de América Latina». Las medidas cobraron un alto peaje a los niveles de vida y supusieron un aumento de los niveles de pobreza: a mediados de los 90, la mayoría de los países se habían empobrecido (en ingresos per cápita) hasta niveles de 15 años antes, y algunos hasta 25 años antes. Como se ve a continuación, en casi todos los países los mercados se liberalizaron, la pobreza y el desempleo aumentaron, los derechos laborales se vieron perjudicados, se disparó la desigualdad y aumentó la inestabilidad financiera y económica(16).

i) **Los resultados económicos: Las medidas de ajuste estructural no se tradujeron en un crecimiento económico dinámico y sostenido.** Si bien durante los años 90 el crecimiento fue superior al de los 80 y la región consiguió reducir notablemente su tasa de inflación(17), estos indicadores son muy inferiores a los que tuvo la región entre 1950 y 1980, y en buena parte se deben al efecto de la recuperación más que a un crecimiento estable(18). Cabe destacar que la recuperación económica se produjo en un contexto de mejora de las condiciones externas, en especial la subida de los precios internacionales de los productos básicos, y la reducción de la carga del servicio de la deuda. Además, para salir de la crisis, muchos países acabaron por adoptar medidas contrarias al recetario neoliberal impuesto por el FMI con el ajuste estructural en aquel momento.

ii) **Los costes sociales: Las medidas de ajuste estructural aumentaron la desigualdad y la pobreza.** Los indicadores sociales en la década de los 80 y 90 indican que aumentó el desempleo, bajaron los salarios, se incrementaron la informalidad y la precarización del trabajo, y entraron en crisis las formas tradicionales de organización sindical y negociación colectiva. De hecho, los salarios reales en muchos países no han logrado aun recuperarse del deterioro que experimentaron en los años 80.

   La recuperación del crecimiento y la caída de la inflación que tuvieron lugar en los años 90 no revirtieron en una mejora en la distribución del ingreso, y el número de personas afectadas por la pobreza en 1994 aún

(16) JOLY, R., *et al.* (2012), *op.cit.* p. 14.

(17) La creación de un marco favorable para la estabilización de los procesos inflacionarios fue posible al poder poner freno a la desvalorización de las monedas nacionales, lo que a su vez mejoró las cuentas fiscales de varios gobiernos altamente endeudados en el exterior.

(18) Las tasas de inversión no retomaron sus niveles de principios de los años 80, y esa recuperación se dio en el marco de entradas muy considerables de recursos externos (20.000 millones de dólares en promedio anual entre 1991 y 1998), por lo que no está claro en qué medida la mejoría se debió a las virtudes de las reformas estructurales, y en qué medida al vuelco en la transferencia de recursos. CALCAGNO, A.F. (2001), op.cit. p. 77-81.

era mayor que en 1980. **La desigualdad se acentuó** en los años ochenta y noventa en casi todos los países de la región[19], y en 2000 se alcanzó un máximo histórico. Aunque desde entonces ha disminuido ligeramente en varios países, en general, sigue siendo mayor que antes de los años ochenta.

Las medidas de ajuste estructural tuvieron un **impacto negativo en la educación** en la región. A finales de la década de los 90 en América Latina, la diferencia entre el promedio de años de estudio (que suele estar en el séptimo decil de ingresos) y el nivel del decil más pobre era de casi dos años; en tanto que el decil más rico tenía cuatro años de estudio más que el promedio. Así, a finales de los 90 se observa en América Latina que la misma diferencia que hay en promedio de años de estudio se reproduce en las características de la creación de empleo: empleos bien remunerados para una minoría de profesionales y técnicos, empleos mal pagados para una mayoría que va al sector informal o a empleos terciarios de baja productividad, lo que consolida la desigualdad[20].

En el periodo que va de 1980 a 2000, América Latina tuvo uno de los gastos públicos más bajos del mundo, alrededor del 20% de su PIB. Ello explica que, durante ese periodo, fuera el continente con mayor ralentización en el incremento de la esperanza de vida y descenso de mortalidad infantil en comparación con otros grupos de países en desarrollo[21]. Esto demuestra que en solo una década de ajuste, las políticas macroeconómicas pueden causar efectos mensurables sobre los indicadores sociales.

El porcentaje de personas afectadas por la pobreza en América Latina aumentó de 40,5% en 1980 al 48,3% en 1990, lo que supuso pasar de 136 millones de personas pobres en 1980 a 200 millones en 1990, es decir, un aumento de 64 millones de personas. En números absolutos, en 1997 el número de personas viviendo en la pobreza se mantenía por encima de los 200 millones de personas a pesar de haber recuperado un crecimiento per cápita superior al 2% anual[22]. Aunque el porcentaje de

(19) UNCTAD (2012) *op.cit.* p. 12 reporta un aumento de la desigualdad en 14 de los 18 países sobre los cuales se dispone de datos pertinentes.

(20) CEPAL (1998) *Panorama social de América Latina 1997,* Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL, LC/G.1982-P. http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/4649/P4649.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt

(21) FRANCO-GIRALDO, A (Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia), PALMA, M. (Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, México) y ÁLVAREZ-DARDET, C. (Universidad de Alicante, Alicante, España), (2006) «Efecto del ajuste estructural sobre la situación de salud en América Latina y el Caribe, 1980–2000», en: *Revista e Salud,* Vol 2, No 7 (2006). http://www.revistaesalud.com/index.php/revistaesalud/article/view/109/308

(22) CEPAL (1997), *op.cit.*

personas pobres ha disminuido paulatinamente desde 1997, hasta 2005 dicha proporción siguió siendo superior a la de 1980. Es decir: **se tardaron más de 25 años en recuperar el mismo nivel de pobreza previo a la crisis**. El sector agrario no absorbió la fuerza de trabajo, por lo que la emigración de la población rural hacia las ciudades en búsqueda de mejores condiciones de vida ha sido una constante desde los años 80. A su vez, la economía urbana tampoco ha ofrecido buenas oportunidades de superar la pobreza y la indigencia, ni siquiera a la propia población urbana. Así, la más que duplicación del número de pobres urbanos entre 1980 y 1997 –la masificación de la pobreza– fue el hecho decisivo del nuevo escenario social de América Latina(23).

La crisis de deuda se zanjó en su parte más pesada mediante mecanismos de mercado y negociaciones políticas abiertas o encubiertas para su condonación. Entre ellas, una operación masiva: el plan Brady que convirtió la deuda bancaria (dinero prestado por bancos) en bonos, que salieron al mercado para su negociación llegando a cotizar al 10% de su valor facial al poco tiempo. Se realizaron operaciones de recompra masiva de deuda, mediante las cuales una deuda de 1.000 –por ejemplo– se somete a cotización del mercado, en el que los operadores la compran a su «valor real», 200. Acto seguido el país deudor se la compra a esos operadores con un ligero margen pagando 210. Y así, una deuda de 1.000 se ha cancelado por 210, y los mercados no han bramado enfurecidos. Otros cierres fueron más controvertidos, como el de Argentina con sus tenedores de bonos en 2001, que resultó en una quita pactada con la mayor parte de sus acreedores del 80% resultado de la imposibilidad de generar ingresos para pagar una deuda descomunal y a costes crecientes.

4 LA CRISIS EN ESPAÑA

La bonanza de la década anterior a la crisis –la década dorada– no fue sino un espejismo basado, en gran parte, en la abundancia de liquidez de los bancos que generó una burbuja inmobiliaria. El grueso de este crecimiento económico se concentró en el sector de la construcción, donde los aumentos en el precio de las viviendas (se triplicó durante la década dorada) impulsaron la inversión inmobiliaria residencial, y las grandes infraestructuras. Acompañó a este periodo un aumento de la inmigración, arrastrado por la demanda de empleo no cualificado en la construcción y en el servicio doméstico (incluidos los cuidados de mayores y menores), lo que provocó un aumento de la población

(23) CALCAGNO, A.F. (2001), *op.cit* p. 86.

en España que pasó de 40 a 45 millones en menos de diez años[24]. La connivencia de la abundancia de inversión extranjera en los bancos, que ante la inusitada liquidez no tuvieron reparo en ofrecer y otorgar préstamos por encima de cualquier indicación de riesgo, en base a la previsión de un aumento indefinido de los precios de la vivienda; junto con un sistema de intereses políticos, económicos y empresariales codiciosos que se beneficiaron de manera desmesurada y a título individual de esa abundancia, hicieron que buena parte de la sociedad española sintiera que el crecimiento y el bienestar estaban garantizados. Sin embargo, ese crecimiento y mejora de las condiciones de los asalariados en general durante la década dorada esconde dos tendencias devastadoras:

1) Una acumulación de la riqueza en manos de las personas más ricas, que se explica por los rendimientos del capital, con un consecuente aumento de la desigualdad, especialmente en los últimos años. Así, en 2007 el 5% más rico ingresaba algo más de 78.000 euros anuales, y el 0'01% (los súper ricos) ingresaban más de 1.800.000 de euros de media anual[25]. Es más, el 90% más pobre de la población ingresaba en 2008 un 60% más que lo que ingresaba en 1980. Pero lo más llamativo es la evolución de los ingresos de los súper ricos, que mientras en 1980 ingresaban al año 74 veces más que el 90% de la población, en 2008 ingresaron 173 veces más, gracias a haber incrementado sus ingresos anuales en ese periodo un 275%[26].

2) La persistencia de una pobreza estructural, como prueban los indicadores de pobreza que se mantuvieron estables, sin disminuir, entre 1994 y 2007. Es decir, durante la década dorada, cuando había recursos, no se abordó el problema de la pobreza estructural: ni se consolidó la protección social ni se aumentó la proporción de inversión en gasto social del PIB[27].

Varios factores indicaban que «la década dorada» era insostenible: la elevada inflación respecto al resto de la zona euro, que mermaba la competitividad; el aumento de los precios de la viviendas superior al crecimiento de la economía, que indicaba la presencia de una burbuja; los altos precios de la vivienda junto con el elevado consumo, variables que impactaban directamente sobre las economías de los hogares; y la falta de

(24) CORSETTI, G. *et al.* (2011), *op.cit.* p. 8.

(25) Sin incluir los rendimientos de capital. ALVAREDO, F. *et al.* (2012), *op. cit.* http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/#Database (última visita noviembre 2012).

(26) GARZÓN, A. «¿Se han hecho los ricos más ricos? Análisis de España entre 1980-2008», *Pijus Economicus, Blog de Alberto Garzón,* 30 de marzo de 2012: http://www.agarzon.net/se-han-hecho-los-ricos-mas-ricos-analisis-de-espana-entre-1980-2008/. Con datos de The World Income Database (2012).

(27) CÁRITAS ESPAÑOLA (2012), *op.cit.* p. 10.

competitividad junto con una elevada demanda interna, que generaba un déficit comercial por aumento de las importaciones[28].

En España, que llegó al año 2007 con un superávit del 1%, la crisis se hizo patente en el año 2008. El estímulo inicial en respuesta a la crisis en 2009, de tipo keynesiano, tuvo un efecto temporal positivo en el empleo, pero disparó el déficit público, acompañado además de una reducción severa de los ingresos tributarios por la caída de la actividad económica más el aumento del gasto público especialmente por las contribuciones por las elevadas tasas de desempleo.

Tras el estímulo inicial, los Presupuestos Generales del Estado para 2010 ya introdujeron algunos recortes, pero fue en mayo de 2010 cuando el Gobierno de España cedió públicamente a las presiones de los mercados financieros y de los gobiernos de Alemania, Francia y EEUU a la vista del creciente déficit presupuestario, y anunció un agresivo paquete de medidas de austeridad que marcaron el declive de la legislatura. El gobierno elegido en noviembre de 2011 ahondó todavía más en las medidas de austeridad y recortes dirigidos a reducir el déficit: se han recortado los presupuestos y el ratio destinados a la sanidad, la educación y la dependencia; se ha extendido el copago farmacéutico; se han reducido dramáticamente las ayudas para material escolar, becas universitarias y comedores en los colegios; y se ha recortado la ayuda oficial al desarrollo y la cooperación como nunca antes, entre otras medidas. Los recortes en los presupuestos se han acompañado con otras medidas de carácter social con ningún (o al menos dudoso) impacto en las cuentas nacionales, lo que en conjunto amenaza con llevarse por delante buena parte de los logros sociales de las últimas décadas. Estas medidas no responden a una situación coyuntural, sino a un cambio de modelo social más grave y más importante, pues son medidas que socavan la lucha contra la pobreza y la desigualdad[29].

Todos los ajustes tienen efectos distributivos, en eso consiste la política: no es lo mismo si recaen vía impuestos sobre los perceptores de rentas que si los padecen los destinatarios de las prestaciones y servicios ofrecidos por el Estado. En el caso de España, los recortes se han cebado con las personas más necesitadas mediante la reducción de las ayudas, subvenciones, aumentos en los costes de los servicios sociales básicos, recortes de los presupuestos de las políticas de salud, educación y cooperación, constricción de las políticas de género y dependencia.

(28) CORSETTI, G. *et al.* (2011), *op.cit.* p. 13.

(29) Intervención de Carlos Susías, presidente de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza en el debate celebrado en Madrid el 17 de octubre de 2012 por el Nueva Economía Forum. «Susías advierte que los recortes no son coyunturales, sino un cambio de modelo social», Nueva Economía Forum, 17 octubre de 2012. http://www.nuevaeconomiaforum.org/es/act/noticias/object.aspx?o=37112.

Una de las lecciones de las crisis de América Latina, que parece no haberse recogido, es la importancia de no aplicar la «receta para todos», sino hacer el ejercicio de adaptar –en forma y en tiempo de adopción– las reformas a las condiciones particulares de cada país. Un primer paso debería ser un buen diagnóstico de los problemas y necesidades, una buena definición política de hacia dónde se quiere avanzar, y una planificación adecuada y consecuente. Ninguno de los gobiernos que han lidiado con la crisis ha hecho este imprescindible ejercicio, como lo demuestra el hecho de que todos hayan pasado por alto que, más que un problema de endeudamiento público, todo partió de una deuda privada alarmante –y no precisamente de los ciudadanos sino sobre todo de las empresas inmobiliarias y de los bancos.

Las medidas de ajuste que se han adoptado se reparten entre recortes en el gasto público –de dimensiones devastadoras para la cooperación española al desarrollo, y para sectores básicos como la educación, la salud y las ayudas sociales, tanto de la administración central como, sobre todo, las gestionadas por las Comunidades Autónomas–, y un intento de mejorar los ingresos fiscales mediante subidas de impuestos –España es ya el país de la OCDE con mayor presión fiscal, soportada mayoritariamente por los ciudadanos, que pagan un 21% por los rendimientos de capital, las grandes fortunas apenas tributan a un 1% mediante las SICAV–, y una amnistía fiscal difícil de justificar –tan sólo se han recaudado 1.191 millones de euros con la amnistía fiscal, frente a los 44.000 millones que no llegan a las arcas del Estado por el fraude fiscal de las empresas y las grandes fortunas.

Los esfuerzos se han centrado en salvar la estructura bancaria a costa de deuda pública. Salvar a bancos privados que han incurrido en prácticas abusivas e irresponsables con dinero público, a costa de generar una deuda con intereses astronómicos, es una práctica más que cuestionable. Más aún si se tiene en cuenta que esta deuda no se ha generado por un exceso de gasto público, como se intenta transmitir interesadamente, sino por los intereses de los bancos que previamente invirtieron en España durante la década dorada con objeto de lucrarse con el sector inmobiliario y de las infraestructuras –no con proyectos de investigación y desarrollo precisamente. El Ministro de Economía De Guindos reconoció en el Congreso de los Diputados que sólo el 9% del agujero bancario está generado por las hipotecas de ciudadanos (las que se están saldando con desahucios): el resto viene de préstamos a empresas y a promotoras inmobiliarias[30].

(30) Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Economía y Competitividad PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. SANTIAGO LANZUELA MARINA, Sesión nº 16, miércoles 3 de octubre de 2012. X Legislatura, 2012, nº 171. http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-171.PDF#page=2

Además, la inyección de dinero público en los bancos irresponsables no ha servido para restablecer el crédito a los ciudadanos y las pequeñas empresas, ni para apoyar a las miles de familias que hoy no pueden hacer frente a unas hipotecas engañosas, y que se ven abocadas a abandonar sus casas sin que ello les libere de la deuda contraída. Más bien el rescate financiero supone una ayuda más a la banca y las rentas altas que son los mayores accionistas de tales bancos. Una alternativa al rescate a los bancos irresponsables sería establecer bancas públicas o subvencionar cooperativas de crédito que lo garanticen(31). La dación en pago para aquellas personas que no pueden costear las hipotecas sería también un mínimo, pero otro paso fundamental es garantizar un sistema de tasación de viviendas independiente y con criterios más transparentes. Las medidas adoptadas, además de consolidar la inseparable relación entre el riesgo bancario y el riesgo soberano, han inaugurado el «banco malo» para limpiar los balances de los bancos irresponsables, que reflotamos con enorme coste social, a través de una sociedad que se financiará con deuda garantizada por el Estado.

A diferencia de Islandia –donde la ciudadanía se negó a pagar con deuda pública el agujero bancario, y llevó a los tribunales al ex primer ministro y la cúpula directiva de uno de los bancos para depurar responsabilidades–, en España, lejos de tomar decisiones encaminadas a corregir los defectos del sistema que han generado la crisis y a exigir rendición de cuentas a sus responsables, las medidas adoptadas empujan a la pobreza y marginalidad a una buena parte de la población y exigen que el esfuerzo recaiga sobre las clases medias y bajas –mientras se perdona a los defraudadores–.

La deuda pública en España es hoy un 90% de su PIB, y uno de cada tres euros de gasto previsto en el Presupuesto del Estado para 2013 irá destinado a pagar los intereses de la deuda(32). Una vez más, mirar la experiencia de América Latina en los años 80, hasta la de Argentina en 2001, debería iluminar sobre el lastre que supone en las cuentas y en el presupuesto corriente el servicio de una deuda desorbitada e injustificada. Entretanto, ni se corrigen los abusos del sistema financiero, ni se exigen responsabilidades a quienes decapitaron los ahorros y las proyecciones de vida de miles de familias.

(31) NAVARRO, V. «La gran estafa: el presupuesto de 2013», Blog *Dominio Público, opinión a fondo*, Diario *Público*, 30 de septiembre de 2012. http://blogs.publico.es/dominiopublico/5883/la-gran-estafa-el-presupuesto-de-2013/

(32) La cifra exacta en los Presupuestos Generales del Estado para 2013 es de 38.590 millones de euros para el pago de intereses. El gasto total previsto en 2013 es de 169.775 millones de euros, de los cuales 134.461 millones corresponden a los Presupuestos del Estado (es decir, sin las Comunidades Autónomas). GONZÁLEZ, J.S.«España gastará lo mismo en los intereses de la deuda que en todos sus ministerios», diario *El País*, 29 de septiembre de 2012. http://economia.elpais.com/economia/2012/09/27/agencias/1348710121_531116.html

El impacto de la crisis y de las medidas de austeridad es ya patente y trágico: la desigualdad ha aumentado hasta situar a España a la cabeza de los 27 países de la Unión Europea[33] con mayor desigualdad social. De seguir esta tendencia, en una década (en 2022) el 20% de las personas más ricas en España podrían llegar a ingresar de media 15 veces más que el 20% de las personas más pobres[34]. El desempleo supera ya el 26%, y golpea con mayor dureza a la población inmigrante. Alrededor de 12,7 millones de personas en España están en situación de pobreza y exclusión social, lo que supone un 27% de la población y un aumento en 2,1 millones de personas desde 2008[35]. De seguir esta tendencia, el número de personas pobres en una década podría alcanzar los casi 18 millones (un 38% de la población)[36]. Como anunciaba el VII Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas Española en septiembre de 2012, la pobreza en España se hace más extensa, más intensa y crónica.

5 HACIA DÓNDE VAMOS Y RECOMENDACIONES

Con las medidas de austeridad y el aumento de la deuda, España –como otros países sacudidos por la codicia de los mercados financieros– cae en una espiral de crisis, pobreza y desigualdad altamente peligrosa, similar a la que vivieron en América Latina en las últimas décadas del siglo XX a consecuencia del ajuste estructural. Como ocurrió entonces, las medidas de austeridad no generan crecimiento económico y sí tienen unos costes terribles para la sociedad.

La crisis económica ha puesto de relieve las carencias del sistema financiero –internacional y español–, su deficiente regulación, mínimos gravámenes, su excesivo tamaño y su capacidad para condicionar el poder político, que han tenido como consecuencia las turbulencias económicas actuales. Para que la crisis conduzca a un cambio positivo, es esencial una intervención pública va-

(33) Según el índice de Gini.

(34) Lo que ingresan de media el 20% de las personas más ricas en España ha pasado de ser 5,3 veces más que lo que ingresaban el 20% más pobre en 2008, a ser 7,5 veces más en 2011. Es decir, un incremento de 2,2 en tres años. Datos de EUROSTAT, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes (última consulta 3 diciembre 2012).

(35) LLANO ORTIZ, J.C. (2012), «Impactos de la crisis, segundo informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009 – 2011», European Anti Poverty Network, EAPN-España, noviembre de 2012. http://www.economiasolidaria.org/files/IMPACTOS_DE_LA_CRISIS.SeguimientoAROPE2009-2011.pdf

(36) El incremento en el número de personas pobres en España de 2008 a 2012 ha sido de 2,1 millones de personas (en cuatro años). A este ritmo, en 2018, una década después de iniciarse la crisis, este aumento podría alcanzar los 15,85 millones de personas, lo que para una población de 47 millones supone un 33,7%. Teniendo en cuenta la creciente emigración en España, probablemente el número de habitantes sea inferior a los 47 millones en 2018, por lo que las cifras las redondeamos al alza.

liente que aborde las verdaderas causas y que esté guiada por la necesidad de alcanzar un mundo más justo y equitativo(37).

Las restricciones presupuestarias, por un lado, recortan el gasto social e impactan directamente sobre los colectivos más vulnerables; por otro lado, las medidas dirigidas a aumentar la recaudación recaen de manera escandalosamente desproporcionada sobre las clases medias y bajas. Mientras, la tolerancia al fraude fiscal permite que se sigan escapando ingentes cantidades de dinero, y no hay voluntad política para afrontar una reforma fiscal que realmente haga recaer el peso de los esfuerzos en los que tienen más capacidad –y más responsabilidad– de hacer frente a la crisis.

De no corregir el rumbo de las medidas que se están tomando, España se convertirá en un país más pobre, más desigual, con menos derechos sociales y con una democracia mermada. Es un escenario abonado al conflicto político y social. Será así en la medida en que los argumentos financieros sigan imperando sobre los sociales y políticos.

La crisis ha agudizado el deterioro de la calidad democrática. La falta de diálogo de los gobiernos de España con la ciudadanía –cuando se acordó modificar la Constitución sin un referéndum–, y con otros representantes políticos –cuando el Gobierno del PP se ha negado a comparecer en el Congreso para explicar los recortes, ha suprimido los debates sobre el Estado de la Nación e incluso ha cancelado las jornadas de puertas abiertas del Congreso– se percibe como un desprecio hacia la ciudadanía que legitima su existencia. Más aún cuando las explicaciones que no se dan esconden medidas durísimas que impactan directamente en la ciudadanía, como la reforma laboral, las subidas de impuestos o los recortes en salud y educación. Con esta actitud, los gobernantes niegan el valor del Parlamento como espacio de rendición de cuentas. Lo que estamos viviendo en parte de Europa y en España en concreto, es una rotura entre las decisiones políticas y los compromisos de la política pública con la ciudadanía.

Para no seguir la senda de desigualdad y pobreza que sufrieron los países de América Latina como resultado de las medidas de ajuste estructural, España debe cambiar la orientación de sus políticas para poner a las personas y sus derechos en el centro. La OCDE indica claramente que la reforma de las políticas fiscales y de las prestaciones sociales es el instrumento más directo para aumentar la redistribución. En el caso de España, está en juego además la so-

(37) INTERMÓN OXFAM (2010), «Objetivo Robin Hood. Cómo podemos evitar que la crisis la paguen los de siempre», *Informe de Intermón Oxfam nº 27,* Madrid: Intermón Oxfam. http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos-/files/101014_Informe_Objetivo_Robin_Hood.pdf

lidez de la democracia. En Intermón Oxfam consideramos que esto debe articularse alrededor de tres ejes básicos:

1. Recaudar de manera justa:
    - Un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.
    - Acabar con la evasión y elusión fiscal: atajar la impunidad de los paraísos fiscales, mejorar la transparencia sobre la información financiera de las multinacionales, reforzar la cooperación fiscal entre los distintos países basada en la multilateralidad y mejorar la responsabilidad fiscal de las empresas.
    - Adoptar una tasa sobre las transacciones financieras internacionales cuya recaudación se destine a luchar contra la pobreza doméstica y global, y blindar la gratuidad y universalidad de los servicios sociales[38].
2. Blindar los derechos sociales:
    - Garantizar el derecho a una educación y una sanidad públicas, universales y de calidad; un sistema de garantía de ingresos mínimos; el derecho al amparo y asistencia; el derecho a una vivienda digna y el derecho al empleo.
    - Cumplir los compromisos contraídos en la lucha contra la pobreza en el mundo, mediante una política de cooperación fuerte y bien financiada.
    - Garantizar la coherencia de políticas con estos principios y asignar las prioridades del gasto consecuentemente.
3. Fortalecer la calidad democrática:
    - Garantizar el acceso y la calidad de la información hacia la ciudadanía, con una ley específica de acceso a la información que reconozca este derecho a saber como un derecho fundamental.
    - Fomentar una democracia participativa en la que la consulta a la ciudadanía sobre decisiones importantes que afectan a sus derechos económicos y sociales, sea un ejercicio habitual.

(38) Intermón Oxfam desarrolla una propuesta sobre el destino que debería darse a los 5.000 millones de euros que la tasa a las transacciones financieras recaudaría en España anualmente, en «Una Tasa Contra la Pobreza», abril 2013.
La bibliografía de dicho informe que habría que añadir es:
INTERMÓN OXFAM, 2013, Una tasa contra la pobreza, http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/Informe_intermon_oxfam_FTT_Tasa_Pobreza_Abril_2013.pdf

- Garantizar la independencia y el buen funcionamiento de los entes supervisores y reguladores del Estado.
- Garantizar el ejercicio pleno de las libertades ciudadanas.
- Recuperar como espacio de diálogo y de rendición de cuentas ante la ciudadanía el Congreso de los Diputados y otras instituciones representativas.
- Promover un sector financiero transparente y que cumpla con el fin social de dar acceso al crédito a la ciudadanía Una banca al servicio de la sociedad.
- Combatir con más firmeza la corrupción, y evitar la impunidad de los delitos que resultan en graves perjuicios para los derechos sociales.

En el marco de los brutales ajustes económicos que consideramos injustos, regresivos y equivocados, en Intermón Oxfam centramos nuestros esfuerzos en lo que más nos toca desde nuestra misión e identidad: denunciar la desprotección de las personas más vulnerables del mundo, en España y en los países del Sur; y lo hacemos desde la experiencia adquirida en otras crisis en otras regiones del mundo.

De la misma forma, lo que ocurre hoy en España nos ayuda a explicar de una forma más cercana y sentida por nuestra sociedad, lo ocurrido y lo que sucede hoy en muchos países en desarrollo. Las causas y las consecuencias de las injusticias globales repercuten en la pobreza y la desigualdad en cualquier lugar del mundo, desprotegiendo a los más vulnerables.

6 BIBLIOGRAFÍA

WATKINS, K. (1999) *Crecimiento económico con equidad: lecciones del Este Asiático,* Colección Libros de Encuentro, Intermón 1999. p. 38-40.

Banco Mundial, http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&id=4 (última visita 16 octubre 2012).

ALVAREDO, F., ATKINSON, T., PIKETTY, T. y SAEZ, E. (2012) «The world top incomes database», junio 2012. Citado por DERVIS, K. «Convergencia, interdependencia y divergencia», *Revista Finanzas y Desarrollo,* septiembre 2012.
http://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/spa/2012/09/pdfs/dervis.pdf.

OXFAM (2012) «¿Olvidados por el G20? Como la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico», *Informe 157,* Oxford: Oxfam Internacional, 19 enero de 2012.

JOLY, R. *et al.* (2012) *Be outraged: There are alternatives,* Oxford: Oxfam GB.

DERVIS, K. «Convergencia, interdependencia y divergencia», *Revista Finanzas y Desarrollo,* septiembre 2012. http://www.imf.org/external/Pubs--/FT/fandd/spa/2012/09/pdfs/dervis.pdf

OIT (2012) «Tendencias mundiales del empleo 2012», Ginebra: Organización Internacional del Trabajo: http://www.ilo.org/public/spanish/region-/eurpro/madrid/download/tendenciasmundiales2012.pdf

TAX JUSTICE NETWORK (2011) «The cost of tax abuse. The cost of tax evasion worldwide», *Briefing paper,* November 2011. http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf

CALCAGNO, A.F., Capítulo 4, «Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina». En: SADER, E. (marzo 2001) *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas,* Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sader/sader.html

UNCTAD (2012) *op.cit.* p. 12 reporta un aumento de la desigualdad en14 de los 18 países sobre los cuales se dispone de datos pertinentes.

CEPAL (1998) «Panorama social de América Latina 1997», Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL, LC/G.1982-P. http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/4649/P4649.xml&-xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt

FRANCO-GIRALDO, A. (Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia), PALMA, M. (Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, México) y ÁLVAREZ-DARDET, C. (Universidad de Alicante, Alicante, España), (2006) «Efecto del ajuste estructural sobre la situación de salud en América Latina y el Caribe, 1980–2000», en: *Revista e Salud,* Vol 2, No 7 (2006). http://www.revistaesalud.com/index.php/revistaesalud/article/view/109/308

CEPAL (1997), *op.cit.*

ALVAREDO, F. *et al.* (2012), *op.cit.* http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/#Database (última visita noviembre 2012).

GARZÓN, A. «¿Se han hecho los ricos más ricos? Análisis de España entre 1980-2008», *Pijus Economicus, Blog de Alberto Garzón,* 30 de marzo de 2012: http://www.agarzon.net/se-han-hecho-los-ricos-mas-ricos-analisis-de-espana-entre-1980-2008/. Con datos de The World Income Database (2012).

CÁRITAS ESPAÑOLA (2012), *op.cit.* p. 10.

CORSETTI, G. *et al.* (2011), *op.cit.* p. 13.

Intervención de Carlos Susías, presidente de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza en el debate celebrado en Madrid el 17 de octubre de 2012 por el Nueva Economía Forum. «Susías advierte que los recortes no son coyunturales, sino un cambio de modelo social», Nueva Economía Forum, 17 octubre de 2012. http://www.nuevaeconomiaforum.org/es/act/noticias/object.aspx?o=37112.

Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Economía y Competitividad PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. SANTIAGO LANZUELA MARINA, Sesión nº 16, miércoles 3 de octubre de 2012. X Legislatura, 2012, nº 171. http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-171.PDF#page=2

NAVARRO, V. «La gran estafa: el presupuesto de 2013», Blog *Dominio Público, opinión a fondo*, Diario *Público*, 30 de septiembre de 2012. http://blogs.publico.es/dominiopublico/5883/la-gran-estafa-el-presupuesto-de-2013/

GONZÁLEZ, J.S. «España gastará lo mismo en los intereses de la deuda que en todos sus ministerios», diario *El País*, 29 de septiembre de 2012. http://economia.elpais.com/economia/2012/09/27/agencias/1348710121_531116.html

Datos de EUROSTAT, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes (última consulta 3 diciembre 2012).

LLANO ORTIZ, J.C. (2012), «Impactos de la crisis, segundo informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009 – 2011», European Anti Poverty Network, EAPN-España, noviembre de 2012. http://www.economiasolidaria.org/files/IMPACTOS_DE_LA_CRISIS.SeguimientoAROPE2009-2011.pdf

INTERMÓN OXFAM (2010), «Objetivo Robin Hood. Cómo podemos evitar que la crisis la paguen los de siempre», *Informe de Intermón Oxfam nº 27,* Madrid: Intermón Oxfam. http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/101014_Informe_Objetivo_Robin_Hood.pdf

Documentación

1 **¿Hacia la fragmentación social? Tres informes sobre desigualdad en España.** 277





1

¿Hacia la fragmentación social? Tres informes sobre desigualdad en España

Sumario

1. Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos del Consejo Económico y Social (España).
2. Desigualdad y Derechos sociales. Análisis y Perspectivas 2013 de la Fundación FOESSA y Cáritas.
3. Primer Informe sobre la Desigualdad en España 2013 de la Fundación Alternativas

Recientemente se han presentado en nuestro país tres informes de gran relevancia e impacto mediático:

Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos del Consejo Económico y Social (España)

Desigualdad y Derechos sociales. Análisis y Perspectivas 2013 de la Fundación FOESSA y Cáritas

Primer Informe sobre la Desigualdad en España 2013 de la Fundación Alternativas

Estos sitúan la desigualdad en el punto de mira. Los enfoques son distintos, complementarios. La conclusión fundamental coincidente: si bien la desigualdad se redujo notablemente en España durante la segunda mitad de los años ochenta, «en la crisis actual se han agudizado considerablemente los niveles de desigualdad, lo que nuevamente contrasta con lo sucedido en los países de la UE donde se han mantenido estables. España, pues, en este as-

pecto, se ha situado entre los países en lo que más está creciendo la desigualdad durante esta crisis». (*Informe sobre distribución de la renta en España*, CES).

Detrás de esta realidad se encuentran factores de carácter internacional, pero se encuentra también la apuesta por un modelo socio-económico que ha apostado ciegamente por el crecimiento y éste no ha correspondido dicha búsqueda con los resultado esperados: «Porque desde las dos últimas décadas del siglo pasado, el incremento del empleo y de los niveles de renta disponible no fueron capaces por sí solos de corregir el impacto negativo, en términos de desigualdad de renta y de riqueza, producido como consecuencia de cambios en el funcionamiento de las economías de mercado. A pesar de lo cual, las políticas redistributivas y la preocupación por la creciente polarización de la sociedad quedaron casi siempre relegadas a un segundo plano». (*1er Informe sobre la Desigualdad en España,* Fundación Alternativas).

Por ello, el momento actual en el que nos encontramos es importante pues «las diferencias en el acceso a los derechos marcarán nuestra estructura social en los próximos años. Seremos la sociedad cohesionada o fragmentada que construyamos ahora. Tenemos un reto por delante al que no podemos dejar de atender, porque nuestro futuro está en juego en base a las decisiones que tomemos». (*Desigualdad y Derechos Sociales*, FOESSA)

Ofrecemos a continuación algunos de los datos más significativos y el acceso electrónico a los informes.

1 INFORME SOBRE DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPAÑA: DESIGUALDAD, CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CICLOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ESPAÑA)

http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0313.pdf

CONCLUSIONES DEL INFORME

A través de este informe, el CES trata de aproximarse a la evolución de la distribución de la renta en España teniendo en cuenta los distintos ciclos económicos que ha atravesado nuestro país desde 1985, tanto en periodos de crecimiento económico como de recesión, tratando de integrar sus dimensiones fundamentales. A continuación se destacan las principales conclusiones que se extraen del análisis abordado en los distintos apartados. Como primera consideración hay que apuntar que el periodo analizado (1985-2011), aunque incluye dos fases recesivas, ha sido una etapa de crecimiento, tanto en términos de renta nacional como de empleo, que ha ido de la mano de procesos políticos y económicos de mucho calado, como son la consolidación de un sis-

tema democrático y la integración en la Unión Europea, con lo que ello ha significado en términos de modernización institucional y económica, de apertura al exterior y, en general, de convergencia con los países de nuestro entorno en los principales ámbitos políticos, económicos y sociales.

1.1. Distribución funcional de la renta

1. La distribución funcional constituye el reparto primario de la renta por parte del sistema económico, y también la distribución primordial que viene a determinar, en gran medida, la distribución personal e incluso territorial de la renta, sobre las cuales actúan de forma subsiguiente las políticas públicas redistributivas que tratan de corregir la desigualdad.

2. Considerando globalmente el periodo analizado, la Remuneración de los Asalariados ha perdido peso sobre el PIB, un comportamiento que responde a factores de diversa naturaleza. Esa participación ha oscilado de forma procíclica aunque ligeramente retardada según los periodos económicos observados.

3. En este aspecto, se puede señalar que la participación de los salarios ha mejorado de forma relativamente leve en los periodos de expansión de la economía y del empleo, pero ha caído intensamente durante los periodos de crisis y destrucción de empleo.

4. En todo caso, es reseñable que el reducido avance de los salarios se haya producido en paralelo al fuerte aumento del empleo asalariado, que ha aumentado en casi siete millones de personas, es decir prácticamente se ha duplicado, en el conjunto del periodo. Por su parte, los perceptores de rentas mixtas, que han mantenido grosso modo su participación hasta la llegada de la actual crisis, crecieron en el mismo intervalo un 20%.

5. Parece, por lo tanto, que la estructura, composición y características de ese nuevo empleo, y por ende el tipo de desarrollo productivo, son más determinantes en cuanto a las variaciones en la participación de los salarios en la renta que el crecimiento del volumen de empleo. Y que cuando el empleo creado es, en promedio, de bajo valor añadido, apenas se produce ganancia en la participación de los salarios en la renta.

6. A lo largo de la última etapa expansiva, el comportamiento descrito de los salarios reales junto con el mantenimiento de tipos de interés reducidos y el exceso de liquidez en los mercados financieros, ha propiciado el incremento del endeudamiento de las familias. Este modelo, si bien permitió a las familias mejorar su nivel de bienestar material a través del consumo y la inversión en vivienda, se ha mostrado insostenible con el desencadenamiento de la crisis actual.

7. Por otro lado, la inflación combinada con la moderación de las rentas salariales, reduce el poder adquisitivo, incrementa la desigualdad y no permite registrar avances suficientes en el consumo privado de la economía.

8. Los salarios reales, en comparación con la evolución de la productividad aparente, han registrado incrementos inferiores casi todos los años de modo que en el conjunto del periodo el Coste Laboral Unitario Real se ha reducido casi un 18%. Aunque el crecimiento de los salarios reales por debajo de la productividad es una tendencia compartida por las economías desarrolladas, que a su vez explica que la pérdida de peso de la remuneración de los asalariados en la economía sea una dinámica general, la singularidad del caso español radica en que crecer por debajo de la productividad ha implicado tasas de aumento de los salarios reales muy bajas o negativas, inferiores en todo caso a las registradas en otras áreas económicas, y ello porque los aumentos de la productividad por ocupado en España, a diferencia de lo acontecido también en las principales economías desarrolladas, han sido de muy poco calado.

9. En cuanto a los beneficios empresariales, se observa que desde 1995 y hasta que se desencadenó la crisis actual, se ha producido, con relación a la aplicación de los mismos, una caída especialmente relevante del pago de intereses y un paralelo aumento de la parte destinada al reparto de dividendos, lo que supone que la menor retribución a la financiación externa, gracias a la caída de los tipos de interés a lo largo de ese periodo, se ha traducido en una mejora sustancial de la retribución del capital propio. En cambio, la persistencia de la crisis ha revertido estas tendencias por el encarecimiento de la financiación externa y la reducción de beneficios.

10. De tal forma que el ahorro bruto de las empresas no ha mejorado suficientemente en términos relativos, lo que paralelamente al incremento del esfuerzo inversor (especialmente durante la anterior etapa expansiva) ha determinado un fuerte crecimiento del endeudamiento de las empresas.

1.2. Distribución personal de la renta en España

11. La distribución personal de la renta, aunque muy relacionada con la funcional, incorpora importantes elementos diferenciadores que permiten conocer tanto el nivel de vida de las familias españolas considerando todas sus rentas, así como una medición pluridimensional de la desigualdad que tenga en cuenta los ingresos de las familias, el gasto, su riqueza, así como el bienestar derivado de elementos no monetarios.

12. A lo largo del periodo estudiado en este informe (1985-2011) la renta disponible de los hogares españoles aproximadamente se ha duplicado, pero a pesar de este importante crecimiento se encuentra aún alejada de la que regis-

tran las familias en los principales países de la UE (incluso si la medición descuenta las diferencias en los niveles de precios de los bienes consumidos en cada país, es decir, en paridades de poder de compra).

13. A su vez, la distribución por niveles de renta del conjunto de los hogares indica que durante la pasada etapa expansiva se redujo el número de los correspondientes a los tramos de ingresos más bajos, mientras que aumentaron con fuerza los situados en los de mayores rentas. La crisis, sin embargo, ha invertido este proceso y está provocando que vuelvan a aumentar los hogares de ingresos más bajos, y tiende a detenerse el crecimiento de los de mayores ingresos.

14. Respecto de los niveles de desigualdad, el conjunto de trasformaciones económicas, políticas y sociales que ha registrado la sociedad española en un largo periodo de más de tres décadas ha determinado una importante reducción de la desigualdad debido al crecimiento muy superior, en términos relativos, de los ingresos en los grupos más bajos en relación con los hogares de ingresos más elevados. Este favorable proceso de reducción de las desigualdades se concentró más en la primera parte del periodo considerado mientras que se ha truncado en los últimos años.

15. De forma más detallada, la desigualdad se redujo notablemente en España durante la segunda mitad de los años ochenta, coincidiendo con un periodo de expansión económica y de avance del Estado del Bienestar, y contrariamente a lo que sucedió en el conjunto de los países desarrollados, donde la desigualdad tendió claramente a aumentar. En la recesión de principios de los noventa, sin embargo, la desigualdad aumentó de nuevo en España, y no se redujo durante el prolongado periodo de crecimiento posterior, por lo que esa elevación de la desigualdad quedó consolidada. Finalmente, en la crisis actual se han agudizado considerablemente los niveles de desigualdad, lo que nuevamente contrasta con lo sucedido en los países de la UE donde se han mantenido estables. España, pues, en este aspecto, se ha situado entre los países en lo que más está creciendo la desigualdad durante esta crisis.

16. La evidencia disponible, así como algunos estudios recientes, ponen de manifiesto que los salarios, y más en concreto su grado de dispersión, tienen una incidencia determinante sobre el nivel y las variaciones de la desigualdad en España. Todos los datos evidencian que el crecimiento de las diferencias salariales y el desempleo han sido los factores más relevantes a la hora de explicar el incremento en los niveles de desigualdad en esta crisis. Sin embargo, su evolución contraria (es decir, reducción de las diferencias salariales y del desempleo) no ha producido durante la larga etapa expansiva precedente la reducción de la desigualdad.

17. De ello cabe concluir que durante el último periodo de crecimiento y expansión económica (1995-2007) la creación de empleo y la reducción de las diferencias salariales, siendo importantes, no fueron elementos suficientes para lograr la corrección de la desigualdad en España.

18. Más bien parece que los mayores niveles de desigualdad presentes en nuestro país se relacionan con la presencia de una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral así como de trabajadores con bajos salarios y en riesgo de pobreza. En el caso español, a diferencia de otros países de nuestro entorno, esa baja intensidad laboral está más relacionada, además de con los bajos salarios, con el desempleo y, más concretamente, con la distribución intrafamiliar del mismo, con la alta preminencia del empleo temporal, frecuentemente vinculado a la elevada rotación laboral, inestabilidad de los ingresos y menor remuneración total, y, en menor medida, con el trabajo a tiempo parcial con jornadas reducidas, como sucede en otros países.

19. Respecto a la pobreza en España, esta, al igual que la desigualdad, se redujo en los años ochenta, se estancó durante la expansión económica posterior y está creciendo con intensidad en esta crisis, al mismo tiempo que los niveles de exclusión social.

20. El riesgo de pobreza no ha cesado de aumentar en España durante la crisis debido al crecimiento continuo y rápido del número de hogares con varios o todos sus miembros en paro y de las familias que, por agotamiento del periodo de percepción de las prestaciones por desempleo, ya no obtienen ingreso alguno.

21. En España, y como consecuencia de la crisis, la pobreza presenta algunas características diferenciales respecto al conjunto de la UE. Así, en España ha aumentado considerablemente más el riesgo de pobreza entre los desempleados y también entre la población ocupada con baja intensidad laboral y salarios. Se acortan las diferencias entre mujeres y hombres, debido a la mejoría de las carreras de cotización de las primeras, pero en los hogares monoparentales –habitualmente encabezados por mujeres– el riesgo de pobreza continúa siendo muy elevado. Ha crecido, asimismo con mucha mayor intensidad que en la UE para la población extranjera no comunitaria. Y, en tanto se reduce con fuerza para la población mayor de 65 años, aumenta entre los grupos más jóvenes, así como la pobreza infantil.

22. Se constata la existencia de una transmisión intergeneracional de la pobreza, lo que indica la existencia de un fenómeno de perpetuación de la misma, y la insuficiente capacidad de los mecanismos sociales para favorecer el reequilibrio y la igualdad de oportunidades.

23. Por su parte, el patrimonio y la riqueza presentan una distribución aún más polarizada y desigual que la renta, y especialmente durante el último ciclo expansivo largo esa distribución ha tendido a concentrarse mucho.

24. El patrimonio de los hogares ha crecido de forma continuada durante el periodo considerado en este informe y lo ha hecho de forma muy superior al crecimiento de la renta, de tal forma que en 2008 aquel ya era, por término medio, ocho veces superior a la renta media anual.

25. La riqueza, en mayor grado que la renta, está desigualmente distribuida, y la dispersión es mayor en los tramos más altos de renta y riqueza en los que se divide a las familias para el estudio de la desigualdad. En el periodo 2002-2008, para el que existe información estadística de mayor calidad, mientras que la renta media de los hogares disminuyó un 6,4%, la riqueza aumentó un 57%, en un proceso de enriquecimiento no relacionado con el crecimiento de la renta y su conversión en riqueza, sino con el aumento de los precios de los activos, especialmente la vivienda. Dicho crecimiento de la riqueza ha tendido a concentrarse en mayor grado, a su vez, en los tramos de renta más altos.

26. El endeudamiento de las familias, por su parte, ha tendido asimismo a polarizarse al mismo tiempo que crecía notablemente, vinculado con determinados fenómenos en el proceso de generación y distribución de la renta que se han señalado anteriormente. De esta manera, entre 2002 y 2008, el porcentaje de deuda sobre la riqueza ha disminuido en los hogares de rentas más altas, pasando del 16 al 12%, mientras que en los correspondientes a los tramos de rentas bajas ha aumentado del 20 al 23%.

1.3. Perspectiva territorial de la distribución de la renta

27. Durante el periodo 1985-2011 mejoraron considerablemente los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas, si bien, su posición relativa respecto de la media española apenas se vio modificada, manteniéndose prácticamente las mismas regiones tanto en los niveles superiores de desarrollo, como en los inferiores.

28. La evolución de los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas ha venido marcada en gran medida por sus diferentes especializaciones productivas, las cuales han sufrido importantes modificaciones en las últimas décadas, entre las que cabe señalar:

- la pérdida continuada de la participación de la actividad primaria en el empleo regional, con el consiguiente trasvase de rentas y de población entre territorios;

- la reducción de la participación de la actividad industrial debido principalmente a la reestructuración de una serie de sectores tradicionales en determinados territorios durante la década de los años noventa;
- el incremento generalizado de la actividad de los servicios, aunque con diferente impacto sobre el desarrollo regional, en función del tipo de actividad desarrollada (servicios avanzados, de no mercado, turísticos, etc.);
- un avance generalizado, aunque diferenciado, de la actividad de la construcción durante la última fase expansiva de la economía española, con un intenso retroceso durante la crisis actual, sobre todo en determinados territorios.

29. En la actualidad, la especialización productiva constituye el principal factor de desigualdad territorial, y contribuye a explicar el diferente comportamiento que muestran las economías regionales en el contexto de la crisis:

- Los territorios que presentan una mayor participación del empleo industrial, (Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón), además de mantener tradicionalmente unos niveles de PIB per cápita superiores a la media, están mostrando una mayor resistencia a la crisis;
- las comunidades especializadas en actividades de servicios avanzados (financieros, administrativos, etc.), como Madrid, se sitúan entre las más dinámicas de España;
- las regiones con una elevada especialización en los servicios de no mercado (Andalucía, Extremadura y Castilla la Mancha), están sufriendo de manera significativa el fuerte ajuste de las Administraciones Públicas territoriales, a través de importantes reducciones de empleo;
- aquellos territorios que más se especializaron en la construcción durante la última fase expansiva (Murcia, Baleares, Canarias, Castilla la Mancha, Andalucía y Comunidad Valenciana), son los que están sufriendo en mayor medida los ajustes sobre el empleo y la actividad económica;
- en términos generales, las regiones españolas más dinámicas son aquellas que presentan los mejores resultados en términos de I+D+i, uso de las TIC y cualificación del capital humano (Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra).

30. A la hora de interpretar el nivel de desarrollo económico de un territorio, medido en términos de PIB per cápita regional, hay que tener en cuenta

los distintos factores que intervienen en su determinación, valorando en qué medida el resultado se corresponde con el dinamismo económico que muestre una región (en función de su estructura productiva, del nivel de empleo, etc.), o con ganancias o pérdidas de población. En este sentido, cabe señalar que el crecimiento demográfico a lo largo de las últimas décadas ha sido muy diferente en las distintas comunidades autónomas, tanto por el distinto impacto de los flujos migratorios interiores relacionados con la propia dinámica económica, como por la diferente ubicación del gran volumen de población extranjera llegada a España desde mediados de la década de los noventa, o el avance de otros fenómenos, como el nivel de envejecimiento.

31. Durante el periodo de análisis se aprecia una tendencia global convergente en los niveles de PIB per cápita regional, aunque con cuatro subperiodos diferenciados: dos de convergencia, en la segunda mitad de los años ochenta y entre 2000 y 2008, y dos de divergencia en la década de los noventa y en la crisis actual. En términos generales, las fases de convergencia coinciden con etapas expansivas de la economía española, y responden a avances más significativos de las regiones menos desarrolladas, mientras que los de divergencia se corresponden mayoritariamente con fases bajas o recesivas del ciclo, y se deben a un deterioro más acusado de las regiones con menor renta per cápita.

32. La evolución de las disparidades regionales responde principalmente al comportamiento de la productividad del trabajo y de las tasas de ocupación. La reducción de la dispersión en la productividad ha tenido un papel decisivo en la aproximación de los niveles de renta, en base a cierta homogeneización de las estructuras productivas regionales, al igual que la aproximación de las tasas de ocupación, especialmente durante la última fase expansiva. Sin embargo, el impacto de la crisis sobre el empleo ha llevado a que se amplíe nuevamente la dispersión en las tasas de ocupación, siendo éste el principal factor explicativo del actual proceso de divergencia.

33. En relación a la renta primaria bruta per cápita, la posición que ocupan las comunidades autónomas respecto al promedio guarda una disposición muy parecida a la que se obtiene con el PIB per cápita, en el sentido de que País Vasco, Navarra, Madrid y Cataluña vuelven a situarse en los niveles más elevados, y Extremadura y Andalucía en los más bajos. Las comunidades autónomas con mayor nivel de renta bruta disponible en 2009, considerando la media española igual a 100, eran los territorios forales de País Vasco (131,8) y Navarra (125,4), seguidas de Madrid (120,9) y, la de menor nivel, Extremadura (76,3).

34. En términos de renta bruta disponible ajustada la clasificación no varía prácticamente, aunque sí lo hacen los diferenciales respecto de la media,

de manera que en el extremo superior se mantienen País Vasco (130,7), Navarra (122,5) y Madrid (116,2), y en el inferior Extremadura (81,7). Se observa, por tanto, cómo la dispersión regional disminuye si en lugar de la renta primaria se considera la renta bruta disponible ajustada de los hogares, la cual tiene en cuenta la intervención pública mediante impuestos directos (especialmente el Impuesto sobre la renta de las personas físicas), transferencias monetarias (mayoritariamente pensiones y prestaciones por desempleo), y en especie (fundamentalmente servicios educativos, sanidad y servicios sociales). Se constata, por tanto, el carácter redistributivo del sistema español de ingresos y gastos públicos desde la perspectiva territorial, que habría permitido atenuar el impacto de las desigualdades regionales sobre la renta que finalmente perciben los hogares, al menos hasta 2009, desconociéndose por el momento su evolución posterior tras la intensificación de la crisis económica.

35. La política de cohesión de la Unión Europea ha favorecido la convergencia de las comunidades autónomas, tanto entre ellas, como con la media comunitaria, en gran medida por su contribución al desarrollo de las infraestructuras productivas. En el caso de las regiones menos desarrolladas, los fondos estructurales se han orientado principalmente hacia las infraestructuras de transporte y energía, mientras que entre las más desarrolladas han primado las inversiones en la economía del conocimiento e innovación y en el desarrollo empresarial. Sin embargo, algunas de esas inversiones, especialmente en infraestructuras urbanas, se han realizado sin la adecuada evaluación de su impacto y sin tener en cuenta su eficacia redistributiva en función de los destinatarios. De cara al futuro, el recorte presupuestario que sufre la nueva política de cohesión para 2014-2020 traerá consigo una reducción adicional de fondos percibidos por España, al tiempo que la mayor parte de las regiones que actualmente son beneficiarias dejarán de serlo, lo que previsiblemente afectará a la cohesión territorial.

36. A lo largo del periodo analizado, se han reducido de forma generalizada las desigualdades en renta personal dentro de las comunidades autónomas. No obstante, sigue existiendo una dispersión importante en los niveles de desigualdad interna, situándose por encima de la media Andalucía, Extremadura y Madrid. La explicación a la desigualdad interna se encuentra en las singularidades del proceso distributivo específico de cada región, más que en las desigualdades interterritoriales. Por su parte, el nivel de bienestar regional, entendido como una medida combinada de renta media y desigualdad, habría aumentado en las últimas décadas, habiéndose reducido, además, las diferencias al respecto entre comunidades autónomas.

1.4. Políticas públicas de redistribución

37. El gasto social y el sistema impositivo constituyen las dimensiones de la acción pública con mayor potencia redistributiva y, además, mantienen una estrecha relación de interdependencia. La evaluación de la efectividad de las políticas redistributivas requiere de un balance conjunto del impacto del gasto público social y del sistema impositivo.

1.5. Tendencias en gasto social. El papel de las transferencias económicas y en especie

38. En España, el periodo considerado en este informe ha sido históricamente decisivo, habiéndose logrado configurar un Estado de Bienestar moderno y con una amplia extensión, con un nivel de gasto inferior al empleado por la mayoría de los países europeos y cuya evolución, además, se ha visto frenada en los años más recientes en el contexto de la crisis. Persisten, sin embargo, notables disparidades con los países del entorno comunitario, tanto por las diferentes características de sus sistemas de bienestar como por la distribución concreta del gasto. Así, en los últimos años al menos hasta 2010 (últimos datos comparados disponibles) se constata una clara tendencia a la aproximación en el esfuerzo de gasto en jubilación y en asistencia sanitaria (las principales partidas de gasto), si bien se mantienen todavía por debajo de la media de la UE. El elevado peso comparado del gasto en desempleo destaca como el rasgo más característico de nuestro país, agudizado aún más por la crisis. En cambio, España destina aproximadamente la mitad que la media de los países de la UE a la función «familia e hijos», y se encuentra también considerablemente por debajo en esfuerzo en materia de discapacidad y otras políticas que suponen un gasto muy residual, como exclusión social y vivienda.

39. Además de la expansión del alcance protector de la protección social, durante todo este tiempo ha estado muy presente en España la preocupación por la racionalización de su gestión, lo que se ha plasmado en diversas reformas de calado, especialmente en el ámbito de la Seguridad Social. A partir de 1995, el proceso se impulsó a través del consenso alcanzado por las fuerzas parlamentarias en el marco del Pacto de Toledo y de los acuerdos adoptados en el contexto del diálogo social entre Gobierno e interlocutores sociales, procurando el equilibrio entre el reforzamiento de la sostenibilidad del sistema y la adecuación de su intensidad protectora.

40. Dentro del conjunto del gasto social, las pensiones y las prestaciones por desempleo representan las transferencias de carácter económico más importantes. A su vez, el sistema de pensiones español, basado en los principios

de contributividad, equidad y solidaridad que lo caracterizan como de reparto, constituye el programa de rentas públicas con mayor potencia redistributiva. A ello contribuyen especialmente algunos de sus componentes institucionales: la propia existencia del nivel no contributivo de las pensiones de jubilación e invalidez (Ley 26/90), la fijación de una cuantía mínima y máxima de las pensiones; la existencia de los complementos por mínimos para las personas que no alcanzan esa cuantía mínima; los complementos por «cónyuge o pareja de hecho a cargo», la revalorización automática de las pensiones conforme al IPC y la compensación de las desviaciones –con las conocidas excepciones de los años más recientes–, así como la práctica aplicada en varios momentos del ciclo histórico considerado de elevar en mayor medida la cuantía de las pensiones mínimas.

41. Aunque en el curso de las sucesivas reformas se ha ido reforzando el principio de contributividad a fin de reforzar la sostenibilidad, el sistema ha ido también perfeccionando y modernizando su alcance subjetivo con un balance muy positivo en términos de equidad, aunque pueda resultar modesto en términos de alcance objetivo o suficiencia de las cuantías de algunas prestaciones. Así, aunque en 2010 los ingresos de la mayoría de los mayores de 65 años en España seguían por debajo del promedio de la UE 27, la tasa teórica de reemplazo de la pensión era todavía una de las más altas, siendo bastante superior en el caso de los trabajadores con ingresos bajos (94,6%) con respecto a los trabajadores con ingresos altos (77,7%). Con todo, parece claro que las anteriores generaciones se beneficiaron más que las actuales y las futuras de los efectos redistributivos del sistema de pensiones, como así lo confirman las proyecciones de las tasas de reemplazo.

42. En cuanto a la protección por desempleo, como estabilizador automático de la economía y como herramienta redistributiva ha desplegado eficazmente todo su potencial en las grandes crisis de empleo registradas en el periodo. En los momentos de expansión, el sistema ha mantenido niveles de gasto considerables, siendo una pieza clave del dinamismo de un mercado de trabajo con un elevado componente de temporalidad y rotación. Tanto el nivel contributivo como el asistencial de la protección por desempleo han sido objeto, por otro lado, de numerosas reformas con indudables consecuencias en el carácter redistributivo del sistema, la más reciente de ellas aprobada pocos meses antes de finalizar este informe.

43. En su vertiente contributiva, la configuración de la protección por desempleo en España contiene también, al igual que las pensiones y dada la propia naturaleza de ambas prestaciones, importantes elementos redistributivos, como el sistema de cuantías mínimas y máximas de la prestación y la

consideración de la existencia de cargas familiares, resultando proporcionalmente más beneficiados los trabajadores con rentas inferiores.

44. El componente redistributivo, no obstante, está más presente en los subsidios de carácter asistencial, por su propia naturaleza. La prolongación de las situaciones de paro está provocando un importante trasvase del nivel contributivo al asistencial e incluso, cada vez con mayor frecuencia, el agotamiento del derecho a cualquier tipo de subsidio. Esta tendencia muestra la pérdida de capacidad del sistema para dar cobertura a un volumen cada vez mayor de situaciones de desempleo de larga duración. La disminución del potencial redistributivo de la protección por desempleo profundiza en la desigualdad y agudiza el empeoramiento de la situación económica de los hogares, lo que desde el comienzo de la crisis está obligando a adoptar nuevas medidas complementarias.

45. En cuanto a los servicios y prestaciones sociales no monetarias o en especie, existen numerosos estudios que, aunque fragmentados en el tiempo y con distinta metodología, vienen a confirmar la elevada eficacia redistributiva de los principales servicios y prestaciones sociales públicas de carácter no monetario, en especial la sanidad y la educación. Así, los principales estudios sobre la incidencia del gasto social público por niveles de renta, referidos a la década 1980-1990 ponían de relieve que el impacto redistributivo del gasto público sobre el gasto de los hogares se habría incrementado en esa década en más de un 24%, siendo las prestaciones «en especie» las principales responsables de esa mejora y, singularmente, la contribución del gasto sanitario que acompañó la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS) y, aunque en menor medida, el gasto en educación.

46. Mientras en la década siguiente el efecto redistributivo de las prestaciones y servicios en especie se habría mantenido estable, los estudios comparados más recientes de la OCDE, referidos a 2007, siguen confirmando la importancia que revestían estos servicios en la renta disponible de las familias en el año inmediatamente anterior al comienzo de la crisis, especialmente en las economías domésticas más modestas. En España, tomar en cuenta el valor de estos servicios, especialmente la sanidad y la educación, suponía una reducción de cómo mínimo el 20% en la desigualdad en la distribución de la renta.

47. Tras el comienzo de la crisis y las reformas adoptadas en estos ámbitos para combatirla, parece evidente la necesidad de salvaguarda del componente de equidad inherente a estas dimensiones del Estado del Bienestar a la hora de diseñar las medidas de racionalización del gasto, a fin de evitar el riesgo de pérdida de eficacia redistributiva de pilares fundamentales de la cohesión social.

48. En general, en consideración al equilibrio entre los objetivos de accesibilidad (cobertura del mayor número posible de personas y riesgos), modernización (adaptación a los cambios sociales, económicos y demográficos), suficiencia de la protección y sostenibilidad financiera del modelo, se puede decir que desde el año 1985 el sistema de protección social español, entendido en sentido amplio, se ha desarrollado de forma particularmente satisfactoria en las dos primeras dimensiones. No obstante, durante este tiempo ha sido observable un proceso de concentración del esfuerzo en protección social y políticas sociales en la vejez, que puede estar traduciéndose en un aumento de la desigualdad intergeneracional. A ello se acompaña el insuficiente desarrollo alcanzado por algunos ámbitos de la protección (como las políticas de apoyo a las familias, los programas de vivienda social, discapacidad y la inclusión social), el parco impulso a programas dirigidos a la mejora del capital humano (infancia, educación y políticas de salud pública) y, con la llegada la crisis, la mayor incidencia de sus consecuencias en la población en edad de trabajar.

49. Por su parte, la sostenibilidad económica a medio o largo plazo se encuentra comprometida por su estrecha conexión con la evolución del empleo, no sólo por lo que hace a la vertiente contributiva de la protección social sino también en lo que se refiere a las prestaciones y servicios que se financian con transferencias del Estado, provenientes en su mayoría de una fiscalidad sustentada también primordialmente en el trabajo.

1.6. Sistema tributario y distribución de la renta

50. El sistema tributario contribuye a la función de redistribución y permite obtener los ingresos necesarios para desarrollar las políticas públicas redistributivas. Su diseño se basa en el necesario equilibrio de los principios de equidad, generalidad, suficiencia, capacidad económica y neutralidad.

51. La evolución del sistema tributario, la presión fiscal y el crecimiento de los ingresos tributarios ha sido paralelo a la construcción del Estado de Bienestar. Su diseño y estructura es equivalente al de los demás países de nuestro entorno y se basa en la imposición directa, indirecta y cotizaciones a la Seguridad Social, en proporciones equivalentes. No obstante, la presión fiscal se ha mantenido históricamente en niveles sensiblemente inferiores al promedio de la Unión Europea, con una clara tendencia a la convergencia hasta 2007 y un aumento brusco de la diferencia como resultado del colapso recaudatorio provocado por la crisis.

52. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se considera el más relevante a efectos de redistribución por su progresividad, siendo el que ma-

yor proporción de ingresos públicos incorpora. Dentro de este mismo impuesto, la mayor parte de la recaudación procede de los asalariados. Este hecho, junto con el peso de las cotizaciones a la Seguridad Social en el conjunto de ingresos públicos, pone de manifiesto que la mayor parte de la imposición recae sobre la población asalariada.

53. El IVA, figura central de la tributación indirecta, se considera regresivo y de escaso potencial redistribuidor, aunque con gran capacidad recaudatoria.

54. Con un volumen de economía sumergida estimado en el entorno del 20% del PIB, el fraude fiscal en España podría elevarse hasta el 6% del PIB, lo que supone un fuerte lastre tanto para la capacidad recaudatoria como para el potencial redistributivo de la política fiscal.

55. En conjunto, parece aceptarse que el sistema tributario español ha venido siendo aproximadamente proporcional o ligeramente progresivo, al menos hasta mediados de la década de los 90. A partir de entonces, en línea en todo caso con las tendencias observadas en los países desarrollados en un entorno crecientemente globalizado, y en el contexto de un ciclo económico expansivo especialmente largo e intenso, se fueron acometiendo una serie de reformas en la imposición directa que, en conjunto, limitaron el potencial recaudatorio del sistema tributario, y en consecuencia su capacidad redistributiva. No obstante, este diagnóstico es válido sólo hasta 2010 dado el calado de las reformas y aumentos impositivos acometidos desde entonces en todas las figuras tributarias.

56. Las modificaciones normativas de los distintos impuestos en el periodo analizado son de distinta índole, según el impuesto y el momento de su aprobación. Cabe citar la creación de distintas figuras encaminadas a la atracción y retención de capitales, en un contexto de libertad de movimientos en el Impuesto sobre Sociedades. El tipo impositivo del IVA permaneció inalterado durante un largo periodo hasta el 2010, que las necesidades recaudatorias obligaron a su aumento en sucesivas ocasiones. El IRPF es el impuesto más modificado mediante distintas deducciones en el ámbito de políticas personales y familiares, como la discapacidad, el ahorro a largo plazo, la adquisición de vivienda, la maternidad, etc. La modificación más relevante ha sido la de diferenciar entre renta general y renta del ahorro, de forma que se discrimina positivamente a las segundas.

57. Actualmente, la fuerte recesión de la economía española, ha desencadenado una importante caída de la recaudación que se debe en buena medida a la disminución de hechos y bases imponibles, como consecuencia de la caída del empleo, la producción, los beneficios empresariales, el consumo, la de-

manda, así como el cierre de numerosas empresas. Sin embargo, otra parte de la caída se debe a la desaparición de las bases fiscales asociadas a la burbuja inmobiliaria que se habían convertido en España en un componente esencial de la financiación de las Administraciones públicas

58. Ante este escenario, las últimas modificaciones del sistema tributario están dirigidas, en su mayoría, al aumento de la recaudación, bien a través del aumento del tipo de gravamen (IVA, impuestos especiales sobre el tabaco e IRPF), bien mediante la modificación de la base imponible o los pagos a cuenta (IS e IRPF).

59. En resumen, el sistema tributario, basado necesariamente en la capacidad económica de los contribuyentes, muestra debilidad en la actual coyuntura de crisis, dada la evidente disminución de la capacidad económica de los distintos colectivos. Para financiar un sistema de bienestar equiparable a los de los principales socios europeos y, en general, para dotar al sector público español de la capacidad económica necesaria para intervenir eficazmente en el terreno de la estabilización económica, la redistribución de la renta, la asignación de recursos y la dinamización de la economía, será necesario alcanzar un nivel de ingresos suficiente.

60. En todo caso, la insatisfactoria respuesta del sistema impositivo español que se ha puesto abiertamente de manifiesto en la difícil coyuntura por la que atraviesa la economía española, exigen que se abra un debate sobre la oportunidad de acometer una reforma ampliamente consensuada con un horizonte de estabilidad del sistema fiscal, encaminada a aumentar su capacidad recaudatoria, la equidad en el reparto de la carga y su eficacia respecto al sistema productivo.

2 DESIGUALDAD Y DERECHOS SOCIALES. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS 2013 DE LA FUNDACIÓN FOESSA Y CÁRITAS

http://www.foessa.es/qhacemos_programas_info.aspx?Id=84

RESUMEN

2.1. La desigualdad se ha enquistado en nuestra estructura social

Si analizamos el comportamiento de la renta per cápita, observamos que las cifras actuales son muy similares a las que existían hace más de diez años, lo que invita a pensar en más de una década perdida.

- La renta de 18.500 € que en promedio recibieron los españoles en 2012 es inferior en términos de capacidad adquisitiva a la que ya existía en el año 2001.

- Desde 2007 la renta media ha caído un 4%, mientras que los precios se han incrementado en un 10%. Esto ha dado origen a un deterioro de las rentas de los españoles sin parangón en las últimas décadas.

La destrucción de empleo y la moderación salarial han sido determinantes en la reducción del nivel de renta de los hogares españoles.

Cabe destacar el efecto negativo sobre la renta disponible que han tenido tanto algunos de los cambios en las prestaciones sociales (reducción de las cuantías de la prestación contributiva de desempleo) como las mayores exigencias para percibir el subsidio y el aumento de algunos impuestos (incremento de los tipos marginales del IRPF y de los tipos del IVA).

En cualquier caso, el rasgo más preocupante de la evolución de la renta en la crisis es el aumento sin precedentes de la desigualdad en su distribución:

- Desde 2006 los ingresos de la población con rentas más bajas han caído cerca de un 5% en términos reales cada año.
- Por su parte el crecimiento correspondiente a los hogares más ricos ha sido el mayor de toda la población.
- Desde la crisis la diferencia entre la renta del percentil 80 y el percentil 20 ha crecido casi un 30%.

Si bien en la época de crecimiento los principales indicadores se habían mostrado poco sensibles, con la crisis factores como la caída del empleo, el aumento de las diferencias salariales y la insuficiente intervención pública redistributiva han impulsado los indicadores de desigualdad a los niveles más altos de la Unión Europea.

De cara al futuro, existe un riesgo notable de que el ensanchamiento de las diferencias de renta entre los hogares españoles se enquiste en la estructura social.

Los procesos de dualización social conllevan ruptura. En este sentido, el no dotarnos de los mecanismos redistributivos necesarios supone empujarnos a la fragmentación social.

2.2. El empleo: de derecho a privilegio

Durante el año 2012 el mercado de trabajo registró los que probablemente pueden caracterizarse como peores resultados de la etapa democrática.

Con una tasa de paro superior al 26%, hemos experimentado una caída durante la crisis de más de tres millones y medio en el volumen de ocupación.

Esta tasa es dos veces y media más alta que el promedio de la UE-27 y supera en diez puntos las de Portugal e Irlanda, que son los siguientes países dentro del conjunto de la Unión Europea donde mayor es la incidencia del desempleo.

Respecto a la naturaleza de este paro, destacamos:

- La tasa de paro del 55% para los menores de 25 años no tiene parangón alguno en los países de nuestro entorno.
- El porcentaje de desempleados que en 2012 llevaban en tal situación más de un año también era superior al 55%.
- La tasa de paro de la persona principal del hogar ha pasado del 6% al 21,4% en 2012.
- El porcentaje de hogares en los que todos los activos están sin trabajo ha aumentado del 2,5% del total al 10,6% del total de hogares. En términos absolutos, se ha pasado de 380.000 hogares en esta situación antes de la crisis a más de un 1.800.000 a finales de 2012.

En un contexto como el actual, asistimos a la transformación del empleo no solo en términos cuantitativos, sino en cuanto a su naturaleza y al lugar que ocupa en el imaginario colectivo de nuestra sociedad: si bien hace 5 años estábamos a la cabeza de Europa en la generación de empleo, trabajar hoy no es ya un derecho, sino que parece haberse convertido en un privilegio.

2.3. El proceso de empobrecimiento eclipsa a los más pobres

La caída de las rentas de los hogares ha hecho que el umbral de pobreza descienda desde los casi 8.000 € para una persona sola en 2009 a algo más de 7.300 en 2012. Esta merma indica un empobrecimiento medio de la sociedad.

Los datos provisionales del INE nos hablan de un 26,8% de personas en situación de pobreza y exclusión social, según los indicadores AROPE propuestos por la UE.

Más allá de estos datos, nos preocupa especialmente el aumento de la pobreza severa, un hecho que se constata, por ejemplo, en la evolución del porcentaje de hogares sin ingresos, que pasan de algo más de 300.000 a mediados de 2007 a más de 630.000 en 2012.

El porcentaje de hogares que no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos pasó del 30% en 2007 al 44,5% en 2012.

Más preciso que hablar de nuevas pobrezas sería hablar de nuevas familias

que se ven afectadas por el problema de la pobreza. Un problema que también nos acompañaba en épocas de crecimiento.

2.4. En la encrucijada: derechos sociales o ruptura

Las medidas de contención del déficit público adoptadas desde 2010 han supuesto un punto de inflexión en el acceso a los derechos sociales en España durante el periodo democrático.

Los recortes en algunos bienes básicos, la reducción de las cuantías de algunas prestaciones y la exclusión del acceso de grupos de ciudadanos a servicios elementales han introducido niveles de fragmentación social cuya reducción costó varias décadas y grandes acuerdos sociales.

La progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a derechos básicos marcará nuestra estructura social en los próximos años. Es decir, de cara al futuro nos la jugamos en la apuesta real que hagamos por los derechos sociales.

Algunos aspectos a destacar:

- Sobresale la caída en la tasa de cobertura: de un valor cercano al 80% de desempleados cubiertos por el sistema, se pasó en 2012 a otro en el que una de cada tres personas sin empleo no recibe prestaciones de este tipo.
- La evolución de los salarios mínimos y su relevancia para evitar posibles situaciones de bajos salarios ha venido decreciendo los últimos años. En 2012 se decretó un crecimiento nulo de esta variable que contrasta con un crecimiento de los precios de casi dos puntos y medio.
- Otro dato significativo es desligar la actualización de las pensiones del comportamiento de la inflación.
- Sin embargo, en 2012 la cuantía de las pensiones no contributivas aumentó más que en los años precedentes.
- El número de beneficiarios de las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas se ha duplicado entre finales de 2007 y 2011, pasando de algo más de cien mil unidades beneficiarias a más de 220.000. Este hecho ha contribuido a la saturación de los Servicios Sociales. De hecho, los plazos máximos de resolución de las solicitudes desde su recepción fijados por algunas Comunidades Autónomas pueden llegar a los seis meses (Baleares, Canarias y Extremadura).
- Las cuantías ofrecidas por los sistemas de rentas mínimas siguen manteniendo diferencias muy importantes entre las Comunidades

Autónomas y aunque estas no se han ampliado en la crisis, sí ha aumentado la dispersión de la cobertura ofrecida de la población sin ingresos.

- El incremento constante de los recursos económicos dedicados a las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) oculta una pérdida de extensión e intensidad a partir del año 2011.

En relación con la vivienda, ya conocemos las cifras relativas a las casi 78.000 ejecuciones hipotecarias y al incremento del 50% de hogares con retrasos en el pago de la vivienda.

En cuanto a educación, el rasgo más general de la evolución del sistema desde la perspectiva de los derechos sociales es la pronunciada caída del gasto registrada en los últimos años: según las cifras estimadas a partir de los presupuestos iniciales, el gasto público en educación fue en 2012 de 2.000 millones más bajo que en el año 2009.

Por último, cabe destacar que el año 2012 ha supuesto un punto de inflexión claramente negativo respecto a la capacidad protectora del sistema desde que en 2006 la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia definiera sus bases.

- En el mes de julio se decretó una reducción de un 15% de la paga a los cuidadores familiares y se puso fin a la cotización social para las personas que cuidan a familiares.
- Este hecho, junto a la reducción implícita de los niveles de gasto en el presupuesto para 2013, lleva a contemplar con preocupación el futuro del sistema.

A modo de conclusión:

Podemos afirmar que los mecanismos de aseguramiento de la sociedad se han debilitado y las políticas de austeridad han generado una mayor vulnerabilidad de la sociedad española.

Los recortes en los servicios públicos de bienestar pueden suponer una ruptura definitiva para los más pobres. Es decir, si la austeridad vulnera los derechos sociales, estamos abandonando a los más pobres.

Nuestra apuesta por los derechos sociales dará cuenta de los valores que realmente tenemos como sociedad, pues solamente seremos democracia si garantizamos los derechos sociales de los más vulnerables.

3 PRIMER INFORME SOBRE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA 2013 DE LA FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

http://www.falternativas.org/laboratorio/actividades/presentaciones/presentacion-del-1er-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-2013-19523

PREFACIO II (Jesús Ruiz-Huerta y Luis Ayala)

El Informe sobre la Desigualdad en España ha intentado reunir una serie de trabajos sobre temas diversos, pero todos ellos vinculados a los problemas de la distribución de la renta y la desigualdad en la sociedad española actual. Aunque para emprender un trabajo como el presente, cabían enfoques diferentes, decidimos optar por el que se recoge en este documento.

Creíamos que era preciso comenzar con un marco general que explicara las tendencias principales de la desigualdad y la pobreza en los años actuales, en el contexto internacional.

A ello se destina el primer capítulo, titulado «Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE», elaborado por quienes firman esta introducción, además de la profesora Rosa Martínez. Aunque el escenario que se presenta es el marco de los países de la OCDE, el capítulo incluye, como no podía ser de otra forma, los datos más relevantes sobre la evolución de la desigualdad y la pobreza en España, así como una valoración de los mismos. La información disponible pone de manifiesto un importante crecimiento de la desigualdad de la renta de mercado en todos los países, especialmente desde mediados de los años ochenta. Detrás de ese aumento de la desigualdad de la renta de mercado, está el crecimiento de la desigualdad salarial, que a su vez se explica, en buena medida, como consecuencia de la globalización y el cambio tecnológico, además de otros factores como la desregulación de mercados, el aumento del peso de las rentas de capital y los cambios sociodemográficos generados a lo largo de los últimos años. Todo parece indicar que tiende a aumentar la desigualdad también en términos de renta disponible, lo que estaría poniendo de manifiesto una creciente limitación de la capacidad redistributiva de ingresos y gastos públicos, que dependen de los Estados, a pesar de que aún mantienen una indudable relevancia, como se explica al final del capítulo.

En el contexto internacional España muestra un comportamiento singular. En los años de crecimiento anteriores a la crisis, la tendencia a la disminución de la desigualdad y la pobreza que se había dado en años anteriores parece detenerse, probablemente por el modelo de crecimiento basado en un intenso aumento del empleo y el crecimiento del número de trabajadores con bajos salarios, además del menor impacto de las políticas redistributivas. En los años

de crisis, a diferencia de lo ocurrido en otros países, se ha producido un crecimiento importante de la desigualdad y una intensa caída del peso de las rentas más bajas, en parte por el aumento del paro y, sobre todo, por el cambio de la distribución del desempleo dentro del hogar, con un aumento sin precedente del número de parados sustentadores principales. Por otra parte, la debilidad relativa del sistema de impuestos y transferencias propició un mayor incremento de la desigualdad y de las tasas de pobreza que en otros países.

El segundo capítulo, obra de la profesora Mª Ángeles Davia, ofrece una profunda y completa revisión de los problemas de desigualdad en el marco del mercado de trabajo, ámbito esencial para comprender el desarrollo de la desigualdad de las rentas primarias en España. La creciente disponibilidad de datos relacionados con el mercado de trabajo y la ingente cantidad de estudios e investigaciones llevados a cabo sobre el mismo, permiten ofrecer, como se hace en este capítulo, una gran cantidad de información y análisis sobre el proceso de formación de rentas primarias en el marco laboral, su evolución en el tiempo y las principales tendencias observables.

En un contexto de crecimiento de las desigualdades salariales, el trabajo pone de manifiesto cómo el nivel de los salarios y las diferencias salariales dependen tanto de las características individuales de los trabajadores, como de los puestos de trabajo concretos y el comportamiento de los empleadores, además de una serie de factores institucionales, como las leyes laborales o los acuerdos alcanzados en el marco de la negociación laboral. Por otra parte, la desigualdad salarial en España parece seguir un patrón contracíclico: en épocas de crecimiento económico aumenta el empleo poco cualificado, que se sitúa en las decilas inferiores del mercado de trabajo, y el aumento de la demanda de trabajadores poco cualificados hace aumentar sus salarios y mejorar la posición de estos trabajadores en la distribución de la renta, aunque manteniéndose niveles significativos de desigualdad salarial. Además, la desigualdad salarial en España se traduce en una de las mayores incidencias del empleo de bajos salarios en Europa, incluso en comparación con países institucionalmente similares. La importancia creciente de los bajos salarios y de la pobreza es un fenómeno persistente que se concentra en los trabajadores más vulnerables y que con frecuencia no es compensado por un sistema de prestaciones sociales similar al existente en otros países.

Adicionalmente, puede decirse que la crisis no sólo no ha modificado estas tendencias, sino que parece haberlas intensificado, a pesar de la moderación salarial, especialmente como consecuencia de las reformas laborales emprendidas.

En el capítulo titulado «Inmigración, mujeres y jóvenes», Carlos Gradín y Coral del Río concentran la atención en tres grupos de población sobre los que más inciden los problemas de desigualdad, pobreza y marginación y que constituyen, de manera particular a lo largo de los últimos años en nuestro país, tal vez los principales grupos de riesgo de pobreza. El análisis efectuado permite apuntar los elementos singulares de estos colectivos y las razones que explican su fragilidad.

Respecto al colectivo de inmigrantes, los años de expansión económica dieron lugar a una amplia integración en el mercado de trabajo, aunque también a tasas de desempleo sensiblemente mayores que la población nativa. Esta inserción, sin embargo, se produjo con un alto grado de precariedad dada la elevada temporalidad y especialización sectorial, la sobre-representación de los inmigrantes en ocupaciones de baja cualificación, la escasa movilidad ocupacional y, como consecuencia de todo ello, también aquí, la elevada presencia de los mismos en empleos con bajos salarios. La crisis produjo una explosión del desempleo especialmente visible entre la población inmigrante, que ha tenido un mayor impacto entre los varones, los que trabajaban en el sector de la construcción y, en general, entre los que poseen bajos niveles de cualificación. Por otra parte, la crisis y las limitaciones de nuestro sistema de protección han situado a este colectivo entre los de menor nivel de cobertura por desempleo. Adicionalmente, la crisis también ha propiciado un clima de riesgo de eclosión de actitudes xenófobas en la población nativa que puede sentir que compite con los inmigrantes por los empleos escasos y el uso de unos servicios públicos cada vez más limitados.

Las mujeres están en una posición más vulnerable y desprotegida en el mercado laboral que los hombres, debido fundamentalmente al desigual reparto entre sexos, tanto del trabajo remunerado como del no remunerado. Los indicadores de desigualdad (de mercado y de renta disponible) y de pobreza ponen de manifiesto la persistencia de un serio problema de discriminación que no se resolvió en los años previos a la crisis a pesar de los esfuerzos llevados a cabo en esa dirección. La irrupción de la actual crisis económica, no obstante, puede llevarse por delante los logros alcanzados durante las últimas décadas, de forma que en el futuro el modelo tradicional de empleo se vea reforzado ante la competencia creciente por los puestos de trabajo y los evidentes sesgos de género de las políticas anticrisis puestas en marcha. Por otro lado, la crisis fiscal y los recortes que en la actual legislatura se están llevando a cabo en los servicios y en el empleo público es de prever que afecten en mayor medida a las mujeres, ya que son mayoría en este sector y las más afectadas por la dramática reducción del gasto en asistencia social y servicios públicos.

Por último, los jóvenes conforman un tercer grupo especialmente vulnerable, caracterizado por presentar un elevado riesgo de exclusión del mercado de trabajo. Esta mayor inseguridad tiende a aumentar especialmente en periodos de recesión ya que suelen ocupar los segmentos más vulnerables del mercado laboral, frecuentemente con contratos temporales. A partir del inicio de la crisis, se han elevado los niveles de desempleo e inactividad de los jóvenes. En ese contexto, muchos jóvenes no pueden adquirir experiencia laboral, ni están mejorando su nivel educativo, ni tienen motivación suficiente para seguir programas de formación. Puede decirse, en suma, que forman el colectivo más castigado por la actual situación de crisis.

En el trabajo de Olga Cantó, «Los efectos redistributivos de las políticas públicas de carácter monetario» se ofrece, a partir de la información suministrada por EUROMOD (modelo de simulación de políticas públicas europeo, cuyo socio español es el Instituto de Estudios Fiscales), una revisión en profundidad de la actuación del Estado en su tarea de garantizar la equidad y mejorar los resultados distributivos que surgen de la acción de los mercados. A pesar de los problemas a los que se refiere la profesora Cantó, el trabajo muestra la importancia que tienen las políticas públicas de impuestos y transferencias para explicar los resultados distributivos que se alcanzan en términos de renta disponible en España.

Algunas de las conclusiones del trabajo mencionado son, por un lado, el importante papel redistributivo que, lo largo de todo el periodo analizado, han desempeñado el impuesto sobre la renta y las prestaciones sociales de carácter monetario, aunque dicha capacidad sea inferior a la alcanzada en otros muchos países europeos. Por otra parte, el efecto redistributivo del sistema de impuestos y prestaciones español es relativamente estable en el tiempo, observándose acaso un ligero crecimiento del mismo en los últimos años, como consecuencia del aumento de los tipos en el IRPF y la extensión de algunas prestaciones sociales. En todo caso, el trabajo señala las limitaciones y carencias del sistema español de protección social, especialmente significativas respecto a los problemas del desempleo y su mantenimiento a lo largo del tiempo.

Por último, Jorge Calero y María Gil, en su trabajo titulado «La incidencia distributiva del gasto público en Educación y Sanidad en España», ofrecen una panorámica sobre el efecto generado por los dos principales programas públicos de gastos en especie. A partir de una metodología uniforme, los profesores citados analizan los rasgos básicos de ambos tipos de prestaciones y explican el efecto distributivo que genera su aplicación. Respecto al gasto sanitario los autores confirman el claro efecto progresivo del mismo, así como su

impacto redistributivo, incluso en niveles ligeramente superiores a los de estudios previos. Los servicios sanitarios benefician en gran medida a los grupos sociales más desfavorecidos y, según se desprende del trabajo efectuado, de forma considerable a las clases medias. Como es bien conocido la demanda pública de estos servicios está fuertemente influida por factores como la edad, pero también por otros como el nivel de estudios y el nivel de renta del hogar. En relación con la estructura del gasto, los datos muestran que los gastos farmacéuticos y los de atención primaria son los que contribuyen en mayor medida a la progresividad de la sanidad pública.

También el gasto educativo tiene un efecto agregado progresivo y un apreciable efecto redistributivo, aunque de inferior intensidad a los efectos detectados en el caso de los gastos sanitarios. Seguramente, dicha menor progresividad y capacidad distributiva están causadas por el efecto de la financiación pública de los centros educativos privados, que, según los resultados obtenidos, tiene efectos regresivos en términos absolutos.

También el gasto en educación superior resulta regresivo, en contraposición a lo que ocurre en otros niveles de enseñanza. Tanto en el caso de la educación como en el de la sanidad, en todo caso, las políticas de recortes aplicadas en los últimos tiempos, deben afectar sin duda a sus efectos redistributivos, aunque todavía es pronto para poder avanzar en este terreno, dadas las limitaciones estadísticas y el escaso tiempo transcurrido desde que se incrementaron medidas de recorte de servicios.

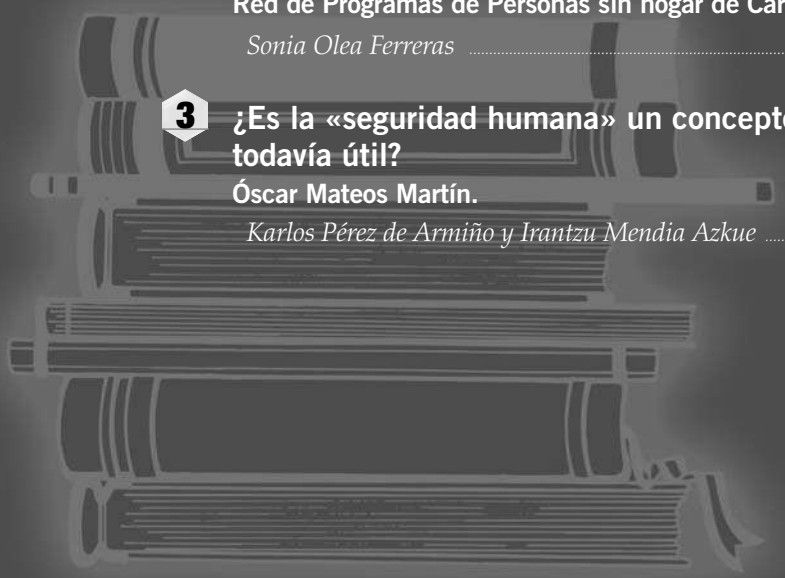
En todo caso, carece de sentido intentar ofrecer unas conclusiones generales de los trabajos incluidos en el Informe, por la amplitud y diversidad de los mismos y porque además, siguiendo las propuestas del Laboratorio, cada capítulo ofrece un conjunto de conclusiones y propuestas específicas, en línea con la tradición mantenida en la Fundación.

Reseñas bibliográficas

1 **Socialización de la pobreza en España: género, edad y trabajo en los riesgos frente a la pobreza**
Ángel Benzunegui (Coord.).
Francesca Petriliggieri **305**

2 **Acompañando... nos. Mirada, acción y propuestas de Cáritas con personas que están sin hogar.**
Red de Programas de Personas sin hogar de Cáritas.
Sonia Olea Ferreras **309**

3 **¿Es la «seguridad humana» un concepto todavía útil?**
Óscar Mateos Martín.
Karlos Pérez de Armiño y Irantzu Mendia Azkue **313**



Reseñas bibliográficas

SOCIALIZACIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA: GÉNERO, EDAD Y TRABAJO EN LOS RIESGOS FRENTE A LA POBREZA



ÁNGEL BENZUNEGUI (Coord.)
Madrid: Icaria, 2012.

¿Son las mujeres más pobres que los hombres?, ¿la diferencia estadística es realmente sustancial como para poder afirmarlo?, o, en otras palabras, ¿es correcto hablar de «feminización de la pobreza»?

Este argumento tan interesante es el núcleo central de la obra *Socialización de la pobreza en España. Género, edad y trabajo en los riesgos frente a la pobreza.* Resultado de una investigación sobre pobreza en mujeres realizada en pleno periodo de crisis económica, el texto ofrece un análisis riguroso y bastante completo de la cuestión, con una parte final dedicada a los discursos y a las propias palabras de las mujeres entrevistadas.

El primer capítulo sienta las bases teóricas en torno al concepto de pobreza, ayudando a situarnos en la evolución del propio concepto, en la introducción de una serie de nuevas dimensiones de aproximación en los estudios sobre pobreza, ampliando fundamentalmente las perspectivas y aterrizándolas en el contexto de las últimas décadas del siglo XX e inicio del XXI.

Desde el inicio incorpora la variable género dentro del análisis, pero relacionándola con un conjunto de factores de exclusión y vulnerabilidad social que son significativos en la investigación sobre pobreza, como son la enfermedad, la discapacidad, el paro, la falta severa de recursos económicos, el bajo nivel formativo, la falta de experiencia laboral, entre otros. De esta forma vemos cómo, por una parte, es necesario considerar otras variables junto con el género, para poder acercarnos a la complejidad de las identidades sociales relacionadas con la pobreza; y, por otra parte, cómo algunos factores claves (el trabajo, las redes sociales, y el reparto de los recursos dentro del hogar), presentan características específicas y distintas para hombres y mujeres. Así es cómo la variable género toma sentido y cuerpo en la explicación de las diferencias en el tema de la pobreza entre mujeres y hombres.

Posteriormente los autores pasan a dar una imagen global de la pobreza en España, observando la evolución en la última década, según los datos disponibles. Sitúan las diferencias porcentuales entre mujeres y hombres, destacan el importante incremento de la pobreza en el gran grupo de edad de 16 a 64 años y en los menores de 16 años, e introducen el concepto de «socialización de la pobreza», entendida como extensión de la misma a diferentes grupos de edad y capas sociales.

Esta idea es la protagonista del capítulo tercero del libro, donde se profundiza en la expansión de la pobreza a capas sociales que antes parecían protegidas de estas situaciones y donde se profundiza en la cuestión de la feminización de la pobreza. Hay un dato incontestable que es que hay más mujeres que viven bajo el umbral de la pobreza que hombres, pero este dato tiene ciertas matizaciones, de no secundaria importancia. En primer lugar buena parte del desequilibrio se debe a una mayor presencia de las mujeres en los tramos de renta inmediatamente inferiores al umbral de la pobreza, demostrando que, en general, la gravedad de la pobreza de las mujeres es menor que la de los hombres. En segundo lugar se identifican tres factores que juegan un papel relevante en el modelo de pobreza en España, articulado fundamentalmente en torno a la posición de mujeres y hombres en el trabajo productivo y reproductivo, que son: la edad, el tipo de hogar y la vinculación con el trabajo.

En este sentido son claves las observaciones que se hacen en el texto, destacando la importancia, en la explicación del diferencial entre las tasas de pobreza de hombres y mujeres, del estado civil y el tipo de hogar, combinado con el tipo de ocupación y los ingresos que perciben. Para las mujeres, el hecho de pertenecer a un hogar de tipo familiar o de tipo individual es indicativo de un menor o mayor riesgo de pobreza, respectivamente. Este hecho combinado

con la posición que ocupa en el mercado de trabajo, especialmente en caso de inactividad o de ser la principal fuente de ingresos, aumenta considerablemente el riesgo de pobreza de las mujeres.

El problema en los análisis tradicionales de la pobreza reside en tomar el hogar, como algo homogéneo, y no como algo que en su interior esconde diferencias que, examinadas con las lentes de género, revelan relaciones de desigualdad y subordinación, derivadas del sistema patriarcal todavía imperante.

Por esta razón en el siguiente capítulo del libro se hace el esfuerzo de analizar la pobreza «bajo el supuesto de la autonomía individual», examinando en qué situación se encontraría cada individuo en caso de vivir de manera autónoma, en un hogar individual. Este análisis alternativo ofrece una mirada diferente, en la medida en que resulta que «más de la mitad de las mujeres españolas serían pobres si vivieran solas con los ingresos individuales que perciben actualmente». Por lo tanto la familia aparece como un lugar de protección frente a la pobreza para las mujeres, con un efecto muy potente en este sentido, pero con efectos potentes en otros sentidos también, ya que esa protección tiene un coste en términos de dependencia económica y subordinación respecto a la autonomía masculina. El riesgo de pobreza masculino presenta un comportamiento totalmente independiente del método de análisis utilizado.

Esta visión, que parte de un análisis de la pobreza exclusivamente monetario, basado en los ingresos de las personas y los hogares, se complementa en el capítulo quinto del libro, incluyendo otros aspectos de vulnerabilidad: salud, vivienda, consumo básico, endeudamiento, nivel formativo y posición en el mercado de trabajo. La idea general que se saca del análisis comparado en estas esferas es que las mujeres tienen condiciones de vida más desfavorables que los hombres. El ámbito que genera mayor disparidad entre hombres y mujeres es el relacionado con el mercado de trabajo, siendo destacable también una peor percepción del estado de salud de las mujeres que se extiende en todas las edades.

Lo últimos dos capítulos del libro constituyen la parte más descriptiva y cualitativa del estudio, basada en el estudio de 96 entrevistas en profundidad a mujeres en situación de pobreza de distintos lugares de España. En el capítulo quinto los autores realizan un análisis tipológico, y proponen cinco diferentes perfiles de mujeres pobres, según una serie de características más o menos específicas de cada grupo. Los perfiles resultantes son: mujeres adolescentes y jóvenes, mujeres en familias monomarentales, mujeres en hogares nucleares, mujeres inmigrantes y mujeres mayores.

El último capítulo, dedicado a la voz más directa de las propias mujeres en situación de pobreza, constituye una aportación relevante a la totalidad de esta publicación, ya que los discursos de las mujeres sobre los acontecimientos de sus vidas son muy sugerentes y dan para muchas reflexiones. Las historias presentan muchas diferencias, dando una visión bastante amplia de las situaciones que las mujeres pueden encontrarse y vivir en un momento determinado de su vida, y también de las diferentes estrategias que emplean para sobrevivir.

Me parece significativo destacar cómo, en los relatos biográficos, con frecuencia las mujeres muestran un claro convencimiento de que buena parte de sus fracasos son debidos a sus propias limitaciones personales, y, en todo caso, al destino y a la fatalidad de la vida. Se interiorizan por lo tanto los parámetros de la sociedad de mercado y de la sociedad patriarcal, que hacen al final pleno hincapié en la responsabilidad individual de cada persona, y donde no hay referencia a la distribución desigual de los recursos.

En resumen esta investigación nos aporta una serie de luces para comprender más en profundidad el concepto de feminización de la pobreza, y para cuestionarnos en qué medida es correcta o apropiada su utilización. El estudio pone de manifiesto algo que en muchas ocasiones ha sido resaltado, que es el hecho de que los análisis de la pobreza convencionales tienden a ocultar una parte de la pobreza femenina, porque efectivamente se han construido no teniendo en cuenta la variable de género. La contribución que hacen los autores con su análisis alternativo bajo el supuesto de autonomía, desvela algo que podíamos imaginar pero que era necesario confirmar y fundamentar: la posición de dependencia que las mujeres ocupan en la unidad familiar, de tipo patriarcal con valores tradicionales, que las protege de las situaciones de pobreza al mismo tiempo que restringe su individualidad y sus potencialidades para desarrollar una vida autónoma. Este modelo de subordinación femenina en la familia, unido y relacionado con la inserción muy precaria en el mercado laboral, configuran el escenario donde el mayor riesgo de pobreza de las mujeres con respecto a los hombres se hace realidad.

FRANCESCA PETRILIGGIERI

ACOMPAÑANDO... NOS. MIRADA, ACCIÓN Y PROPUESTAS DE CÁRITAS CON PERSONAS QUE ESTÁN SIN HOGAR



Red de Programas de Personas sin hogar de Cáritas. Madrid: Cáritas Española, 2012.

Los últimos veinte años los agentes de Cáritas han hecho del «método del acompañamiento» su forma de situarse y responder ante la realidad de la situación de sin hogar: el no acceso a derechos humanos, la invisibilidad y la estigmatización (en especial ante las situaciones de calle unidas a adicciones, salud mental etc.); el «olvido» y «lapidación social» de más de treinta mil personas en nuestro Estado. Unido a la incidencia y sensibilización que, a través de la Campaña Nadie sin Hogar, desde el año 1992 y junto con otras entidades sociales (FACIAM, fePsh, Xarxa d´atenció a persones sense llar y BesteBi), han hecho posible que los medios de comunicación, las administraciones públicas, la sociedad en general al menos una vez al año (el mes de noviembre) puedan tener la oportunidad no sólo de visibilizar a «los nadies» de nuestras calles y barrios, sino también, conocer que es posible cambiar sus dinámicas cotidianas y que la vida plena en dignidad es un derecho que tenemos todos los seres humanos.

El libro **«Acompañando… nos. Mirada, acción y propuestas de Cáritas con personas que están sin hogar»,** ya en su título, enmarca esa opción, esa mirada que no sólo es integral y enfoca a todos los rincones del ser humano (sobre todo los más escondidos y que no se ven si no somos capaces de «darnos la vuelta») sino que, sobre todo, es de *ida y vuelta*. Del que anima pronto aprendiendo que es animado, del que es acompañado, que también descubre lo mucho que acompaña y las grandes *corrientes de esperanza y cambio* que crea.

Muchos podían haber sido los autores de los doce capítulos que, estructuralmente, organizan y plasman esa mirada, acción y propuestas que en el territorio cada día llevan a cabo cientos de personas; y, de hecho, lo son. Ya que Toño; Carolina, Adolfo y los voluntarios del Simón; Tere, Matilde y Pedro; Joseba; la Tere; Gerardo y Jose Manuel; Goyo; Carmen; Jose; Charo; Javier y Juanma son sólo (y mucho) eso: participantes activos, convencidos y soñadores de la posibilidad de que las personas puedan vivir en un hogar con plenitud y con seguridad; y que no lo hagan a solas, sino con el sentido comunitario y de

vecindad, de ciudadanía que puedan hacer posible no sólo crecimientos y fracasos personales, sino de todos, en camino a otra sociedad posible. Así lo vive también en su día a día la Red de Programas de Personas sin hogar de la Confederación que conformamos en Cáritas.

Esperanza Linares, compañera y maestra, con su Introducción, nos llena la mochila de *objetos útiles* para recorrer con pausada reflexión, alegría en el paso y aprendizaje constante de la experta mirada (en lo profesional y en lo personal) en este caminar con doce paradas que se pueden recorrer perfectamente en todos los sentidos y que, con el sustento de la historia de cuarenta años en la intervención social con personas en situación de sin hogar nos hacen estar donde hoy estamos y, muy especialmente, nos hacen querer seguir sin conformarnos ni un instante con lo que hoy vivimos.

Un *cordón umbilical* va tejiendo y uniendo las experiencias vitales y profesionales que se reflejan –las dudas, los anhelos, la memoria…– en estas páginas: el Modelo de Acción Social de Cáritas –MAS– (la persona como centro, el amor como motor, la Iglesia como sacramento y la inmersión en la realidad) y el Marco de Intervención con personas en grave situación de exclusión social. Ese *lenguaje común* que expresa *el hacer, sentir y pensar comunes* no sitúa también a todos en el camino de hacer vida cotidiana y seguir construyendo posibles (con muchas idas y venidas, con las dificultades de la situación económica actual, la pérdida de apoyos y sustento en los proyectos residenciales etc.) con lo que queremos ser (MÁS) y lo que vamos construyendo.

En un recorrido *de avioneta* para acercaros el contenido de los capítulos de este libro, no tengo duda de animaros, sin duda, a compartir la experiencia vital, profunda y remecedora del Capítulo 7**: La participación**. Dos personas que han estado durante muchos años en situación de calle son las que nos guían y nos trasladan la emergencia de la participación real y no *teatral* de los que son acompañados, que acogemos, con los que intervenimos. Protagonistas de su historia, narradores de sus huellas, impulsores de aciertos, errores y vuelta a comenzar.

Desde «**el mirar la realidad**» parte el primer Capítulo «Mi nombre es nadie», donde Juan, Kiko y Sonia van dando las pinceladas necesarias a una tabla que se sustenta en lo estructural, en esa *injusticia del sólo algunos*, en el sistema que causa y perpetúa y se modifica para poder hacerlo; en segundo lugar, *aterrizando* el macro en la situación social, psicológica, laboral, de no acceso a derechos para las personas sin hogar y por último, con un esfuerzo notable de sistematización y estudio, los datos (con una comparativa de los últimos 20 años) que dan fundamento al trabajo, a la denuncia y a la sensibilización.

Los Capítulos 2, 3, y 6 estructuran y plasman la metodología de nuestro quehacer: el **enfoque integral**, abierto *a lo inesperado no sólo del otro sino también de uno mismo*; el **trabajo de calle** *–sólo si vamos al otro, nos hacemos uno con él–*, que opta por el ESTAR dejando a un lado el «hacer» y **el trabajo en red** (nadie tiene la única verdad, la única fórmula. Desde lo comunitario, desde la suma de fuerzas).

Las **personas *mal llamadas crónicas*, la enfermedad mental y los asentamientos e inmigración** (Capítulos 4, 5 y 12) son situaciones que llevan años marcando nuestros proyectos, la reflexión confederal sobre su acompañamiento y que, incluso, nos han enseñado a ir abriendo el propio *acervo* histórico que hemos tenido y dejar entrar otras formas de estar, de ser y de hacer. Así, en esa opción del Marco de Intervención que pone a Cáritas al servicio de la persona, sin mirar «su problema» (el que nos parece que lleva «como un cartel» en mirada y documentación «adjunta»); buscando su potencialidad (a la vez que la nuestra) y haciendo de ella la carta de navegación en un camino que, como decimos y creemos hasta la saciedad, importa como camino y ha desterrado metas planificadas en un papel «que todo lo puede soportar».

El Capítulo 11 hace de una experiencia significativa (casa de acogida) la posibilidad de **implicación que en la comunidad cristiana** tenemos en ese acompañamiento a la situación de sin hogar. Y así, nos hace de espejo con uno de los fundamentos del Modelo de Acción Social de Cáritas: la Iglesia como sacramento.

No podían faltar los sueños, las «propuestas locas» (que no lo son, ya que nacen de la experiencia de treinta años, de la profesionalidad y del corazón, de tantas y tantas personas que han estado, que han sido, que han hecho…) y así, el Capítulo 8, con ese **«Primero vivienda»** *–**Housing First***– nos da un nuevo toque de atención y nos plantea el reto de contrastar si realmente hemos hecho nuestro propio proceso de pasar del hacer al estar; del guiar al acompañar; del dar al compartir... Y que las personas en situación de sin hogar tengan eso, el acceso a un hogar como parte esencial de la recuperación plena de la dignidad quitada y del acceso a los derechos humanos, a una red de apoyo, a la integralidad en su desarrollo humano.

Este libro se ha construido con cabeza, corazón y manos.

Cabeza, porque todas las personas que han intervenido en él lo han hecho desde una profesionalidad, conocimiento, aptitud y técnica de excelencia.

Manos, que trabajan cada día por cambiar esa «tiranía de lo individual, del salvarme solo» por una constante labor de resistencia cotidiana a la injusticia.

Corazón, corazones que llevan miradas, sueños, momentos de «saltar de alegría» y largos silencios dolorosos. Vida compartida.

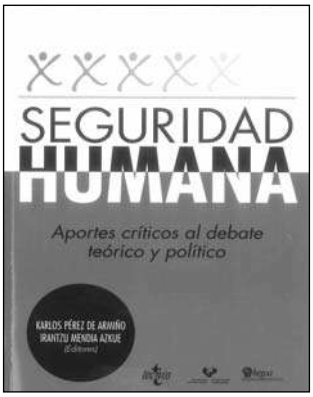
Y sobre todo, se ha construido para seguir, para darle consciencia y conciencia al saber que el camino se agranda. Y que sólo *con otros y desde otros* es posible seguir caminándolo.

SONIA OLEA FERRERAS

¿ES LA «SEGURIDAD HUMANA» UN CONCEPTO TODAVÍA ÚTIL?

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO Y IRANTZU MENDIA AZKUE

Madrid: Tecnos y Hegoa.



El fin de la Guerra Fría propició un «clima» internacional en el que muchos actores pensaron que, tras un convulso siglo XX, era posible, por fin, iniciar una etapa sustentada en el desarrollo, la paz y la seguridad. Existía una aparente voluntad de, por un lado, impulsar lo que se denominó como «el dividendo de la paz» (esto es, la cantidad de recursos destinados a armamento que podrían ser ahora empleados en el desarrollo de los pueblos), y por otro, de conferir a Naciones Unidas un papel finalmente protagonista, tras haber mantenido un rol irrelevante durante la contienda bipolar y como consecuencia del bloqueo constante de sus decisiones en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU. La euforia internacionalista de los noventa vino acompañada por una creciente preocupación por las llamadas «nuevas guerras», es decir, la nueva tipología de conflictos armados que parecían consolidarse, caracterizados, entre otras cosas, por ser enfrentamientos fundamentalmente intraestatales, en los que la población civil era la principal víctima de la violencia y en los que se interpretaba que la pobreza y el subdesarrollo subyacían como algunas de sus principales causas. Este cambio de época se tradujo en la aparición de un buen número de documentos y acuerdos internacionales, como por ejemplo fue la «Agenda para la paz» del entonces Secretario General Boutros Boutros Ghali, los cuales reflejaban no sólo la fuerza de la nueva realidad multilateral, sino que además estaban impregnados de una visión de la paz, del desarrollo o de la seguridad mucho más holística.

En ese contexto emergió, también a principios de los noventa, el debate sobre el enfoque de la «seguridad humana». Dicho enfoque, impulsado especialmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir de 1994, se basaba en dos pilares esenciales: la «libertad respecto al miedo» *(freedom from fear),* es decir, estar libres de toda amenaza de violencia física, y la «libertad respecto de la necesidad» *(freedom from want),* tener cubiertas las necesidades básicas mediante un cierto bienestar socioeconómico. El PNUD desglosaba además la seguridad humana en siete tipos concretos de seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. La idea de seguridad humana, por lo tanto, situaba la

seguridad de las personas y el desarrollo humano en el centro de la escena y se contraponía a la noción estatocéntrica y militarista de «seguridad» que había imperado en las décadas anteriores. Asimismo, el concepto hacía valer una nueva visión más multidimensional, en la que la paz, el desarrollo y la seguridad eran concebidos como aspectos interdependientes y totalmente interrelacionados. Al debate sobre la seguridad humana liderado por el PNUD se sumaron una cantidad importante de organizaciones internacionales, de gobiernos y de organizaciones sociales. Parecía que la excepcionalidad histórica del contexto y los nuevos enfoques teóricos planteados podían apuntalar los cimientos de un nuevo orden internacional que, ahora sí, pondrían en el centro el bienestar de los pueblos y de las personas.

No obstante, dos décadas después del inicio del debate, la idea de seguridad humana ha estado sujeta a numerosas oscilaciones, que han ido desde una reinterpretación mucho más restringida del concepto (el gobierno de Canadá, por ejemplo, ensalzó la dimensión de la «libertad respecto al miedo» al considerar la protección física de las personas en contextos de violencia armada como un asunto prioritario), pasando por una crítica de fondo por parte de diferentes corrientes teóricas, hasta una cierta irrelevancia en los debates internacionales. Ese balance sobre la idea de seguridad humana es precisamente el que nos propone una obra colectiva, editada por Karlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia, y que lleva por título «*Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*». ¿Es la seguridad humana un concepto todavía útil y con potencial para el análisis crítico y para la transformación social? ¿Tiene sentido seguir teorizando en torno a esta idea y a su operacionalización o bien cabe desestimarla y reemplazarla por nuevos enfoques? Estos son los interrogantes principales que atraviesan el conjunto de capítulos que configuran el libro.

En este sentido, el planteamiento elaborado por sus autores es totalmente honesto, ya que no plantea una defensa acérrima de la idea de seguridad humana en sí, sino un ejercicio de recapitulación de lo que ha sido, un escrutinio respecto a lo que es y un debate constructivo sobre lo que podría ser. Sus páginas se dividen en tres partes principales. En la primera, los diversos capítulos (Pérez de Armiño, Dubois, Tortosa y Sanahuja y Schünemann) se caracterizan sobre todo por analizar la seguridad humana a la luz de las corrientes más críticas con el concepto (lo que se conocen como «estudios críticos de seguridad»), las cuales han señalado, entre otras cosas, la imprecisión conceptual y la inconsistencia teórica de la idea de seguridad humana, su escaso contenido crítico con el *status quo* global, la instrumentalización y cooptación que ha sufrido por parte de los actores con mayor poder en ese contexto (evidentemente, los países occidentales), la brecha abismal que existe entre la retórica y la materialización de muchas de las cosas que proclama o bien el impacto que ha

supuesto para su fundamentación el proceso de *securitización* que se ha producido tras el 11 de septiembre de 2001 con el inicio de la llamada «guerra global contra el terror». Con todo, la mayoría de autores consideran que el enfoque de seguridad humana, incorporando a su teorización muchas de las aportaciones críticas, sigue encerrando un potencial transformador y emancipador y sigue siendo una propuesta relevante de *contrato social* en el que las personas requieren de determinadas seguridades y certezas. La segunda parte del libro aborda aspectos sectoriales relacionados con la conceptualización y los enfoques de la seguridad humana, en los que se va a tener en cuenta las aportaciones de los derechos humanos (Almquist), el debate sobre la responsabilidad de proteger (uno de los más polémicos, ya que es la punta de lanza de la dimensión que prioriza por la «libertad respecto al miedo») (Arredondo y Espósito), los paralelismos teóricos entre seguridad humana y seguridad ambiental (Costa) y las contribuciones realizadas por la teoría feminista al respecto (Mendia y Saillard). La tercera y última parte del libro se centra en el aspecto quizá más complejo como es el de su operacionalización, es decir, la inserción y despliegue de la seguridad humana en las diferentes políticas internacionales, analizándose los vínculos entre seguridad humana, acción humanitaria y construcción de paz (Churruca), el diseño y despliegue de la llamada arquitectura de paz y seguridad africana (APSA) (Ruiz-Giménez) y la realidad socioeconómica y sociopolítica de un país como Guinea-Bissau (Roque).

Lo cierto es que estamos ante un excelente libro que tiene como objetivo último plantear un punto de inflexión respecto al debate sobre el enfoque de seguridad humana: una vez hecho el balance de dos décadas de discusiones, de encajar el golpe que ha supuesto el proceso *securitizador* post-11-S y de incorporar una gran cantidad de críticas desde una gran variedad de corrientes teóricas ¿tiene verdaderamente sentido utilizar dicho enfoque como marco de actuación teórico y práctico? Y la respuesta, a mi modo de ver, es un sí condicionado a al menos dos aspectos. En primer lugar, la necesidad de repensar el contexto actual, que ya no es el de la euforia internacionalista de inicios de los noventa, pero tampoco el del post-11-S y el delirio securitizador. La «guerra global contra el terror» sigue siendo una obsesión sobretodo estadounidense, pero en frente de ese mundo ha emergido un contexto caracterizado por un todavía tímido proceso de «igualación a la baja» (en el que el Norte y el Sur van convergiendo, poco a poco, en PIB y en derechos sociales y laborales) y por unas crecientes desigualdades sociales internas (que en el caso de los países occidentales se certifican con el desmantelamiento de los estados del bienestar). En un contexto en el que las relaciones internacionales parecen estar mutando y en el que el papel de los Estados-nación (y, por lo tanto, de organizaciones supranacionales como Naciones Unidas) es cada vez menos relevante en favor

del capitalismo financiarizado, la seguridad humana puede proponerse como un marco de partida para negociar nuevas reglas de juego que logren un cierto reequilibrio entre poder y política y un nuevo orden basado en una verdadera democracia.

Segundo, y tal y como sugieren los enfoques poscoloniales, el debate de la seguridad humana debe incorporar la diversidad epistemológica que Occidente tradicionalmente ha negado. Las «Epistemologías del Sur», en palabras de Boaventura De Sousa Santos, la seguridad medioambiental o la teoría feminista y de género aportan una comprensión del mundo mucho más amplia que la habitual comprensión eurocéntrica, androcéntrica y antropocéntrica, una diversidad de maneras de pensar, de sentir y de actuar y un respeto de lo pequeño, de lo que supuestamente está ausente o de lo que ha sido ignorado sistemáticamente por el pensamiento hegemónico occidental. Este hecho es clave no sólo en la conceptualización de lo que debe ser la seguridad humana sino también en su operacionalización, evitando así que la seguridad humana pueda convertirse en un instrumento de los actores con mayor poder en el escenario internacional. Sólo desde esa renegociación desde abajo es posible ir tejiendo un contrato social que, en términos ecológicos y humanos, se presenta como algo absolutamente urgente. Y la seguridad humana puede ser importante en el núcleo de ese proceso necesario.

ÓSCAR MATEOS MARTÍN

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.

2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.

3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria).

4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

> **Libros:** CARBONERO, M.A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.
>
> **En caso de autores múltiples:** primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (*et al.*).
>
> AUBERT, A. *et al.* (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información,* Barcelona: Hipatia Editorial.
>
> **Contribuciones:** URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi,* Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.
>
> **Capítulos de libros:** ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres,* Madrid: CIS-Siglo XXI.
>
> **Artículos de revistas:** NAREDO, J.M. (2000): «Ciudades y crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, nº119, pp. 13-37.
>
> **Referencias de Internet:** AINSCOW, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx, acceso 24 de noviembre de 2011.

5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es. Teléfono 91 444 13 35).

6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

		Euros
N.º 139	**Ciudadanía**	11,35
N.º 140	**Comunicación y sociedad civil**	11,40
N.º 141	**La protección social de la dependencia en España**	11,40
N.º 142	**La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz**	11,40
N.º 143	**Empleo e inclusión**	11,40
N.º 144	**La prostitución, una realidad compleja**	11,75
N.º 145	**Re-pensar la intervención social**	11,75
N.º 146	**Responsabilidad Social de la Empresa**	11,75
N.º 147	**Migraciones y desarrollo**	11,75
N.º 148	**La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social**	12,20
N.º 149-150	**50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo**	16,00
N.º 151	**Identidad y procesos de cambio**	12,20
N.º 152	**Sociedad civil y nuevos movimientos sociales**	12,20
N.º 153	**Acciones para un futuro sostenible**	12,70
N.º 154	**Dilemas de la Política Social**	12,70
N.º 155	**Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos**	12,70
N.º 156	**Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable**	12,80
N.º 157	**Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social?**	12,80
N.º 158	**Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial**	12,80
N.º 159	**Ciudadanía Universal y Democracia a Escala Humana**	13,10
N.º 160	**Voluntariado: presencia y transformación social**	13,10
N.º 161	**Miedo, inseguridad y control social**	13,10
N.º 162	**La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social**	13,10
N.º 163	**La educación formal y los procesos de inclusión social**	13,10
N.º 164	**Los valores culturales ¿factores de desarrollo humano?**	13,10
N.º 165	**Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común**	13,10

Próximo título

N.º 167	**Vivir sencillamente para que otros puedan sencillamente vivir: Teorías**	13,10

A partir de finales de 2008 los primeros efectos de la crisis se hicieron visibles. El estallido de la burbuja inmobiliaria, la destrucción masiva de empleo, el rápido incremento en la tasa de pobreza y de exclusión social, y la repentina limitación de acceso a crédito, ponían de manifiesto que el espejismo del crecimiento en España había terminado.

Así, sin apenas tiempo para hacernos conscientes, pasamos de ser referente económico dentro de la UE a vernos obligados a digerir una coyuntura francamente complicada. Pero más allá de los datos concretos, la cuestión fundamental que se nos planteaba era el carácter estructural de esta crisis compleja y multidimensional que nos estaba transformando como sociedad.

Pero, junto con estos cambios se han producido otros que sin duda implican transformaciones de fondo en nuestro modelo. El endurecimiento de requisitos y la desaparición de medidas de ayuda son pruebas de que, ante esta realidad de sufrimiento para muchas familias, asistimos al debilitamiento de los mecanismos de protección y distribución por parte de las Administraciones Públicas.

Los mecanismos de aseguramiento de la sociedad se han debilitado en este tiempo y las políticas de austeridad han generado una mayor vulnerabilidad de la sociedad española.

Ante esta realidad, cabe la pregunta de si la crisis, además de efectos coyunturales, está implicando otros de corte estructural. O dicho de otra forma, si esta crisis está generando una nueva sociedad 8con un ADN diferente) a la que existía en épocas anteriores.

A esta pregunta tratamos de responder con el presente monográfico y con los artículos que en él se incluyen.

Cáritas Española
Editores

ISBN 978-84-8440-563-4