

Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social

Monografía

Aproximación a los derechos humanos y la pobreza desde el enfoque de las capacidades.

Javier María Iguñiz Echeverría

Para poner coto a la desigualdad: nivelación por abajo y por arriba.

Jordi Guu Payà

Economía política de la austeridad: una interpretación internacional.

Miguel Ángel Malo

Sociedad y política social en el contexto neoliberal. Una lectura del modelo y de su crisis desde el Barómetro Social de España.

Colectivo Ioé

El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación.

Ignacio Zubiri

Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis.

María Antònia Carbonero Gamundí y Fernanda Caro Blanco

Jóvenes en la agenda política: una lectura intergeneracional de la crisis.

Rubén Lasheras y Begoña Pérez

Tribuna Abierta

Cambios en la relación con la actividad laboral de la población extranjera en tiempos de crisis. Una lectura en términos de integración.

Nerea Zugasti

Transformaciones en las necesidades de los usuarios de servicios sociales entre 2005-2009.

Domingo Carbonero Muñoz

Derecho humano al agua y al saneamiento: derechos estrechamente vinculados al derecho a la vida.

Elena de Luis Romero, Celia Fernández Aller y Cristina Guzmán Acha

170

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

Distributer 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)

Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social

Coordinación del número:
CONSEJO DE REDACCIÓN

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, PSYCODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH'S, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).



Director: Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

Director Técnico: Francisco Lorenzo. Fundación FOESSA

Consejo de Redacción: Jaime Atienza. *Intermon 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*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. 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 Tomillo*.

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*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. 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*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. 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: 978-84-8440-580-1

Depósito Legal: M. 4.389-1971

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

Sumario



Presentación

Juan J. López Jiménez **7**



Monografía

1 Aproximación a los derechos humanos y la pobreza desde el enfoque de las capacidades.
Javier María Iguñiz Echeverría **17**

2 Para poner coto a la desigualdad: nivelación por abajo y por arriba.
Jordi Guin Payà **35**

3 Economía política de la austeridad: una interpretación internacional.
Miguel Ángel Malo **53**

4 Sociedad y política social en el contexto neoliberal. Una lectura del modelo y de su crisis desde el Barómetro Social de España.
Colectivo Ioé **71**

5 El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación.
Ignacio Zubiri **91**

- 6** **Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis.**
María Antònia Carbonero Gamundí y Fernanda Caro Blanco **121**
- 7** **Jóvenes en la agenda política: una lectura intergeneracional de la crisis.**
Rubén Lasheras y Begoña Pérez **143**



Tribuna Abierta

- 1** **Cambios en la relación con la actividad laboral de la población extranjera en tiempos de crisis. Una lectura en términos de integración.**
Nerea Zugasti..... **161**
- 2** **Transformaciones en las necesidades de los usuarios de servicios sociales entre 2005-2009.**
Domingo Carbonero Muñoz **191**
- 3** **Derecho humano al agua y al saneamiento: derechos estrechamente vinculados al derecho a la vida.**
Elena de Luis Romero, Celia Fernández Aller y Cristina Guzmán Acha **217**



Documentación

- 1** **Dos documentos sobre la sostenibilidad económica del gasto público: fiscalidad, financiación y economía sumergida.** **239**



Reseñas bibliográficas

- 1 Claves de la integración de los inmigrantes en España 2013.**
González, Blasco, P., Gutiérrez Resa, A.
y Mihaila Mihaila, I.L.
Eloy Vírseda Sanz **253**
- 2 Desiguales por Ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género.**
Pazos Morán, M.
Virginia Carrera Garrosa **257**
- 3 Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global.**
Banerjee, A. y Duflo, E.
Luis Ureña García **263**



Presentación

La crisis ha traído el aumento del desempleo, los desahucios de la vivienda, el deterioro de las relaciones personales y familiares, el agotamiento de las prestaciones económicas públicas; pero sobre todo un rumor de fondo de incertidumbre y desesperanza. Se ha generado un dramático cóctel de acumulación de problemas sociales, familiares, económicos, psicológicos, o de salud, que se retroalimenta y desencadena —en ocasiones— una vida sin horizonte.

El VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas constata principalmente situaciones y hechos que nos interpelan sobre el empobrecimiento de la sociedad y la fractura social que, más allá de la coyuntura de la crisis, están suponiendo la consolidación de una nueva estructura social donde crece la espiral de la escasez y el espacio de la vulnerabilidad.

La necesidad de trazar una senda que no nos deje en la cuneta de lo irreversible, nos ha llevado a preparar dos números que, bajo el epígrafe de «*Reflexiones para una agenda política*», ofrecen un contenido diferente. El primero más enfocado a un marco exploratorio sobre la estructura y el contexto, y el segundo a propuestas políticas más concretas.

En este número tratamos el contexto temporal y espacial de temas estructurales que conviene observar con perspectiva, con la mirada hacia el pasado, la observación del presente y la exploración del futuro. Analizar la realidad de esta manera permite situarnos fuera, y podemos ganar cierta objetividad y



posibilidad de contraste —con otros momentos del tiempo y con otros lugares del espacio geográfico—, para proponer cambios más fecundos que veremos alumbrar en el próximo número.

La construcción de la desigualdad no es un fenómeno nuevo, pero se está acelerando en los últimos años. Es como si la crisis hubiera sido la ocasión para desarrollar abiertamente unas tendencias que tímida, pero inexorablemente, se iban desplegando para construir un nuevo modelo social. ¿Acaso hemos olvidado que de los «mileuristas» se hablaba ya antes de la crisis? En el 2008, la renta del 20% más rico de la población española era 5 veces más que la del 20% más pobre, pero en el 2012 es 8 veces mayor. Con este dato de Eurostat, se constata que España es el país europeo donde hay mayor desigualdad. No parece que las consecuencias de la crisis se estuvieran repartiendo equilibrada y justamente, y muchos ciudadanos sospechan —cada vez más—, que para salir de esta situación se grava más a los que más la sufren.

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 llama «la gran divergencia», que viene aumentando desde los años 70. Sin embargo, ahora, este proceso de fracturación social se acelera y se consolida.

La desigualdad ha crecido vertiginosamente en esta etapa de recesión económica. Pero, ¿acaso se corrige cuando hay expansión económica? La realidad nos dice que en los periodos de bonanza económica no se reduce la desigualdad. Este comportamiento contracíclico manifiesta una inercia regresiva a medio y largo plazo que, en la actualidad está alimentada con la configuración de un empleo dual, con una debilidad fiscal que no parece avanzar hacia la redistribución de la riqueza, y con el recorte de derechos que nos igualaban como ciudadanos (sanidad, educación, acceso a prestaciones y servicios sociales).

La constatación de los hechos acaecidos —y los que están por suceder—, describe un proceso social y económico de creciente desigualdad y de empobrecimiento de la población española que inquieta, cuando lo dibujamos hacia el futuro. Un escenario con cuatro mecanismos que están moviendo el papel que desempeñaban los principales actores sociales: un Estado que abandona el principio de responsabilidad pública en favor del mercado y la privatización; unas organizaciones sociales mermadas, que a menudo suplen a la función pública; un sistema familiar de contención que está desbordado; y una economía sumergida de amplio espectro que constituye una fuente de supervivencia de primer orden para muchas familias.

La creciente desigualdad social y el empobrecimiento económico son dos procesos que están recorriendo la sociedad española fracturando su estructura y poniendo en riesgo su cohesión. Estos fenómenos están afectando más intensamente a las personas y familias más pobres y excluidas de nuestra sociedad, y están unidos de tal manera, que no podemos analizar el uno sin el otro. Nos hablan de la construcción de un nuevo modelo de sociedad que pasa del pacto social al contrato mercantil, de la solidaridad colectiva al individualismo meritocrático, cambiando la raíz de una estructura del bienestar fundado en los derechos.

Esta tendencia está exenta de progreso social, y parece encaminada a la regresión en el largo plazo, especialmente en términos de «pobreza creciente y derechos menguantes» (como se señala en el último informe de «*Análisis y Perspectivas*» de la Fundación FOESSA).

Al vernos atravesados por la crisis nos recorren sensaciones de fracaso, frustración, desaliento e incertidumbre, pero también estamos convencidos de que esta caída es una posibilidad, si se observa y se aprovecha como hacemos ahora, para reflexionar con perspectiva desde una nueva política. Permitámonos aceptar el hecho de haber caído, pero no aceptemos que nadie se quede en el suelo. Desde este anhelo se brinda esta contribución, y el empeño, por investigar la realidad social estructural para construir el marco de una agenda política propositiva. El objetivo es animar a una voluntad política que permita alcanzar cambios significativos de verdadero desarrollo social.

Para cumplir con los objetivos propuestos son siete los artículos que componen el monográfico. En primer lugar, **Javier María Iguíñiz Echeverría** en *Aproximación a los derechos humanos y la pobreza desde el enfoque de las capacidades* propone un marco de análisis de la pobreza y la exclusión social que va más allá del factor económico. Así, presenta un conjunto de aspectos de la relación entre el desarrollo humano entendido como ampliación de capacidades y algunos de los diversos enfoques sobre los Derechos Humanos, y fundamenta la importancia de su complementariedad para enfrentar más eficazmente el problema de la pobreza masiva y profunda, asunto capital en países subdesarrollados. Para ello, se recorrerá, principalmente, el planteamiento de Amartya Sen, que coloca al comportamiento humano en el centro de mira y el de quienes ponen un gran acento en el diseño y cambio institucional. En ese contraste, el efectivo ejercicio de la ciudadanía es un elemento medular en el establecimiento de acercamientos y distanciamientos entre esas perspectivas.

A continuación, **Jordi Guix Payà** (*Para poner coto a la desigualdad: nivelación por abajo y por arriba*) parte de las extremas desigualdades económicas para hacer un análisis comparado de las clásicas políticas redistributivas y aquellas (nuevas)

tentativas de poner límites a la igualdad. Por abajo: mediante el aumento del salario mínimo de los trabajadores y, especialmente, estableciendo una renta básica para todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral. Y por arriba: poniendo límites a la acumulación de riqueza; lucha contra el fraude fiscal, contra los paraísos fiscales y la propuestas más novedosas como la de establecer un salario máximo.

En *Economía política de la austeridad: Una interpretación internacional* **Miguel Ángel Malo** explica los problemas para el diseño de la política económica para los países de la Eurozona afectados por la crisis de deuda. El autor analiza la asunción de las llamadas políticas de austeridad como vía de solución de la crisis de deuda y las limitaciones generadas en la política aplicada en los países objeto de un rescate. Posteriormente, discute también con especial detalle los incentivos de los políticos a mantenerse dentro de una política de austeridad, incluso cuando no están sometidos a la condicionalidad de un rescate. Por último, esboza aquellos elementos que deben tenerse en cuenta para una política factible que eluda los peores efectos de las actuales políticas de austeridad.

El **Colectivo Ioé** (equipo de investigación social integrado por Carlos Pareda, Walter Actis y Miguel Ángel de Prada) nos proponen un artículo titulado *Sociedad y política social en el contexto neoliberal. Una lectura del modelo y de su crisis desde el Barómetro Social de España*. A través de diversos indicadores, el Barómetro Social de España (BSE) trata de medir los cambios de la sociedad española, destacando si éstos son positivos o negativos en términos de equidad y bienestar para la mayoría de la población. Entre otros aspectos, recoge información sobre el capital y los salarios, la riqueza y la renta de los hogares, el impacto medioambiental del modelo productivo, el acceso al empleo y las condiciones de trabajo, la salud, la educación, la vivienda, la participación ciudadana, los ingresos del Estado y las políticas sociales, la igualdad de género y las relaciones internacionales. En este texto se recogen diversos indicadores que permiten contextualizar la actual coyuntura de crisis en la onda larga neoliberal de las últimas tres décadas y ubicar, en ese marco, un breve balance de las políticas de ajuste adoptadas a partir de 2010 por los gobiernos del PSOE y del PP, así como algunas reflexiones sobre el creciente malestar social y las movilizaciones que pretenden un giro social o un cambio de paradigma en el modelo político y económico vigente.

En los últimos años se han realizado en España dos reformas sustanciales del sistema de pensiones en aras a garantizar la solvencia. En ambos casos las reformas garantes del sistema han consistido en bajar las pensiones. El resultado de estas reformas va a ser una reducción drástica de las pensiones que, en promedio, bajarán el 50% y, sin duda, conducirán a una sociedad envejecida y

empobrecida. Y esto, en una sociedad como la española, dentro de 40 años que, previsiblemente, será mucho más rica que la actual. En *El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación*, **Ignacio Zubiri** revisa la situación de las pensiones en España, analiza las reformas realizadas y sus implicaciones, explora las alternativas a las reformas realizadas y propone una reforma de las reformas que garantice unos ingresos adecuados al sistema y unas pensiones razonables al sistema.

A partir de la transición democrática, el Estado español inicia un proceso de construcción de un Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) que quiere configurarse como el cuarto pilar del naciente Estado de Bienestar. Este nuevo sistema pretende romper con la herencia de antiguas formas de acción social, ligadas a la beneficencia, instaurando un sistema fundamentalmente basado en la garantía universal de derechos sociales a la ciudadanía. El Plan de Prestaciones Básicas (PPB) se configura entonces (1988) como un instrumento facilitador para la implementación de este nuevo modelo. En *Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis* **María Antònia Carbonero Gamundí** parte del fracaso parcial de aquel proyecto y, bajo la amenaza de la crisis, la deriva del principio de responsabilidad pública hacia una progresiva privatización de servicios, del reconocimiento de derechos universales a la discrecionalidad de prestaciones condicionadas y de las respuestas de proximidad a una nueva centralización de la toma de decisiones y de la gestión. En su artículo se apuntan, aun así, movimientos de resistencia y propuestas de reconstrucción de un sistema imprescindible en el actual contexto.

Por último, **Rubén Lasheras** y **Begoña Pérez** centran su mirada en la población joven (*Jóvenes en la agenda política: una lectura intergeneracional de la crisis*), dado que están siendo especialmente afectadas por esta crisis económica. Elevadas tasas de desempleo, precarización creciente de oportunidades laborales, alto precio de la vivienda y escasas posibilidades de emancipación son algunas de sus expresiones. Además, el progresivo deterioro de las políticas sociales al amparo de la estrategia de austeridad, construye un Estado de Bienestar de menor capacidad protectora para las futuras generaciones. Este modelo se originó en un contexto de economías domésticas en crecimiento capaces de generar oportunidades de empleo para la mayor parte de la población activa y mitigar riesgos asociados a la vejez, la enfermedad o la discapacidad. Sin embargo, las actuales transformaciones y los nuevos riesgos derivados (acceso al mercado laboral vetado, desempleo continuado, inadecuados sistemas de protección, etc.) precisan repensar fórmulas de solidaridad colectiva más inclusivas (especialmente atendiendo a las personas más jóvenes) que eviten el enfrentamiento generacional y la competencia por recursos sociales.



En la sección **Tribuna Abierta**, encontramos tres artículos de gran actualidad. En primer lugar, **Nerea Zugasti** nos ofrece *Cambios en la relación con la actividad laboral de la población extranjera en tiempos de crisis. Una lectura en términos de integración*.

En este artículo se analizan las transiciones laborales en relación con la actividad de las personas extranjeras residentes en España entre los años 2006-2010. Por un lado, destaca la situación de desventaja de la población extranjera. Realizan en mayor medida que el colectivo nacional trayectorias cíclicas (de la ocupación al desempleo y del desempleo a la ocupación). Su sobrerrepresentación en el mercado de trabajo secundario explica su mayor propensión a la pérdida de empleo. Por otro lado, destacan las implicaciones de los fuertes flujos de recuperación de empleo protagonizados por la población extranjera. Esta transición tiene incidencia en los datos referentes al balance entre la pérdida y la recuperación de empleo, que se encuentran próximos a los de la población nacional en el último periodo analizado.

A continuación, en *Transformaciones en las necesidades de los usuarios de servicios sociales entre 2005-2009*, **Domingo Carbonero Muñoz** analiza las condiciones de vida de los beneficiarios de los servicios sociales, así como la evolución y las diferencias con la sociedad española. Éstas han sido exploradas mediante las encuestas realizadas por parte de la Fundación FOESSA entre 2007 y 2009. Los análisis efectuados apuntan a los riesgos de corte sociodemográfico entre los responsables de los hogares, y muestran las tendencias presentadas en el mercado de trabajo, la familia o por parte de los servicios de protección.

Por último, en *Derecho humano al agua y al saneamiento: derechos estrechamente vinculados al derecho a la vida*, **Elena de Luis Romero**, **Celia Fernández Aller** y **Cristina Guzmán Acha** plantean cómo los derechos humanos al agua y al saneamiento están íntimamente relacionados con otros derechos esenciales para la vida, como la alimentación o la salud. Su reconocimiento como derechos humanos en 2010 marca un hito importante en el respeto, protección y realización de estos derechos, que se encuentran seriamente vulnerados para una mayoría de población más vulnerable y empobrecida, sobre todo en el ámbito rural. Mucho camino queda aún para conseguir no sólo la disponibilidad de agua y saneamiento, sino su accesibilidad física y asequibilidad económica, calidad, participación, no discriminación y rendición de cuentas. Este artículo pretende aclarar los conceptos básicos relacionados con este derecho, y las implicaciones que su reconocimiento tiene para los titulares de derechos y de obligaciones, entre los que se encuentran los Estados, además de operadores privados y otros actores con responsabilidades claras en la realización del derecho.



La sección **Documentación** recoge dos documentos sobre la sostenibilidad económica del gasto público: fiscalidad, financiación y economía sumergida. El primero de ellos es un estudio dirigido por el profesor Jordi Sardà (Universitat Rovira i Virgili) en colaboración con los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha): *La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*. En esta ocasión ofrecemos el enlace al documento completo, la introducción y las conclusiones del mismo. En segundo lugar, presentamos el acceso al documento sintético resultante de la iniciativa llevada a cabo por ALBOAN y Apostolado Social de la Compañía de Jesús. Se trata del *seminario sobre política fiscal y derechos humanos*.

JUAN J. LÓPEZ JIMÉNEZ

Monografía

- 1** **Aproximación a los derechos humanos y la pobreza desde el enfoque de las capacidades.**
Javier María Iguñiz Echeverría **17**
- 2** **Para poner coto a la desigualdad: nivelación por abajo y por arriba.**
Jordi Guin Payà **35**
- 3** **Economía política de la austeridad: una interpretación internacional.**
Miguel Ángel Malo **53**
- 4** **Sociedad y política social en el contexto neoliberal. Una lectura del modelo y de su crisis desde el Barómetro Social de España.**
Colectivo Ioé **71**
- 5** **El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación.**
Ignacio Zubiri **91**
- 6** **Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis.**
María Antònia Carbonero Gamundí y Fernanda Caro Blanco **121**
- 7** **Jóvenes en la agenda política: una lectura intergeneracional de la crisis.**
Rubén Lasheras y Begoña Pérez **143**



Aproximación a los derechos humanos y la pobreza desde el enfoque de las capacidades*

Javier María Igúñiz Echeverría**

Profesor Emérito del Departamento de la Pontificia Universidad Católica del Perú
jiguini@puccp.pe

Fecha de recepción: 08/09/2013

Fecha de aceptación: 20/12/2013

Sumario

1. Presentación. 2. Enfoques de los derechos desde las capacidades.
3. Sobre la definición operativa de pobreza y extrema pobreza.
4. Autonomía de las dimensiones no económicas de la pobreza. 5. A manera de resumen.

RESUMEN

¿Por qué debemos tratar el problema de la pobreza relacionando las perspectivas de los derechos humanos y de las capacidades? Para responder esta pregunta en este ensayo vamos a trabajar tres aspectos. El primero es la conexión conceptual que propone Sen entre ambos enfoques. La propuesta es ver los derechos humanos como derechos a cierto tipo de libertades. El segundo es sobre la operacionalización del concepto de pobreza en dichas aproximaciones. El tercero mostrará que una mirada estadística de la situación internacional desde el punto de vista del desarrollo humano arroja una imagen muy distinta de la típicamente económica. Entre otras, una consecuencia práctica importante es que la conquista de derechos humanos y de libertades importantes no requiere como paso previo el logro de un nivel alto de desarrollo económico.

(*) Artículo resultante de la participación en el Curso de Verano «Derechos humanos, desarrollo humano y ciudadanía. Un solo mundo, miradas diversas» organizado por la Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo de la Universidad Pública de Navarra.

(**) Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Palabras clave:**

Derechos Humanos, Capacidades, Pobreza, Desigualdad, América Latina.

ABSTRACT

Why should we deal with the poverty problem relating the human rights and the capabilities approach? To answer this question in this essay we are going to deal with three issues.. The first is the conceptual connection between the capabilities and the human right approaches. The proposal is to view the rights as rights to certain types of freedoms. The second will work on the operationalization of the concept of poverty in both approaches. The third, we will show that viewing international reality with the eyes of the human development approach gives us a picture quite different the classic economic perspective. An important practical consequence, among others: the conquest of human rights and freedoms do not require as a precondition the achievement of economic development.

Key words:

Human rights, Capabilities, Poverty, Inequality, Latin America.

A Contxita Corera

1 PRESENTACIÓN

La gran desigualdad y pobreza económicas en el mundo configuran una problemática ampliamente discutida y medida estadísticamente. Distintas definiciones de dicha desigualdad dan lugar a diferentes apreciaciones y a un debate sobre su evolución,⁽¹⁾ pero cualquiera que sea la versión que utilicemos, como señala Sen, las diferencias en condiciones económicas entre personas, entre regiones de los países y entre los países son inaceptablemente grandes.⁽²⁾ Pero, ¿es la económica, la única o la mejor manera de ver la pobreza y la desigualdad?

Definiciones y mediciones no exclusivamente económicas de desigualdad y de carencias han sido menos comunes, pero se están abriendo paso rápidamente tanto entre quienes se preocupan por los derechos humanos como entre quienes trabajan con el enfoque del desarrollo humano y las capacidades. Por ejemplo, los informes del PNUD han avanzado en esa dirección conceptual y se han dado nuevos pasos en el mismo sentido.⁽³⁾ En cualquier caso, la dificultad que encuentran las capacidades humanas para que las personas subsistan como seres humanos es enorme y persistente.

¿Para qué tomar en cuenta el enfoque del desarrollo humano y el de los derechos humanos al tratar el problema de la pobreza? La razón que nos parece más importante es que ambos enfoques juntos pueden contribuir mejor que separados a la definición de y a la eficacia en la lucha contra la pobreza⁽⁴⁾. Como mostraremos, ambos adoptan una reformulación del significado de la pobreza que relativiza y reduce la exagerada importancia de la dimensión económica y posibilita avanzar en el logro de derechos y en la reducción de carencias en

(1) Un resumen de esas diversas y contrapuestas visiones en lo que a la evolución de la desigualdad de ingresos se refiere se encuentra en MILANOVIC, B. (2005): *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*. Madrid: Editorial Sistema.

(2) SEN, A. (2001): *Ten Theses on Globalization. New Perspectives Quarterly*, vol. 18, Issue 4, Fall 2001, pp. 9-15.

(3) Véase ALKIRE, S. y FOSTER J. (2007): *Counting and Multidimensional Poverty Measures. OPHI, working paper series (7)*. Oxford. Una revisión de esta diversidad en el campo de los organismos internacionales de derechos humanos puede verse en: CASTILHO, L.S.C. (2007): «Extrema pobreza: entre los derechos humanos y el desarrollo, un umbral mínimo para la dignidad humana», *IIDH*, no. 45: pp. 87-118. Una versión más amplia y actualizada del mismo autor: *Is Extreme Poverty a Violation of Human Rights?* Ponencia presentada al Congreso de la Asociación por el Desarrollo Humano y las Capacidades (HDCA) en Amman, Jordania 21 a 23 de septiembre de 2010.

(4) No es obvio que ambos enfoques sean vistos como compatibles. Por ejemplo, Osmani nos recuerda que: «En algunos países de Asia cuyos líderes han invocado la idea de los “valores asiáticos” para sostener que una excesiva deferencia a los derechos civiles y políticos puede ser hostil a la prosperidad económica en general y a la reducción de la pobreza en particular.» OSMANI, S. R. (2009): «The Human Rights Approach to Poverty Reduction» en: ANDREASSEN, Bard A., MARKS S. P. y SENGUPTA A. (eds.) (2009): *Freedom from Poverty as a Human Right*. Vol. 3. Paris: UNESCO Publishing, p. 50.



aspectos muy importantes de la vida sin esperar a grandes avances previos en el campo de la pobreza económica. En este trabajo vamos a restringirnos al tratamiento de tres puntos que no agotan, ni de lejos, los asuntos a considerar, pero que permiten un debate introductorio pero sustancial. El primero es general y es el relativo a la conexión conceptual entre los enfoques de capacidades y de los derechos humanos. La propuesta es ver a los derechos como derechos a ciertas libertades más que como derechos, por ejemplo, a recursos. En el segundo recogemos diversos intentos de especificar operativamente la visión de la pobreza que proponen ambos enfoques. Recogemos de ambos la multidimensionalidad presente en ambos enfoques. El tercero, con cifras de América Latina y de Estados Unidos de Norteamérica, pretende mostrar que la brecha entre países ricos y pobres depende de los indicadores que se utilicen y, con cifras de todos los países del mundo, que en países con pobreza severa, masiva y persistente, ésta, debidamente redefinida por los enfoques anteriores, puede ser enfrentada con ciertos márgenes de autonomía respecto de las condiciones económicas imperantes en dichos países. Esto contribuye, por ejemplo, a justificar la existencia de indicadores de pobreza que no tengan al ingreso como uno de sus componentes. Pero lo más importante es que esperamos mostrar que si como se ha afirmado a menudo los derechos civiles y políticos no requieren un desarrollo económico equivalente al de los países avanzados, tampoco lo requieren algunos de los derechos económicos y sociales más básicos.⁽⁵⁾

2 ENFOQUES DE LOS DERECHOS DESDE LAS CAPACIDADES

En los términos más sintéticos, el enfoque de las capacidades el desarrollo es entendido «como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos.»⁽⁶⁾ Dado el interés empírico y tan específico de este trabajo no profundizaremos en la cantidad de elementos que están implícitamente presentes en tal definición. Complementaremos lo anterior indicando que al calor de múltiples debates durante las tres décadas pasadas y tras la asimilación de aspectos valiosos de otras perspectivas el concepto de desarrollo, siempre sobre

(5) En esa dirección apunta el esfuerzo constitucional en diversos países, como Colombia. «...la censura a la que se exponen las recientes constituciones latinoamericanas en las que se recogen, junto a las variadas instituciones de la democracia participativa, un elenco amplio de derechos y garantías individuales y sociales —de la primera, segunda y tercera generación—, apunta justamente a denunciar su contenido como un agregado no autorizado por un auténtico constitucionalismo, el que no se imagina alejado de las concretas capacidades de realización de sus dictados. Conviene a esta crítica un modelo de constitucionalismo de corte austero, limitado a la regulación del marco orgánico del poder público y, a lo sumo, enunciativo de los derechos que se cumplen únicamente mediante abstenciones del Estado. Lo demás se juzga exuberante y retórico.» CIFUENTES MUÑOZ, E. *El constitucionalismo de la pobreza*. (en línea) <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/113/8.pdf>, acceso 9 de octubre de 2010.

(6) SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta 2000, p. 19.

la base de poner en el centro al ser humano, va adquiriendo nuevos elementos que complementan los originarios. Por ejemplo, en un influyente trabajo base para el Informe de Desarrollo Humano 2011 del PNUD, se señalará que «El desarrollo humano busca expandir las libertades de las personas —las capacidades valiosas que las personas valoran— y empoderarlas para que se involucren activamente en los procesos de desarrollo en un planeta compartido. Y pretende hacerlo de maneras que avanzan de forma apropiada la equidad, la eficiencia, la sostenibilidad y otros principios claves.»⁽⁷⁾ En términos más sintéticos aún, se trata de «un desarrollo *por* las personas, *de* las personas, *para* las personas.»⁽⁸⁾

A pesar de que se trata de un enfoque y no de una teoría, una hipótesis teórica general del enfoque de las capacidades es que las privaciones graves en la vida de las personas generalmente incluyen limitaciones importantes en libertad y, en vena más teórica, afirma que a menudo se deben a la falta de libertad, incluyendo la que proviene de las situaciones opresivas bajo las que vive mucha gente⁽⁹⁾. Como señala Sen: «Muchas de las terribles privaciones en el mundo han surgido de una falta de libertad para escapar de la miseria. Aunque la indolencia y la inactividad han sido temas clásicos en la vieja literatura sobre la pobreza, la gente ha pasado hambre y sufrido debido a una falta de posibilidades alternativas.»⁽¹⁰⁾ Las anteriores expresiones son seguidas de inmediato por la adhesión de Sen a un planteamiento clásico: «Es la conexión de la pobreza con la falta de libertad la que llevó a Marx a argumentar apasionadamente a favor de la necesidad de reemplazar “el dominio de las circunstancias y del azar sobre los individuos por la dominación del azar y las circunstancias por los individuos.”»⁽¹¹⁾

Es sobre este acento en la liberación de opresiones que la propuesta de ligazón conceptual entre ese desarrollo y los derechos humanos que propone Sen tiene su asidero. Los derechos humanos encajan perfectamente en una perspectiva del desarrollo como expansión de las capacidades humanas, esto es, como «proceso consistente en eliminar la falta de libertades y en extender los

(7) ALKIRE, S. (2010) «Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts». Oxford: OPHI working paper No. 36. Mayo, p. 24.

(8) ALKIRE, *ibid.*

(9) Hemos tratado la relación entre este acento en la libertad y el propio de la Teología de la liberación en IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, J. M. (2003): *Desarrollo, libertad y liberación en Amartya Sen y Gustavo Gutiérrez*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, Centro de Estudios y Publicaciones e Instituto Bartolomé de las Casas. Hay que advertir que las limitaciones a la libertad pueden provenir de factores no sociales como es el caso de discapacidades congénitas, aunque incluso en estas circunstancias personales la vida de las personas puede desplegarse más o menos ampliamente según el tipo de familia y sociedad en la que vivan.

(10) SEN, A. (2005): «Human Rights and Capabilities». *Journal of Human Development*. Vol. 6, Number 2, July, p. 155. En realidad, esta manera de ver las cosas es en realidad más común de lo que pudiera parecer. Se acaba de indicar una vez más que para romper con la situación de pobreza y dependencia en las zonas cocaleras del Perú el «enfoque más efectivo para reducir los cultivos de coca es la promoción de medios de vida alternativos.» YOUNGERS, C.A. (2010) «Un nuevo enfoque para la coca en el Perú». *El comercio*, Lima, julio, p. a5.

(11) SEN, A. (2005). *Op.cit.* p. 155.



diferentes tipos de libertades fundamentales que los individuos tienen razones para valorar.»⁽¹²⁾ La propuesta consiste, pues, en ver a los derechos humanos como derechos a ciertas libertades. «Es posible sustentar que los derechos humanos son mejor vistos como derechos a ciertas libertades específicas y que la obligación correlativa de considerar los deberes asociados a ellos deben también centrarse alrededor de lo que otros pueden hacer para salvaguardar y expandir esas libertades. Puesto que las capacidades pueden ser gruesamente vistas como libertades de ciertos tipos particulares, esto parecería establecer una conexión básica entre estas dos categorías de ideas.»⁽¹³⁾

Este enfoque sobre el desarrollo pone, pues, el acento en otro plano que el de la carencia de ingresos y de recursos en general. Una razón conceptual de fondo es que los recursos son medios, mientras las libertades son fines sin dejar de ser también medios. Como recuerda bien Nussbaum: «... en lugar de preguntar acerca de la satisfacción de la gente o de los recursos que la gente está en condiciones de manejar, nosotros preguntamos qué es lo que realmente la gente es capaz de ser o de hacer.»⁽¹⁴⁾ Una razón práctica para esa distinción es que una cierta igualdad en el terreno de los recursos puede ser compatible con una apreciable desigualdad en el campo de las libertades humanas. «La relación entre recursos y pobreza es tanto variable cuanto dependiente de las características de las respectivas personas y del ambiente natural y social en el cual viven.»⁽¹⁵⁾ Además, en el análisis de las cifras de escala nacional, mostraremos en la parte final de este artículo que dados ingresos similares se pueden lograr resultados muy diversos en el campo de las posibilidades de evitar el analfabetismo y otras privaciones humanas básicas. La importancia de lo que acabamos de señalar es que, al acentuar las libertades reales, la manera de entender los derechos humanos que se propone desde el enfoque de las capacidades subordina por ejemplo, a los derechos a ciertos recursos, por muy importantes que sean, como muchas veces lo son, desde un punto de vista práctico.

Esta propuesta liberacionista es materia de debate académico e incluso dentro del mundo de los organismos internacionales. Una manera de ver los términos del debate es preguntándose por cuál enfoque es más abarcante y, por tanto, incluye al otro. En cierto sentido, hay de por medio un debate por la hegemonía.⁽¹⁶⁾ Siendo nuestro trabajo concentrado en el problema de la pobreza

(12) SEN, A. (2000). Op. cit., p. 113.

(13) SEN, A. (2005). Op. cit., p. 152.

(14) NUSSBAUM, M. (2000): *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder Edit, p. 40.

(15) SEN, A. (2010): *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus, p. 284-5.

(16) Como recordó Urban Jonsson en su ponencia al congreso del HDCA 2010 en Amman se pueden encontrar expresiones en el sentido de que los derechos humanos «son parte integral de la agenda del desarrollo» (Copenhagen) y también en el de que el «Desarrollo debería ser adecuadamente visto como una parte integral de los derechos humanos» (Viena).

no apuntamos a desbrozar el terreno en el que se da esa discusión. Simplemente, indicaremos que a juicio de Sen no es posible subsumir completamente un enfoque dentro del otro. La manera de afirmar lo anterior es distinguiendo entre el aspecto de oportunidad y de proceso que esta presente en su enfoque de la libertad. Veamos esto más detalladamente.

El análisis de la relación entre desarrollo humano y derechos humanos se puede refinar, propone Sen, cuando se distinguen dos aspectos de la libertad. «En primer lugar, la libertad nos da la oportunidad de lograr nuestros objetivos: las cosas que tenemos razones para valorar. La faceta de la oportunidad de la libertad se refiere, pues, a la capacidad real para conseguir cosas. [...] En segundo lugar, se da también importancia al proceso de elección autónoma —el tener en nuestras manos los mecanismos de control (sin que importe si esto mejora las oportunidades reales de conseguir nuestros objetivos).»⁽¹⁷⁾

«La faceta de proceso, a su vez, incluiría varias características distintas y, en particular, (i) la autonomía decisional de las elecciones a realizar, y (ii) la inmunidad frente a la interferencia de los demás.»⁽¹⁸⁾

Con estas distinciones Sen establece que la relación del enfoque de las capacidades y de los derechos humanos es principalmente de complementariedad. «Para concluir, los dos conceptos —derechos humanos y capacidades— se llevan bien entre sí en tanto no intentemos subsumir enteramente cualquiera de ellos en el otro. Hay muchos derechos humanos para los cuales la perspectiva de las capacidades tiene mucho que ofrecer. Sin embargo, los derechos humanos a libertades de procesos no pueden ser adecuadamente analizados con el enfoque de las capacidades.»⁽¹⁹⁾

De este modo, se abre un diálogo entre posturas no excluyentes en la medida en que al mismo tiempo que se propone el plano de las libertades como el adecuado para establecer los derechos humanos se reconoce que, incluso en él, el enfoque de las capacidades no pretende monopolizar el significado de tales derechos.⁽²⁰⁾ ¿Cómo se refleja esa yuxtaposición parcial en la comprensión de la pobreza?

(17) SEN, A. (1997): *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós, p. 128.

(18) SEN, A. Op. cit., 1997, p. 130.

(19) SEN, A. 2005. Op. cit., p. 163. «Véase también del mismo autor: *Elements of a Theory of Human Rights*. *Philosophy and Public Affairs*; Fall 2004; 32, 4, pp. 315-356.

(20) En ese sentido, nos parece que se está proponiendo que, por ejemplo, derechos a poseer recursos, o a tener ciertas creencias, enriquezcan su significado interpretándolos también como derechos a elegir entre recursos alternativos o entre diversas creencias. Se abre así un campo para una mayor densidad de derechos conocidos.



3 SOBRE LA DEFINICIÓN OPERATIVA DE POBREZA Y EXTREMA POBREZA

Las libertades consisten en la posibilidad de evitar privaciones en muchas esferas de la vida y de hacerlo tanto por grupos de privaciones como de manera separada, privación por privación; de ahí el acento en lo multidimensional del problema.

En el análisis del desarrollo y la pobreza, un deslinde conceptual importante es el que separa el enfoque económico de aquel que es propio de la perspectiva del desarrollo humano. Para Sen, la pobreza puede verse «mejor en términos del fracaso de capacidades que en términos del fracaso para satisfacer las “necesidades básicas” de determinados bienes de consumo.»⁽²¹⁾

Osmani repite esa definición y luego la ilustra de la siguiente manera expresando el significado de la pobreza con el enfoque y la terminología de las capacidades: «por ejemplo, la capacidad de estar libre de hambre y desnutrición, de evitar la muerte prematura y morbilidad, tener la posibilidad de leer y escribir a un nivel muy básico de modo de adquirir una habilidad mínima de interpretar y relacionarse con el mundo en el cual uno vive, poder protegerse de los elementos naturales, poder aparecer en público sin pasar vergüenza, poder tomar parte en las actividades de la comunidad con dignidad y confianza, y así otros.»⁽²²⁾

En la práctica de la investigación empírica esas capacidades son difíciles de medir. No es fácil saber con cierta exhaustividad las opciones de vida, esto es, capacidades, que tenían las personas por medio de la observación de aquellas que de hecho escogieron ejercer y que son, por ello, más visibles y evidentes. Las actividades que no se escogieron no se hacen fácilmente visibles y registrables. Por ello, para efectos prácticos se asume que, por ejemplo, la libertad de que efectivamente se dispone para alimentarse se convierte en alimentación, de que el poder disponible para extender la duración de la vida se ejerce y se convierte en efectiva longevidad. En general, y simplificando, que las capacidades, esto es las oportunidades disponibles, se convierten en «funcionamientos» o desempeños, esto es, en efectivas maneras de vivir. Así, los componentes no económicos del IDH como la Esperanza de Vida al Nacer, o la Tasa de Alfabetismo son aproximaciones a las capacidades básicas de las personas lo que supone que ellas aprovechan

(21) SEN, A. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza, 1995, p. 126.

(22) OSMANI, Siddiqur R., 2009, op. cit., p. 51. Se trata, pues, del plano de las posibilidades de ser y hacer abiertas a las personas, de su poder y del empoderamiento, más que, por ejemplo, del disfrute de un mínimo de salud, o de un mínimo de capacidad de lectura. Estos mínimos son el resultado de haber podido acceder a una vida saludable y de haber decidido disfrutarla y cuidarla.

en gran medida el poder que tienen de vivir más largo o comunicarse por escrito.

Esta manera multidimensional de entender la pobreza es materia de debate, especialmente con la perspectiva económica basada en el ingreso o en recursos en general.⁽²³⁾ En ese debate, la definición de pobreza pasa de un acento casi exclusivo en el ingreso a otro en el que se mantiene ese componente,⁽²⁴⁾ pero se le suman otros elementos que algunos conciben como propios del desarrollo humano entendido sea como satisfacción de necesidades básicas o como expresión de funcionamientos o desempeños humanos. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) por el PNUD parece seguir básicamente esa pauta aunque, en realidad, el componente «ingreso» en dicho índice no es estrictamente el económico, pues ha sido transformado multiplicándolo por un coeficiente que refleja el decreciente efecto de los aumentos en ingreso sobre la calidad de vida, entendida como apertura de oportunidades de elegir el tipo de vida que se valora y se tiene razones para valorar.

El Banco Mundial ha fluctuado en su adhesión a esta definición multidimensional de pobreza, esto es, como combinación de ingreso y otros componentes «humanos», pero sus cifras principales para el seguimiento de la evolución de la extrema pobreza en el mundo siguen siendo basadas en el famoso «dólar per cápita diario».

En una ruptura mayor con un enfoque de la pobreza basado en recursos económicos, el PNUD al diseñar índices para la evaluación de la *extrema* pobreza ha eliminado totalmente el ingreso como componente. En el IPH, el Índice de Pobreza Humana, ya no incluye el ingreso. De ese modo, se aleja más claramente de toda tentación de convertir al ingreso en un elemento constitutivo de la pobreza del mismo status que las capacidades⁽²⁵⁾. Esto no impide, por supuesto, el reconocimiento de la enorme importancia del ingreso como factor causal de la pobreza entendida más ampliamente como un conjunto de privaciones.⁽²⁶⁾

Por otro lado, es bueno recordar que la noción de los derechos humanos es más antigua que la de desarrollo humano. La inquietud por el tema de la

(23) Véase la contraposición al respecto entre ALKIRE, Sabina y RAVAILLON, Martin. <http://hdr.undp.org/es/centrodeprensa/hablemos-dh>

(24) «Historically, poverty has been related to income, which remains at the core of the concept today.» TOWNSEND, P. (2006): *Compendium of best practices in poverty measurement; expert group on poverty statistics*. IPEA, Rio de Janeiro) Referencia que agradezco a Leonardo Castilho.

(25) El propio Sen polariza las alternativas al escribir que: «Existen buenas razones para concebir la pobreza como la privación de capacidades básicas en vez de meramente como un ingreso bajo.» Traducción nuestra de SEN, A., *Development as Freedom*. New York: Anchor, p. 20.

(26) Hemos tratado ese proceso que va del ingreso en el Banco Mundial al IPH en el PNUD en: «La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación». *Economía*, revista del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. XXVIII, Nos. 55-56, junio. Lima, 2001, pp. 91-126.



pobreza es también bastante antigua puesto que el derecho a satisfacer las necesidades básicas está en documentos fundacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente en el artículo 25.

Aún así, la necesidad de un esfuerzo conceptual para establecer las conexiones entre desarrollo humano y derechos humanos y, más específicamente, entre derechos humanos y pobreza se deriva en parte de que según sostienen Dréze y Sen «no hay ley contra la muerte de hambre»⁽²⁷⁾.

La aproximación de Rawls al problema en la *Teoría de la justicia* es: «A veces se cuenta entre las restricciones que definen a la libertad, la falta de habilidad para aprovechar los derechos y oportunidades que uno tiene como resultado de la pobreza y de falta de medios en general. Yo no diré tal cosa sin embargo, sino que pensaré en esas cosas como afectando el valor de la libertad, el valor para los individuos de los derechos que define el primer principio».⁽²⁸⁾

En la presentación del libro publicado por UNESCO sobre pobreza y derechos, Pogge concede que «el interrogante de fondo» es «si existe un derecho humano a la libertad respecto la pobreza extrema.»⁽²⁹⁾ De ese modo, así como el enfoque de las capacidades redefine el significado de la pobreza de modo de mostrar que desde tal enfoque se puede tratar rigurosamente sobre el problema, el de los derechos humanos está obligado a hacerlo si quiere incorporarla entre las violaciones a tales derechos.

En el mundo intelectual cercano a los organismos de derechos humanos entendemos que hay un proceso de búsqueda en lo que respecta al significado de la pobreza.⁽³⁰⁾ A pesar de que en la comunidad académica parece no haber una definición consensual sobre el término pobreza hay una gran conciencia de la necesidad de definirla. Pogge insiste en que «una definición de pobreza exacta y aplicable es importante.»⁽³¹⁾ Él mismo declara en una entrevista que a pesar de que lo que interesa desde el punto de vista moral es una definición amplia, «yo me aferro a una definición estrecha de la pobreza como pobreza de ingreso.»⁽³²⁾

Entre los expertos en derechos humanos están de todos modos muy presentes las propuestas que combinan con el mismo status ingresos y otras variables

(27) DRÉZE, J. y SEN, A. (1989): *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press, p. 20.

(28) RAWLS, J. (1973): *A theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press, p. 204.

(29) POGGE, T. (2009a): «Introduction». En: POGGE, T. (Ed) (2009): *Freedom from Poverty as a Human Right. Who Owes What to the Very Poor?* Vol. 1. Paris: UNESCO. 4.

(30) Véase al respecto: CASTILHO, L. (2007), op.cit.

(31) POGGE, T. Introduction. En POGGE, T. (Ed.) (2009): *Freedom from poverty as a human right*. Vol. 1. Oxford: UNESCO and OUP, p. 2.

(32) POGGE, T. Interview with philosopher Thomas Pogge on the fight against poverty. SHS Newsletter 03. <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/resources/periodicals/>

más propias de enfoques como necesidades básicas. Por ejemplo, Sengupta, «Experto Independiente sobre Derechos Humanos y Pobreza Extrema» de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el nexo entre derechos humanos y extrema pobreza, recoge apreciativamente el enfoque de las capacidades, pero prefiere definir la pobreza como «la combinación de pobreza de ingreso, pobreza de desarrollo humano y exclusión social.»⁽³³⁾ En general, distingue la «pobreza de ingreso» de la «pobreza de capacidades»⁽³⁴⁾ para darle a cada una un status similar y no a la primera como un mero factor causal de, y de menor jerarquía valorativa que, la segunda.⁽³⁵⁾ Algo similar sucede con Sepúlveda, la sucesora de Sengupta en el cargo de «Experto Independiente». «Aunque la definición reconoce que la falta de ingreso es una característica clave de la extrema pobreza, también reconoce que desde la perspectiva de los derechos humanos la pobreza no se limita a la privación económica, sino que también implica significativa intervención social, cultural y política.»⁽³⁶⁾

Una ventaja de esa inclusión del ingreso es que se hace más directo colocar más explícitamente a la organización de la economía, al sistema económico mundial, en la mira de los defensores de los derechos humanos que en la de los que proponen el enfoque de las capacidades. Quizá por esa razón, desde el enfoque de los derechos es poderosa la insistencia en mantener el ingreso como un componente de la pobreza y a menudo con un status equivalente al de otros, como los típicos del desarrollo humano (educación, salud, nutrición, etc.).

En resumen, mientras que en el enfoque de las capacidades hay una clara redefinición del significado de pobreza, en el de los derechos humanos predominaría hasta ahora la combinación de indicadores como el ingreso con otros provenientes del enfoque de las necesidades básicas o atribuido con diversa precisión al de las capacidades. Nuestro objetivo en la tercera parte es mostrar empíricamente algunas de las ventajas de definir la pobreza de una manera independiente del ingreso. Mostraremos que la mirada de la realidad es distinta, que la evolución de la pobreza no económica puede diferenciarse de la económica y que hay márgenes de acción contra la extrema pobreza sin esperar a lograr niveles apreciables de progreso económico.

(33) UNGA (2008): Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty. UN Doc. A/HRC/7/15, para. 6.

(34) Véase por ejemplo en: Poverty Eradication and Human Rights, publicado en POGGE, T. (Ed) (2009): *Freedom from Poverty as a Human Right*, Vol. 1, Nueva York: UNESCO y Oxford University Press, p. 339.

(35) En realidad, como sugerimos arriba, su enfoque combina ingreso y necesidades básicas. Por ejemplo, «Eliminar la pobreza implicaría entonces la adopción de políticas para elevar el nivel del ingreso de los pobres por encima de la línea de pobreza y para posibilitar la realización de los derechos a la satisfacción de las necesidades básicas tales como alimentación, salud, vivienda y educación al nivel que son considerados necesarios.» SENGUPTA A. (eds.) (2009): *Freedom from Poverty as a Human Right*. Vol. 3. París: UNESCO Publishing, p. 339.

(36) UN Doc. A/63/274 (n. 9) para 10.



4 AUTONOMÍA DE LAS DIMENSIONES NO ECONÓMICAS DE LA POBREZA

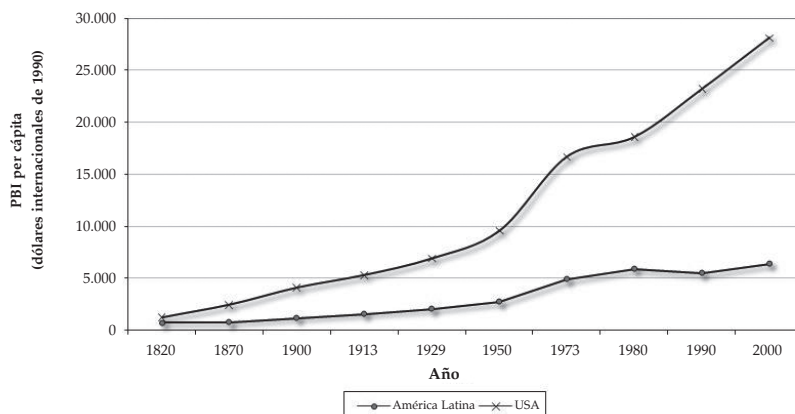
Hemos sugerido que el enfoque de derechos humanos no tiene un pronunciamiento definitivo respecto del status del ingreso en la definición de pobreza y que parece predominar una propuesta en la que el ingreso se sitúa en el mismo nivel que otros indicadores que algunos denominan «sociales». Eso sí, un consenso en la actualidad es que cualquier definición debe ser multidimensional. Las diferencias más saltantes giran en torno a si el ingreso es un componente ineludible de la definición o si debe ser considerado fuera de esa definición aún sabiendo que tiene una gran importancia entre los factores que causan las privaciones que se denominan pobreza en el enfoque de capacidades.⁽³⁷⁾

Recientes estudios muestran que la relación entre el desarrollo humano y el ingreso es obviamente mayor cuando éste se incluye en la definición de aquel como en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) difundido por el PNUD. Pero cuando se evalúan por separado los otros componentes del IDH u otros que no entran en él, las relaciones son diversas y los indicadores no económicos muestran bastante autonomía estadística en relación a los económicos.

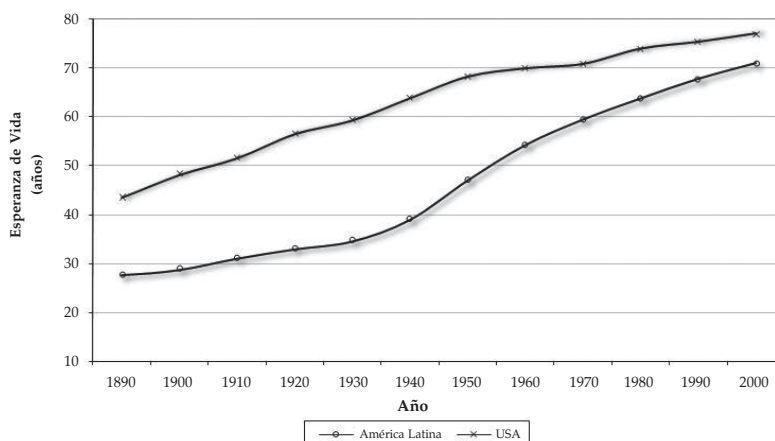
En esta última parte del artículo vamos a mostrar que la definición de la pobreza tiene una gran importancia en el momento de cuantificar tanto su nivel como su evolución. Nuestra intención es mostrar con unos pocos ejemplos que, si bien la economía sigue siendo un *medio* muy importante para el desarrollo humano, existen posibilidades de progreso y, en ese sentido, de libertad que no dependen significativamente de una mayor disponibilidad de recursos económicos y que incluso en épocas de crisis son posibles avances sustantivos en dicho desarrollo.

En el Gráfico 1 mostramos la evolución del Producto Bruto Interno de América Latina (AL) y de EE.UU. de Norteamérica (EE.UU.) a lo largo del siglo XX. Se observa una persistente ampliación de la brecha absoluta. Si el desarrollo económico consiste en acercarse a los niveles del PIB de los países ricos, los países de América Latina habrían sufrido un proceso de subdesarrollo.

(37) Hemos tratado este tema en IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, J. M. (2001): «La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación». *Economía*, revista del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. XXIV, junio, n.º. 47.

Gráfico 1. PBI per cápita América Latina y Estados Unidos

En el Gráfico 2 presentamos las cifras que comparan la evolución de la Esperanza de Vida al Nacer de AL y de EE.UU. y se hace evidente que la brecha entre ambas disminuye. Habría, pues, un franco proceso de desarrollo. Algo similar sucede con las cifras de la Tasa de Analfabetismo en el Gráfico 3. De ese modo, se pone en evidencia de que la evolución de las distancias entre países ricos y pobres económicamente depende de los indicadores seleccionados.

Gráfico 2. Esperanza de vida América Latina y Estados Unidos (Promedio Simple)

Desde el enfoque de desarrollo humano no se trata simplemente de escoger un indicador favorito, sino de establecer que, como indicamos arriba, hay



también de por medio un asunto de jerarquía. Los indicadores sobre la vida humana son más importantes que los relativos a los recursos, incluido el ingreso familiar, porque unos son fines y otros medios.

Otra manera de mostrar esa autonomía parcial, pero útil en el momento de establecer prioridades de política, es presentando el efecto diferenciado de las crisis sobre los indicadores económicos y no económicos. En los Gráficos 4, 5, 6 y 7 mostramos la evolución de la producción y de los índices de educación y salud de cuatro países de América Latina y el Caribe durante la «década perdida», tras la crisis de la deuda externa de comienzos de los años 80.

Gráfico 4. Índice de Ingreso, Salud y Educación (México)

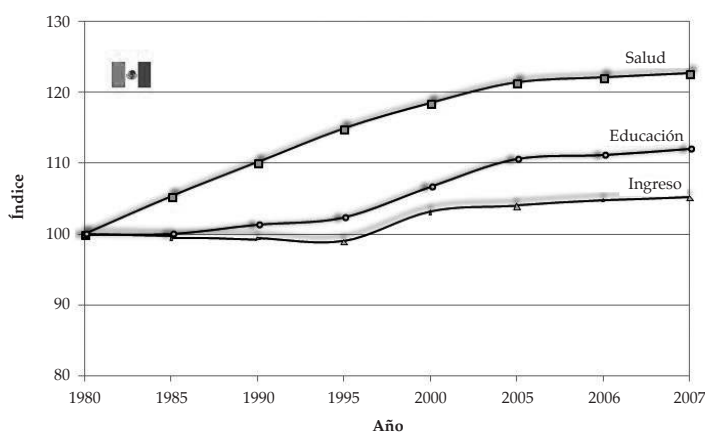


Gráfico 5. Índice de Ingreso, Salud y Educación (Nicaragua)

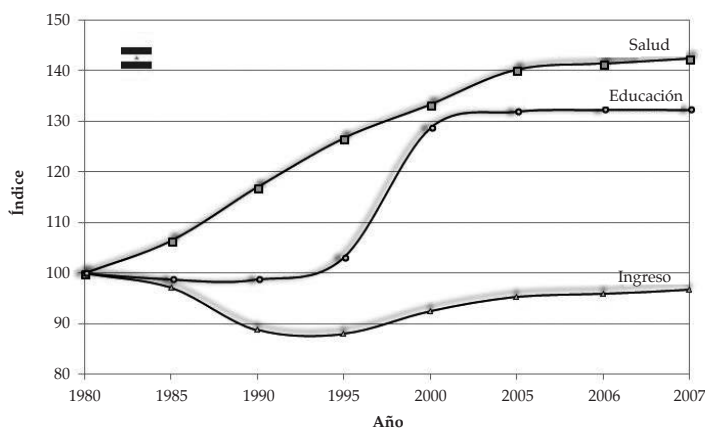
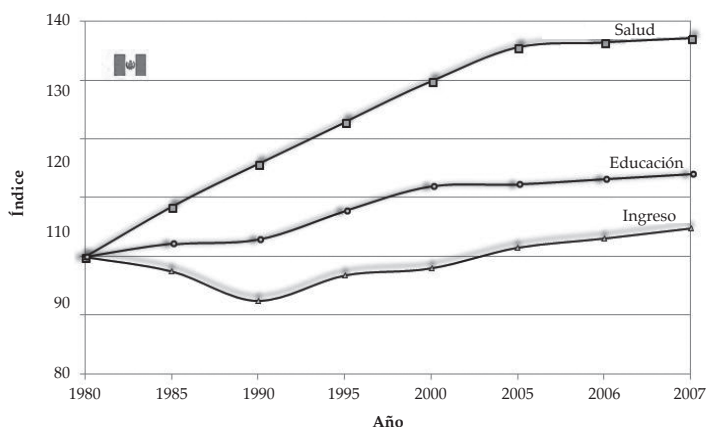
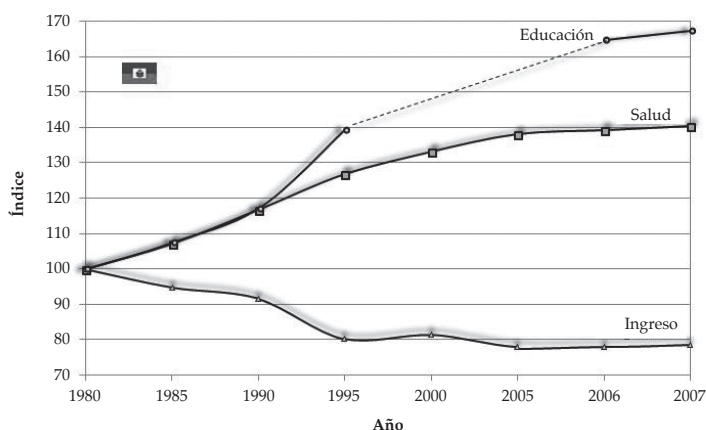


Gráfico 6. Índice de Ingreso, Salud y Educación (Perú)**Gráfico 7. Índice de Ingreso, Salud y Educación (Haití)**

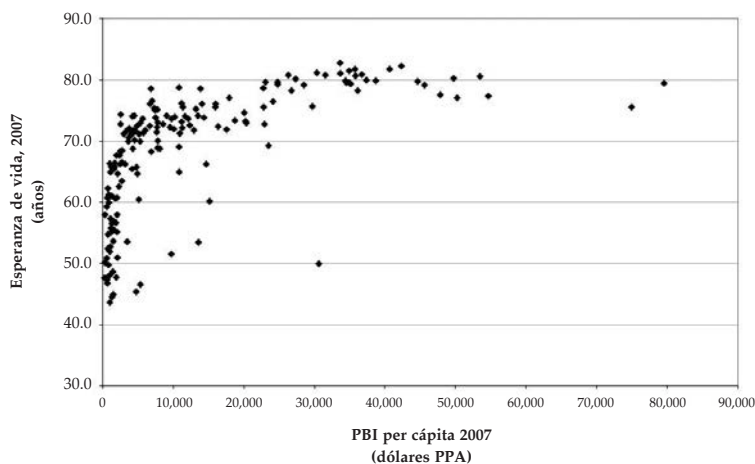
Nuestra intención es poner en evidencia la felizmente desigual evolución de las variables económicas y no económicas durante el peor momento de la crisis de la deuda. Como puede observarse, incluso en países con economías tan afectadas negativamente por la crisis económica, la situación de la educación y la salud tuvieron una evolución diferente.

Finalmente, en la tercera serie de Gráficos: 8, 9 y 10, complementamos lo ya señalado mostrando los puntos que corresponden a cada país del mundo en las coordenadas indicadas y poniendo en evidencia que países de muy similar



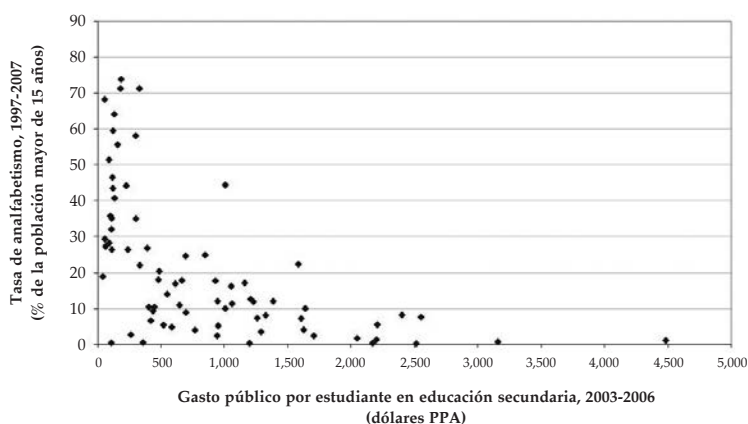
producto per cápita o gasto público han logrado situaciones muy diferentes en cuanto a desarrollo humano básico.

Gráfico 8. PBI per cápita vs Esperanza de vida, 2007

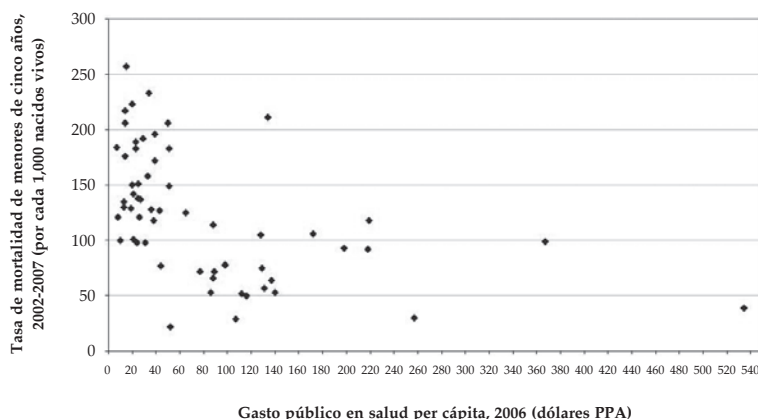


Esta diferenciación de resultados se comprueba con muchos otros indicadores de educación básica, salud, etc., pues se repite la forma de «L» que se muestra en los gráficos utilizados. El gasto público también muestra una relación similar con indicadores de desarrollo humano.

Gráfico 9. Gasto público en educación vs Tasa de analfabetismo, 2003-2006



Así, países muy pobres con muy similar gasto público por estudiante logran niveles de analfabetismo muy distintos.

Gráfico 10. Gasto público en salud vs Tasa de mortalidad, 2006

En el caso de gasto público ocurre algo parecido, pues niveles similares, igualmente bajos de tal gasto, resultan en tasas de mortalidad muy diferentes, lo que revela la importancia de otros factores. Todo lo anterior tiene, como ya indicamos arriba, por finalidad mostrar que la diferenciación entre la pobreza medida en términos de ingreso y la que se expresa en privaciones del tipo señalado es significativa tanto estadísticamente como para los efectos de políticas públicas.

La manera de definir la pobreza, especialmente si es extrema, influye en las alternativas que se abren para enfrentarla. No es el tema de este artículo hacerlo, pero podemos adelantar que, por ejemplo, el hecho de que la educación y la atención de la enfermedad tengan una larga tradición siendo abastecidas por el Estado no es indiferente en el momento de especificar responsabilidades inmediatas y las maneras de enfrentarlo. En otros términos, parece más posible responder al reclamo de los pobres extremos poniendo a su alcance geográfico los servicios públicos correspondientes que promover políticas que eleven su ingreso familiar por medio de cambios en la economía local. En el caso de que no accedan por el costo de oportunidad que ello pueda suponer se puede recurrir a incentivos económicos, pero ello implica reconocer abiertamente que el fin es el desarrollo humano y que el ingreso provisto por el Estado en los programas de transferencias condicionadas de dinero es un medio.⁽³⁸⁾

(38) Las propuestas de alguna forma de «ingreso mínimo garantizado» son una alternativa a lo que estamos señalando.



5 A MANERA DE RESUMEN

En este trabajo introductorio a la relación entre el enfoque de capacidades, y el de los derechos humanos y el de ambos con la pobreza hemos mostrado, en primer lugar, la propuesta de definir los derechos humanos como derechos a ciertas libertades y a ciertos aspectos de esas libertades. Los aportes específicos de cada uno de los enfoques llevarían a no subsumir ninguno de ellos en el otro. En segundo lugar, hemos presentado una manera de entender la pobreza que permite separar los aspectos económicos de los no económicos, sea convirtiendo a los primeros en medios para el desarrollo humano o en componentes de definiciones multidimensionales. En tercer lugar, hemos mostrado, por medio de gráficos, algunas ventajas de esa separación tanto para analizar la realidad como para imaginar políticas contra las privaciones extremas alternativas al aumento del poder adquisitivo de las familias pobres. Por ejemplo, una mirada multidimensional lleva naturalmente a visiones bastante distintas de la evolución de la pobreza y de las brechas entre países ricos y pobres. Además, hay maneras enfrentar la extrema pobreza ampliamente definida que no dependen tanto del ingreso, lo que significa un margen de libertad importante para tal enfrentamiento.

Finalmente, que la multidimensionalidad es así una manera de no sólo relativizar el papel productivo de la economía, sino de ubicarla en otro estatus respecto de fines más importantes en cuanto son características de los seres humanos.

En este trabajo no pretendemos sostener que el nivel y el tipo de crecimiento de la economía no es importante para reducir la pobreza, sería absurdo afirmarlo. Pero sí, que cuando la situación económica mejora, no todo mejora, y que cuando empeora, no todo tiene que empeorar. Nos parece que resulta fundamental exigir a la economía más eficiencia para reducir la pobreza económica y no económica, pero también aprender a prescindir de ella en toda la medida de las posibilidades. La mayor crítica a la economía no es que hace mal las cosas, sino que puede no ser necesaria para lograr algunas de las cosas más importantes en la vida. Esto último nos parece una condición para aumentar el poder de negociación de los pobres con los grandes poderes económicos.



Para poner coto a la desigualdad: nivelación por abajo y por arriba

Jordi Guiu Payà

Universitat Pompeu Fabra

jordi.guiu@upf.edu

Fecha de recepción: 30/11/2013

Fecha de aceptación: 21/12/2013

Sumario

1. Introducción.
2. La legitimación de las desigualdades.
3. Un cambio en la percepción de la desigualdad: ¿de nuevo las clases sociales?
4. Políticas frente a la desigualdad.
5. Renta Básica.
6. Salario máximo.
7. Conclusión.
8. Bibliografía.

RESUMEN

Partiendo de las extremas desigualdades económicas que están rompiendo nuestro mundo se contrastaran las clásicas políticas redistributivas con aquellas (nuevas) tentativas de poner límites a la desigualdad. Por abajo: mediante el aumento del salario mínimo de los trabajadores y, especialmente, estableciendo una renta básica para todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral. Y por arriba: poniendo límites a la acumulación de riqueza; lucha contra el fraude fiscal, contra los paraísos fiscales y las propuestas más novedosas como la de establecer un salario máximo.

Palabras clave:

Desigualdad, estado de bienestar, justicia, renta básica, salario máximo.

**ABSTRACT**

On the basis of the extreme economic inequalities that are breaking a part our world, this article will contrast traditional redistributive policies with those (new) attempts to set limits on in equality. At the bottom: by increasing the minimum wage of workers, and especially by establishing a basic income for all citizens, regardless of their employment situation. And at the top: putting limits on the accumulation of wealth; fight against fiscal fraud, tax havens and new proposals to establish a maximum earning.

Key words:

Inequality, Welfare State, justice, basic income, maximum wage.

1 INTRODUCCIÓN

La desigualdad social se ha convertido en una auténtica plaga de nuestro tiempo, a la vez que constituye un poderoso disolvente de las relaciones sociales⁽¹⁾. Si durante años las desigualdades extremas parecían ser un fenómeno propio de las sociedades del llamado Tercer Mundo, a menudo sometidas a regímenes tiránicos y corruptos, desde el inicio de la crisis económica del año 2008 han pasado a ser también un problema central de las sociedades desarrolladas dotadas de sistemas de gobierno considerados democráticos. Ello no significa que el crecimiento de las desigualdades sea tan sólo un efecto de la crisis: es a la vez, su causa⁽²⁾.

Sabemos desde hace tiempo que la mala salud y la delincuencia están correlacionadas con la desigualdad. Pero estudios recientes nos muestran que estos problemas se pueden concretar en un aumento de las enfermedades mentales, las adicciones al alcohol y las drogas, la obesidad, las madres adolescentes y finalmente en una disminución de la esperanza de vida y un aumento de la mortalidad. Por lo demás, la desigualdad reduce la confianza social, incrementa los delitos, los homicidios y la población reclusa. A su vez, la desigualdad afecta al rendimiento escolar, al acceso a los estudios superiores y reduce las posibilidades de movilidad social⁽³⁾.

La desigualdad económica es consubstancial al capitalismo, no en vano tal sistema se basa no sólo en la división entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores, sino también en el establecimiento del beneficio económico y las diferencias salariales como principal incentivo laboral, productivo y, finalmente, vital. Sin embargo, no siempre el capitalismo ha sido igualmente desigual. Una simple observación de los datos sobre desigualdad a lo largo de los últimos cien años nos muestra notables e inquietantes diferencias. Tomando como indicador para medir la desigualdad el porcentaje de la renta total que acumula el 10% de la población más rica, Picketty y Sáez (2003)⁽⁴⁾ construyeron un gráfico para mostrar la evolución de la riqueza en

(1) Costas, A. (2013): «La desigualdad: enfermedad de nuestro tiempo», *La maleta de Portbou*, nº1, Septiembre-Octubre, nº 1: 30-37.

(2) Navarro, V. (2013): «Capital-Trabajo: el origen de la crisis actual», *Le Monde Diplomatique*, julio de 2013.

(3) Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009): *Desigualdad*, Madrid: Turner Publicaciones.

(4) Picketty, t. y Saez, E. (2003): «Income Inequality In The United States, 1913-1998», *Quarterly Journal of Economics*, febrero, V.118: pp. 1-39. Antón Costas (2013) ha actualizado los datos de este gráfico a 2011.



EE.UU. a lo largo de este período. Se observa, en una dinámica parecida a la seguida por los países europeos, que, entre 1917 y la II Guerra Mundial, la desigualdad alcanzó sus máximos niveles, alcanzando el pico alrededor del año 29, justo antes de la Gran Recesión. Después de la II Guerra Mundial se produjo una etapa de igualación que duró hasta inicios de los años 80, en los que la desigualdad volvió a dispararse hasta alcanzar en 2007 un pico similar al de finales de los años 20.

El premio Nobel de Economía Paul Krugman ha acuñado el término Gran Divergencia para referirse al período que se inicia en los años 70 en EE.UU. y posteriormente en Europa, a partir del cual las desigualdades de ingreso y, por tanto, la desigualdad social comenzó a crecer sin que hasta el momento se haya detenido. Con dicha expresión contraponía el actual incremento de la desigualdad a lo sucedido en la década de los años 30 y 40, la Gran Convergencia, que como consecuencia del *New Deal*, impulsado por Franklin D. Roosevelt para luchar contra los efectos de la Gran Depresión, redujo considerablemente las desigualdades. Dicha tendencia se trasladó a Europa, especialmente en los años posteriores al final de la II Guerra Mundial, con la puesta en marcha de políticas que llevaron al desarrollo de los distintos modelos de Estado de Bienestar⁽⁵⁾.

El capitalismo, pues, es generador de desigualdades. Sin embargo, éstas han podido ser contenidas por políticas decididas a hacer frente al poder de los ricos. Es lo que sucedió en buena parte del mundo occidental desde comienzos de los años cuarenta hasta finales de los 70. ¿Y por qué sucedió tal cosa? Nunca hay una única causa para explicar un fenómeno histórico social de estas dimensiones. Tal vez el miedo a un nuevo período de inestabilidad social, el recuerdo de la guerra, el empuje popular de quienes lucharon contra nazi-fascismo, todo ello junto, llevó a unos hombres —Keynes, Roosevelt, Atlee, De Gaulle y otros tantos— a creer que la mejor manera de combatir el desempleo, la desigualdad y la inflación era que el estado interviniera en la economía para regular a los mercados. Con este «Espíritu del 45», retomando el título de la película de Ken Loach, se inició una era de crecimiento económico y relativa igualación social, los Treinta Años de Oro del capitalismo⁽⁶⁾. En el trasfondo hay que recordar la existencia del bloque soviético, cuyo modelo de socialismo se mantuvo durante años como «sistema alternativo» al capitalismo a los ojos de amplios sectores de las clases trabajadoras occidentales y de muchos intelectuales de izquierda.

Todo cambió hacia finales de los años 70, en medio de una crisis económica y el impacto del alza de precios de la energía. Ya antes de Reagan, el presidente

(5) Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

(6) Judt, T. (2010): *Algo va mal*, Madrid: Taurus.



de EE.UU. Jimmy Carter puso fin a una larga época de política reformista favorable a las clases populares y trabajadoras⁽⁷⁾. Pero fueron Margaret Thatcher y Ronald Reagan quienes iniciaron una decidida revolución conservadora de alcance global que ya nunca se fue y que rompió con el paradigma keynesiano, los impuestos progresivos y sus políticas redistributivas, y dieron pie al acoso al Estado de Bienestar que todavía sigue. En la Europa occidental, a diferencia de lo que ocurría en EE.UU. y Gran Bretaña, se mantuvieron gobiernos de izquierda, pero también ellos, a lo largo de los años 80, se fueron adscribiendo a los postulados neoliberales, aunque fuera bajo la cobertura, ya más tarde en los años 90, de una supuesta «tercera vía al socialismo» inspirada por teóricos como Anthony Giddens. En cualquier caso, desde la década de los 80 no sólo se dispararon las diferencias económicas entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo, sino que también comenzaron a aumentar en el interior de los países desarrollados. Como consecuencia de ello hemos asistido a una extraordinaria concentración de rentas en los sectores más pudientes de la sociedad. Concretamente, en este 1% que el movimiento *Occupy Wall Street*, surgido en 2011, oponía al 99% de la población.

Este crecimiento de las desigualdades fue considerable, desde mediados de los 70, hasta justo antes de la crisis. En EE.UU., el 1% más rico, pasó de ganar en 1986 un promedio de 279.000 dólares al año a ganar en 2006, descontando la inflación, 1,3 millones de dólares. Sin embargo, para el 90% de la población el crecimiento fue mínimo.⁽⁸⁾ Pero en este mismo período el rico 1% pasó de pagar el 33,13% de sus ingresos en impuestos a un 22,79%. Es decir: ganar mucho más, contribuir menos. Tal parece ser la consigna con que los causantes de la crisis económica y a la vez sus máximos beneficiarios, pretenden dirigir el siglo XXI.

En el transcurso de la crisis, España ha sido uno de los países en los que más ha aumentado la desigualdad. Según datos de Eurostat de 2012⁽⁹⁾ y calculando la diferencia entre el 20% que más ingresa y el 20% que menos ingresa, antes de la crisis los ricos ingresaban 5,3 veces más que los pobres, mientras que en 2011 esta proporción a crecido hasta un 7,5%, siendo la media de la Unión Europea de 5,7. En el mismo informe se indica que en 2010 España se encontraba entre los seis países de la UE donde hay un porcentaje mayor de la población en riesgo de pobreza, un 20,7%. Más recientemente, el diario *El País* (18-12-2013), recogiendo datos de FEDEA, precisamente una fundación

(7) Fontana, J. (2011): *Por el bien del imperio*, Barcelona: Pasado y Presente, 2011. Págs. 575-585.

(8) Cavanagh, J., et. alt. (2009) *Reversing the Great Tax Shift: Seven Steps to Finance Our Economic Recovery Fairly*, Washington: Institute for policy studies.

(9) EUROSTAT (2012) Estadísticas sobre distribución de renta. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/es



de estudios económicos patrocinada por los mayores bancos, cajas de ahorro y empresas españolas, reconoce que el recorte salarial está afectando a los sectores peor pagados, con pérdidas de poder adquisitivo de hasta el 17%, mientras que los mejor pagados han sufrido recortes mínimos. Políticas gubernamentales, tales como el desmantelamiento de lo público, la reforma laboral, la tolerancia hacia el fraude fiscal y las operaciones en paraísos fiscales, no han hecho sino contribuir a esta disparidad en el reparto de la riqueza.

El estudio de las desigualdades en las ciencias sociales se remonta, cuanto menos, a los orígenes de la Ilustración. Ya en 1754 la academia de Dijón convocó un concurso de ensayos sobre la siguiente cuestión: ¿cuál es el origen de la desigualdad entre los hombres y si está autorizada por la ley natural? A ello Jean-Jacques Rousseau contestó explicando que su origen se halla en la existencia de la propiedad privada. Doscientos sesenta años después, la cuestión sigue preocupando a sociólogos economistas y politólogos. Y lo que es más importante, a partir de la crisis iniciada en 2008, ha generado un sentimiento de injusticia e indignación en amplios sectores de la ciudadanía. A pesar de las dificultades técnicas existentes para su medición y para un acuerdo sobre su extensión, parece confirmarse, como hemos visto, que desde finales de los años setenta ha habido una inflexión en la tendencia a su reducción o limitación habida en las décadas anteriores. La literatura reciente sobre las desigualdades, no sólo científica, sino también filosófica, no ha cuestionado genéricamente a la propiedad privada como su causa directa ni su eliminación como posible solución al problema. La cuestión se ha presentado más bien como un problema de mala distribución de los recursos. «Una desigualdad social se ha visto como el resultado de una distribución desigual, en el sentido matemático de la expresión, entre los miembros de una sociedad de los recursos de esta última, distribución desigual debida a las estructuras mismas de esta sociedad y que hace nacer un sentimiento, legítimo o no, de injusticia en el seno de sus miembros»⁽¹⁰⁾. Hay, pues, un componente «medible» de la desigualdad, especialmente en el reparto de recursos materiales, pero hay otro subjetivo: su percepción ligada a un sentimiento de injusticia. Este último es determinante para que la desigualdad logre introducirse en la agenda política.

2 LA LEGITIMACIÓN DE LAS DESIGUALDADES

Las desigualdades sociales están arraigadas en la estructura social, pero las que políticamente cuentan no son aquellas desigualdades objetivas, medidas

(10) Bihr, A. y Pfefferkorn, R. (2008): *Le système des inégalités*. Paris: La Découverte, p. 8.



matemáticamente, mediante el coeficiente de *Gini*, por ejemplo, sino aquellas que son percibidas como injustas, de entrada por quienes las sufren directamente y eventualmente por una mayoría social. En este sentido, gran parte de los conflictos sociales tienen su origen en un sentimiento de injusticia respecto al reparto desigual de algún tipo de recurso, sea material, social, político o simbólico. Pero no siempre la conflictividad social es un buen indicador de la extensión del sentimiento de injusticia en las sociedades. Sea por la pura y simple represión, o porque no basta la indignación frente a determinado estado de cosas para que se produzca una acción colectiva, el caso es que a veces un sentimiento agudo de injusticia puede coexistir con un orden social desigual. Lo más frecuente, sin embargo, es que en los sistemas sociales desiguales operen distintos dispositivos de transmisión y difusión de ideas tendentes a presentar la desigualdad como algo natural, inevitable y, en algún caso, necesario. Así, en el capitalismo reciente, las desigualdades salariales y de renta se han presentado como un mecanismo necesario para el estímulo del crecimiento económico, del que de una u otra manera se supone que, aunque en distinto grado, el conjunto social se va a beneficiar. La igualdad social se presentaría en este caso como contraria al interés social e individual o, dicho en términos económicos, como fuente de ineficiencia. Otra forma de legitimación de las desigualdades sería la llamada «meritocracia», según la cual, en las modernas sociedades abiertas y con niveles educativos extendidos a toda la población, tendería a existir una igualdad de oportunidades de partida entre los individuos que luego permitiría presentar las distintas posiciones sociales alcanzadas como producto del «mérito».

El modelo de legitimación meritocrático es discutible desde su fundamento. ¿Puede existir una real igualdad de oportunidades si los individuos ya nacen en contextos familiares, sociales y económicos distintos que, entre otras cosas, condicionaran sus trayectorias educativas? Pero aún en el caso que la igualdad existiera en un hipotético punto de partida, esta ideología de la desigualdad —que de esto trata el planteamiento meritocrático—, la sociedad resultante no tendría por qué dejar de ser una partida de todos contra todos, en la que unos ganarían y otros perderían, aunque fuera «mereciéndolo»⁽¹¹⁾. En realidad, más allá de las causas *sociales* de la desigualdad, existen las que podríamos llamar causas *naturales*: distintas capacidades intelectuales, de coordinación psíquico-física, como se da en los grandes deportistas, incluso propensiones a ciertos hábitos que pueden resultar beneficiosos o inconvenientes en la carrera de la

(11) En realidad el término «meritocracia» fue introducido en 1958 por Michael Young, sociólogo, activista social y político en un sentido crítico y satírico, para alertar sobre la desigualdad que se abriría en una sociedad basada en el mérito académico. Young, M. (1994): *The Rise of the meritocracy*. New Brunswick: Transaction Publishers.



vida. Ahora bien, parece de justicia el que una sociedad compense a los individuos poco afortunados en la lotería biológica que nos condiciona ya al nacer, independientemente de la cuna familiar en la que lo hayamos hecho. Es por eso que, siguiendo a Rawls, la justicia no debe verse simplemente como una relación entre individuos, sino como un atributo del sistema de cooperación social. Un sistema concebido como una carrera hacia el éxito en la que sólo ganan los más listos, ágiles o virtuosos, no parece un modelo de sociedad justo.

En realidad el crecimiento económico de la postguerra y la regulación de la economía fruto del cúmulo de circunstancias ya señaladas, atenuaron este efecto concurrencial. De alguna manera se creó una situación en la que casi todos podían salir ganando, al menos respecto a la situación anterior y a la de sus ancestros. A pesar de existir situaciones que afectaban a grupos sociales concretos que eran claramente percibidas como injustas, el sistema en su conjunto no se percibía como una fuente de desigualdad, a pesar de lo expuesto por algunos críticos enraizados en la tradición marxista.

3 UN CAMBIO EN LA PERCEPCIÓN DE LA DESIGUALDAD: ¿DE NUEVO LAS CLASES SOCIALES?

En lo que llevamos de siglo XXI esta percepción parece haber cambiado. La desigualdad social ocupa portadas en los medios de comunicación: el presidente Obama la define como «el mayor desafío de nuestro tiempo», añadiendo que «la mayor parte del crecimiento económico de los últimos años ha ido a unos pocos afortunados»⁽¹²⁾; en uno de sus últimos documentos el Papa Francisco no sólo ha alzado su voz contra los megasalarios y las grandes primas que reciben algunos ejecutivos, sino que ha extendido su crítica al capitalismo como generador de desigualdades y pobreza. Un prohombre del capitalismo, Warren Buffet, advierte que asistimos a una nueva lucha de clases y que la están ganando ellos, los ricos.

La desigualdad social vuelve a verse no como una cuestión que afecta a grupos sociales concretos: pobres, minorías étnicas, grupos marginados..., sino como algo estructural, sistémico, que afecta a grandes grupos de la sociedad y a la relación entre ellos. Esa era la visión que de la desigualdad tenían los padres fundadores del socialismo: la desigualdad como un efecto del modo en que los distintos grupos sociales se relacionan con la dinámica económica y productiva de la sociedad.

(12) *El País*, 4 dic 2013.



Seguramente el conflicto de clase está presente, de una u otra manera, en toda la historia contemporánea, pero lo cierto es que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX pareció haberse atenuado gracias al impulso del «espíritu del 45» y las políticas redistributiva del *Welfare*. Sin embargo, conviene recordar la componente de clase de los conflictos del 68. No sólo fueron las barricadas estudiantiles. En Italia, en Francia y en Alemania los sindicatos mayoritarios acabaron movilizándose, más o menos presionados, por sus propias bases. En España el movimiento obrero, a pesar de la represión, constituía una componente importante de la resistencia antifranquista. A esta ola de conflictos sucedió el primer síntoma de crisis económica del capitalismo con la subida de los precios del petróleo de comienzos del 70. El escenario para la reacción neoliberal estaba servido. Su ofensiva ha sido total en los campos cultural, político y económico a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX y primera del XXI. Su resultado, sin embargo, ha sido ambivalente. Por un lado, en algún momento parecía que la clase obrera industrial había sido claramente derrotada, por la vía combinada de su desarticulación (fragmentación, dualización, flexibilización, precariedad), reducción de sus efectivos en los países centrales (deslocalización, terciarización), diversificación interna (edad, género, etnia) y muy especialmente por su inserción en la esfera del consumo financiado por crédito (no por el aumento de los salarios reales). Los efectos: una caída sostenida de la conflictividad laboral y de las tasas de afiliación sindical.

La tesis de la práctica desaparición de la clase social ha sido suscrita en las últimas épocas por eminentes sociólogos de orientación conservadora, pero también por pensadores procedentes de la izquierda, incluyendo la extrema izquierda. Ya en el año 1959 el sociólogo Robert Nisbet anunciaba el declive y final de las clases sociales. A partir de entonces las clases sociales también desaparecieron del lenguaje político y periodístico. Los nuevos movimientos sociales fueron tomando, en cierta forma, el relevo. Y posteriormente la aparición de varios populismos, mayoritariamente de derechas, pero también procedentes de la izquierda, se añadieron al discurso negacionista. Finalmente, el fenómeno de la llamada «antipolítica», en sus variantes «de derechas» y «de izquierdas», disuelve también las clases en una mayoría, una multitud, una red de redes, enfrentada: bien a las élites políticas, bien a las económicas.

En un análisis de las movilizaciones y acciones de protesta que se realizaron en los últimos años alrededor del mundo, desde la primavera árabe, los indignados del 15-M, *Occupy Wall Street*, a distintas revueltas por hambre, sobresale el número de protestas provocadas por la desigualdad económica, seguidas



por las que reivindicaban una mejor —real— democracia⁽¹³⁾. Unas protestas que no han dejado de crecer en número y participantes desde el año 2006. Lo que estas múltiples movilizaciones tienen en común, independientemente del lugar en que se producen, es la protesta frente al fracaso de un sistema económico que no logra satisfacer las necesidades de gran parte de la población y la demanda de una democracia más directa y transparente alimentada por una desconfianza en la política tradicional y sus actores. Un nuevo activismo se desarrolla entre los grupos más dañados por el desastre económico: pueblos indígenas, campesinos, trabajadores, mujeres... Pero a ellos hay que añadir un porcentaje de jóvenes urbanos con escolarización media superior sin perspectivas de futuro, pero con acceso a las nuevas tecnologías comunicacionales y, en general, gentes de clases medias que ven cómo la crisis rompe con sus sueños de ascenso social, o al menos de estabilidad social. Tal vez estemos asistiendo a un nuevo ciclo de movilización y protesta, comparable a los habidos en relación a otras crisis del sistema capitalista.

Ante estas nuevas movilizaciones caben distintos enfoques interpretativos. ¿Se trata de un conflicto entre multitudes organizadas en red frente a un 1% ultra rico y poderoso? ¿Hay algo en todo ello de la vieja lucha de clases? Si algo hay de lo segundo, no se trata de la lucha entre una burguesía propietaria de los medios de producción y una clase obrera fundamentalmente industrial, sino entre una minoría formada por grandes financieros, especuladores, directivos de grandes multinacionales enfrentada a una gran coalición formada por jóvenes, trabajadores de todas clases, profesionales y pequeños y medianos propietarios, todos ellos marcados por la precariedad, en el sentido que todos ellos tienen escaso poder para incidir en su propio futuro y una notable inseguridad en el presente. Y además, la lucha se establece entre la riqueza extrema por un lado y el empobrecimiento, absoluto y relativo de amplios grupos sociales por otro.

También hay algún dato sobre el cambio de percepción ante las clases en la sociedad española. En el Barómetro del CIS de septiembre de 2011⁽¹⁴⁾ se introdujeron una serie de preguntas sobre desigualdad y su percepción en términos de clase. De los resultados podemos concluir que los ciudadanos españoles perciben grandes desigualdades de derechos y oportunidades entre las clases

(13) En un reciente informe sobre el ciclo de movilizaciones a escala global 2006-2013, se analizan 843 protestas ocurridas en 87 países que cubren más del 90% de la población mundial. Ortiz, I., Burke, S., Berrada, B. y Cortés, H. (2013) *World Protests 2006-2013*, New York: Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung New York. http://policydialogue.org/files/publications/World_Protests_2006-2013-Final.pdf

(14) *Barómetro de septiembre*, Madrid, CIS, 2008. Véase también el informe elaborado sobre el mismo Barómetro por la Fundación Alternativas: «Sociedad percibida frente a sociedad deseada: percepción de la desigualdad social y preferencias sociales en España» Madrid, 2012 (en línea) <http://www.falternativas.org/laboratory/libros-e-informes/zoom-politico/sociedad-percibida-frente-a-sociedad-deseada-percepcion-de-la-desigualdad-social-y-preferencias-sociales-en-espana>

sociales. Concretamente, un 64,3% veía mucha o bastante desigualdad entre las clases altas y las inferiores y un 79,8% veía mucha o bastante desigualdad entre medias y altas. Es interesante remarcar que el grado de desigualdad social es superior al que se percibe entre personas nacidas en diferentes comunidades autónomas, entre adultos y jóvenes o entre hombres y mujeres. Es decir, salvo la otra desigualdad sobre la que se pregunta, la existente entre personas españolas e inmigrantes, que también es percibida como muy grande, las desigualdades de clase son las que se ven como más importantes. En el mismo Barómetro se ve también cómo la crisis ha acentuado la percepción de que el reparto de la riqueza es injusto, que la desigualdad de ingresos existente es negativa, que la mayoría de los españoles querrían una sociedad más equitativa, la existencia de un estado responsable del bienestar de todos los ciudadanos y que la mayoría preferiría una sociedad de clases medias.

4 POLÍTICAS FRENTE A LA DESIGUALDAD

Como se ha visto, la intervención reguladora del estado sobre el mercado según el modelo post *New Deal* y las políticas redistributivas de los distintos Estados de Bienestar, consiguieron durante unas décadas generar empleo, reducir la pobreza y mitigar las desigualdades (al menos en el llamado mundo desarrollado). A día de hoy, tras otras décadas de hegemonía del pensamiento neoliberal y de políticas desreguladoras, privatizadoras de bienes públicos y comunes, asistimos (en este mismo mundo) a un crecimiento del desempleo, un aumento de la pobreza y las desigualdades. Ello obliga no sólo a defender las conquistas que habían supuesto las políticas *bienestaristas*, sino también a pensarlas y replantearlas de nuevo. El estado ha podido (y puede) corregir los «fallos del mercado». Aun así, hubo también «fallos del estado» en su ánimo regulador y redistribuidor. Desde hace años existen estudios que muestran cómo el Estado de Bienestar, aun atenuando las desigualdades, beneficia fundamentalmente a las clases medias y no a los grupos menos favorecidos de la población⁽¹⁵⁾ produciendo el llamado «efecto Mateo», según el cual, a quien más tiene, más le será dado.

Una agenda de reformas para reducir las desigualdades debería necesariamente combinar distintas líneas de actuación. En primer lugar, políticas encaminadas a dismantelar unas reglas y un terreno de juego favorables al

(15) Para el caso británico véase el estudio pionero de Le Grand, J. (1982): *The strategy of equality: redistribution and social services*. London: Allen & Unwin. Para el caso español véase, entre otros, las distintas contribuciones al volumen: Berta Álvarez-Miranda (et al.) (1996) *Dilemas del estado del bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria/Visor.



sector financiero: límites a la asunción de riesgos, transparencia, fin de las prácticas abusivas y de los paraísos fiscales, acabar con los regalos del gobierno, en forma de disposición de activos públicos o mediante compras del gobierno, subvenciones explícitas u ocultas a las grandes empresas, etc. En segundo lugar: un sistema de impuestos sobre las personas físicas y de sociedades más progresivo, eficaz y transparente y que evitara el fraude, incluido el «fraude legal». En tercer lugar, la mejora del sistema sanitario, educativo y de protección social, garantizando su universalidad y su carácter público. Todo ello dentro de una recuperación de la ocupación (en nuestro país mediante políticas activas de mercado de trabajo, «reindustrialización» y expansión de los servicios a las personas), una reducción de la jornada laboral, un freno a la «globalización», una corrección de los desequilibrios comerciales y un desarrollo ambientalmente sostenible. A pesar de su apariencia, tales propuestas no pretenden acabar con el sistema capitalista, ese mismo sistema que al inicio de la crisis algunos pretendían «refundar», se trata simplemente de que las cosas mejoren. Como bien dice el premio Nobel de Economía Joseph E. Stiglitz, quien suscribiría la mayoría de estas propuestas: «No se trata de eliminar la desigualdad, ni de crear una plena igualdad de oportunidades. Simplemente se trata de reducir una y aumentar la otra»⁽¹⁶⁾. Eso sí, tales políticas deberían apoyarse en los intereses, la fuerza y la movilización del 99% y hacer frente a la fuerza y la propaganda del 1%, el gran beneficiario de la, por ahora, última fase del desarrollo del capitalismo.

Frente a estos problemas y no necesariamente como alternativa a la función económica y redistributiva del estado, sino también como complemento a su necesaria transformación, han surgido en los últimos tiempos algunas ideas, inicialmente muy minoritarias, como casi siempre sucede, pero que ya están entrando en las agendas políticas en distintos países de nuestro entorno. Son propuestas pensadas para reducir las desigualdades actuando por los dos extremos: por abajo y por arriba. Una de ellas, la más antigua, mejor elaborada teóricamente y con una mayor implantación en la agenda política, es la propuesta de una Renta Básica, Ingreso Ciudadano o Subsidio Universal Garantizado, que pretende asegurar un mínimo de renta a todas las personas; la otra, más reciente y con menor trasfondo teórico, pretende, por el contrario, establecer un límite a las ganancias.

(16) Stiglitz, J. E. (2012): *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.

5 RENTA BÁSICA

No existe una denominación unánimemente acordada por todos aquellos que, con uno u otro matiz, defienden tal propuesta. En 1999, Daniel Raventós, su principal teórico, divulgador y activista en el Reino de España definía el Subsidio Universal Garantizado como «un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de sus otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva»⁽¹⁷⁾. El origen remoto de este subsidio se halla en el revolucionario estadounidense, de origen inglés, Thomas Paine (1737-1809), quien en un célebre escrito —*Agrarian Justice* (1796)— propuso la creación de un fondo mediante impuestos a la propiedad privada, para asegurar una pensión vitalicia a toda persona mayor de 50 años. La propuesta actual tiene su origen en un artículo publicado en 1986 por Philippe van Parijs y Robert J. van der Veen,⁽¹⁸⁾ al que siguió una interesante polémica entre teóricos sociales de gran prestigio. Desde entonces, su contenido ha sido estudiado, discutido y modificado en medios académicos, políticos, sindicales y movimientos sociales de distintos y variados países. Asimismo, ha sido objeto, también en nuestro país, de diversas iniciativas parlamentarias. Con los años, también su denominación se ha ido modificando, según contextos y países. Actualmente, parece existir un amplio consenso en torno al término Renta Básica (a partir de ahora RB)⁽¹⁹⁾, para referirse a este tipo de ingreso con el que se pretende satisfacer el derecho de todo ciudadano y residente acreditado a percibir una cantidad periódica que cubra al menos sus necesidades vitales sin por ello estar obligado a contraprestación alguna. Se trataría, efectivamente, de garantizar el derecho a la existencia. No debe confundirse, pues, con otras iniciativas que, incluso con el mismo nombre de RB, se dirigen sólo a determinados sectores sociales y que consisten en subsidios, más o menos generosos, orientados a combatir la pobreza y a promover la inserción social, como es el caso de las rentas mínimas de inserción (PIRMI en España, RMI en Francia). Esta propuesta se justifica éticamente no sólo por el hecho de asegurar un «mínimo vital», sino por hacerlo en condiciones de libertad, sea en términos de oportunidades, o en términos de autonomía. Los subsidios condicionados suelen «encerrar» a las personas beneficiarias en las condiciones que les permiten seguir percibiéndolos: la

(17) Raventós, D. (1999): *El derecho a la existencia*. Barcelona: Ariel.

(18) Van Parijs, P. y Van Der Veen, R. J. (1995): «A Capitalist Road to Communism», *Theory and Society*, vol. 15.

(19) En nuestro país existe la RRB, *Red Renta Básica*, <http://www.redrentabasica.org>, sección oficial de la *Basic Income Earth Network* (BIEN) <http://www.basicincome.org>.



persona que cobra el subsidio de paro, por ejemplo, tiende a rechazar pequeños empleos para no dejar de cobrarlo. La RB, sin embargo, no es un máximo para vivir, sino un suelo a partir del cual quien quiera y pueda está autorizado a sumar otros ingresos, pudiendo escapar así de su condición inicial.

Naturalmente la RB tiene sus detractores. Sus argumentos se suelen centrar en la supuesta desmotivación para el trabajo que generaría, en la erosión de ciertos valores cívicos, tales como el esfuerzo para mejorar (individual y colectivamente), en el encarecimiento que supondría para ciertos trabajos y, naturalmente, en que fomentaría la holgazanería. Cada una de estas objeciones y otras muchas más, como su posible «injusticia», ha sido respondida por sus partidarios⁽²⁰⁾. Sin embargo, la principal objeción suele ser económica: la propuesta está muy bien: ¿pero, cómo se financia? Naturalmente, la respuesta es: a través de un sistema fiscal progresivo. A lo cual los objetores suelen responder: no sería mejor invertir los fondos recaudados en programas educativos y sanitarios, que también ofrecen igualdad y libertad o, en fin, invertir en crear puestos de trabajo.

Recientemente, un equipo de investigadores catalanes ha presentado un proyecto de financiación de una RB para Cataluña con datos fiscales de 2010 que tendría estos resultados: 7.968 euros anuales y de 1.594 para los menores para toda la población residente en Cataluña; se podría financiar con lo recaudado hasta ahora, es decir, sin tocar ni un euro de ninguna otra partida (sanidad y educación públicas no se tocarían), excepto las prestaciones monetarias que fueran redundantes con la RB; el dinero saldría de una reforma del IRPF (con un tipo único, sin ningún tipo de desgravación) y del ahorro que supondría la supresión de prestaciones redundantes⁽²¹⁾. Técnicamente, parece viable, otra cosa es que lo sea políticamente. Y en lo tocante a invertir en la creación de puestos de trabajo, sólo decir que cuando se superan los dos dígitos del índice de paro no parece realista pensar en que a corto plazo pueda alcanzarse una situación de pleno empleo mediante inversiones públicas.

Pero no se pretende aquí defender la propuesta de la RB tal y como ha sido configurada por sus principales valedores, sino presentarla y valorarla como una idea capaz, en un contexto de desigualdad creciente claramente percibida por la ciudadanía, de incidir en la agenda política abriendo nuevos enfoques a las políticas sociales. En este sentido es de destacar la presentación el pasado

(20) Véase, por ejemplo: Van Parijs, P. (1996): *Libertad real para todos*. Barcelona: Paidós. y Raventós, D. (2007): *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo.

(21) Arcarons, J., Raventós, D. y Torrents, Ll. (2013): *Una propuesta de financiación de una renta básica universal en plena crisis económica. Para garantizar la existencia material de toda la población* (en línea) <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=6119>, acceso 27 de diciembre de 2013.



mes de diciembre de una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) en el parlamento catalán para regular una renta garantizada ciudadana. La iniciativa, aún pendiente de debate, no es coincidente con la de los promotores de la RB, entre otras cosas por no tener carácter universal e incondicional. Sin embargo, ha sido apoyada por más de 120.000 firmas acreditadas y por significados defensores de la RB. La política, precisamente, consiste en esto: tener los objetivos claros, pero saber aproximarse a ellos de acuerdo con las posibilidades y la correlación de fuerzas.

6 SALARIO MÁXIMO

Al igual que la idea de asegurar un mínimo vital a toda la población, también la de poner un límite a la acumulación de riqueza tiene sus orígenes en los EE.UU. Felix Adler (1851-1933), filósofo, líder religioso y reformador social de origen judío alemán y fundador de la *Sociedad por la Cultura Ética*, consideraba que la explotación de los trabajadores generaba inmensas fortunas privadas que ejercían una «influencia corruptora» sobre la vida política norteamericana. Para limitar una tal acumulación de riqueza y poder propuso una fuerte fiscalidad, capaz de alcanzar, a partir de cierto umbral, el 100% de imposición. Sus ideas, sin embargo, no fueron aplicadas hasta años más tarde. En junio de 1935, Franklin D. Roosevelt escandalizó a los ricos norteamericanos anunciando su intención de «hacer pagar a los ricos» la factura de la crisis y creando una tasa del 79% para las ganancias superiores a los 5 millones de dólares de la época. En 1944 el Congreso fijó una tasa del 94% a los ingresos superiores a 200.000 \$⁽²²⁾. Pasados los años, entre las consignas de los militantes del movimiento *Occupy Wall Street*, ha vuelto a aparecer la necesidad de poner un techo a las ganancias de los más ricos, esta vez con la propuesta de establecer un «salario máximo».

A finales de noviembre de 2013, en Suiza se sometió a referéndum una propuesta de las Juventudes Socialistas Suizas, simbolizada con la razón 1:12. Tal iniciativa pretendía limitar el salario máximo de patrones y directivos de las empresas a 12 veces el salario más bajo que un trabajador o trabajadora pueda cobrar en la misma empresa, en un país donde un manager puede multiplicar hasta por 73 veces lo que ganan los de abajo. La idea era que nadie pudiera cobrar en un mes más de lo que otro ganaba en un año. La propuesta que según los primeros sondeos recibía las simpatías de la mayoría de la población, fue finalmente derrotada en el referéndum, después de haberse producido una

(22) Pizzigati, S. (2012): Plafonner les revenus, une idée américaine, *Le Monde Diplomatique*, febrero 2012.



enorme campaña publicitaria a cargo de las grandes empresas que incluía la amenaza de marchar del país en caso de que la propuesta fuera aprobada.

En Francia varios grupos, desde el *Front de Gauche*, los ecologistas o los partidarios del decrecimiento plantean igualmente propuestas para el establecimiento de un Salario Máximo, una Renta Máxima o una Renta Máxima Aceptable. Con sus variantes, todos pretenden establecer límites a las ganancias de los más ricos. Los argumentos no son sólo la reducción a favor de la reducción de las desigualdades, sino también de orden ecológico. Se trataría de reducir el consumo conspicuo propio de las capas sociales más adineradas y su efecto en cascada hacia las clases medias y trabajadoras, efecto ya estudiado a finales del siglo XIX por Thorstein Veblen en su *Teoría de la clase ociosa* (1899)⁽²³⁾. El objetivo sería consumir menos para repartir más y vivir mejor.

La expresión «salario máximo», comúnmente utilizada en estas propuestas, tiene la virtud de establecer un paralelismo con el «salario mínimo», pero no se refiere necesariamente sólo al salario, sino al conjunto de ganancias anuales, sea cual sea su procedencia. Ahí entrarían, pues, los ingresos en forma de dietas, *stock options*, bonos, primas de seguros, etc.

7 CONCLUSIÓN

La pobreza ha sido históricamente motivo de indignación moral y fundamento de sucesivas revueltas sociales y políticas. Y varias y con distinta fortuna han sido las fórmulas ideadas para erradicarla. Aún sin tanta unanimidad, también la riqueza, especialmente su concentración en pocas manos, ha sido vista como un problema moral y sobre todo político.

La propuesta de la RB, aunque como aspiración última pretende establecer un derecho de ciudadanía que incremente la libertad real de las personas, se fundamenta también en la lucha contra la pobreza. Pero una RB, sin más, que no estuviera financiada mediante un modelo fiscal progresivo, no tendría por qué necesariamente reducir las desigualdades. En realidad, esta sería la propuesta de una RB «de derechas»: damos un mínimo vital a los pobres y nosotros nos podemos dedicar sin mala conciencia a emprender la carrera de la acumulación de riqueza sin límite alguno.

La limitación de rentas o salarios de los más ricos se fundamenta en el escándalo, ético, político y medioambiental que conlleva la acumulación de riqueza, los modos de vida que suele llevar asociados y su capacidad de incidir

(23) Veblen, T. (2011): *Teoría de la clase ociosa*. Madrid: Alianza Editorial.

en el poder político para alterar la reglas a su favor. Pero para tener efectos redistributivos e igualitarios, el salario máximo debería estar ligado al mínimo según una determinada proporción: ¿12, 30, 40, 100... veces más? Y, en realidad tal es el espíritu de la mayoría de las propuestas de Salario Máximo.

La conjunción de la RB, un suelo que permitiera a todos vivir dignamente, con un Salario Máximo (Aceptable), no acabaría tampoco con las desigualdades, aunque las atenuaría, ni tampoco con el capitalismo (al menos de entrada), pero abriría un nuevo escenario social en el que adoptar comportamientos más medidos y más equilibrados con los demás y con nuestro entorno natural⁽²⁴⁾, en el que viviendo sencillamente, otros, sencillamente, puedan vivir⁽²⁵⁾.

8 BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-MIRANDA, B. (et al.) (1996): *Dilemas del estado de bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria/Visor.
- ARCARONS, J.; RAVENTÓS, D. y TORRENTS, LL. (2013): *Una propuesta de financiación de una renta básica universal en plena crisis económica. Para garantizar la existencia material de toda la población* (en línea). <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=6119>, acceso 27 de diciembre de 2013.
- BIHR, A. y PFEFFERKORN, R. (2008): *Le système des inégalités*. Paris: La Découverte, p. 8.
- CAVANAGH, J. et al. (2009): *Reversing the Great Tax Shift: Seven Steps to Finance Our Economic Recovery Fairly*, Washington: Institute for policy studies.
- COSTAS, A. (2013): «La desigualdad: enfermedad de nuestro tiempo», *La maleta de Portbou*, nº 1, Septiembre-Octubre, nº 1: 30-37.
- EUROSTAT (2012): *Estadísticas sobre distribución de renta*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/es
- FONTANA, J. (2011): *Por el bien del imperio*, Barcelona: Pasado y Presente, 2011.

(24) Robert Skidelsky y Edward Skidelsky en su libro: *¿Cuánto es suficiente?* (2012) se plantean qué se necesita para una «buena vida», abogan por una RB, la reducción de la presión del consumo y de la publicidad, pero no se plantean establecer límites a las rentas, sino un «impuesto progresivo sobre el consumo» que o desincentivara, favoreciera el ahorro para la jubilación y sirviera como fuente de financiación sobre la renta básica.

(25) Véase *Documentación Social* nº 168.



- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- JUDT, T. (2010): *Algo va mal*, Madrid: Taurus.
- LE GRAND, J. (1982): *The strategy of equality: redistribution and social services*. London: Allen & Unwin.
- NAVARRO, V. (2013): «Capital-Trabajo: el origen de la crisis actual», *Le Monde Diplomatique*, julio de 2013.
- ORTIZ, I.; BURKE, S.; BERRADA, B. y CORTÉS, H. (2013): *World Protests 2006-2013*, New York: Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung New York. http://policydialogue.org/files/publications/World_Protests_2006-2013-Final.pdf
- PIKETTY, T. y SAEZ, E. (2003): «Income Inequality In The United States, 1913-1998», *Quarterly Journal of Economics*, febrero, V.118: pp. 1-39.
- PIZZIGATI, S. (2012): *The Rich Don't Always Win*, New York: Seven Stories Press.
- PIZZIGATI, S. (2012): «Plafonner les revenus, une idée américaine», *Le Monde Diplomatique*, febrero 2012.
- RAVENTÓS, D.(1999): *El derecho a la existencia*, Barcelona: Ariel.
- RAVENTÓS, D. (2007): *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo.
- SKIDELSKY, R. y SKIDELSKY, E. (2012): *¿Cuánto es suficiente?*. Barcelona: Crítica.
- STIGLITZ, J. E. (2012): *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- VAN PARIJS, P. y VAN DER VEEN, R. J. (1995): «A Capitalist Road to Communism», *Theory and Society*, vol. 15.
- VAN PARIJS, P. (1996): *Libertad real para todos*. Barcelona: Paidós.
- VEBLEN, T. (2011): *Teoría de la clase ociosa*. Madrid: Alianza Editorial.
- WILNKINSON, R. y PICKETT, K. (2009): *Desigualdad*, Madrid: Turner Publicaciones.
- YOUNG, M. (1994): *The Rise of the meritocracy*. New Brunswick: Transaction Publishers.



Economía política de la austeridad: una interpretación internacional

Miguel Ángel Malo

Profesor de Economía - Universidad de Salamanca *
malo@usal.es

Fecha de recepción: 30/11/2013

Fecha de aceptación: 30/12/2013

Sumario

1. Los dos momentos de la recesión y de las políticas económicas.
2. Los efectos perseguidos por las políticas económicas.
3. La austeridad como política económica.
4. ¿Por qué es difícil distanciarse de las políticas de austeridad en la Eurozona?
5. Economía política más allá de la política de austeridad.
6. Una disgresión final sobre las reformas estructurales.
7. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo se explican los problemas para el diseño de la política económica en los países de la Eurozona afectados por la crisis de deuda. Se analiza la asunción de las llamadas políticas de austeridad como vía de solución de la crisis de deuda y las limitaciones generadas en la política aplicada en los países objeto de un rescate. Se discuten también, con especial detalle, los incentivos de los políticos a mantenerse dentro de una política de austeridad, incluso cuando no están sometidos a la condicionalidad de un rescate. Por último, se esbozan los elementos que deben tenerse en cuenta para una política factible que eluda los peores efectos de las actuales políticas de austeridad.

(*) Durante 2013, el autor ha trabajado como Economista Senior en el Departamento de Investigación de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra (Suiza). Todas las opiniones y valoraciones expresadas en este trabajo son estrictamente personales del autor y no deben entenderse necesariamente como representativas de las posiciones oficiales de la Organización Internacional del Trabajo, ni de ninguna otra institución.

**Palabras clave:**

Austeridad, crecimiento económico, empleo, ajuste fiscal, crisis de deuda, Unión Europea, Eurozona.

ABSTRACT

In this article, we review the design of economic policy in those countries of the Eurozone suffering a debt crisis. We focus on how austerity policies have been assumed as a strategy to solve the debt crisis, and the limitations on the economic policies of countries receiving a bailout. In addition, we discuss the incentives of policy makers to strictly follow austerity policies even when they are not under bailout conditionality on their economic policies. Finally, we present some key elements for a feasible move towards more job-friendly policies.

Key words:

Austerity, economic growth, employment, fiscal adjustment, debt crisis, European Union, Eurozone.

1 LOS DOS MOMENTOS DE LA RECESIÓN Y DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

En 2014, la economía mundial continúa lidiando con una recesión que, por su duración e intensidad, muchos no dudan en comparar con la Gran Depresión de los años 30 del siglo XX.

Se trata de una crisis de origen financiero que se hizo visible en Estados Unidos en 2007. En un primer momento, la primera potencia mundial parecía ser la fuente de todos los problemas, debido al fin de una burbuja inmobiliaria que desató el impago de multitud de hipotecas de alto riesgo (*subprime*) que formaban parte de complejos productos financieros que, sin embargo, habían sido calificados sistemáticamente como de muy bajo riesgo. Esos productos financieros estaban altamente dispersos en la economía estadounidense, pero también en otros países, con lo que desde un principio parecía claro que el problema tenía un gran potencial de contagio sobre el sistema financiero internacional⁽¹⁾. Estos problemas se van acelerando al entrar en 2008, creando progresivamente un clima de incertidumbre que se desata a nivel mundial con la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008. A partir de ese momento, se produce el colapso del comercio internacional con una rapidez y magnitud casi desconocidas en tiempos de paz desde que hay estadísticas.

Sin embargo, no mucho después, en 2010, es la Eurozona la que pasa a estar en el foco de la atención internacional. La crisis financiera se transforma en una crisis de deuda para algunos de los países de la unión monetaria e incluso requiere programas de asistencia financiera internacional (*rescates*) en algunos de ellos (Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre para toda la economía, y España para su sistema financiero). Esos rescates se organizan a través de acuerdos entre la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (la llamada *troika*).

Estos dos momentos de la crisis también caracterizan dos momentos muy diferentes de las políticas que pretenden hacer frente a los problemas creados por la crisis. Tras la quiebra de Lehman Brothers, en buena parte del mundo, los gobiernos ponen en marcha políticas de gasto para detener la veloz caída de la producción. Estas políticas de estímulo económico fueron de distinto tamaño en diferentes países y se diseñaron de variadas formas. En total, se

(1) Roubini y Mhim (2010).



estima que como respuesta inmediata al *shock* de Lehman Brothers se movilizó a nivel mundial un volumen de recursos equivalente al 1,4 por ciento de la producción mundial⁽²⁾, cantidad que estuvo por debajo de la recomendación que hizo en aquel momento el Fondo Monetario Internacional y que llegaba al 2 por ciento de la producción mundial⁽³⁾.

Sin embargo, desde finales de 2009 y con total claridad en 2010, la Unión Europea transforma totalmente su estrategia de política económica. De esta forma, la respuesta ante la nueva fase de la recesión consiste en articular severas medidas de ajuste macroeconómico para que las cuentas públicas corrijan con rapidez su desajuste (básicamente, reducción del déficit público, aunque también del volumen de deuda pública). Esta política se articula de forma especial dentro de la Eurozona, dirigida desde los países *centrales* de la misma, sobre todo, Alemania. La versión más dura de esta política de ajuste —o de *austeridad*— se produce en los países objeto de un rescate y muy especialmente en Grecia y Portugal, a través de la condicionalidad explícita de los rescates, pero también se impone en diferentes versiones en los países que han estado bajo condicionalidad parcial (como España) o países que formalmente no han recibido ningún tipo de rescate, pero que se han visto favorecidos de ciertas intervenciones monetarias del Banco Central Europeo (como Italia).

2 LOS EFECTOS PERSEGUIDOS POR LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

En el caso de las políticas de estímulo éstas tenían una fuerte vocación, de muy corto plazo, para frenar las pérdidas de producción, empleo y bienestar. Pero también había una intención muy clara de *alejarnos del precipicio*, es decir, evitar una caída tan grande de la producción y del empleo que acabasen generando problemas de crecimiento a largo plazo.

Es evidente que a pesar de los paquetes de estímulo la producción cayó, el empleo disminuyó (mucho en bastantes economías desarrolladas) y el bienestar se vio negativamente afectado. Sin que esto suponga un cuestionamiento generalizado de esos paquetes de estímulo, desde un primer momento su análisis detallado a nivel internacional mostraba un énfasis bastante reducido en las medidas de empleo y en las prestaciones sociales⁽⁴⁾.

(2) OIT (2009), Khatiwada (2009).

(3) Blanchard (2008).

(4) Khatiwada (2009).

En cuanto a las políticas anti-desajuste de la segunda fase de la recesión su intención es reducir sustancialmente el déficit público y disminuir la carga de la deuda pública, objetivos ambos que no son de corto sino de medio plazo. Aunque algunos autores han señalado que este tipo de políticas de ajuste pueden ser expansivas,⁽⁵⁾ la apreciación más general (y sobre todo después de su aplicación en el Sur de Europa) es que a corto plazo esta política tiene un efectivo contractivo, disminuyendo la producción y el empleo, más aún al implementarse en medio de una recesión profunda⁽⁶⁾.

El que las políticas de austeridad se estén aplicando de manera especial en países con problemas de deuda dentro de una unión monetaria es crucial para entender los problemas de economía política a los que se enfrenta el diseño de la política económica.

Lo más evidente de una unión monetaria es que los países que la componen no disponen del tipo de cambio nominal para generar devaluaciones o depreciaciones que impulsen la economía a través de las exportaciones (un componente habitual de las políticas de ajuste que normalmente diseña el Fondo Monetario Internacional). Por otro lado, los gobiernos de la Unión Monetaria tampoco tienen en sus manos la política monetaria (está delegada al Banco Central Europeo, que es independiente de los gobiernos y según su mandato sólo debe atender a la estabilidad de precios). Por tanto, la deuda pública de un país de la Eurozona (que está emitida en euros) no puede pagarse sin más que imprimir más y más billetes para pagarla⁽⁷⁾.

Como es lógico, la deuda pública aparece cuando el Estado tiene una necesidad de financiación porque sus gastos son mayores que sus ingresos, es decir, cuando hay déficit público. Tras el primer momento de la crisis, algunos países de la Eurozona experimentaron un crecimiento muy rápido de su déficit público (y por consiguiente de su deuda pública). Por ejemplo, España pasó de un 2 por ciento de superávit público en 2007 a un 11,1 por ciento de déficit público en 2009, es decir, un recorrido de 13,1 puntos porcentuales del producto interior bruto; sin embargo, el conjunto de los países de la Unión Monetaria pasó de un 0,7 por ciento de déficit a un 6,4 en el mismo periodo (un recorrido de 5,7 puntos porcentuales).⁽⁸⁾

(5) Alesina (2010).

(6) De hecho, el Fondo Monetario Internacional, recientemente, reconoció que sus primeras estimaciones sobre los efectos negativos de las políticas de austeridad estaban claramente infraestimadas, pues aumentan su impacto contractivo al aplicarse en un momento de crisis intensa (Blanchard y Leigh, 2013).

(7) Esta situación se asimila a veces a la emisión de deuda pública en moneda extranjera, pues cuando un país emite deuda pública en moneda extranjera no puede pedir al otro país que le imprima dinero para pagar esa deuda pública.

(8) Fuente: Eurostat (Capacidad/Necesidad de financiación de las Administraciones Públicas de acuerdo con el Protocolo de Déficit Excesivo). Todos los porcentajes son en relación con el producto interior bruto.



No es el objetivo de este trabajo tratar de entender el origen de ese déficit público. No obstante, fuera de los círculos técnicos la justificación que suele darse a las políticas de austeridad es un excesivo gasto público, que habría llevado a la crisis. Esta explicación obvia aspectos esenciales, como que los países con problemas de deuda no tenían en general abultados déficits públicos justo antes de la crisis (por ejemplo, España tenía superávit público) o que al ser una crisis de origen financiero algunos estados han pasado a las cuentas públicas los riesgos acumulados en el sector financiero (siendo Irlanda, seguramente, el caso más claro). En el mismo sentido, cabría preguntarse si los paquetes de estímulo (las políticas anti-crisis) han estado detrás de los déficits públicos de los países europeos con problemas de deuda. En general, la respuesta es negativa, pues el tamaño de los paquetes de estímulo es bastante inferior al incremento experimentado en los déficits públicos⁽⁹⁾. Más bien, en medio de una crisis en la que caen con gran rapidez e intensidad la producción y el empleo, los ingresos por impuestos forzosamente disminuyen a la par que algunas partidas de gasto público aumentan (los llamados estabilizadores automáticos, como la prestación por desempleo), por lo que por ese lado es muy difícil generar un aumento neto de los ingresos incluso intentando aumentar los impuestos y recortar los gastos.⁽¹⁰⁾

Volviendo al detalle de la crisis de deuda, Estado e inversores interactúan en los mercados de deuda, donde el primero busca quien le preste a un cierto precio y los segundos intentan prestar para obtener el mejor rendimiento que sea posible. Como en toda inversión hay una relación directa entre riesgo y rendimiento esperado de la inversión, pues a mayor riesgo se intentará obtener una prima de rendimiento que compense por ese riesgo adicional (la ya famosa *prima de riesgo*). Los que están dispuestos a prestar (los inversores) mirarán sobre todo las posibilidades de recuperar sin problemas su inversión en comparación con otras inversiones (la deuda pública de otros países u otro

(9) En el caso de España, las medidas de estímulo conocidas como Plan E contenía diferentes medidas, siendo las dos más relevantes para 2009 el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo. El primero fue la medida más importante del Plan E y estaba dotado con 8.000 millones de euros (0,75 por ciento del producto interior bruto). En cuanto a su impacto, Carrascal et al. (2011) estiman que a pesar de que llegó prácticamente a todos los municipios su eficiencia fue muy poco homogénea y aunque su mayor impacto fue más intenso en el sector de la construcción tampoco esto fue homogéneo interprovincialmente debido al criterio de reparto basado en la población total.

(10) Volviendo de nuevo al caso de España, el recorrido de unos 13 puntos porcentuales del producto interior bruto mencionado antes puede repartirse aproximadamente así (Fernández-Villaverde, 2010): 6,3 puntos por caída en la recaudación de impuestos directos e indirectos (si hay menos producción, las bases imponibles de los impuestos caen y se recauda menos); 3 puntos por incremento de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo; 1,6 de incremento del gasto en remuneración de funcionarios; 0,3 por inversión pública; 0,2 por los intereses de la deuda pública; y alrededor de 1,5 en otras partidas. Por tanto, unos 9 puntos se han debido a la propia dinámica de la crisis (caída en la recaudación de impuestos e incremento de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo). Por supuesto, esto no significa que el resto no es relevante, pues cabe pensar que es bastante diferente de cara a los inversores internacionales un déficit público de 11,1 por ciento en 2009 que uno que hubiera estado en torno al 7 por ciento.



tipo de inversión). Los países con mayor riesgo recibirán ofertas de recursos por parte de inversores exigiendo un mayor rendimiento o, lo que es lo mismo, los países que saben que se les asigna un mayor riesgo que a otros sólo consiguen recursos mostrando que están dispuestos a pagar un mayor rendimiento por la misma cantidad de recursos. Obviamente, si a la par que están incrementándose velozmente las necesidades de endeudamiento sube mucho ese rendimiento ofrecido/demandado, llega un momento en que surgen serias dudas sobre si realmente se podrá devolver esa deuda. Si esa duda es generalizada, ese Estado deja de recibir financiación (nadie quiere prestarle) y ni siquiera es capaz de hacer frente a las obligaciones comprometidas de sus endeudamientos pasados. Cuando un Estado se encuentra ante esta posibilidad es cuando se solicita un *rescate*⁽¹¹⁾.

Ante esta situación caben dos posicionamientos. Por un lado, está la postura de considerar que el país debe cumplir sus compromisos, pues cuando el país pidió prestado se comprometió a devolver la deuda y pagar los intereses. Si se incumple ese compromiso, ese Estado en el futuro y otros Estados en el presente tendrían la tentación de no cumplir sus compromisos. Es el llamado *riesgo moral*. La consecuencia de esta postura consiste en articular una línea de financiación que reestructure los plazos de la deuda. Eso es lo que se suele llamar el rescate: una cantidad de recursos que se pone a disposición del país por parte de un tercero (o de varios), con lo que el país queda protegido de la falta de financiación internacional. Para que no aparezca la tentación de no pagar o de dilatar los pagos y la protección respecto del aislamiento del mercado financiero, el *rescatador* impone al país una serie de condiciones sobre su política económica. La lógica de la condicionalidad sería no sólo la devolución del rescate, sino también, en teoría, resolver los problemas de fondo que llevaron a la falta de financiación (por lo que la condicionalidad también suele conllevar la realización de reformas estructurales en mercados clave como el de trabajo o el financiero).

En definitiva, el rescate no es sólo un préstamo por parte de un prestamista de último recurso interesado en recuperar sus fondos, sino que supone también la asunción de que el rescatador hace un diagnóstico correcto de los problemas del país y que también son correctas las políticas económicas que impone al país para solucionar los problemas que llevaron a la falta de financiación.

(11) Conviene tener en cuenta que el Estado en cuestión deja de recibir financiación de los inversores internacionales (o sólo la obtendría a costes inasumibles) no cuando *no puede* pagar, sino cuando los inversores se convencen de que *no podrá* pagar en el futuro. Como ese convencimiento suele ser tácito (o, al menos, no es necesario que sea coordinado) y depende de las expectativas sobre el futuro, no es posible establecer una regla simple y general sobre cuándo exactamente un país debe solicitar un rescate a la institución internacional correspondiente (o cuándo debe declarar un impago unilateral de su deuda).



Pero, por otro lado, si se obliga al deudor a devolver esa deuda de forma íntegra pase lo que pase, se está premiando a aquellos inversores que prestan sin atender al posible sobreendeudamiento de sus potenciales deudores (es decir, a los que adoptan estrategias con riesgos elevados de no devolución). Imaginemos que hubo inversores internacionales que desconfiaban de la realidad de las cuentas públicas de Grecia. ¿Habrían dejado de invertir en deuda pública griega gracias a esa sospecha? Si esos inversores están seguros de que se haría todo lo posible para que Grecia pagase íntegramente toda su deuda pública con una condicionalidad muy estricta sobre su política económica aunque se produjesen enormes pérdidas de crecimiento y de empleo, se eliminan los incentivos para que el inversor estudie si realmente es una inversión de bajo riesgo. En realidad, la expectativa de un eventual rescate si fuera necesario (y su condicionalidad) hace que *de hecho* sea una inversión atractiva para los inversores amantes del riesgo poco propensos a valorar los eventuales peligros de sus préstamos si estos les dan un elevado rendimiento.

Recapitulando, toda crisis de deuda (y la de la Eurozona no es una excepción) contiene un problema de riesgo moral *doble*. Por eso, las soluciones (los rescates totales o parciales con su condicionalidad, o los impagos selectivos o generalizados con sus negociaciones con acreedores) deberían tener en cuenta los dos tipos de riesgo moral, algo que en el caso de la crisis de deuda de la Eurozona no ha estado claro desde el principio y que sólo parece que empieza a acometerse con las revisiones del programa de asistencia financiera a Grecia⁽¹²⁾.

3 LA AUSTERIDAD COMO POLÍTICA ECONÓMICA

La crisis de deuda europea está relacionada con incentivos proporcionados por la propia existencia del euro, relacionados también con decisiones nacionales sobre política económica⁽¹³⁾. Ni la Unión Europea como institución ni sus países miembros se preocuparon de que podría hacer falta alguna vez rescatar a un país miembro (es decir, no se preocuparon de crear un Fondo Monetario

(12) Y que afectaron muy negativamente a Chipre, llevando a otra versión nacional de crisis de deuda dentro del euro en 2013. Es decir, que responder con quitas de deuda a este otro lado del problema de riesgo moral no sólo impacta sobre inversores privados, sino que puede golpear a otros gobiernos. No siempre es así, como en el caso de impago generalizado de Argentina en diciembre de 2001, el cual sentó un precedente en la resolución de crisis al margen del Fondo Monetario Internacional (Weisbrot y Cibilis, 2002). También merece la pena mencionar el caso de Islandia en la actual recesión al hundirse su (sobredimensionado) sistema financiero. El peso que habría caído sobre los contribuyentes islandeses en caso de rescate del sistema financiero era de tal magnitud que el gobierno juzgó preferible afrontar la desaparición de buena parte del mismo con el impago subsiguiente a multitud de inversores extranjero (Blyth, 2013).

(13) Una visión basada sobre todo en los incentivos se ofrece en Fernández-Villaverde et al. (2013) y otra más basada en las limitaciones de las instituciones de la Eurozona se puede consultar en Blyth (2013).

Europeo), nunca consideraron oportuno crear un mecanismo de endeudamiento con respaldo común (esto es, nadie prestó atención a la inexistencia de Eurobonos), entre todos acordaron que la moneda única dependería de un Banco Central Europeo con un mandato exclusivamente preocupado por la estabilidad de precios (sin prever que eso podría significar no hacer nada cuando la existencia de la propia moneda estuviera en cuestión). Así, la crisis de deuda ha llevado a la necesidad de improvisar elementos como un *rescatador* compuesto de tres instituciones distintas y una de ellas ajena a la estructura legal de la Unión Europea (como es el Fondo Monetario Internacional).⁽¹⁴⁾

Y es aquí donde entran de lleno las llamadas políticas de austeridad. Y lo hacen como parte de los programas de rescate, pero también (y eso es lo más importante) como resultado de un diagnóstico de lo que en general necesitan todos los países de la Eurozona para prosperar a largo plazo.

El resultado es un euro que acaba comportándose de hecho como un sistema de patrón oro cuando no tendría por qué hacerlo, dejando a los países con déficit todo el peso del ajuste (los países con superávit no tienen ningún incentivo de ajuste, como en el patrón oro). Ese ajuste descansa en general en caídas de la producción y el empleo a corto plazo. A su vez, con políticas fiscales nacionales severamente limitadas y sin un presupuesto público europeo común digno de tal nombre, las vías de ajuste que quedan para resolver el desempleo en el mercado de trabajo son las bajadas de los costes de la mano de obra (salarios y costes no salariales) y emigración⁽¹⁵⁾.

En este contexto, cabe preguntarse qué se consigue con las políticas de austeridad. La cuestión no es qué se consigue, sino que es casi la única opción de política que queda disponible para poder gestionar a medio plazo mediante políticas económicas nacionales⁽¹⁶⁾. Para los países bajo un programa de asistencia financiera internacional sencillamente no hay opción y para el resto se convierte en un problema de ir descartando opciones. Sin embargo, entre

(14) Tres instituciones que, además, han ido desarrollando perspectivas propias y diferentes sobre cómo plantear y desarrollar los *rescates* en el seno de la Eurozona e incluso sobre el impacto de las políticas *correctas* para resolver los problemas de largo plazo.

(15) Véase Blyth (2013) para un análisis detallado de la actual asimilación del funcionamiento de los ajustes dentro de la Eurozona con un sistema de patrón oro.

(16) No obstante, esta opción se vio muy reforzada en su momento por trabajos que defendían la idea de la austeridad expansiva, a través del impacto que esa austeridad tendría sobre las expectativas de los inversores y de los agentes del sector privado en general. El anuncio y subsiguiente cumplimiento estricto de una política de austeridad por parte de un gobierno, generaría una expectativa de que realmente se trata de un gobierno fiable que puede cumplir sus compromisos, con lo cual conseguirá incluso más recursos que otros en caso necesario y el sector privado se vería impulsado gracias a la confianza que este hecho generaría. La influencia política directa de estos trabajos académicos se ejemplifica en la presentación de Alesina (2010) al Ecofin celebrado en Madrid en abril de 2010 (recuérdese que el Ecofin de 9 de mayo de 2010 escenificó públicamente el cambio de rumbo hacia la política de austeridad). Blyth (2013) analiza los diferentes trabajos empíricos de Alesina mostrando la debilidad de los casos reales utilizados para apoyar la idea de la austeridad expansiva.



estos últimos (incluso entre algunos de los rescatados, como Portugal) nos encontramos con que hay gobernantes que parecen aplicar versiones extremas o realmente duras de las políticas de austeridad (consolidaciones fiscales rápidas, disminución drástica de prestaciones sociales de diferente tipo, etc.). Incluso si aceptáramos que los gobernantes de países con déficit público y un endeudamiento relevante tienen pocas opciones dentro de la Eurozona tal como existe y funciona hoy en día y que, por tanto, los gobiernos tienen pocas opciones en cuanto a la aplicación de una política de austeridad ¿por qué no aplican la versión más suave posible de esa política de austeridad?

4 ¿POR QUÉ ES DIFÍCIL DISTANCIARSE DE LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD EN LA EUROZONA?⁽¹⁷⁾

El entramado institucional de la Unión Europea, la Unión Económica y Monetaria y el Banco Central Europeo es el marco en el que se diseñan y desarrollan (e imponen en el caso de los países bajo condicionalidad) las actuales políticas de austeridad. Por tanto, también estas políticas nacen y se desarrollan en la Eurozona como resultado del funcionamiento tradicional de la Unión Europea: una negociación permanente... entre negociadores desiguales. Y esa desigualdad se ve aún más acentuada cuando algunos de sus miembros están en la tesitura de depender de la financiación de otros países miembros.

Los países que se encuentran bajo un programa de financiación externa (un *rescate*) no tienen más remedio que aceptar la condicionalidad para recibir los recursos correspondientes. Ahora bien, ¿por qué países que no están formalmente bajo una situación de condicionalidad estricta de su política económica (como España) aceptan una política de austeridad? ¿Por qué llegan incluso a adoptar políticas de austeridad muy estrictas?

Esto último es especialmente llamativo porque, además, los países en cuestión pueden ser reacios a considerar por sí mismos de forma aislada una estrategia de política económica más favorable al empleo. De hecho, los gobiernos europeos a través de sus diferentes servicios estadísticos reciben información clara sobre los problemas económicos existentes y sobre las consecuencias sociales y laborales que soportan sus sociedades. ¿Por qué no se ha producido entonces un cambio en el diseño de la política económica, sobre todo en los países no sometidos a un rescate? ¿Por qué toda la retórica sobre un nuevo impulso a las políticas de crecimiento y de empleo no cuaja rápidamente en nuevas estrategias de política económica?

(17) Esta sección se basa en parte en Escudero et al. (2013).



La razón es que el compromiso estricto con las actuales políticas de austeridad intenta ser una señal clara de que está garantizado el compromiso del país con la reducción de sus desequilibrios macroeconómicos. Por tanto, se constituye en un indicio de credibilidad y confianza para los inversores internacionales y para los organismos internacionales que potencialmente aportarían recursos a los programas (en este caso, los países de la Eurozona y el Fondo Monetario Internacional). Es fácil imaginar que un desvío unilateral de los objetivos y estrategias existentes serían valorados de forma negativa, y, por consiguiente, lo que se pretende ganar en términos de empleo y alivio de los problemas sociales se vería más que compensado por los problemas creados por la falta de financiación internacional y / o la falta de respaldo por parte del resto de países miembros de la Eurozona.

En cierto sentido, se trata de un *problema de información*. La manera en que este tipo de situación puede salvarse y generar un cambio hacia unas políticas más favorables al empleo consiste en resolver de manera adecuada ese problema de información, mostrando que realizar ese tipo de políticas favorables al empleo no supone desechar la corrección de los ajustes macroeconómicos.

Un gobierno de forma aislada no puede generar esa información de manera que sea creíble a corto plazo. La única forma de conseguirlo es a través de la coordinación internacional de las políticas, en nuestro caso dentro de la Eurozona. A través de un esfuerzo coordinado de este tipo se puede mostrar a la comunidad internacional y a los inversores internacionales que realmente el desarrollo de políticas favorables al empleo no esconde la falta de compromiso con otros objetivos macroeconómicos.

5

ECONOMÍA POLÍTICA MÁS ALLÁ DE LA POLÍTICA DE AUSTERIDAD

La situación del mercado de trabajo en la UE, y en especial en los países del sur de la Eurozona, muestra la necesidad de abrirse a una nueva etapa en el diseño de la política económica. Pero ¿cómo pasar a una política económica más favorable al empleo sin generar los problemas descritos más arriba? Dicho con otras palabras, ¿cómo puede resolverse el problema de información sin que aplicar esa política favorable al empleo rompa la confianza de los inversores y de los otros gobiernos de la Eurozona?

Todo pasa por aceptar que el ámbito de gobernanza realmente adecuado para atacar este problema es el internacional, no el nacional. Un gobierno de forma aislada no puede resolver por sí mismo el problema de información de manera que sea creíble a corto plazo. La única forma de conseguirlo es a través



de la coordinación internacional de las políticas, en nuestro caso dentro de la Eurozona. A través de un esfuerzo coordinado de este tipo se puede mostrar a la comunidad internacional y a los inversores internacionales que realmente el desarrollo de políticas favorables al empleo no esconde la falta de compromiso con otros objetivos macroeconómicos. Como es lógico, esto sólo es posible generando una coalición de todos los países afectados por el problema. No se trata de generar *frentes* dentro de la Unión Europea, sino de conseguir que la negociación permanente que caracteriza las instituciones europeas no se haga entre negociadores tan desiguales⁽¹⁸⁾.

Un punto clave que debería dejar claro esa coalición de países es que el euro no puede funcionar como un patrón oro en cuanto a sus sistemas de ajuste. Los pasos hacia la unión bancaria y la coordinación de las políticas fiscales son pasos en esa dirección (todavía dolorosamente lentos para las necesidades del sur de Europa). La lentitud de la Unión Europea para entender que el problema de deuda no era un problema griego y el fracaso de las soluciones parciales sucesivas son muestras de la necesidad de diseñar un nuevo mecanismo gobierno de la Eurozona en particular y de la Unión Europea en general. Que ese nuevo mecanismo de gobierno gane en reflejo democrático también es algo crucial, porque en caso contrario se acabará cuestionando la legitimidad de esas instituciones europeas que van a supervisar la acción de los gobiernos nacionales con efectos directos sobre el bienestar de los ciudadanos. Por lo que respecta a la Eurozona, debería también tratarse la posición del Banco Central Europeo, con un mandato que no es satisfactorio para el conjunto de países y con el cual hay que hacer equilibrios legales (y políticos) para lanzar acciones que salvaguarden la propia existencia del euro en situaciones extremas como algunas de las que se han pasado en los últimos años. Convendría tener en cuenta que la situación actual en la que el Banco Central Europeo es el banco central del sistema financiero europeo, debería pasar a ser otra en la que fuera plenamente el banco central de Europa. Al tiempo, debe repensarse qué significa la independencia del banco central en un contexto internacional, pues la tesis de la independencia de los bancos centrales nació para solventar el sesgo inflacionario que puede aquejar a la política económica cuando un gobierno ejerce de manera discrecional la política monetaria; sin embargo, el Banco Central Europeo se configura como independiente dentro de una unión monetaria que abarca varios países que pueden sufrir *shocks* asimétricos (como el sufrido en la actual crisis) y el

(18) La evolución de los acontecimientos durante la actual crisis de deuda favoreció lo contrario, el alejamiento mutuo de los países afectados. La frase *no somos Grecia* repetida en todos los países europeos con problemas es el perfecto epítome de ese alejamiento mutuo de los países que deberían haber defendido que sus problemas tienen raíces comunes y que, por tanto, necesitan de una solución coordinada, no país por país.



impacto de sus actuaciones (o no actuaciones) es muy diferente en cada país (y no sólo en términos de su objetivo de inflación).

Un segundo elemento, se consiga o no lo anterior, es una aproximación más equilibrada de la estrategia de consolidación fiscal. Es obvio que ningún país puede sobrevivir a largo plazo con un déficit público del 10 por ciento, por lo que ese tipo de desajustes macroeconómicos tienen que ser atendidos y corregidos. Pero recuérdese que en el Ecofin⁽¹⁹⁾ de 9 de mayo de 2010 se fijó un calendario de reducción del déficit público para reducir el déficit público medio de la Eurozona del 7,5 por ciento del producto interior bruto al 3 por cien en dos años y medio. Tal reducción del déficit público en tan poco tiempo era algo que no había realizado nunca ninguna economía desarrollada. Pronto quedó claro que no había registros de un ajuste tan veloz en las cuentas públicas porque es imposible (al menos en un sistema democrático) y que la política de austeridad no era expansiva sino contractiva, profundizando más aún a corto plazo la caída de la producción y del empleo. Con todo, se ha seguido insistiendo en una consolidación fiscal rápida (con revisiones sucesivas de los calendarios) sin encontrar la misma insistencia en el diseño del ajuste para no generar problemas sociales a largo plazo. Los costes en términos de empleo ya se han producido⁽²⁰⁾, por lo que es esencial insistir ahora que una vez que se han asumido elevados costes en términos de empleo (y riesgos relevantes de cohesión social) se debería rediseñar la disminución del déficit público hasta el 3 por ciento minimizando los problemas de destrucción de empleo y atendiendo a los colectivos donde se concentren los riesgos sociales más intensos y con posibilidades de enquistarse a largo plazo.

Un tercer elemento (relacionado con el anterior) es que —más allá de medidas específicas necesarias, como planes de garantía juvenil o mejores políticas activas—, una estrategia favorable al empleo significa una perspectiva de conjunto diferente,⁽²¹⁾ colocando el empleo al mismo nivel de importancia que el resto de objetivos macroeconómicos. De nuevo, sin una coordinación internacional adecuada, esto puede ser visto como una relajación de los ajustes macroeconómicos, lo cual se relaciona con el primer elemento descrito con anterioridad.

En relación con este elemento, los políticos deben transformar el modo en que presentan y proponen sus políticas ante el electorado. Las soluciones a problemas de la magnitud de los actuales no se pueden afrontar exclusivamente

(19) La reunión de los ministros de Economía de los países de la Eurozona.

(20) Véase, por ejemplo, OIT (2012).

(21) OIT (2012), Escudero et al. (2013).



con políticas nacionales (y eso no aparece en las discusiones de las elecciones políticas). Es prioritario (en especial en el sur de Europa) que los políticos adapten sus mensajes hacia el electorado (y sus programas electorales) a este nuevo marco de gobernanza internacional.

6 UNA DIGRESIÓN FINAL SOBRE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Por último, una parte de las políticas que se dejan a la acción nacional dentro de la Eurozona son las llamadas reformas estructurales (cambios en el funcionamiento de los mercados⁽²²⁾). Es más, debido a las complementariedades de esas reformas estructurales existe la opinión extendida entre los expertos de que deberían acometerse de forma simultánea, en especial en el caso del mercado de trabajo⁽²³⁾. A esto se añade también un razonamiento de economía política consistente en que es en las crisis cuando las sociedades tienen disposición a realizar cambios profundos y rápidos, pues en otro caso lo que prima es el gradualismo de las reformas⁽²⁴⁾. Sin embargo, este tipo de recomendación está basado en que no hay efectos inesperados relevantes de los cambios en el entramado institucional del sistema económico. Ahora bien, los cambios profundos en la regulación legal (especialmente la del mercado de trabajo, pero también la de otros mercados) pueden dar lugar a complementariedades difíciles de anticipar y que pueden generar efectos negativos inesperados que luego son muy difíciles de erradicar (como ha sucedido en España con la reforma laboral de 1984 y la extensión de la temporalidad⁽²⁵⁾) o no tener el efecto esperado porque una cosa es la letra de la ley y otra el uso que de la ley hacen los agentes económicos (como es el caso de la regulación del despido y de sus cambios⁽²⁶⁾). Por otro lado, los cambios profundos (y más cuando afectan a varios ámbitos económicos relevantes) generan incertidumbre en los agentes económicos, que deben aprender a usar las nuevas instituciones, lo cual suele suponer gastar una cantidad de tiempo y de recursos relevantes hasta que tal aprendizaje se produce. No es evidente que esos costes sean menores en el contexto de una crisis, sino casi más bien habría que anticipar lo contrario. Un calendario sucesivo de reformas parece una

(22) Aunque también abarcan los cambios en los mercados de bienes y servicios, con reformas estructurales suele sobreentenderse cambios en la regulación legal de los mercados de factores de producción, como el mercado de trabajo, al que se añade últimamente el de la energía y el financiero (como cauce de financiación de la inversión productiva de las empresas).

(23) Coe y Snower (1997). No obstante, también hay investigaciones mostrando que en ciertos casos (Amable y Gatti, 2006) qué reformas en los mercados de trabajo y de bienes pueden ser sustitutivas entre sí y no sólo complementarias.

(24) Bertola e Ichino (1995).

(25) Toharia (2005), en especial el capítulo 3.

(26) Malo (2005).

opción más prudente que introducir multitud de reformas estructurales en muy corto espacio de tiempo (como se establece en la condicionalidad de los programas de financiación de Portugal o Grecia).

A esto se añade que durante la crisis buena parte de las reformas estructurales afectando al mercado de trabajo se han hecho sin consenso en muchos países.⁽²⁷⁾ La consecuencia es una mayor relevancia de comportamientos estratégicos en el uso de la nueva regulación por parte de los agentes sociales que pueden afectar tanto a la efectividad como al tipo de resultados esperados por el reformador. En este sentido, muy recientemente, el Fondo Monetario Internacional ha destacado la importancia de que las reformas se hagan en un marco de confianza social⁽²⁸⁾, en especial las que supongan una transformación profunda del mercado de trabajo. Como viene destacando la Organización Internacional del Trabajo desde el inicio de la crisis⁽²⁹⁾, el diálogo social es parte esencial de estas transformaciones si se quiere que sean efectivas. El diálogo social puede tomar muchas formas (en cada país y en cada momento tiene sus propias peculiaridades), unas mejores o peores que otras en diferentes contextos para llegar a acuerdos sobre los cambios necesarios. La magnitud de los problemas que se deben afrontar durante esta crisis puede llegar a ser por sí misma un obstáculo para el éxito del diálogo social. Sin embargo, el estancamiento del diálogo social como medio para acordar y sacar adelante ciertas políticas cruciales no puede ser una situación en la que instalarse. El diálogo social tripartito (agentes sociales y gobiernos) también puede evitar situaciones indeseables del intento de mejorar marginalmente los resultados económicos dentro de la Unión Europea, como es la devaluación competitiva centrada en los aspectos del mercado de trabajo⁽³⁰⁾. Al igual que la devaluación social competitiva de los tipos de cambio, el resultado final es un empeoramiento mutuo en todos los países implicados. De nuevo, la coordinación internacional es la única vía para poder obtener un resultado mejor.

(27) Cazes et al. (2012).

(28) «[T]rust among social partners appears to be just as important in bringing about macro flexibility as the structure of collective bargaining» (Blanchard et al., 2013; página 20).

(29) OIT (2009).

(30) Esta tendencia trasciende la actual crisis y se ha convertido en una característica propia de la globalización, pues se produce la paradoja (de manera clara en el seno de la Unión Europea) que mientras la economía está cada vez más internacionalizada el Derecho Laboral se *re-nacionaliza* (Blanpain y Colucci, 2004).



7 BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A. (2010): «Fiscal adjustment: Lessons from recent history». Texto presentado al Ecofin de 15 de abril de 2010 celebrado en Madrid. http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf
- AMABLE, B. y D. GATTI (2006): «Labor and product market reforms: Questioning policy complementarity», *Industrial and Corporate Change*, vol. 15(1): 101-122.
- BERTOLA, G. y A. ICHINO (1995): «Crossing the River: A comparative Perspective on Italian Employment Dynamics», *Economic Policy*, vol. 10(21):359-420.
- BLANCHARD, O. (2008): «How to emerge from the crisis in 2009», Project Syndicate. <http://www.project-syndicate.org/commentary/how-to-emerge-from-the-crisis-in-2009>
- BLANCHARD, O. y D. LEIGH (2013): «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers», IMF Working Paper WP/13/1.
- BLANCHARD, O.; F. JAUMOTTE y P. LOUNGANI (2013): «Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession», IMF Staff Discussion Note, SDN/13/02.
- BLANPAIN, R. y M. COLUCCI (2004): *The Globalization of Labour Standards: The Soft Law Track*, La Haya: Kluwer Law International.
- BLYTH, M. (2013): *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- CARRASCAL, A.; CORBELLE, F.; FERNÁNDEZ, M. y VILARIÑO, M.C. (2011): «El plan e como estímulo fiscal. Evaluación de la eficiencia a nivel provincial». Ponencia presentada en el XVIII Encuentro de Economía Pública, Málaga. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3632456>
- CAZES, S.; KHATIWADA, S. y MALO, M.A. (2012): «Employment Protection and Collective Bargaining: Beyond the deregulation agenda», Employment Working Paper n° 133, Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_191726.pdf
- COE, D.T. y SNOWER, D.J. (1997): «Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform», *IMF Staff Papers*, n° 44: 1-35.
- ESCUDERO, V.; KHATIWADA, S. y MALO, M.A. (2013): «How to shift to a more equitable and job-friendly economic path», capítulo 5 de *World of*

Work 2013: Repairing the economic and social fabric. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. Versión electrónica gratuita: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_214476.pdf

FERNÁNDEZ-VILLAYERDE, J. (2010): «La Desagradable Aritmética del Déficit Fiscal», Blog «Nada es gratis». <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=4535>

FERNÁNDEZ-VILLAYERDE, J.; GARICANO, L. y SANTOS, T. (2013): «Political Credit Cycles: The Case of the Eurozone,» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27(3): 145-66.

KHATIWADA, S. (2009): «Stimulus Packages to Counter Global Economic Crisis: A Review». Discussion Paper DP/196/2009, Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193154.pdf

MALO, M.A. (2005): «La evolución institucional del despido: Una interpretación en términos de un accidente histórico», *Revista de Historia Económica*, 23(1): 83-115.

OIT (2009): *The Financial and Economic Crisis: A decent work response*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_107583.pdf

OIT (2012): *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf

ROUBINI, N. y MIHM, S. (2010): *Crisis Economics. A Crash Course in the Future of Finance*. Nueva York: The Penguin Press.

TOHARIA, L. (Dir.) (2005): *La temporalidad en España: Un diagnóstico*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

WEISBROT, M. y CIBILS, A.B. (2002): «Argentina's Crisis: The Costs and Consequences of Default to the International Financial Institutions», CEPR, Issue Brief 19. http://www.cepr.net/documents/publications/Argentina_Crisis.pdf



Sociedad y política social en el contexto neoliberal. Una lectura del modelo y de su crisis desde el Barómetro Social de España

Colectivo Ioé^(*)
ioe@colectivoioe.org

Fecha de recepción: 12/12/2013
Fecha de aceptación: 28/12/2013

Sumario

1. La coyuntura de crisis y la onda larga neoliberal.
2. Tendencias de las políticas sociales.
3. Bibliografía.

RESUMEN

A través de diversos indicadores, el Barómetro Social de España (BSE) trata de medir los cambios de la sociedad española, destacando si éstos son positivos o negativos en términos de equidad y bienestar para la mayoría de la población. Entre otros aspectos, recoge información sobre el capital y los salarios, la riqueza y la renta de los hogares, el impacto medioambiental del modelo productivo, el acceso al empleo y las condiciones de trabajo, la salud, la educación, la vivienda, la participación ciudadana, los ingresos del Estado y las políticas sociales, la igualdad de género y las relaciones internacionales.

En el presente texto se recogen diversos indicadores que permiten contextualizar la actual coyuntura de crisis en la onda larga neoliberal de las últimas tres décadas y ubicar en ese marco un breve balance de las políticas de ajuste adoptadas a partir de 2010 por los gobiernos del PSOE y del PP, así como algunas reflexiones sobre el creciente malestar social y las movilizaciones que pretenden un giro social o un cambio de paradigma en el modelo político y económico vigente.

(*) Equipo de investigación social integrado por Carlos Pereda, Walter Actis y Miguel Ángel de Prada (www.colectivoioe.org), que forma parte del grupo cooperativo Tangente (www.tangente.coop) y es autor del Barómetro Social de España (www.barometrosocial.es).

**Palabras clave:**

Crisis, desigualdad, capitalismo neoliberal, ecosostenibilidad, salarios, riqueza, políticas sociales, deuda pública, malestar social.

ABSTRACT

By analysing multiple indicators, the «Barómetro Social de España» (BSE) aims to measure changes in Spanish society, emphasizing whether they are positive or negative in terms of equity and welfare for the majority of the population. Moreover, the BSE gathers information about capital and wages, wealth and household income, the environmental impact of the production model, access to employment and working conditions, health, education, housing, citizen participation, state income and social policies, gender mainstreaming and international relations. In the present article are recollected diverse indicators, which allow contextualizing the current crisis in the long neoliberal wave of the last three decades and permit to reason in this context a brief balance of the policy of adjustment, adopted by the governments of the PSOE and PP since 2010. Furthermore are given some thoughts on growing social unrest and mobilisations seeking for a social change or a paradigm shift in the current political and economic model.

Key words:

Crisis, equity, neoliberal capitalism, environmental impact, wages, wealth, social policies, public debt, social unrest.

1 LA COYUNTURA DE CRISIS Y LA ONDA LARGA NEOLIBERAL

Las series recogidas en el Barómetro parten de 1994, lo que proporciona una información detallada para valorar la evolución social de España en los dos últimos ciclos económicos: el de expansión, que duró 14 años (1994-2007) y el de crisis, iniciado en 2008 y del que ya llevamos seis años. Con anterioridad se habían sucedido otros tres ciclos: de recesión (1978-84), expansión (1985-90) y nueva recesión (1991-93). Diversos autores coinciden en situar un punto de inflexión importante a nivel internacional a mediados de la década de 1970, momento en que se pasó en los países centrales del capitalismo «fordista» de postguerra a las *políticas neoliberales* aplicadas con mayor o menor intensidad en las últimas décadas. La desaceleración de la productividad se salda con el estancamiento o disminución del salario real en casi todos los países⁽¹⁾, en paralelo con un incremento correlativo de la tasa de ganancia del capital. Como señalan Alfonso Ortí y Ángel de Lucas, «se pasa de la etapa dorada del capitalismo, marcada por la adopción del paradigma teórico keynesiano, con sus implicaciones de reforma social y democratización política, y que acaba integrando a las masas trabajadoras —incluidas sus organizaciones de clase— en la aceptación del sistema, al modelo ideológico del *neoliberalismo conservador*, fundado principalmente en el individualismo consumista»⁽²⁾.

El ciclo largo «neoliberal» de los últimos 35 años tendría, según Michel Husson, el siguiente esquema de funcionamiento: 1) la tasa de ganancia se recupera gracias a una disminución general de la participación de los salarios y a la elasticidad del empleo que reduce la masa salarial en los ciclos de crisis como consecuencia de la destrucción de empleo; 2) la disminución de ingresos salariales reduce el poder de compra de la mayoría de la población y, por tanto, las oportunidades de reinversión rentable en el sistema productivo; 3) el dinero sobrante se canaliza hacia el hiperconsumo de los rentistas, el endeudamiento de los empleados y la colocación de «capital libre» en el mercado financiero internacional, gracias a la desregulación y a la creación de

(1) OIT (2012): *Informe Mundial sobre Salarios 2012-2013*. Ginebra; y OCDE (2012): «Partage de la valeur ajoutée entre travail et capital: Comment expliquer la diminution de la part du travail?». En *Perspectives de l'emploi* (Chapitre 3).

(2) ORTÍ, A. y DE LUCAS, A. (2005): «En los límites del desarrollo capitalista: multifrenia consumista y crisis de civilización en el modelo de globalización financiera». En *II Seminario internacional de sociología crítica «Jesús Ibáñez»*, Universidad de Valencia.



sofisticados productos que conducen, a su vez, a burbujas financieras y crisis periódicas que ejercen nuevas presiones sobre los salarios⁽³⁾.

La España franquista adoptó con retraso (a partir de los años sesenta) y con rasgos propios las políticas keynesianas de la segunda postguerra mundial, con un fuerte incremento relativo de los salarios y una notable expansión de la sociedad de consumo y la puesta en marcha de las bases de un estado de bienestar autoritario. El inicio del ciclo democrático, en el que se desarrollaron una serie de derechos sociales y económicos, coincidió con el fin del modelo de crecimiento de postguerra en los países centrales; así, durante décadas la ampliación de ciertas garantías sociales se desarrolló simultáneamente con el despliegue de medidas típicamente neoliberales. Más allá de impresiones subjetivas, el indicador más expresivo de esta evolución, en el caso de España, es el reparto del excedente entre el capital y la población asalariada: entre 1977 y 2012 la parte de la tarta del capital se incrementó en 18 puntos porcentuales a costa de los salarios⁽⁴⁾.

Las políticas neoliberales —entre ellas la reducción del gasto público, la bajada de impuestos, la desregulación del mercado laboral y financiero, etc.— se aplicaron en toda su extensión en determinados países periféricos en los años 80-90 del siglo pasado (consenso de Washington, crisis de la deuda externa, planes de ajuste auspiciados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, etc.). En el contexto español, en cambio, su introducción fue más pausada y no lineal. Pero a partir de 2007 las élites dominantes parecen decididas a aplicar la receta sin matices a los países europeos, comenzando por los más frágiles, entre ellos España.

La marcha de una economía capitalista suele valorarse en función de las variaciones de su Producto Bruto Interno. Entre 1994 y 2007 el PIB español en euros constantes creció a un ritmo interanual del 4,2%. Con el inicio de la crisis se redujo un 0,8% en 2008, cayó fuertemente en 2009 (-3,5%), menos en 2010 (-1,9%) y de nuevo intensamente en 2011 (-3,1%) y 2012 (-4,9%). El balance del periodo 2008-2012 es una caída interanual del PIB del 2,8%. A continuación se recoge la información disponible en el Barómetro social en relación a estos dos periodos, mostrando las diferencias y continuidades entre ambos.

Un sistema ecológicamente insostenible

En el terreno medioambiental, el modelo de crecimiento del ciclo expansivo dio lugar a un intenso deterioro de la calidad de la tierra, el agua y el

(3) HUSSON, M. (2009): *Capitalisme: vers une régulation chaotique* (en línea). <http://hussonet.free.fr/impa9web.pdf>, acceso 11 de diciembre de 2011.

(4) Ver indicador 13 de Renta y Patrimonio del BSE y «El modelo vigente enriquece a los más ricos» en barometrosocial.es/archivos/474.



aire. El consumo de energía se incrementó en un 50%, a un ritmo doble que la media europea, provocando que la dependencia energética de España pasara del 70 al 80% pese a la expansión de las energías renovables. El uso de plaguicidas en la agricultura aumentó en un 60%, con los consiguientes efectos contaminantes, y las emisiones de CO₂ crecieron tres veces más de lo comprometido en el Protocolo de Kioto, a un ritmo similar al de China o la India, y muy superior a la media europea. España se sumaba así a la irresponsable carrera que agota los recursos energéticos no renovables del planeta y acelera el cambio climático.

A partir de 2008 la recesión económica afectó a la producción industrial, agrícola y ganadera, a la construcción, al transporte y al consumo eléctrico, provocando una sustancial mejora de algunos indicadores ambientales: en 2010 las emisiones de CO₂ se habían reducido un 19% y el consumo energético un 11%, lo que permitía a España acercarse al cumplimiento de las exigencias del Protocolo de Kioto. Las energías renovables, cuyo peso en el consumo energético total era cada vez menor hasta 2002, doblaron su contribución pasando del 5,4 al 11,1% del mix. Sin embargo, varios indicios apuntan a un cambio de tendencia en 2011: la dependencia energética del exterior (sobre todo en petróleo y gas), que había bajado del 81,1% en 2005 al 73,6% en 2010 remontó hasta el 76,1% en 2011; las emisiones de CO₂ y la intensidad energética vuelven a repuntar, mientras las energías renovables experimentan una significativa caída que coincide con el freno de las subvenciones públicas a las mismas.

El consumo de fertilizantes y plaguicidas en la agricultura se redujo en 2009, pero volvió a crecer en los años siguientes. La superficie cultivada con criterios ecológicos se ha venido ampliando todos los años, si bien España continúa en este punto por debajo de la media comunitaria. También ha mejorado el tratamiento y reciclado de residuos, aunque la proporción de papel reciclado ha disminuido en 2011 y no se han alcanzado las metas fijadas por el Plan Nacional de Residuos Urbanos. Por último, aunque se han ampliado los espacios naturales protegidos no deja de reducirse la biodiversidad (más de 900 especies amenazadas).

La huella ecológica mide la relación entre la biocapacidad (capacidad productiva y de absorción de residuos de las tierras y aguas del país) y la producción (sus consumos energéticos y residuos). El balance general muestra, por un lado, la importancia de las políticas estatales en la mejora de indicadores ambientales (reducción de la intensidad energética durante el mandato de Cristina Narbona en Medio Ambiente, desarrollo de las renovables en base a subsidios estatales) y, por otro, el conflicto que existe entre la dinámica del capitalismo actual y los límites de la base ecológica que lo sustenta. Los



datos muestran que en 2005 se necesitaba 4 veces el territorio de España para sustentar ecológicamente la producción del país; con el inicio de la crisis la situación mejoró algo: en 2008 «sólo» se necesitaba 3,3 veces dicha superficie⁽⁵⁾. Por tanto, el modelo productivo —sea cual sea el momento del ciclo económico— excede con creces la capacidad de sustentabilidad del territorio, lo que reclama una reconversión radical de sus características.

Un «desarrollo» que congela el salario real e incrementa las ganancias del capital

El valor monetario de las *acciones empresariales* —tanto las cotizadas en Bolsa como las no cotizadas— creció de manera extraordinaria entre 1994 y 2007, pasando de 0,4 a 2,8 billones de euros, a precios constantes, lo que multiplicó por siete su precio de mercado (ritmo interanual medio del 16%). En otros términos, se produjo una «burbuja accionarial» que se infló a doble velocidad que la burbuja inmobiliaria (tasa interanual del 8% en el mismo periodo, como veremos más adelante) y superó en cuatro veces al PIB (4,2%). Uno de los factores que explican el crecimiento y revalorización de las empresas españolas fue la inversión de capital extranjero que hizo de España uno de los países con mayor deuda externa privada del mundo⁽⁶⁾.

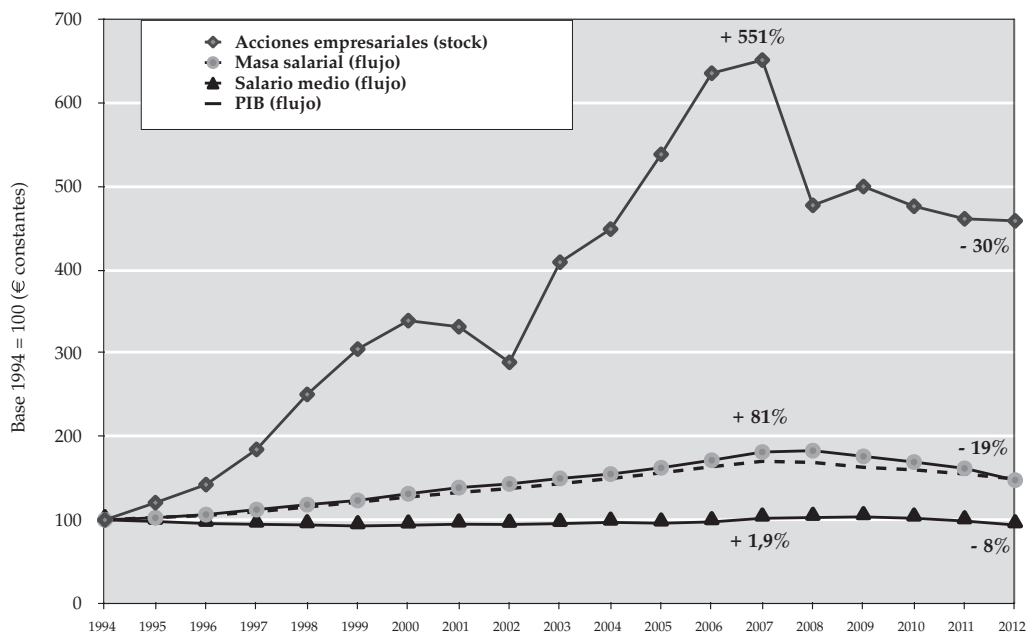
Al llegar la crisis, las acciones perdieron el 30% de su valor (830.000 millones de euros), aunque gran parte de las pérdidas se concentraron sólo en el primer año del ciclo (2008). Esta pérdida de valor de los activos da paso a una fuga importante del capital extranjero⁽⁷⁾ que busca lugares más rentables para su inversión, lo que acentúa la desvaloración de las empresas. No obstante, el ritmo interanual de las pérdidas en los cinco años de crisis (6%) ha sido bastante menor que el ritmo de ganancias en los catorce años previos de crecimiento (tasa interanual del 16%). El valor del conjunto de las empresas en 2012 se situaba en el mismo nivel que en 2004, es decir, habían perdido bastante menos de la mitad de lo ganado en los años anteriores (Gráfico 1).

(5) Ver Global Footprint Network (2013), (en línea). <http://www.footprintnetwork.org>, acceso 11 de diciembre de 2013.

(6) Se entiende por «deuda externa» lo que pertenece o se debe a personas e instituciones no residentes en el país, ya sea en dinero, bienes o servicios (definición del Banco Mundial). Según la estadística de deuda externa elaborada conjuntamente por el Banco de Pagos Internacionales, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE (*Joint External Debt Hub*), entre 2003 y 2008 la deuda externa privada de España pasó de 0,7 a 2,1 billones de dólares (en el mismo periodo la deuda externa pública pasó de 0,2 a 0,3 billones).

(7) Según el Fondo Monetario Internacional (*Coordinated Portfolio Investment Survey*), la inversión alemana y francesa en España se multiplicó por seis entre 2001 y 2007, pasando de 82.000 a 520.000 millones de dólares, para reducirse en un 35% entre 2007 y 2012 (salida de 184.000 millones).

Gráfico 1. Evolución de las acciones y de los salarios (1994-2012)



Fuentes: Banco de España, para las acciones empresariales (cotizadas y no cotizadas); Agencia Estatal de Administración Tributaria, para los salarios; y Contabilidad Nacional de España, para el PIB. Elaboración del Barómetro Social de España, ámbito de Empleo, indicador 8.

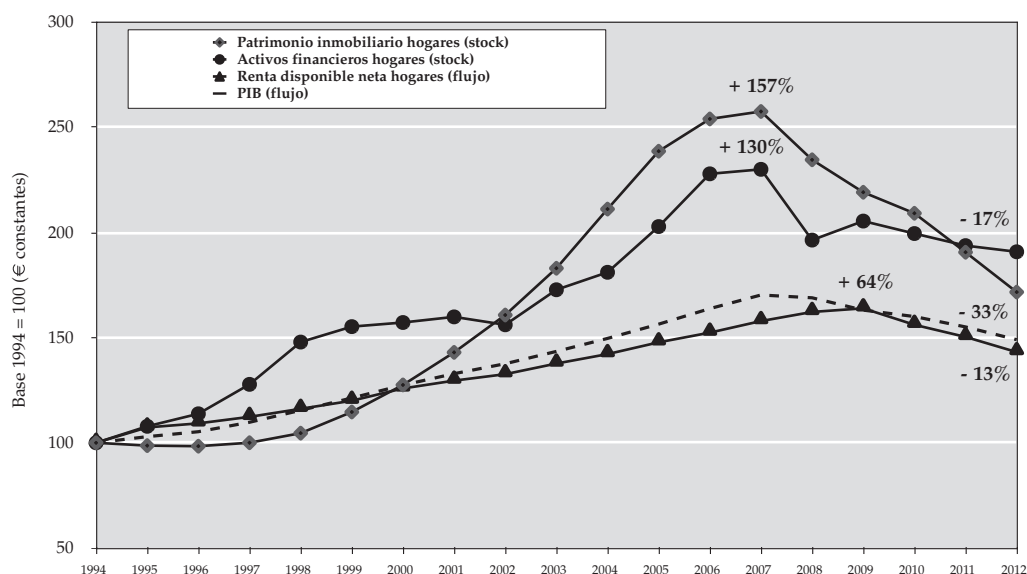
En contraste con la revalorización de las acciones hasta 2007, el *salario medio* de la población trabajadora quedó casi congelado: avanzó sólo el 1,9% en el conjunto del periodo expansivo y ese crecimiento se produjo sólo en 2006 y 2007. Por su parte, la *masa salarial* (el total de retribuciones de la población asalariada) creció el 81%, algo por encima del PIB (70%), debido al extraordinario incremento de la ocupación (de 12 a 20 millones, según la EPA), con una tasa de empleo temporal tres veces superior a la media de la Unión Europea por aquellos años.

Entre 2007 y 2012 la masa salarial (medida en euros constantes) se ha reducido un 19%. Este descenso podría atribuirse «simplemente» a la caída del empleo; sin embargo, paralelamente, se ha registrado una caída del 8% del salario medio real (en euros constantes) (ver Gráfico 1). De este modo, la participación de los salarios en la renta nacional, que había descendido continuamente durante el último ciclo de crecimiento, ha vuelto a caer con la adopción de políticas «de ajuste» desde 2010. En suma, se está perpetuando una *tendencia estructural a la redistribución regresiva de la renta*.

La riqueza y la renta de los hogares: desigualdad creciente

En el último ciclo expansivo de la economía española (1994-2007) la *riqueza* agregada de los hogares (suma del patrimonio inmobiliario y de los activos financieros) se revalorizó de forma extraordinaria, pasando de 2,9 a 7,4 billones de euros, en moneda constante del año 2012. Esto supuso un ritmo de crecimiento anual del 7,3%, casi el doble que el PIB (4,2%) y más del doble que la *renta* disponible ingresada cada año por las familias (tasa interanual del 3,6%). Como muestra el Gráfico 2 la riqueza acumulada por los hogares aumentó un 148% (los inmuebles el 157% y los activos financieros el 130%), mientras la renta disponible ingresada cada año por esos mismos hogares creció un 58% y llegó a su cota máxima del 64% en 2009.

Gráfico 2. Evolución de la riqueza disponible de los hogares (1994-2012)



Fuentes: Banco de España para los activos financieros de los hogares; NAREDO, CARPINTERO y MARCOS para el patrimonio inmobiliario; y Contabilidad Nacional de España, para la renta disponible de los hogares y el PIB. Elaboración del Barómetro Social de España, ámbito de Renta y patrimonio, indicador 4.

Además, se mantuvo una importante desigualdad en el reparto de la renta y la riqueza, aunque cada una tuvo una evolución opuesta. La distribución de la renta mejoró (el coeficiente de Gini pasó de 35 en 1997 a 31,9 en 2007), aunque se mantuvo siempre con peores resultados que la media comunitaria. En cambio, la distribución de riqueza empeoró claramente: según la Encuesta



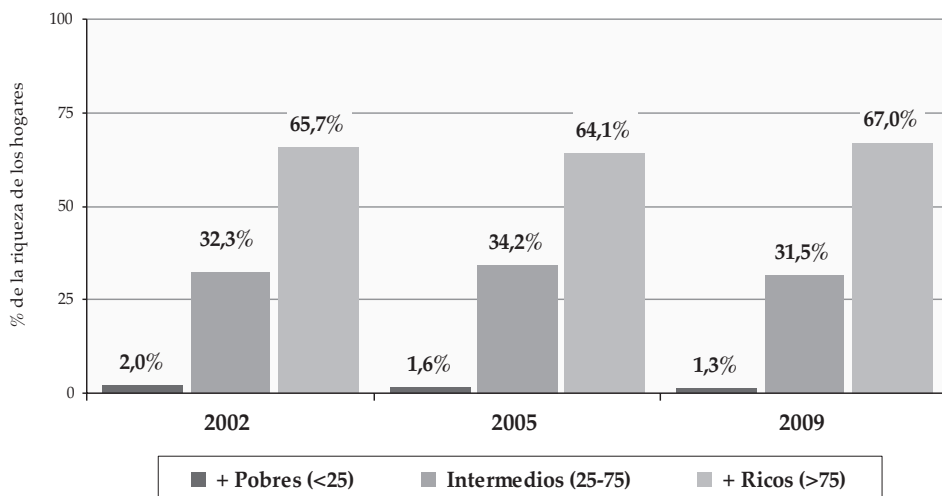
Financiera de las Familias del Banco de España, los hogares ricos incrementaron su patrimonio entre 2002 y 2005 a un ritmo mucho mayor que los pobres, dando como resultado que la ratio de desigualdad entre el 25% de hogares más ricos y más pobres pasara de 33,3% a 39,3%. Como veremos más adelante, esta revaloración de activos, sumada al estancamiento del salario real, dio pie a un creciente endeudamiento de los hogares.

Con la irrupción de la crisis la renta disponible percibida por los hogares se mantuvo en lento, pero continuo ascenso en los primeros años de crisis (2008 y 2009), a pesar de la bajada del PIB, pero se redujo un 13% en los tres años siguientes, en coincidencia con el cambio de política laboral y de recortes sociales iniciado por el gobierno del PSOE en la primavera de 2010. Por su parte, la riqueza agregada de los hogares se redujo un 29% entre 2007 y 2012: los bienes inmuebles perdieron el 33% de su valor (1,8 billones) y los activos financieros el 17% (365.000 millones, siempre en euros constantes).

Tanto el reparto de la renta como de la riqueza han empeorado en el ciclo de crisis. El Coeficiente de Gini de distribución de la renta ha perdido los ganados en la etapa de crecimiento (aumentó de 31,9% en 2007 a 34,5% en 2012), generando entre otros efectos un aumento de los hogares en riesgo de pobreza (de 19,7% en 2006 a 21,6% en 2012), a pesar de la disminución constante de la línea de pobreza a causa de la caída de la renta nacional.

En cuanto a la riqueza, la brecha de desigualdad entre los hogares más ricos y más pobres pasó de 39% a 50% entre 2005 y 2009 (Gráfico 3). De este modo, la desigualdad en el reparto de la riqueza es cinco veces más pronunciada (de 50 a 1 entre los cuartiles más rico y más pobre) que en el reparto de la renta (de 10 a 1 entre los grupos con más y menos ingresos). Por tanto, los análisis que se centran sólo en la distribución de la renta no perciben la magnitud real de las desigualdades. Además, éstas son aún mayores que lo que nos indican las fuentes, pues una parte de las riquezas se halla oculta en paraísos fiscales o en la economía sumergida. En todo caso, la tendencia en la coyuntura de crisis es a una creciente polarización social, tanto en la distribución de la renta como de la riqueza.

La desigualdad en el reparto de la riqueza y de la renta remite a un modelo social cada vez más jerarquizado en el que la competitividad/rentabilidad de las grandes empresas tiene como correlato el estancamiento o disminución de los salarios y la pérdida de derechos sociales y laborales. Frente a la opinión mayoritaria de que «la distribución de los ingresos en España es injusta» (siempre por encima del 80% en las encuestas del CIS), la política económica adoptada por los sucesivos gobiernos ha favorecido el incremento de dicha desigualdad a favor de la banca y de las grandes empresas y en contra de la mayoría de la población.

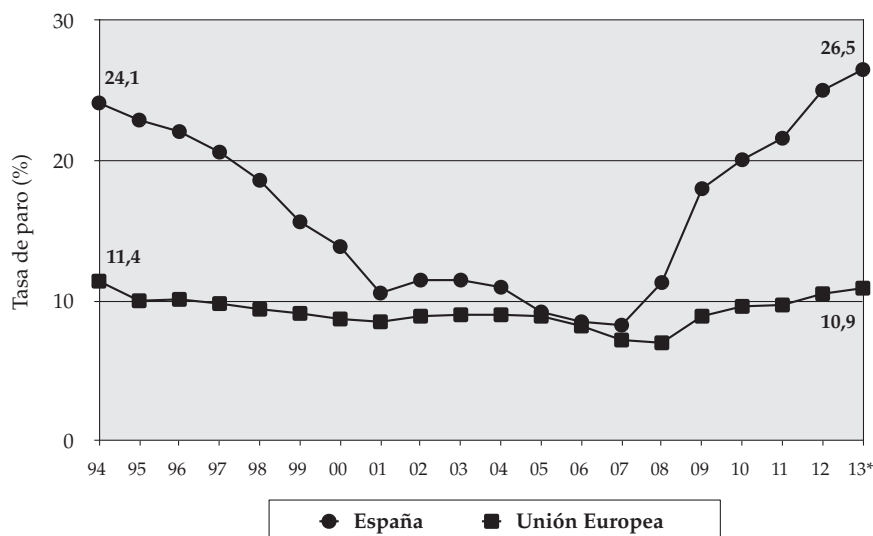
Gráfico 3. Desigual reparto de la riqueza en los hogares españoles (2002-2005-2009)


Fuente: Banco de España. Elaboración del Barómetro Social de España, ámbito de Renta y patrimonio, indicador 10.

Algunos efectos de la crisis: desempleo, endeudamiento, desahucios

Entre 1994 y 2007 los indicadores de acceso al empleo mejoraron considerablemente: la tasa de actividad creció del 51% al 60%, especialmente entre la población femenina; el número de empleos aumentó de 12 a 20 millones (3 de ellos para inmigrantes que produjeron un inesperado crecimiento de la población del país); el desempleo se redujo drásticamente, pasando del 23,9 al 8,3%. En cambio, en cinco años de crisis se han perdido tres millones de empleos y la tasa de paro supera en 2013 el 26%, record histórico de este indicador en números absolutos y relativos. Se trata del problema social más sentido por la población española según los barómetros mensuales del CIS, que sitúan a España junto a Grecia como farolillos rojos de la Europa comunitaria en esta materia.

Tanto la creación de empleo antes de la crisis como su destrucción posterior han tenido lugar con una intensidad mucho mayor que en el resto de la Unión Europea: en 2005 y 2006 la tasa española de desempleo llegó a situarse en la media comunitaria, para pasar a ser más del doble en la actualidad (Gráfico 4). Ello se debe principalmente a la elevada tasa de temporalidad y a la precariedad de los puestos de trabajo en sectores muy sensibles al ciclo económico (construcción, comercio, servicios no cualificados, etc.), donde se aplicó un modelo de explotación extensiva de la mano de obra que afectó en mayor medida a la juventud y al colectivo inmigrante.

Gráfico 4. Evolución del desempleo en España y la Unión Europea (1994-2013)

Fuentes: EPA y Eurostat. Elaboración del Barómetro Social de España, ámbito de Empleo, indicador 2.

(*) Para 2013, media de los tres primeros trimestres en el caso de España y de los ocho primeros meses en el caso de la Unión Europea.

Durante el ciclo económico expansivo la venta de la creciente producción, en un contexto de no crecimiento del salario real, se realizó en base a dos mecanismos principales: por un lado, el aumento de la demanda agregada (la masa salarial) derivada del aumento de ocho millones de personas ocupadas; por otro, la concesión masiva de créditos al consumo y muy especialmente para la compra de vivienda. Las deudas de los hogares suponían en 1994 el 66% de su renta anual, y pasaron al 149,3% en 2007, proporcionando un volumen de negocio al sistema financiero de un billón de euros. En el ciclo de crisis el volumen de deuda de los hogares se ha reducido de forma limitada (hasta 142,4% de su renta anual); además, grava mucho más a las familias pobres: según la Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España, 2009) la deuda pendiente de los hogares pobres suponía una carga 17 veces mayor en relación a su patrimonio que en el caso de los hogares con mayor riqueza.

Entre 2007 y 2012 el precio del metro cuadrado de vivienda libre se ha reducido un 31%, según el Ministerio de Fomento, pero más de 300.000 familias afectadas por la crisis y el desempleo no han podido hacer frente a sus deudas hipotecarias provocando un aluvión de desahucios. A estos se añaden los de quienes no pueden pagar el alquiler, entre 60.000 y 70.000 cada año, lo que suma en total más de medio millón de familias desalojadas de sus viviendas en los últimos cinco años.



Las políticas antisociales adoptadas para abordar la crisis han generado graves problemas para un amplio sector de la clase trabajadora, muy especialmente para quienes se encuentran en paro, sobre todo si no reciben ninguna prestación de desempleo (3,1 millones de personas) y/o todos los miembros de su grupo de convivencia se encuentran sin trabajo (uno de cada diez hogares). A partir de 2010 los salarios y la renta disponible de los hogares caen a ritmo creciente y la población en riesgo de pobreza ha aumentado en más de un millón de personas. Las subidas del IVA, de la luz o del transporte, junto a la congelación de las pensiones, contribuyen a reducir el poder adquisitivo de la mayoría de la población.

Más allá del ámbito monetario es preciso contemplar los cambios del *trabajo doméstico y de cuidados*, que constituye un componente esencial del bienestar de las personas, aunque es invisibilizado por el discurso social y económico dominante. Según la Encuesta de Empleo del Tiempo de 2010 dichas tareas insumen un 23% más que el tiempo total dedicado al trabajo remunerado, y recae mayoritariamente sobre las mujeres. A medida que éstas amplían su presencia en el empleo remunerado, los hombres se han implicado más en las tareas del hogar (realizaban el 23% del trabajo doméstico en 2003 y el 30% en 2010). Sin embargo, estamos muy lejos de un equilibrio entre sexos: hoy la carga de trabajo global (doméstico y extradoméstico) de las mujeres supera en un 20% a la masculina. Por otra parte, un análisis más afinado de esta evolución debe tener en cuenta el aporte de mano de obra externa, sobre todo de mujeres inmigrantes, para el trabajo doméstico y de cuidados, así como la figura del cuidado personal en la Ley de Dependencia, actualmente sometida a un severo proceso de recortes⁽⁸⁾.

2 TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Los impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social son la base de las políticas sociales públicas⁽⁹⁾ que constituyen el *salario indirecto* de los hogares. En 2011 su aporte en servicios y prestaciones (330.000 millones de euros, 31% del PIB, incluidos los gastos de la educación pública) equivalían al 95% de la masa salarial (340.000 millones, según la Estadística de salarios de la AEAT). Por

(8) Ver CARRASCO, C., BORDERÍAS, C. y TORNIS, T. (eds.) (2011): *El trabajo de cuidados*. Madrid: Catarata; VEGA, C. (2009): *Culturas del cuidado en transición*. Barcelona: UOC; y OROZCO, A.P. y GIL, S.L. (2011): *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados*, ONU Mujeres.

(9) En las políticas sociales incluimos los ocho capítulos del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS): Salud, Discapacidad, Pensiones, Supervivencia, Desempleo, Familia-hijos, Vivienda y Exclusión social, a los que añadimos, por nuestra parte, la Educación pública.

tanto, en términos gruesos, el salario indirecto de las políticas sociales tiene casi la misma magnitud que el total de salarios directos⁽¹⁰⁾, con la ventaja de que las primeras se reparten entre la población con mucha más igualdad que los segundos. No obstante, a pesar de su importante volumen, el gasto social de España en relación al PIB ha sido siempre inferior a la media de la Unión Europea, incluso después de la ampliación a 28 países⁽¹¹⁾. Desde una perspectiva histórica el gasto social experimentó un importante crecimiento en los 25 primeros años de régimen democrático (1975-1990), al pasar del 16% al 23% del PIB, para estabilizarse después en torno al 25%, con subidas relativas al inicio de la crisis debido al impacto de las prestaciones por desempleo.

Las políticas sociales constituyen el principal mecanismo de redistribución social y suponen para los hogares una importantísima vía de ingresos, sea en prestaciones dinerarias (como las pensiones o las prestaciones de desempleo) o no dinerarias (como la sanidad o la educación públicas). Esto explica que el coeficiente de Gini de distribución de la renta gane 15 puntos de equilibrio en el caso de España, bajando de 47 antes de la redistribución estatal a 33, gracias al aporte que supone para las rentas más bajas la percepción de pensiones y otras ayudas sociales⁽¹²⁾.

Evolución de las principales partidas

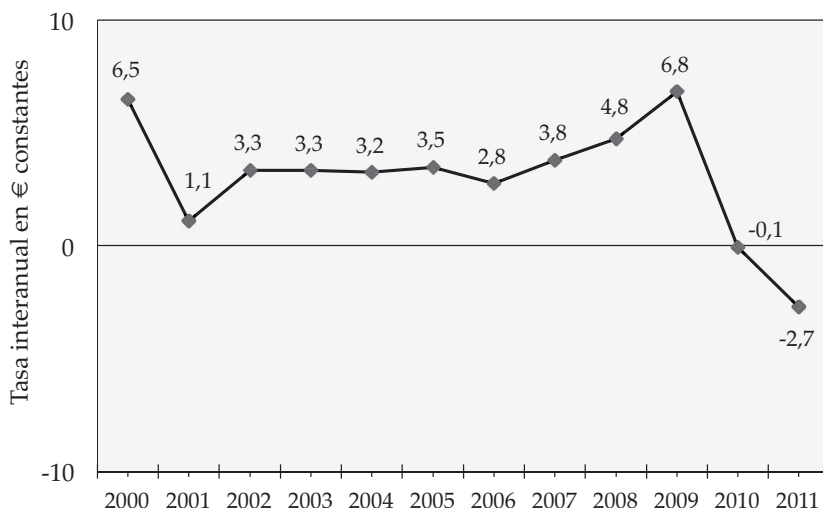
La tendencia del gasto público en políticas sociales se puede seguir con precisión a través del sistema SEEPROS, homologado por Eurostat. A los ocho capítulos recogidos por esta fuente añadimos el gasto público en Educación. Su evolución en euros constantes por persona muestra que el gasto público en políticas sociales creció a un ritmo interanual del 3,4% entre los años 2000 y 2007, pasando al llegar la crisis por tres fases: crecimiento interanual del 5,8% en 2008-2009, estancamiento del gasto en 2010 y recorte del 2,7% en 2011 a raíz del cambio de rumbo introducido por el gobierno del PSOE en junio de 2010 (Gráfico 5). Aún no se han publicado datos que permitan valorar el impacto de las medidas adoptadas por el gobierno del Partido Popular que han profundizado en la misma dirección.

(10) Además de los salarios y los servicios y prestaciones sociales, los hogares perciben ingresos derivados de los beneficios de las empresas, así como de la revalorización de los activos financieros e inmobiliarios, como se ha señalado en la primera parte de este artículo.

(11) Según un reciente informe de Eurostat, el gasto social de España como % del PIB (26,1%, sin incluir Educación) era de los más bajos de la UE-15, por detrás de Irlanda (29,6%), Grecia (30,2%) y Portugal (26,5%), pero se situaba por delante de todos los nuevos países del este y sur de Europa incorporados a la Unión. EUROSTAT (2013): «Social protection: EU28 spent 29,1% of GDP on social protection in 2011». En *NewsRelease* N° 174/2013: Eurostat Press Office (en línea). <http://ec.europa.eu/eurostat>, acceso 11 de diciembre de 2013. Ver gráfico de todos los países en el ámbito de Protección social del Barómetro Social de España, indicador 15.

(12) COMISIÓN EUROPEA (2010): *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe* (en línea). http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-inequalities_en.pdf, acceso 11 de diciembre de 2013.

Gráfico 5. Evolución del gasto público por persona en políticas sociales (2000-2011)



Fuentes: Eurostat para gastos sociales (Sistema SEEPROS) y Ministerio de Educación para gasto público en educación. Elaboración del Barómetro Social de España, ámbito de Protección social, indicador 15.

Las principales partidas de política social son las destinadas a pensiones, sanidad, educación y prestaciones de desempleo. Entre las cuatro suponían en 2011 el 79% del gasto social y el 25% del PIB. Las restantes partidas presentan una evolución muy desigual: familia es la que más ha crecido, triplicando su peso en relación al PIB entre 1994 y 2011 (del 0,4% al 1,4%); le siguen vivienda, supervivencia y exclusión, que han doblado su presupuesto en relación al PIB; por último, la partida de discapacidad ha sido la de menor crecimiento de los últimos 16 años (+10%, de 1,64% a 1,79% en términos de PIB).

Las *pensiones* representan casi el 30% del gasto social público y el 9% del PIB. Cubren a la práctica totalidad de la población anciana, mediante prestaciones contributivas (94,7%) o no contributivas (5,3%). La pensión contributiva media ha venido experimentando una lenta, pero continua revalorización de poder adquisitivo que tuvo su momento de mayor incremento anual en 2009 (5,1%), a raíz de la decisión gubernamental de subir las pensiones mínimas, aunque entre 2010 y 2012 el incremento real sólo fue de 2,3%. En 2012 había 2,6 millones de perceptores que cobraban por debajo de la Pensión Mínima de Jubilación, fijada por el gobierno para dicho año en 685 euros/mes. Según la estadística de pensiones de la Agencia Tributaria la pensión media percibida por ese segmento de personas mayores fue de 339 euros/mes.

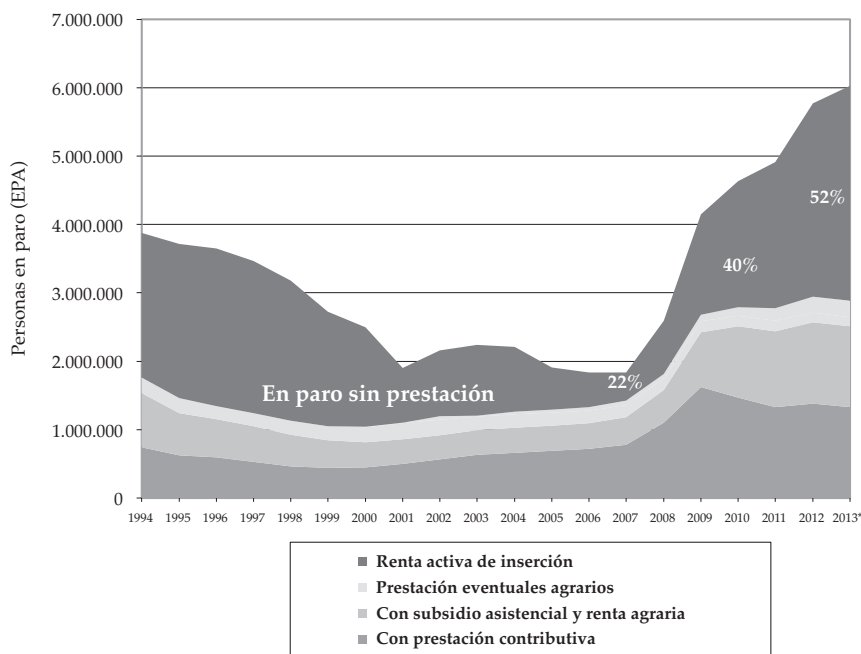


La *sanidad pública* suponía en 2011 el 23% del gasto social (7% del PIB, tres décimas menos que en 2009, cuando se registró la tasa más alta de los últimos 20 años). En 2011 el presupuesto de sanidad del conjunto de las administraciones públicas ha sufrido un recorte del 5,7% (4.470 millones de euros constantes) y en 2012 la bajada se estima en el 7,5%, lo que ha dado lugar a procesos de privatización, cierres de servicios y reducción de plantillas.

La *educación pública* recibía en 2011 el 16% del gasto social (casi el 4,9% del PIB, dos décimas menos que en 2009, año que también registró la máxima tasa de las últimas dos décadas). En 2011 el presupuesto de la educación pública se redujo un 5,8% (3.140 millones de euros) y en 2012 se estima una reducción del 9,5%. Esta significativa reducción de recursos se plasma en recortes de plantillas y aumento de las horas lectivas del profesorado; ampliación del número de alumnos por aula; menor cobertura de bajas del personal docente; recortes en transporte y comedores; incremento del precio de las matrículas universitarias, etc.

Las *prestaciones de desempleo* han tenido, al comienzo de la crisis, un comportamiento anticíclico, experimentado su mayor incremento en los primeros años, en especial en 2009 (+47%) como consecuencia de la destrucción de 1,4 millones de empleos en ese año. En 2011, las prestaciones de desempleo suponían el 3,7% del PIB y el 12,1% del gasto social. A partir de 2010 el monto medio de las prestaciones se ha ido reduciendo a medida que aumentaba el peso de las asistenciales sobre las contributivas. Además, existe una creciente proporción de personas en paro que no recibe ninguna prestación, ni contributiva ni asistencial, que ha pasado del 22% en 2007 al 40% en 2010 y al 52% en 2013 (Gráfico 6). Actualmente hay 3,1 millones de personas sin empleo que no reciben ninguna prestación. En los primeros diez meses de 2013, los perceptores de prestaciones asistenciales (1,6 millones) prevalecen ya claramente sobre quienes perciben pensiones contributivas (1,3 millones).

Gráfico 6. Evolución de las prestaciones de desempleo, según tipos (1994-2012)



Fuentes: Boletín de Estadísticas Laborales y Encuesta de Población Activa. Elaboración del Barómetro Social de España, ámbito de Protección social.

(*) 2013: media de los tres primeros trimestres.

La política de recortes incrementa el malestar y la movilización social

La tesis oficial del gobierno español sostiene que las políticas sociales están sobredimensionadas en relación a la capacidad económica de la hacienda pública y que, por tanto, es imprescindible introducir recortes en las prestaciones y servicios, así como procesos de privatización que impliquen una reducción del gasto. Consecuentemente, el problema de la *deuda pública* es presentado como la clave de la crisis del Estado de Bienestar. El gasto público en relación al PIB creció desde el 39,2% en 2007 al 46,1% en 2009, como consecuencia de un aumento del gasto (sobre todo en prestaciones de desempleo), y una caída de cinco puntos en la recaudación fiscal (desde el 37,6% al 31,4% del PIB). El resultado de esta evolución es el *saldo fiscal del Estado* que pasó de +2% en 2007 a -11,1% en 2009, para situarse en -7,1% en 2012⁽¹³⁾, y que el gobierno quiere

(13) Eurostat ha planteado que el déficit real de España en 2012 llega al 10,6% si se incluyen las ayudas a la banca. Según la oficina europea, España es el país con mayor déficit fiscal, por delante de Grecia (10%), Irlanda (7,6%), Portugal (6,4%), Chipre y Reino Unido (6,3% cada uno).

reducir al 6,5% en 2013. La suma de estos déficits amplía el peso del pago anual de intereses de la deuda en los Presupuestos Generales del Estado⁽¹⁴⁾, ahora garantizados por la reforma del artículo 135 de la Constitución (septiembre, 2011) según el cual esos pagos «gozarán de prioridad absoluta».

Entre otras medidas, queda sin efecto el *Pacto de Toledo sobre Pensiones*, se aplican drásticos recortes en sanidad, educación y servicios sociales, se da marcha atrás a la ley de dependencia, se bajan los salarios del funcionariado, se privatizan servicios públicos, incluso aquellos que son rentables como la canalización y distribución del agua, etc. Por otra parte, se amplían los impuestos indirectos que afectan a toda la población y se llevan a cabo sucesivas reformas laborales que frenan la negociación colectiva y favorecen los despidos con baja indemnización, a la vez que se proporciona dinero público y avales del Estado para salvar a la banca⁽¹⁵⁾.

En definitiva, se despliega sin restricciones el *modelo social de capitalismo neoliberal* cuyos orígenes en el contexto europeo se remontan a los años ochenta con el gobierno de Margaret Thatcher y mediante sucesivas medidas legislativas que se iniciaron con el Tratado de Maastricht (1992) y se reforzaron en el Tratado de Lisboa (2009), después del fallido intento de Constitución Europea (2006). La crisis económica está siendo la ocasión para profundizar en esta estrategia, a través de tratados como el de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (Pacto Fiscal, marzo de 2012) o el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, julio de 2012). El Pacto Fiscal tiene como objetivo fortalecer las reglas para asegurar que los Estados signatarios apliquen unas políticas presupuestarias estrictas con sanciones en caso de incumplimiento que pueden alcanzar el 0,1% del PIB. El MEDE, a su vez, se encarga de dar préstamos a los países de la zona euro que no cumplan con sus obligaciones financieras, imponiendo en contrapartida estrictas condiciones macroeconómicas y recortes del gasto social, tal como ocurre en Grecia y Portugal.

Estas políticas han sido elevadas, como se ha señalado, a rango constitucional por presión directa del Banco Central Europeo y sin debate público, y responden a los mismos planteamientos que dieron lugar hace varias décadas a los planes de ajuste aplicados por el Banco Mundial y el Fondo

(14) Los vencimientos de deuda pública de la Administración Central del Estado previstos para 2013 son de 91.014 millones de euros, de 62.397 para 2014 y de 55.511 para 2015. Estas cantidades se unen al déficit fiscal de ingresos y gastos ordinarios, forzando al Estado a poner en el mercado nuevas emisiones de deuda pública para evitar la quiebra.

(15) Las medidas de salvamento con dinero público de la banca y las cajas de ahorros en los últimos años incluyen cinco vías principales: avales a emisiones de deuda de las entidades financieras, compra de activos financieros a las entidades, suscripción de participaciones preferentes convertibles (FROB), aportaciones de capital y esquemas de protección de activos. Ver PLATAFORMA POR LA NACIONALIZACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO (2013): *La reestructuración del sistema financiero español* (varios artículos en línea).

<http://www.nacionalizacioncajamadrid.wordpress.com>, acceso 11 de diciembre de 2013.



Monetario Internacional en muchos países de la periferia a partir del Consenso de Washington (1989). Entre los objetivos de estos planes están la protección de la propiedad privada, la desregulación financiera y de los mercados, la disciplina presupuestaria (déficit público inferior al 3%), la eliminación de subsidios, el adelgazamiento del Estado a través de la privatización de empresas y servicios públicos, etc.⁽¹⁶⁾

Estamos ante la mayor ofensiva contra los derechos sociales realizada desde la segunda guerra mundial a escala europea. Según Eric Toussaint, «los objetivos perseguidos por la dirección del BCE, por la Comisión Europea, por los gobiernos de las economías más fuertes de la UE, por las direcciones de los bancos y de las demás grandes empresas privadas, no son la vuelta rápida al crecimiento, ni la reducción de las asimetrías en el seno de la zona euro... sino 1) evitar un nuevo crac financiero y bancario que podría revelarse peor que el de septiembre de 2008; y 2) utilizar varias armas (el aumento muy importante del paro, el reembolso de la deuda pública, la búsqueda del equilibrio presupuestario, el látigo de la búsqueda de la mejora de la competitividad de los estados miembros de la UE, unos respecto de otros y en relación a los competidores comerciales de los demás continentes) para avanzar en la mayor ofensiva realizada desde la Segunda Guerra Mundial a escala europea por el Capital contra el Trabajo. Para el Capital, se trata de aumentar aún más la precarización de los trabajadores, de reducir radicalmente su capacidad de movilización y de resistencia, de reducir los salarios y diferentes subsidios sociales de forma importante a la vez que se mantienen las enormes disparidades entre los trabajadores dentro de la UE a fin de aumentar la competencia entre ellos»⁽¹⁷⁾.

En este contexto crece el malestar social que se manifiesta en el rechazo de la clase política (considerada el tercer problema del país en los sondeos mensuales del CIS, por detrás del paro y los problemas económicos) y en las movilizaciones de amplios sectores de la sociedad (mareas de los diversos colores, cumbre social, dos huelgas generales, diversos frentes críticos), que reclaman otros escenarios para salir de la crisis. Entre otras medidas, se plantea la necesidad de orientar los recortes hacia el gasto militar (uno de los que generan más deuda por las inversiones en armamento e I+D) e incrementar los ingresos públicos, recuperando o ampliando impuestos derogados (de sociedades, a las grandes

(16) Ver INTERMON-OXFAM (2012): *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*. Informe N° 32 (en línea). <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/13/12/12/crisis-desigualdad-pobreza>, acceso 11 de diciembre de 2013.

(17) TOUSSAINT, E. (2012): «La mayor ofensiva contra los derechos sociales realizada desde la Segunda Guerra Mundial a escala europea», 3ª parte de *Bancos contra pueblos: los entresijos de una partida amañada*, Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) (en línea). <http://cadtm.org/2007-2012-6-anos-en-que-los-bancos>, acceso 11 de diciembre de 2013.

riquezas, de sucesiones), evitando el fraude y los paraísos fiscales, e introduciendo nuevos impuestos (al turismo, ecológico), etc.

Surgen también movimientos como el 15M que plantean un cambio de paradigma en la economía y en el ejercicio de la política, y reclaman una participación directa de las poblaciones en los asuntos que les conciernen. Se denuncia a los gobiernos y a las instituciones europeas de gestionar la crisis y la deuda soberana como «herramientas de sometimiento de los pueblos a los poderes económicos y financieros, imponiendo desde arriba tratados en contra de la voluntad popular o forzando las constituciones y parlamentos nacionales»⁽¹⁸⁾. La subordinación de la política social a las prioridades de la acumulación capitalista, centrada en su núcleo financiero, ha acelerado en España la desconfianza en el modelo social surgido de la transición, abriendo un debate instituyente que parecía cerrado en torno a las causas estructurales que impiden el desarrollo de una democracia real y una economía socialmente justa, en armonía con la naturaleza y solidaria en el plano internacional.

3 BIBLIOGRAFÍA

- CARRASCO, C., BORDERÍAS, C. y TURNS, T. (eds.) (2011): *El trabajo de cuidados*. Madrid: Catarata.
- COLECTIVO IOÉ (2008): *Barómetro social de España*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- COLECTIVO IOÉ (2011): «Efectos sociales de la crisis. Una evaluación a partir del Barómetro social de España». En *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 113.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*, en http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-inequalities_en.pdf, acceso 11 de diciembre de 2013
- EUROSTAT (2013): «Social protection: EU28 spent 29,1% of GDP on social protection in 2011». En *NewsRelease* N° 174/2013: Eurostat Press Office, en <http://ec.europa.eu/eurostat>, acceso 11 de diciembre de 2013.
- GÓMEZ, R. (2012): «La dictadura de los tratados europeos: del Pacto Fiscal al MEDE», en *Madrid15M*, N° 9.

(18) GÓMEZ, R., «La dictadura de los tratados europeos: del Pacto Fiscal al MEDE», en *Madrid15M*, N° 9, diciembre, 2012.



- HUSSON, M. (2009): *Capitalisme: vers une régulation chaotique*, en <http://hussonet.free.fr/impa9web.pdf>, acceso 11 de diciembre de 2013.
- INTERMON-OXFAM (2012): *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*. Informe N° 32, en <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/13/12/12/crisis-desigualdad-pobreza>, acceso 11 de diciembre de 2013.
- NAREDO, J.M., CARPINTERO, O. y MARCOS, C. (2009): «Patrimonio en vivienda y ahorro de los hogares en el final del ciclo inmobiliario», en *Cuadernos de Información Económica*, N° 215.
- OCDE (2012): «Partage de la valeur ajoutée entre travail et capital: Comment expliquer la diminution de la part du travail?». En *Perspectives de l'emploi*.
- OIT (2012): *Informe Mundial sobre Salarios 2012-2013*. Ginebra.
- OROZCO, A.P. y GIL, S.L. (2011): *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados*, ONU Mujeres.
- ORTÍ, A. y DE LUCAS, A. (2005): «En los límites del desarrollo capitalista: multifrenia consumista y crisis de civilización en el modelo de globalización financiera». En *II Seminario internacional de sociología crítica «Jesús Ibáñez»*, Universidad de Valencia.
- PLATAFORMA POR LA NACIONALIZACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO (2013): *La reestructuración del sistema financiero español* (varios artículos), en www.nacionalizacioncajamadrid.wordpress.com, acceso 11 de diciembre de 2013.
- TOUSSAINT, E. (2012): «La mayor ofensiva contra los derechos sociales realizada desde la segunda guerra mundial a escala europea», 3ª parte de *Bancos contra pueblos: los entresijos de una partida amañada*, Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM), en <http://cadtm.org/2007-2012-6-anos-en-que-los-bancos>, acceso 11 de diciembre de 2013.
- VEGA, C. (2009): *Culturas del cuidado en transición*. Barcelona: UOC.



El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación

Ignacio Zubiri

*Catedrático de Hacienda. Universidad del País Vasco
ignacio.zubiri@ehu.es*

Fecha de recepción: 20/12/2013

Fecha de aceptación: 30/12/2013

Sumario

- 1.** Introducción. **2.** El sistema de Pensiones en España. **3.** Las reformas realizadas. **4.** Los ingresos adicionales del sistema. **5.** El futuro del sistema de pensiones. **6.** Bibliografía.

RESUMEN

El sistema español de jubilación se basa en que las pensiones se financien exclusivamente con cotizaciones. Esto implica que, por el envejecimiento, el sistema sea insostenible financieramente. Como las cotizaciones no se pueden aumentar mucho, la única vía de ajuste es reducir las pensiones. Este ha sido el objetivo de las reformas del 2011 y el 2013 que conllevan reducciones de prestaciones que, en el largo plazo, pueden superar el 50%. Si, como sugiere la lógica ética y económica, se aceptara que parte de las pensiones se pagaran con impuestos, el sistema de pensiones sería viable económicamente sin grandes aumentos de impuestos. Con ello se evitaría la pobreza de las generaciones futuras de jubilados.

Palabras clave:

Pensiones, Sostenibilidad, Reforma.



ABSTRACT

In Spain the pensions can only be financed with Social Security Contributions. This implies that, because of population aging, the system is not financially sustainable. Since contributions cannot be raised too much, the only way to restore financial equilibrium is to reduce pensions. That is what the 2011 and 2013 reforms have done. They have cut pensions substantially, and the reduction may be as high as 50% in the long run. If, as suggested by economic logic and ethics, it was accepted that pensions were partially financed with taxes, the pension system would be economically sustainable without a significant rise in taxes. This would avoid poverty of the future generations of pensioners.

Key words:

Pensions, Sustainability, Reform.

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años en España se han realizado dos reformas sustanciales del sistema de pensiones en aras a garantizar la solvencia. En ambos casos las reformas han consistido en bajar las pensiones. Es decir, la forma escogida de mantener las pensiones ha sido bajarlas hasta que se puedan financiar con las cotizaciones que se recaudan (a los tipos actuales). La última de las reformas, realizada en el 2013, ha ido más lejos y ha establecido una regla automática de reducción futura de las pensiones. Básicamente lo que dice es que se repartirá entre los pensionistas lo que se recaude en cotizaciones. Y si toca a poco, mala suerte. Como, con certeza, en el futuro las cotizaciones no podrán financiar niveles de pensiones similares a las actuales se producirán recortes que, en el horizonte del 2050, pueden llegar al 50%. El resultado será una sociedad envejecida y empobrecida. Este empobrecimiento de los jubilados se producirá, además, en una sociedad que, como es previsible ocurra dentro de 40 años, será mucho más rica que la actual.

Una característica sorprendente de estas reformas es que, a pesar de conllevar reducciones drásticas de las pensiones, se han realizado sin demasiadas protestas de los sindicatos y agentes sociales. Quizá sea porque las reformas se han hecho en medio de una crisis o quizá porque los efectos son de largo plazo. Pero la realidad es que las reformas han sido aceptadas sin casi oposición.

Lo que voy a hacer en este artículo es revisar la situación de las pensiones en España (Epígrafe 1), analizar las reformas realizadas y sus implicaciones (Epígrafe 2), explorar las alternativas a las reformas realizadas (Epígrafe 3) y proponer una modificación de las reformas que garantice unos ingresos adecuados al sistema y unas pensiones razonables al sistema.

Quizá la idea más importante es que debemos pasar de un sistema en el que los ingresos determinan los gastos a otro en el que sean los gastos los que determinen los ingresos necesarios.

2 EL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

El sistema de pensiones en España es un sistema de reparto. Esto es, un sistema en el que las pensiones de los jubilados se pagan con las cotizaciones



de los activos. Tradicionalmente, sin embargo, esta relación entre pensiones y cotizaciones no ha sido exacta. Había unos niveles de prestaciones y, si las cotizaciones no eran suficientes, el Gobierno ponía el dinero necesario de la recaudación por impuestos generales. A la inversa, si el sistema tenía superávit, el excedente se utilizaba para cubrir gastos generales del Estado. El principio de que las pensiones contributivas pueden pagarse, al menos parcialmente, con impuestos, se ha aplicado y se aplica en muchos países⁽¹⁾.

En España las cosas cambiaron radicalmente a partir de la firma del denominado Pacto de Toledo en el año 1995. Este acuerdo entre partidos estableció como principio que las pensiones contributivas debían financiarse exclusivamente con cotizaciones. Más aún, señalaba que en cuanto fuera posible las cotizaciones deberían reducirse, se supone que para estimular el empleo. El Pacto establecía también que cuando hubiera excedentes (de cotizaciones sobre pensiones) debían acumularse en un fondo de reserva⁽²⁾.

Por tanto, el Pacto de Toledo diseña un sistema de pensiones financiado exclusivamente con cotizaciones y en el que, en principio, los excedentes se acumulan en un fondo y los déficits se financian con el fondo. Si hay déficit y no hay fondo no se explicita cómo proceder.

El problema básico del sistema español de pensiones es el crecimiento del gasto debido, esencialmente, al envejecimiento de la población. Según las estimaciones de la Comisión Europea, el envejecimiento se acelerará a partir del año 2025 y se mantendrá hasta, aproximadamente, el año 2050. Además hay un problema de aumento de las pensiones por el denominado efecto sustitución. Esto es, porque los pensionistas que entran al sistema tienen pensiones más altas que los que causan baja en el sistema⁽³⁾. De esta forma la pensión media aumenta. Por tanto, el gasto en pensiones crece porque cada vez hay más pensionistas y la pensión media cada vez es más alta. Por otro lado, el crecimiento del gasto es mayor que el de los ingresos porque, debido al envejecimiento de la población, cada vez hay menos activos por jubilado. Esto hace que el sistema de reparto sea insostenible financieramente.

Los problemas estructurales (de largo plazo) del sistema dieron lugar a una reforma en el año 2011 que se limitó a reducir las pensiones (la tasa de sustitución), aunque no lo suficiente como para garantizar el equilibrio financiero a

(1) Véase el epígrafe 3.2.

(2) Cabe señalar que el Pacto inicial también garantizaba la capacidad adquisitiva real de las pensiones. Esta garantía se mantenía en el año 2010, pero se ha quebrado en la última reforma del sistema (véase el epígrafe 1.2).

(3) Esto se debe a dos elementos. Primero, el aumento de los salarios reales (bases de cotización reales). Segundo a que las nuevas generaciones aplican reglas de determinación pensiones más generosas (mayor tasa de sustitución) que las antiguas generaciones. Este segundo elemento desaparecerá en el medio plazo y, con las reformas realizadas, en el largo plazo cambiará de dirección.

largo plazo. La crisis que comenzó en el año 2008 agravó los problemas porque debido a la pérdida de empleo los ingresos han caído notablemente y se ha disipado la solvencia que el sistema de pensiones parecía tener al menos en el corto y medio plazo. La caída de ingresos ha obligado a utilizar el Fondo de Reserva y ha creado el escenario adecuado para una nueva reforma de las pensiones que, al igual que la llevada a cabo en el año 2011, se ha limitado a reducir las pensiones⁽⁴⁾.

2.1. Problemas de corto plazo

El Cuadro 1 resume los problemas a corto plazo del sistema de pensiones. Tal y como muestra este Cuadro, hay una tendencia creciente del gasto en pensiones que hasta el año 2007 fue compensada por un aumento incluso mayor de las cotizaciones. El año 2008 fue de transición, pero a partir de ahí la pérdida de empleo se tradujo en una pérdida de cotizaciones. De esta forma, entre 2008 y 2013 se perdieron en España casi el 15% de los empleos y casi el 10% de las cotizaciones⁽⁵⁾. Al mismo tiempo, las pensiones aumentaron en un 28,1%. En el camino, la relación ocupados por pensión se redujo de 2,4% a 1,8%. Esto es, se pasó de que cada pensión la pagaran entre casi un 2,5% de trabajadores a que la pagaran menos de 2%. El sistema, sin embargo, mantuvo el superávit presupuestario hasta el 2010, pero a partir de ahí comenzó a deteriorarse hasta el punto de llegar al 1,5% del PIB en 2013.

Para hacer frente al deterioro financiero del sistema se adoptaron dos tipos de medidas:

- a) Congelar las pensiones en los años 2011, 2012 y realizar aumentos mínimos en 2013 (el 1%) y 2014 (el 0,25%). Con esto se trataba de limitar el aumento del coste de las pensiones que, sin embargo, como muestra el Cuadro 1, siguieron aumentando por el efecto sustitución y el crecimiento del número de pensionistas.
- b) Cubrir el déficit con el Fondo de Reserva. La primera vez que se utilizó el Fondo fue en el año 2012. La cantidad retirada ese año fue de siete mil millones de euros, equivalentes a un 10% del Fondo⁽⁶⁾. Esta cantidad aumentó a los once mil millones en el 2013 (17% del fondo) y será de al menos una cuantía equivalente en el 2014. En el camino el volumen del Fondo, que nunca ha sido demasiado grande, ha ido mermando desde el 6,4% del PIB en el 2011 hasta el 5,2% en el 2013. El volumen actual es equivalente a poco más de medio año de pensiones.

(4) Véase la sección 2.2.

(5) Esto sugiere que los empleos perdidos eran de cualificación inferior al promedio.

(6) Esto equivalía a pagar en torno a un 7% de las pensiones con el Fondo.



La situación actual del sistema se resume, por tanto, en un gran desequilibrio entre cotizaciones y pensiones que se está cubriendo con el Fondo de Reserva. El Fondo, sin embargo, tiene unos recursos limitados y, esta tasa, se agotará en unos pocos años (seis o siete). Por otro lado, no es probable que el empleo, y por extensión la recaudación por cotizaciones, aumente significativamente en los próximos años. Mucho menos en la cuantía suficiente para reestablecer la salud financiera de un sistema de pensiones cuyo gasto continuará aumentando. Esto sólo deja dos opciones, incluso en el corto plazo, obtener más recursos o reducir las prestaciones de forma significativa.

Cuadro 1. Evolución reciente de las pensiones (2005-2013)

	Incremento % Pensiones	Incremento % Cotizaciones	Cotizaciones/ Pensiones	Saldo (% PIB)	Ocupados/ Pensión
2005			1,27	1,10	2,34
2006	6,76	8,70	1,29	1,24	2,40
2007	8,25	7,97	1,29	1,17	2,44
2008	6,15	4,79	1,27	1,33	2,39
2009	6,18	-1,13	1,18	0,84	2,20
2010	6,37	-1,00	1,10	0,23	2,11
2011	4,00	-0,17	1,06	-0,05	2,04
2012	3,99	-4,04	0,98	-0,56	1,92
2013	4,88	-2,98	0,90	-1,46	1,84
13/05	57,2	11,9	-0,39	-2,70	-0,50
13/08	28,1	-9,0	-4,03	-1,66	-0,55

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del presupuesto de la Seguridad Social.

2.2. Largo plazo

Los problemas de largo plazo del sistema de pensiones se derivan esencialmente del envejecimiento de la población. Cuantificar estos problemas en términos de coste adicional de las pensiones es un ejercicio arriesgado, con una fiabilidad muy limitada en el medio y largo plazo⁽⁷⁾. Con todo, como referencia, el Cuadro 2 recoge las estimaciones de la Comisión Europea sobre la evolución del gasto en pensiones en España y en otros países. No es que estas predicciones

(7) Tratar, como hacen muchos, de predecir lo que va pasar con las pensiones dentro de casi cuarenta años es como si alguien hubiera tratado de predecir en 1970 lo que pasa hoy. En realidad, la mayoría de las predicciones realizadas en el pasado sobre la evolución de las pensiones en España se han mostrado notablemente erróneas.

sean especialmente fiables⁽⁸⁾, pero, por un lado, son las que se usan en España para justificar la necesidad de reformar las pensiones y, por otro, como se aplica una metodología común permiten comparaciones entre países.

Cuadro 2. Evolución del coste de las pensiones en la UE, en % del PIB (2010-2060)

	2010	2020	2040	2060	Máx	Año Máx	Incremento 2010/Máx
Bélgica	11,0	13,1	16,5	16,6	16,8	2053	5,8
Bulgaria	9,9	9,2	10,1	11,1	11,3	2054	1,4
Rep. Checa	9,1	8,7	9,7	11,8			
Dinamarca	10,1	10,8	10,3	9,5	10,8	2020	0,7
Alemania	10,8	10,9	12,7	13,4	13,4	2060	
Estonia	8,9	7,7	8,1	7,7			
Irlanda	7,5	9,0	10,0	11,7	11,7	2058	4,2
Grecia	13,6	13,7	14,9	14,6	15,5	2049	1,9
España	10,1	10,6	12,3	13,7	14,0	2053	3,9
Francia	14,6	14,4	15,2	15,1	15,2	2037	0,6
Italia	15,3	14,5	15,6	14,4	15,9	2046	0,6
Chipre	7,6	9,5	12,1	16,4			
Letonia	9,7	7,3	6,3	5,9			
Lituania	8,6	7,6	9,6	12,1			
Luxemburgo	9,2	10,8	16,5	18,6	18,8	2057	9,6
Hungría	11,9	11,5	16,1	14,7			
Malta	10,4	10,6	11,4	15,9			
Holanda	6,8	7,4	10,4	10,4	10,5	2046	3,7
Austria	14,1	15,1	16,5	16,1	16,7	2032	2,6
Polonia	11,8	10,9	10,3	9,6			
Portugal	12,5	13,5	13,1	12,7	13,5	2019	1,0
Rumanía	9,8	9,2	11,6	13,5			
Eslovenia	11,2	12,2	15,8	18,3	18,4	2057	7,2
Eslovaquia	8,0	8,6	10,6	13,2	13,2	2057	5,2
Finlandia	12,0	14,0	15,2	15,2	15,6	2032	3,6
Suecia	9,6	9,6	10,2	10,2	10,2	2059	0,6
Reino Unido	7,7	7,0	8,2	9,2	9,2	2060	
EU27	11,3	11,3	12,6	12,9	12,9	2058	1,6
EU15	12,2	12,3	13,9	14,1	14,3	2051	2,1

Fuente: European Economy (2012).

(8) Las estimaciones de la Comisión se han mostrado tan fallidas como las de otras instituciones. La Comisión ha realizado estimaciones sobre la evolución del gasto en pensiones en los años 2001, 2006 y 2009. En el año 2011 preveía, por ejemplo, que la población en España en el 2050 sería 35,1 millones (Comisión Europea 2001), en el año 2006 cambió su estimación a 43 millones (Comisión Europea 2006) y en el 2009 basó sus cálculos en 53,2 millones (Comisión Europea 2009).



En el caso de España, este cuadro muestra el gasto en pensiones tras la reformas del año 2011, pero sin tener en cuenta los cambios del 2013. Quizá lo más sorprendente es que este Cuadro no predice una explosión inasumible del gasto en pensiones. Ciertamente el gasto en pensiones aumentará (en porcentaje del PIB) un 40% pasando del poco más del 10% al 14% en el 2053. A partir de ahí decrecerá. Para poner la cifra del gasto máximo en pensiones (el 14%) en perspectiva hay que tener en cuenta dos factores:

- a) Que esta cifra es inferior a lo que hoy, en el 2010, gastan ya Austria (14,1%), Francia (14,6%) e Italia (15,3%). De hecho es sólo dos puntos superior al promedio de la UE15 en el 2010.
- b) Que el gasto máximo de muchos países (al menos ocho) será superior al de España. Por ejemplo, el gasto en Austria o Bélgica superará el 17%.

Por tanto, España dentro de 40 años, cuando sea muchos más rica de lo que es hoy cualquier país de la UE tendrá que pagar en pensiones poco más de lo que paga hoy el promedio de la UE15 y menos de lo que ya están pagando algunos países.

2.3. Sostenibilidad económica del Sistema de pensiones

El aumento máximo del gasto en pensiones (previo a la reforma realizada en el 2013) era de 4% del PIB. Esto llevaba el gasto en pensiones a una cifra del 14%, que es menos de lo que ya hoy gastan algunos países de la UE. En todo caso, si España tuviera unos impuestos o un gasto elevado, cuatro puntos más podrían parecer inasumibles. Sin embargo, esto no es así. Como muestra el Cuadro 3, España es uno de los países avanzados de la UE donde menos se gasta y donde menos se recauda. Así, en el año 2012 España gastaba y recaudaba seis puntos del PIB menos que el promedio de la UE15. En realidad en la UE15 sólo Irlanda recaudaba y gastaba menos⁽⁹⁾. Además, toda la diferencia de recaudación es imputable a que los impuestos generales (IRPF, Sociedades, IVA etc.) recaudan menos que en otros países. La recaudación por Cotizaciones Sociales está algo por encima del promedio. Más aún, muchos de los últimos países incorporados a la UE gastan y recaudan más que España. Este es el caso de, por ejemplo, Hungría, Croacia o Malta.

La conclusión es, por tanto, clara. España es un país que, en comparación a otros de la UE, recauda y gasta poco. Esto hace que haya un amplio margen presupuestario para financiar, si así se desea, un aumento del coste de las

(9) El caso de Irlanda es singular porque como muchas empresas son extranjeras, buena parte del PIB es de no residentes. Eso da lugar a gastos e ingresos bajos (en porcentaje del PIB). Por eso las cifras no son comparables con las del resto de los países.

pensiones que, por otro lado, tampoco es excesivo (cuatro puntos del PIB). En realidad incluso si se aumentara la presión fiscal⁽¹⁰⁾ lo necesario para financiar las pensiones, España seguiría teniendo una presión fiscal por debajo del promedio de la UE.

Tomando todo en cuenta es evidente que desde un punto de vista económico, el sistema de pensiones es sostenible. O, por ponerlo de otra forma, **la economía generará recursos más que suficientes para, sin grandes esfuerzos, pagar las pensiones.**

Cuadro 3. Impuestos y Gastos en la UE (2012)

	Impuestos		Gastos		Impuestos		Gastos
	Sin CSS	Con CSS			Sin CSS	Con CSS	
Bélgica	29,4	46,5	55,0	Bulgaria	20,2	27,4	35,9
Dinamarca	46,9	48,8	59,5	Republica Checa	19,2	34,8	44,5
Alemania	23,2	40,0	44,7	Estonia	20,7	32,3	39,5
Irlanda	23,6	29,5	42,6	Croacia	24,3	35,8	45,5
Grecia	22,6	36,3	49,6	Chipre	26,0	35,1	45,8
España	20,6	33,6	44,3	Letonia	19,2	27,8	51,9
Francia	27,4	46,4	56,6	Lituania	16,0	27,3	36,1
Italia	30,1	43,9	50,6	Hungría	25,2	38,5	48,7
Luxemburgo	27,4	39,9	44,3	Malta	27,1	34,5	43,4
Holanda	22,3	38,9	50,4	Polonia	20,1	32,4	42,2
Austria	28,0	44,6	50,9	Rumanía	19,3	28,3	36,6
Portugal	23,0	34,6	46,8	Eslovenia	22,1	37,6	48,1
Finlandia	30,4	43,7	56,6	Eslovaquia	15,5	28,2	37,8
Suecia	37,0	44,7	52,0	EU28	26,2	40,2	49,4
Reino Unido	28,2	36,6	48,0	España -EU15	-7,4	-6,9	-5,8
UE15	28,0	40,5	50,1	España -EU28	-5,6	-6,6	-5,1
				España -MaxEU	-26,3	-15,2	-15,2

Fuente: Eurostat

CSS = Cotizaciones a la Seguridad Social.

Los gastos considerados son sin ayudas a la banca.

(10) Obsérvese que parte del aumento necesario de presión fiscal se podría lograr reduciendo el fraude, reduciendo la elusión entre fraude y depurando los impuestos de bonificaciones de dudosa justificación.



2.4. Sostenibilidad Financiera del sistema de pensiones

La sección anterior sugiere que el coste económico de las pensiones es perfectamente asumible. Sin embargo, desde hace años las Instituciones Internacionales y los diferentes gobiernos de España han argumentado que el sistema de pensiones es insostenible financieramente. La razón de esta aparente discrepancia es que, como ya se ha señalado, en su diseño actual el sistema de pensiones exige las pensiones contributivas que se financien exclusivamente con cotizaciones. Por ello, la solvencia financiera del sistema exige que las cotizaciones crezcan lo suficiente para cubrir el aumento de las pensiones. De forma más precisa, el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB), D , en cualquier momento del tiempo será:

$$D = \frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} - \frac{\text{Recaudación en Cotizaciones}}{\text{PIB}} \quad [1]$$

donde PIB es el Producto Interior Bruto (la renta de la economía).

Como la base esencial de las cotizaciones son las rentas del trabajo, si llamamos t al tipo efectivo de cotización a la seguridad social, el déficit D puede reescribirse como:

$$D = \frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} - t \frac{\text{Salarios}}{\text{PIB}} \quad [2]$$

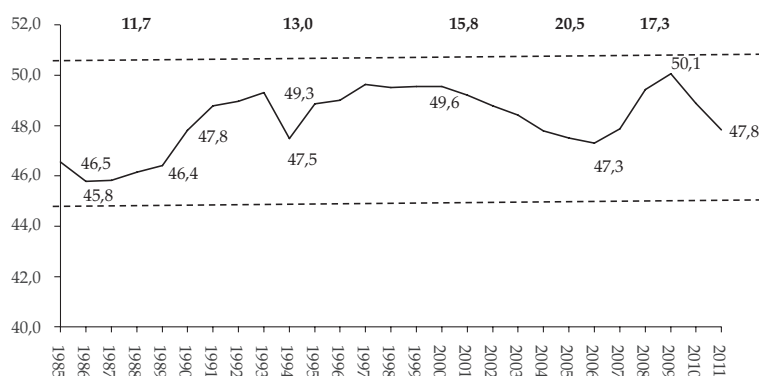
donde se llama *Salarios* a la masa salarial de la economía y t al tipo al que están gravados estos salarios.

Si se dan por buenas las estimaciones de la Comisión Europea, el primer término de esta ecuación va a aumentar en su punto máximo en 4 puntos del PIB. La cuestión entonces es si la recaudación va a aumentar y, de hacerlo, si el aumento será suficiente para cubrir el incremento de las pensiones.

El aumento de las cotizaciones depende, en primer lugar, del aumento del tipo impositivo. Sobre esta cuestión en el Pacto inicial de Toledo y en las revisiones posteriores se ha mantenido la idea de que los tipos de cotización no deben aumentarse. Si algo, deben disminuirse. El principio de no aumentar las cotizaciones no es cuestionado por los dos grandes partidos políticos. Suponiendo, por tanto, que t no se cambia la ecuación [2] pone de manifiesto que la sostenibilidad del sistema depende de la evolución de la participación de los salarios en el PIB. Para que el sistema fuera sostenible, esta participación debería aumentar en 4 puntos del PIB. Esto es, sin embargo altamente improbable. Como nuestra el Gráfico 1, históricamente la participación de los salarios en

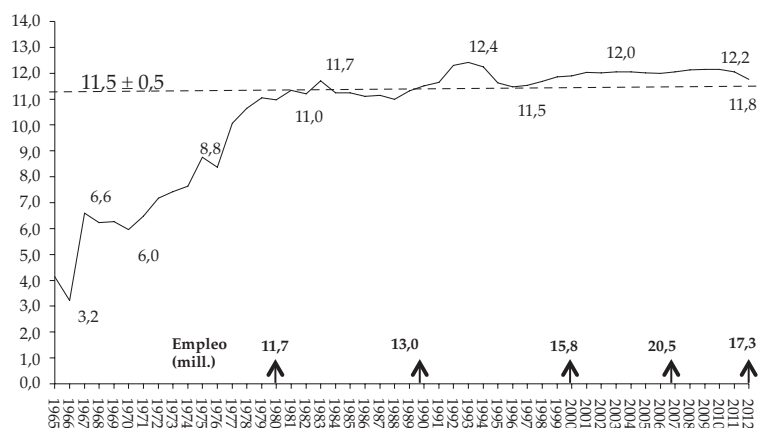
el PIB ha oscilado entre el 45% y el 50% del PIB. Por ello, como muestra el Gráfico 2, a pesar de que el número de empleos ha aumentado mucho en lo esencial las cotizaciones sociales (como porcentaje del PIB) han permanecido constantes. Simplemente, con casi veinte millones de empleos (en 2007) se recaudó casi lo mismo que con doce millones (en 1980).

Gráfico 1. Participación de los salarios en el PIB en España (1985-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Gráfico 2. Recaudación en España por Cotizaciones (en % del PIB), 1965-2012



Fuente: OCDE.

En el futuro, si es cierto que la población envejece sustancialmente y, tal como predicen las estimaciones de la Comisión (y otras), se destruyen millones



de empleos a partir del 2030, es altamente improbable que aumente la participación del trabajo en el PIB. De hecho, probablemente, lo más a lo que se puede aspirar en el futuro es a que la ratio salarios/PIB permanezca a niveles similares a los actuales. Y lo más probable es que baje.

Si esto es así y nos empeñamos en que el sistema de pensiones se financie sólo con cotizaciones, como antes de los ingresos del sistema no van a aumentar, no se podrán pagar pensiones por un valor (en porcentaje del PIB) sustancialmente mayor que el actual⁽¹¹⁾. O por ponerlo de otra forma, la única vía de garantizar la solvencia del sistema sería reducir las prestaciones en una cuantía que compense exactamente los aumentos futuros del coste.

Es importante señalar que aunque el PIB creciera más rápido las cosas no cambiarían demasiado. Ciertamente el primer término de [2], el cociente pensiones/PIB disminuiría, pero el segundo no cambiaría y seguiría siendo necesario reducir las pensiones, probablemente de forma sustancial.

Por otro lado, aceptando que la relación salarios/PIB no va a aumentar y dado que el sistema no se ha alejado mucho del equilibrio en los últimos años, si se estima que las pensiones van a aumentar en alrededor de un 40% entre el 2007 y el 2050, para mantener el equilibrio el tipo de cotización que se dedica a financiar pensiones debería aumentar en un porcentaje similar. Esto es, alrededor de 15 puntos. Es decir, que el tipo para financiar pensiones debería pasar del 28,3% al 43,3%. Evidentemente esto no es viable por lo que, incluso si se estuviera dispuesto a aumentar algo los tipos de cotización, el sistema no sería sostenible.

3 LAS REFORMAS REALIZADAS

Dese hace muchos años era evidente sistema de pensiones español, con el diseño que tenía (derivado del pacto inicial de Toledo) era insostenible. Esto es, que las pensiones prometidas no se podían pagar con cotizaciones a los tipos vigentes. Esto ha dado lugar a dos reformas esenciales del sistema de pensiones⁽¹²⁾. La primera, en el año 2011, modificó (generalmente a la baja) diversos elementos del cómputo de la pensión inicial y la segunda en el año 2013, en la que se han reducido los coeficientes de actualización de las pensiones a través del factor de sostenibilidad.

(11) Cabe señalar que, no obstante lo dicho, en el futuro habrá la posibilidad de trasladar a pensiones parte de las cotizaciones que actualmente se dedican a prestaciones por desempleo. De igual forma, si no se agota antes, el fondo de reserva aportará algunos ingresos adicionales (su efecto será muy reducido porque como ya se ha señalado el fondo acumulado apenas cubre medio año de pensiones).

(12) Previamente hubo diversos retoques menores de algunos parámetros del sistema.

3.1. La Reforma del año 2011

La reforma del año 2011 se centró en reducir las pensiones. Para ello tomó cuatro medidas básicas⁽¹³⁾.

- a) *Ampliación de la edad legal de jubilación que pasa de los 65 a los 67 años*⁽¹⁴⁾. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.
- b) *Linearización de los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora*⁽¹⁵⁾ en función de los años cotizados y aumento en dos años del periodo necesario para acceder a una pensión completa. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.
- c) *Ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora*. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2022. El número de años que se incluyen en el cálculo de la base reguladora (pensión base) aumenta progresivamente en 10 años, pasando de 15 a 25 años⁽¹⁶⁾.
- d) *Introducción del denominado Factor de Sostenibilidad*. Según esta provisión, a partir del año 2027, cada 5 años se ajustarían los parámetros del sistema por el aumento de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. El significado concreto de esto era difuso. En todo caso, lo que se decía era que, a partir del año 2032 se revisarán las pensiones por el aumento en la esperanza de vida. Esto es, a la baja.

Las medidas a), b) y c) redujeron las pensiones para la mayoría de los contribuyentes. Por ejemplo, el retraso de la edad de jubilación podía tener un coste de hasta el 10% de la pensión vitalicia⁽¹⁷⁾. La linearización puede costar a algunos contribuyentes hasta un 5% de su pensión⁽¹⁸⁾. Los efectos de la ampliación de

(13) Junto a estas cuatro reformas básicas se han realizado otras de menos alcance, como permitir jubilaciones anticipadas, mejora de las pensiones mínimas de las personas solas, integración y convergencia de regímenes, profundización en la separación de fuentes y una propuesta de mejorar el funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

(14) No obstante, quien al llegar a los 65 haya cotizado 38,5 años podrá jubilarse con una pensión completa. Según las estimaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el 60% de los trabajadores jubilados en los últimos años cumplía esta condición. Lo que está menos claro es que este porcentaje siga siendo válido en el futuro.

(15) Antes, cada uno de los 10 últimos años cotizados daba derecho a un 3% de pensión y el resto al 2%. Ahora todos dan derecho al 1,9%.

(16) Como, generalmente (aunque no siempre), el salario de los últimos años es mayor que el de los años previos, al calcular la pensión inicial promediando más años, el resultado es menor. La excepción sería, por ejemplo, la de una persona que sólo esté parado los últimos años de su vida. Para él, al alargarse el periodo de cálculo podría aumentar la pensión inicial.

(17) No reduce el valor de la pensión anual, pero reduce el número de años durante los que se cobra la pensión. Por ejemplo quien, como el promedio, cobrara la pensión durante 20 años, ha pasado a cobrarla durante 18. El coste es, por tanto, el 10%.

(18) A quienes hayan cotizado en torno a 25 años.



la base son difíciles de determinar con generalidad. El coste promedio puede ser de hasta un 10% de la pensión, pero hay casos en los que la pensión puede incluso aumentar (véase nota 16).

Las implicaciones del factor de sostenibilidad no estaban claras, porque no se especificó. En todo caso la memoria económica de la Ley de Reforma señalaba que el ahorro de este factor era equivalente al 50% del resto de ahorro. Es decir, que en el 2050 el que viera reducida su pensión en, digamos, un 20% debería añadir otro 10% por ese factor.

En todo caso, y dejando al margen este factor, la reforma del 2011 no produce un patrón uniforme de pérdidas. Por ejemplo, quien llegue a los 65 años habiendo cotizado 38,5 años puede perder sólo el 10% de su pensión (por el aumento de los años en el cálculo de la base reguladora). La pérdida aumentará a un 20% si a los 65 se han cotizado entre 35 y 38,5 años (porque la edad de jubilación se retrasará dos años). Por otro lado, la pérdida será del 25% si se llega a los 67 años con 25 cotizados (por el efecto de linearización).

3.2. La reforma del año 2013

La reforma del año 2013 reduce las pensiones aún más. Más importante establece un mecanismo de ajuste permanente que, en la práctica, implica una reducción constante de las pensiones reales sin necesidad alguna de discusiones parlamentarias o votaciones de ningún tipo. De forma más concreta la reforma introduce dos factores de corrección de las pensiones:

- a) **Factor de Sostenibilidad.** Este elemento da forma concreta al factor de sostenibilidad introducido en la reforma del 2011 y además lo adelanta en el tiempo. A partir del año 2019 las pensiones iniciales se multiplicarán por el aumento en la esperanza de vida a los 67 años. Esto es, si se espera que el pensionista viva un 1% más que la generación anterior, entonces su pensión inicial se reduce en un 1%⁽¹⁹⁾. Básicamente lo que se hace es dividir la pensión vitalicia entre el número de años de vida que restan a cada generación de jubilados. Obviamente este factor sólo se aplica una vez a cada pensionista (al jubilarse) y afecta a la pensión inicial.
- b) **Índice de revalorización.** Hasta ahora las pensiones se revalorizaban según el índice de precios. La reforma del 2013 elimina esto y las pensiones pasan a revalorizarse según un índice que depende de la solvencia financiera del sistema. De forma más precisa, la revalorización anual será igual a:

(19) El valor se calcula quinquenalmente y se aplica durante todo el quinquenio.

Índice de Revalorización = variación % de ingresos (cotizaciones)
- variación % del número de pensionistas
- variación % de la pensión media
- tasa de eliminación⁽²⁰⁾ del déficit del sistema

Dado que las pensiones crecen más rápido que las cotizaciones es claro que este índice va a ser negativo casi siempre. Por eso la Ley establece que se aplicará una revalorización mínima anual del 0,25%. Es decir, que si el valor resultante de la fórmula es menor que 0,25% se aplica este último valor.

El índice de revalorización, simplemente, dice que una vez que se llegue al equilibrio (entre cotizaciones y pensiones), las pensiones se determinarán repartiéndolo que se recauda en proporción a las aportaciones (y a la esperanza de vida de las generaciones). Mientras haya déficit, parte de lo recaudado se destinará a reducir el déficit.

Las implicaciones financieras de la reforma están claras. El factor de sostenibilidad irá reduciendo cada vez más las pensiones iniciales hasta llegar a ser un 20% más bajas (que si no hubiera factor) hacia el 2050. El efecto del índice de revalorización puede ser devastador porque, en general, el resultado será negativo. La razón es que en cualquier escenario plausible el crecimiento de las pensiones más la parte del déficit que se debe eliminar será mayor que el crecimiento de los ingresos. Esto implica una tasa negativa de crecimiento de las pensiones o, como mucho, positiva pequeña. Precisamente, para evitar el efecto en la opinión pública de una rebaja continua de las pensiones, el gobierno ha puesto un crecimiento nominal mínimo del 0,25%. Esta garantía es, sin embargo, ridícula porque no impide que las pensiones pierdan capacidad adquisitiva. En realidad es poco más que un engaño porque pretende transmitir la idea de que las pensiones no bajarán nunca. Y si bien esto es cierto en términos nominales, no lo es en términos reales (capacidad adquisitiva). Por ejemplo, incluso suponiendo una inflación promedio cauta del 2%⁽²¹⁾, los pensionistas perderían un promedio anual real del 1,75%. Al cabo de 10 años, esto supondrá casi un 20% de pérdida real. Al final de su vida más del doble. En promedio, por tanto, se perderá en torno a un 20%.

En suma, por tanto, la reforma de las pensiones aprobada en el año 2013 es un recorte severo de las prestaciones que en el largo plazo puede reducir las

(20) Inicialmente tomará un valor entre 0,25% y 0,33%, que será revisable quinquenalmente. Este valor determina la tasa a la que se cierra el déficit del sistema.

(21) El Banco Central Europeo considera que hay estabilidad de precios (y, por tanto, no interviene para moderar los precios) mientras la inflación sea inferior al 2%. Y en España, por ejemplo, en los últimos 12 años sólo en uno de ellos el IPC ha estado por debajo del 0,25%. Por el contrario, en nueve ha estado por encima del 2,5% y en muchos ha sido superior al 3%.



pensiones de muchos en un 40%. Curiosamente esta es exactamente la cifra en la que la Comisión estima que aumentaría el coste de las pensiones si no se reformaran. En realidad, si nos fijamos, la reforma de las pensiones es poco más que decir se repartirá lo que haya (a los tipos vigentes de cotización) entre los pensionistas. Y para llegar a tal regla de solvencia del sistema de pensiones no era necesario ni crear comisiones de expertos ni hacer textos muy elaborados.

3.3. Una evaluación de las reformas realizadas

Es evidente que el sistema español de pensiones pre reformas 2011⁽²²⁾ o 2013 (pensiones según los criterios establecidos financiadas sólo con cotizaciones a los tipos vigentes) no era sostenible financieramente, aunque sí lo era económicamente. En este contexto había tres alternativas posibles de reforma.

- a) Mantener los ingresos y reducir los gastos hasta restablecer el equilibrio
- b) Mantener las prestaciones y aumentar los ingresos hasta restablecer el equilibrio
- c) Buscar un equilibrio entre reducciones de gastos y aumentos de ingresos que repartiera de forma justa (entre tipos de renta, entre generaciones) el coste adicional de las pensiones.

De estas opciones los gobiernos se han decantado en las dos reformas por la a). Simplemente han tomado por dados los ingresos y han reducido las prestaciones esperando restablecer el equilibrio. Esto es especialmente claro en la reforma del 2013, que a través del índice de revalorización establece una reducción automática de las pensiones hasta que se restablezca el equilibrio financiero. De esta forma las pensiones se reducen hasta llegar al equilibrio y a partir de ahí crecen según los ingresos (con la cota inferior de un 0,25%).

En el camino las pensiones se han reducido sustancialmente. Según las estimaciones de la Comisión Europea, la reforma de 2011 redujo el coste estimado de las pensiones del 15,5% del PIB en el 2050 al 14%. Y la reforma del 2013 debe llevarlo a un equilibrio que, a los niveles actuales de cotización, se sitúa en torno al 10%. Esto supone que (sin aplicar el factor de sostenibilidad) la reforma del 2011 redujo las pensiones un promedio del 10% y la del 2013 lo hará en un 40% adicional. En total una reducción promedio de más del 50%. Y estos son promedios, porque muchos pensionistas sufrirán pérdidas mayores. Además de la reducción de las pensiones hay otros elementos que redundarán en una mayor pobreza en la ancianidad. Así, por ejemplo, los mayores requisitos de

(22) El coste del sistema antes de la reforma del 2011 era el 15,5% del PIB.

cotización para acceder a una pensión completa combinados con las altas tasas de paro actuales, llevarán a muchos jubilados futuros a tener pensiones muy bajas. Con las reformas aprobadas, el futuro es claro. Habrá una amplia parte de la población envejecida y empobrecida.

El enfoque del ajuste por la vía gasto se basa en una premisa conceptual cuestionable y tiene implicaciones económicas importantes en términos de pobreza de las futuras generaciones jubiladas. A un nivel conceptual el problema es que presupone que nadie tiene derecho a ningún nivel de pensiones. Simplemente el sector público es como una gran empresa de seguros y si la recaudación por cotizaciones (a tipos similares a los actuales) no da para pagar las pensiones que los trabajadores creían que iban a cobrar cuando trabajaban, mala suerte para ellos. El sector público no es responsable de nada ni tienen ningún compromiso moral con los pensionistas actuales o futuros.

La implicación es que, evidentemente, las generaciones futuras de pensionistas van a ser mucho más pobres que las presentes. Simplemente la pobreza en la ancianidad será mayor. Paradójicamente, la mayor pobreza se producirá cuando la sociedad sea mucho más rica (en términos per cápita) porque todas las estimaciones realizadas coinciden en que la renta per cápita seguirá aumentado.

Frente a esto, está la opción b. El punto de partida es que los trabajadores tienen derecho a recibir tantas prestaciones como se deriven de las reglas vigentes mientras ellos estaban trabajando. El Estado es el garante de estos derechos y tiene que aportar los recursos necesarios para financiar las pensiones. Estos recursos pueden provenir de cotizaciones, de impuestos o de otras fuentes.

El problema de este enfoque es doble. Por un lado, traslada todo el aumento del coste de las pensiones a las generaciones futuras de trabajadores. Segundo, da más prestaciones a los jubilados futuros que a los jubilados actuales. La razón es que los jubilados futuros vivirán más años y, por ello, cobrarán pensiones durante más años que los jubilados presentes. Por ello, si la pensión anual es la misma, recibirán una pensión vitalicia⁽²³⁾ mayor. En un momento en el que el sistema tiene problemas financieros por el envejecimiento de la población no parece razonable aumentar las pensiones vitalicias.

Por ello quizá la alternativa más razonable es buscar un equilibrio entre las reducciones de gastos y el aumento de ingresos. Este enfoque reconocería que los trabajadores tienen derecho a un determinado nivel de pensiones y

(23) La pensión vitalicia es el valor presente de las pensiones futuras ($\sum P_t / (1 + r)^t$). Si el tipo de interés fuera cero sería simplemente la suma de las pensiones futuras ($\sum P_t$).



la parte de las pensiones que no se pudiera financiar con cotizaciones (quizá algo más elevadas que las actuales) se cubriría con otros ingresos del Estado. Esto incluiría un Fondo de Reserva bien dotado, impuestos y, si en el futuro lo permite las restricciones de la UE, Deuda.

Evidentemente, dotar más recursos al sistema no implica que las pensiones no se modifiquen porque los pensionistas deben soportar una parte del aumento del coste del envejecimiento. Pero a diferencia de lo que ha ocurrido con la solución adoptada en las reformas del 2011 y del 2013, no haría soportar todo el coste del envejecimiento a los pensionistas futuros (trabajadores actuales). Sólo deben pagar la parte que se considere justa. El resto del coste se repartiría según los mecanismos de financiación escogidos. Por ejemplo, los impuestos harían pagar parte del coste de las pensiones a las rentas no salariales futuras.

Obviamente el nivel de garantía de las pensiones se debe determinar socialmente, pero una vez establecido, se debería crear un derecho legal a percibirlo. En mi opinión este nivel de garantía debería ser igual a las pensiones vitalicias que los trabajadores están ayudando a pagar con sus cotizaciones. Esto implicaría que los aumentos de esperanza de vida no deberían dar lugar a más pensiones vitalicias. Sería, por tanto, legítimo retrasar la edad de jubilación. En todo caso, esta es sólo una de las opciones disponibles. Otra será fijar una tasa de sustitución de las pensiones⁽²⁴⁾ y mantenerla independientemente de la evolución de los ingresos.

4 LOS INGRESOS ADICIONALES DEL SISTEMA

Si se desea evitar que en el futuro haya una sociedad envejecida y empobrecida, es necesario cambiar el modelo ajuste de las pensiones. Se debe pasar de un modelo determinado por los ingresos (en el que se ajustan sólo los gastos) a otro en el que la variable determinante sean los gastos (y se ajusten los ingresos). La cuestión es de dónde deben provenir estos ingresos adicionales. Y en principio pueden venir de impuestos, aumentos en tipos de cotización y otros ingresos (Deuda, por ejemplo).

4.1. El margen para aumentar los ingresos por cotizaciones

En el medio plazo hay dos vías de aumentar las cotizaciones. Por un lado, si como predicen los modelos la población disminuye también lo hará el paro y se

(24) La tasa de sustitución es el porcentaje del último salario cobrado que sustituye la pensión.

podrían pasar cotizaciones de desempleo a pensiones. Actualmente, casi el 20% de la cotización se dedica a desempleo. Con una recaudación de en torno al 12% del PIB, si se pasara la mitad de las prestaciones por desempleo a pensiones se aportaría algo menos de 1,5 puntos del PIB al sistema. Pero, obviamente, tendría que ser cierto que la tasa de paro bajara a niveles de la tasa natural.

Por otro lado, la aportación de los trabajadores es sustancialmente más baja que en otros países. Esto abre la posibilidad de si es necesario aumentar las cotizaciones de los trabajadores. A los niveles actuales de recaudación, cada punto adicional de cotización de los trabajadores daría una recaudación adicional de 0,3 puntos del PIB. El problema de esta solución es doble.

- a) Primero, que es posible que, como sugieren diversos estudios, los trabajadores estén ya soportando (vía salarios más bajos) no sólo sus cotizaciones, sino también las de los empresarios⁽²⁵⁾. Por ejemplo, González Páramo y Melguizo (2009), tras revisar la evidencia de 45 estimaciones empíricas sobre la incidencia de las cotizaciones concluyen que en las economías continentales-mediterráneas y anglosajonas, los trabajadores soportan en el largo plazo 2/3 de las cotizaciones, mientras que en las nórdicas soportan el 100% de las cotizaciones⁽²⁶⁾.
- b) Segundo, porque incluso si hoy fuera una solución viable, no está claro que en el futuro lo siga siendo. En el futuro la relación ocupados/pensionistas se reducirá notablemente. Por ejemplo, según las estimaciones de la Comisión Europea⁽²⁷⁾ se pasará de un 2,7% trabajadores por pensionista en el 2008 a sólo 1,3% trabajadores por pensionista en el 2050. Aumentar los impuestos sobre una población trabajadora que ya tiene que financiar a una población jubilada muy amplia, puede no ser viable social o económicamente.

La tercera vía para aumentar los ingresos por cotizaciones sería aumentar las cotizaciones empresariales. Con una recaudación como la actual, cada punto adicional se traducirá en aproximadamente 0,3 puntos del PIB adicionales de recaudación.

Los aumentos de los tipos empresariales de cotización pueden ser criticados en base a dos clases de argumentos. Primero, que las cotizaciones actuales ya están

(25) De hecho, pocos consideran que en el largo plazo haya diferencias sustantivas entre la incidencia de las cotizaciones sobre el trabajador y las cotizaciones sobre el empresario. En competencia perfecta, por ejemplo, tienen la misma incidencia que depende de las elasticidades de oferta y demanda.

(26) Dividen su análisis entre estos tres grupos de países para tomar en cuenta el hecho de que la incidencia de las cotizaciones depende del diseño institucional de los países, la forma de negociación salarial, el poder de los sindicatos, leyes de salario mínimo, etc.

(27) Comisión Europea (2009).



entre las más altas de la UE. Segundo, que aumentar las cotizaciones reduce la creación de empleo y la competitividad.

La primera afirmación sólo es parcialmente cierta porque ignora que en muchos países de la UE (y de fuera de la UE) las empresas, además de las cotizaciones para financiar la protección social pública, tienen que pagar obligatoria o voluntariamente (vía negociación colectiva), el coste de ciertas prestaciones privadas. Por ejemplo, pensiones privadas o cobertura médica. Cuando se toma todo en cuenta las empresas españolas dejan de estar entre las que soportan más costes por la protección social.

Por otro lado, no está claro que las cotizaciones tengan efectos en el largo plazo sobre el empleo y la competitividad porque, como ya se ha señalado, en el largo plazo es probable que sean los trabajadores quienes soportan la parte más importante de las cotizaciones (vía salarios más bajos). Puede, no obstante, haber efectos de medio plazo. Simplemente, si los empresarios soportan las cotizaciones en el corto y medio plazo, aumentarlas dará lugar a costes salariales mayores y en determinados contextos, esto puede reducir el empleo temporal o incluso permanentemente⁽²⁸⁾. En una situación de paro como la de España esto puede ser inaceptable.

Finalmente, una cuarta vía para aumentar la recaudación por cotizaciones sería *destopándola*. Esto es, quintando el límite superior a la base de cotización que existe actualmente. Este aumento de la base no debería ir acompañada de un aumento de las prestaciones futuras. De esta forma se lograría aumentar los ingresos y hacer el sistema de pensiones más progresivo⁽²⁹⁾ sin aumentos futuros en el coste de las pensiones.

En todo caso hay que apresurarse a señalar que salvo que sean muy grandes, los aumentos de cotizaciones difícilmente van a restablecer el equilibrio financiero del sistema. Si la participación del trabajo en el PIB permanece constante, cada punto del PIB de aumento del gasto en pensiones requeriría casi 3,5 puntos adicionales de tipo de cotización⁽³⁰⁾. Cuatro puntos adicionales del PIB requerirían, por tanto, casi 15 puntos adicionales de tipo cotización. Si la participación en el PIB del trabajo disminuyera, el aumento sería mucho mayor.

Tomando todo en cuenta, las cotizaciones adicionales pueden contribuir al mantenimiento de las pensiones por varias vías. En el corto y medio plazo

(28) Esto puede ocurrir, por ejemplo, en el caso de los trabajadores poco cualificados porque a veces, debido a las leyes de salarios mínimos, no se les pueden trasladar las cotizaciones siquiera en el largo plazo.

(29) Sería una redistribución entre rentas del trabajo. Evidentemente sería mejor una progresividad que incluyera a las rentas del capital. Esto implicaría una financiación adicional mediante impuestos.

(30) Desde el punto de vista recaudatorio no hay grandes diferencias entre que el aumento sea en la parte del trabajador o en la del empresario.

subiendo moderadamente las cotizaciones, especialmente, a cargo del trabajador y, en su caso, *destopando* la base máxima de cotización. En el largo plazo trasladando cotizaciones del desempleo a pensiones. No es posible, sin embargo, que estos aumentos sean suficientes para garantizar la solvencia del sistema.

4.2. Impuestos

Unos de los principios en los que se ha basado la reforma es que las pensiones no deben financiarse con impuestos. La idea es que los sistemas de pensiones son sistemas de *seguro* y, por tanto, deben financiarse exclusivamente con Cotizaciones Sociales. Sin embargo, no es sólo que este principio sea cuestionable desde un punto de vista conceptual, sino que además va en contra de cómo se ha financiado históricamente el sistema español de pensiones y de la experiencia internacional comparada.

Desde un punto de vista conceptual, decir que las pensiones deben pagarse exclusivamente con cotizaciones es una posición ideológica que se basa en el supuesto de que el Sector Público debe actuar como una gran empresa de seguros que iguale ingresos (por cotizaciones) a gastos (en pensiones). Esta posición suscita, en primer lugar, la duda de que si esto es así, para qué va a proveer pensiones el Sector Público. Lo mejor sería, simplemente, que el Sector Privado proveyera las pensiones obligando⁽³¹⁾, eso sí, a los ciudadanos a comprar planes privados de pensiones.

Frente a esta versión aseguradora de las pensiones, es legítimo imputar a las pensiones públicas el objetivo de garantizar a los individuos determinados niveles de bienestar (establecidos colectivamente). De hecho, probablemente este objetivo es más consistente con la realidad histórica de los sistemas de pensiones que la visión aseguradora. Una vez se acepta que las pensiones deben garantizar determinados niveles de bienestar, el nexo cotizaciones/pensiones se rompe. Entonces es legítimo que si los niveles de pensiones que colectivamente se determinen no pueden ser alcanzados exclusivamente mediante las cotizaciones, el estado provea los recursos necesarios mediante la aportación de ingresos generales.

Junto a ésta, hay otras razones que legitiman el uso de impuestos para pagar pensiones:

- a) Cuando una persona cotiza en sus años activos lo hace en la confianza de que cuando esté jubilado recibirá unas prestaciones equivalentes

(31) Con ello se evita un efecto externo porque sin planes de pensiones obligatorios muchos individuos llegarían a la vejez sin recursos y, dados los principios éticos dominantes, la sociedad debería ayudarles a sobrevivir. De esta forma su falta de previsión impondría un coste a la sociedad (efecto externo negativo).



a las que él está pagando a los actuales pensionistas. Si los recursos obtenidos mediante cotizaciones no son suficientes para satisfacer los términos de este *contrato implícito* —esto es, prestaciones futuras, por lo menos similares a las que él está ayudando a pagar— existe una base para que el sector público aporte los fondos necesarios de otras fuentes de ingresos.

- b) Si fueran ciertas las estimaciones que se han realizado sobre la evolución del empleo y del PIB, implicarían que la participación de las rentas salariales en el PIB va a disminuir de forma importante en el futuro. Dado esto, parece legítimo que la base de sostenimiento de las pensiones se ampliara más allá de las rentas salariales. Simplemente en una economía en la que las rentas del capital tienen una participación creciente en el PIB es legítimo que aumenten su contribución financiera determinados objetivos del Estado de Bienestar. Máxime cuando nadie parece dudar que la PIB per cápita, aumentará.
- c) Buena parte de las rentas de las generaciones futuras se deriva de gastos que han realizado las generaciones presentes y que se les han transmitido sin coste (la educación, la tecnología y buena parte de las infraestructuras de cada generación han sido pagadas por las generaciones precedentes). En este contexto, que las generaciones futuras contribuyan con impuestos a financiar las pensiones es, incluso, equitativo intergeneracionalmente.

Más allá de cuestiones conceptuales cabe señalar que ni la evolución pasada del sistema de pensiones en España ni la experiencia internacional comparada avalan el principio de que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones. En España, por ejemplo, hasta la aprobación del Pacto de Toledo en 1995 nunca se había buscado un equilibrio entre pensiones y cotizaciones. De hecho, antes de la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en el año 2000, los superávits se dedicaban a financiar gastos públicos generales y los déficits se financiaban con impuestos.

En cuanto a la experiencia internacional, el Cuadro 4 resume la situación en algunos países. De entrada todos los países financian ciertas prestaciones mediante impuestos. Esto incluye las prestaciones no contributivas (pensiones asistenciales) y complementos a mínimos. Además, muchos de ellos financian parcialmente con impuestos alguna prestación (determinadas prestaciones de invalidez, por ejemplo), los beneficios a algún grupo (agricultores o marineros, por ejemplo) o las cotizaciones de quienes temporalmente no trabajan (quienes cuidan a sus hijos, por ejemplo). Más allá de esto, muchos países están obligados a financiar con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema (Reino

Unido, Irlanda, Noruega, Finlandia, Holanda y Austria). Otros financian con impuestos total o parcialmente una pensión básica (Dinamarca y Suecia). Francia tiene incluso un impuesto asignado para la financiación de las pensiones (y otras prestaciones como la sanidad y las ayudas a las familias). Alemania, por su parte, realiza diversas aportaciones del presupuesto para la financiación de las pensiones. Por un lado relanza una Aportación General⁽³²⁾ y por otro una específica para complementos⁽³³⁾.

Cuadro 4. Financiación de las pensiones en algunos países (2011)

País	Prestaciones con Impuestos	Observaciones
Alemania	Aportación General al Sistema y Déficit	25% de las pensiones con impuestos para financiar redistribución y mantener cotizaciones bajas. Se afecta 1 punto del IVA y ecotasas
Finlandia	Déficit de la Pensión General y Algunos Regímenes Especiales	En 2012 paga 8,7% de las pensiones de autónomos, 79% de agricultores y 33% de marinos.
Dinamarca	Pensión Básica Universal	45% de las pensiones con impuestos
Francia	Déficit y Algunos Regímenes Especiales	Contribución Social Generalizada y otros impuestos
Reino Unido	Cubre Déficit	
Holanda	Déficit de la Pensión General	La pensión general (financiada con impuestos) es el 35% del salario medio
Suecia	Viudedad, Supervivencia e Invalidez	
Noruega	Cubre el Déficit ²	
Suiza	Financiación Parcial del Primer Pilar	
Irlanda	Cubre Déficit	
Italia	Aportación General al Sistema y Déficit	
Austria	Cubre Déficit	
Luxemburgo	Aportación general	8% de las aportaciones
Grecia	Aportación General al Sistema	1% del PIB entre 2003 y 2032

Fuente: Elaboración propia a partir de MISSOC y base de datos de la SSA (Social Security Administration) de los EE.UU. y otros.

(32) Se introdujo en 1993. La cuantía depende de la evolución de la masa salarial total, los salarios *per cápita* y de un tipo de cotización ficticio. Véase Börsch-Supan et al (2010).

(33) Tienen dos componentes, el primero se introdujo en 1998 y se financia con parte del IVA. El segundo en 1999 y se financia con impuestos ecológicos. Véase Börsch-Supan et al (2010).



Dado lo anterior parece claro que no hay razones conceptuales ni comparativas para excluir que una parte de las pensiones se financie con impuestos. La utilización de impuestos puede implementarse simplemente con una regla que diga que se cubrirá con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema de pensiones.

Una vez se acepta que las pensiones se financien, al menos parcialmente, mediante aportación de ingresos generales del estado la variable relevante a la hora de analizar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas pasa a ser, no la evolución del empleo, la productividad o el número de pensionistas, sino simplemente el crecimiento de la renta per cápita. Por otro lado el énfasis de las reformas de los sistemas de pensiones cambia de lado. La cuestión central no es cuánto hay que reducir las pensiones para poder pagarlas con los ingresos que se tienen, sino cuánto hay que ingresar para pagar las pensiones que se consideran justas.

4.3. La elección entre impuestos y cotizaciones

La elección entre financiar el coste de las pensiones con impuestos o cotizaciones depende, como es habitual en economía, de los objetivos que se asignen al sistema, de las consideraciones de eficiencia y de las de equidad. Y la experiencia internacional demuestra que no hay una respuesta única a la cuestión de cómo se deben financiar las pensiones y sus incrementos de coste. Por ejemplo, hay países como Canadá o Dinamarca que financian la parte fija de las pensiones⁽³⁴⁾ con impuestos mientras otros como Holanda o Irlanda lo hacen esencialmente con Cotizaciones. De igual forma hay algunos países que de forma sistemática pagan una parte del componente variable de las pensiones con impuestos y otros que se comprometen a financiar con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema.

En cualquier caso, la financiación mediante cotizaciones empresariales puede llevar a un aumento del coste salarial en el corto y medio plazo aunque en el largo plazo es probable que acaben siendo trasladadas a los trabajadores vía salarios más bajos. Si se usan las cotizaciones a cargo del trabajador, los efectos sobre el coste salarial (y el empleo) serán reducidos incluso en el corto plazo. Con cotizaciones, por tanto, las pensiones de los jubilados serán soportadas temporal y parcialmente por los empresarios (en el corto y medio plazo), aunque en el largo plazo casi todas serán soportadas por los trabajadores.

(34) En varios países (en la OCE 13) la pensión pública es la suma de dos componentes una cantidad fija igual para toda la población más un componente variable.

En el caso de los impuestos, salvo que se asigne algún impuesto concreto a la financiación de las pensiones, los efectos serán los del promedio del sistema fiscal. Analizar en detalle esta cuestión está fuera del propósito de este trabajo. Lo que sí se puede afirmar es que, dentro de unos amplios márgenes, es probable que la financiación vía impuestos sea menos distorsionada que la financiación vía cotizaciones⁽³⁵⁾. Además, la financiación vía impuestos distribuirá la carga de la financiación entre tipos de renta. Esto es, en tanto que las cotizaciones recaen esencialmente sobre el trabajo la financiación vía impuestos recae sobre las rentas del trabajo, las del capital, las empresariales, etc.

Dadas estas características generales, es evidente que la combinación óptima de impuestos y cotizaciones dependerá de lo que se quiera financiar (todo el sistema de pensiones, una parte de él o un aumento del coste por razones demográficas) la incidencia que se desee lograr (quien queremos que pague las pensiones o el coste adicional de las pensiones) y del contexto económico y social (relación trabajadores/pensionistas, renta per cápita, etc).

4.4. Otras formas de financiación

Además de los impuestos y las Cotizaciones las pensiones futuras se pueden financiar creando un Fondo de Reserva y emitiendo Deuda en el futuro.

- a) Fondo de Reserva. Un fondo de reserva es simplemente la acumulación de recursos (obtenidos de cotizaciones e impuestos) para, junto con los intereses que produce, financiar las pensiones futuras. En cierto sentido son impuestos de la generación de hoy para pagar las pensiones de mañana (puede que de los trabajadores de hoy). Un fondo de reserva es una forma de redistribuir el coste de las pensiones entre generaciones y que las rentas presentes (del trabajo y capital) paguen las pensiones futuras. Si los recursos del fondo se invierten en Deuda Pública nacional el resultado es equivalente a que el Sector Público se comprometa (de forma creíble e irrenunciable) a financiar las pensiones futuras con impuestos futuros. Si, por el contrario, se invierte en activos exteriores, la garantía de las pensiones ya no dependerá de los impuestos futuros del país⁽³⁶⁾.

(35) Porque permite diversificar las fuentes de ingresos y porque dentro de unos amplios márgenes impuestos como el IRPF, el IVA o los Especiales son poco distorsionadores.

(36) Obviamente si se prohíbe al fondo comprar Deuda del Estado, éste deberá buscar financiación para la Deuda que emite y no se permite comprar al Fondo de Reserva. Y en el futuro para devolver esta deuda tendrá que aumentar los impuestos en la misma cuantía que si la Deuda la hubiera comprado el Fondo. La diferencia está en que si el Fondo no invierte en Deuda, se evitan las tentaciones de endeudamiento fácil y que, como se señala en el texto, las pensiones (aunque no la financiación general del Estado) se desligan de los impuestos nacionales.



- b) Deuda. Si a partir del 2030 se emitiera Deuda para financiar las pensiones, esto permitiría trasladar parte del coste de las pensiones de los años de más envejecimiento a los de menos envejecimiento (los posteriores al 2050). El coste puede no ser muy elevado. Financiar, por ejemplo 2 puntos del PIB anuales de pensiones durante 20 años, conllevará emitir menos Deuda que la que España ha emitido en cuatro años de crisis financiera. El problema de este instrumento es que ni en la actualidad ni el futuro previsible se podría utilizar por las restricciones que los países de la zona euro se han autoimpuesto en aras, supuestamente, a favorecer el crecimiento y la estabilidad del euro. Sin embargo, quizá dentro de veinte años estas restricciones no existan o sean más permisivas.

5 EL FUTURO DEL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema de pensiones es sostenible desde el punto de vista económico (porque no absorberá una cantidad moderada de recursos económicos), pero no lo es desde el punto de vista financiero en su diseño actual (porque las cotizaciones no van a ser suficientes para financiar las pensiones).

Hasta el momento las reformas del sistema de pensiones se han basado en el principio de que las pensiones deben ajustarse a lo que recaudan las cotizaciones a tipos similares a los vigentes. La reforma del 2013 ha llevado este principio al límite y ha introducido una regla de revalorización de las pensiones que, primero, elimina el déficit y luego hace que las pensiones crezcan según lo que se recauda. Además se ajustarán según el aumento en la esperanza de vida. Dado que en cualquier escenario plausible las pensiones (a prestaciones constantes) aumentarán más que las cotizaciones esto implica reducciones progresivas y sustanciales de las pensiones. Es probable que, en promedio, las pensiones tengan que caer (en relación a lo que hubieran sido sin reforma) hasta un 40% de aquí al año 2050. Unas pensiones más bajas que requieren periodos más amplios de cotización a generaciones que han experimentado tasas de paro elevadas durante muchos años, garantiza un futuro con una población envejecida y empobrecida. Incluso los actualmente jubilados verán caer su renta real porque casi con certeza sus pensiones se revalorizarán casi siempre por debajo de la inflación.

Esto es inaceptable no sólo por sus resultados, sino porque ignora los derechos morales de los pensionistas a recibir prestaciones similares a las que ellos ayudaron a pagar. En realidad supone que los pensionistas actuales y futuros no tienen ningún derecho a recibir nada. Por ello es necesario que se cambie el



principio ético subyacente al sistema de pensiones. El punto de partida debe ser que los trabajadores tienen derecho a un determinado nivel de pensiones y los ingresos deben ajustarse a dicho nivel de pensiones. El nivel de prestaciones debe decidirse socialmente, pero una opción razonable es que los jubilados reciban prestaciones similares a las que ellos ayudaron a pagar. Esto es compatible con una reducción de las prestaciones vitalicias. Los recursos necesarios pueden provenir de diversas fuentes. Unas cotizaciones más elevadas, más impuestos, un fondo de reserva adecuadamente dotado y, en función de la normativa europea vigente en el futuro, más deuda. Cada uno de estos elementos de financiación implicará una distribución distinta de los costes adicionales del sistema de pensiones debidos al envejecimiento de la población. Así la reducción de las prestaciones vitalicias afecta a los pensionistas cuando se jubilen, los impuestos a las rentas del trabajo y del capital futuras, el Fondo de Reserva a las generaciones actuales, la deuda a las generaciones posteriores a los años de mayor envejecimiento.

Para diseñar este sistema las medidas necesarias serían las siguientes:

a) Gastos

- (1) Eliminar el factor de sostenibilidad.
- (2) Extender la jubilación a los 67 años a toda la población.
- (3) Eliminar las jubilaciones anticipadas.
- (4) Establecer una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de quince años). No debería ampliarse más número de años en la base reguladora.
- (5) Eliminar el índice de revalorización introducido en la reforma del 2013 y sustituirlo por el IPC.

b) Ingresos

- (1) En el corto plazo los recursos del sistema se incrementarían con:
 - (1.1) Un aumento de las cotizaciones a cargo del trabajo de tres puntos y del empresario de un punto. Se destoparían las cotizaciones (sin aumento de prestaciones). A los trabajadores se les compensaría este aumento con el compromiso (3).
 - (1.2) La creación de una Contribución a la Solidaridad (que, como en Francia, gravara los patrimonios personales y las ventas de las grandes empresas) cuyos recursos se afectarían al sistema de pensiones.



- (1.3) Lo que se obtuviera con estos ingresos financiaría las pensiones y el exceso se acumularía en el Fondo de Reserva.
- (2) El Fondo de Reserva puede utilizarse coyunturalmente. No obstante, cualquier disposición antes del 2030 debe ser repuesta. A partir de ese año la reposición no será necesaria.
- (3) Compromiso de financiar con impuestos generales cualquier déficit del sistema que surja ahora o en el futuro. En todo caso, cualquier reducción de cotizaciones empresariales será compensada con una aportación permanente al sistema de pensiones.
- (4) Se debe reducir el fraude en las Cotizaciones. En el largo plazo, cuando sea posible, se pasarán cotizaciones de desempleo a pensiones.
- (5) Si es viable según los acuerdos de estabilidad vigentes con la UE en ese momento, parte de las pensiones se podrá financiar emitiendo Deuda.

6 BIBLIOGRAFÍA

- BÖRSCH-SUPAN, A.; GASCHE, M. y WILKE, C.B. (2010): How sensitive is the German public pension system to economic recessions? An answer based on the current financial crisis. Mimeo <http://www.geog.ox.ac.uk/news/events/100923/borsch-supan2.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA (2001): Budgetary Challenges posed by Ageing Populations. EPC/ECFIN/655/01-EN final http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7196_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2006): The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050). Special Report n° 1. European economy http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6654_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2009): 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). European Economy 2/2009 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf
- EUROPEAN ECONOMY (2012): The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060) http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf



GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y MELGUIZO, A. (2009): Who Bears Social Security Taxes? A Meta-Analysis Approach. Instituto de Estudios Fiscales, P. T. 20/09 http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2009_20.pdf



Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis

María Antònia Carbonero Gamundí

*Profesora titular de Sociología. Universitat de les Illes Balears
macarbonero@uib.es*

Fernanda Caro Blanco

*Profesora colaboradora de Trabajo Social. Universitat de les Illes Balears
nandacarob@uib.es*

Fecha de recepción: 01/12/2013

Fecha de aceptación: 30/12/2013

Sumario

1. Luces y sombras en el desarrollo del SPSS.
2. Continuidades y discontinuidades en los servicios sociales en el nuevo escenario que plantea la crisis.
3. Agentes, resistencias y propuestas de reconstrucción.
4. Notas para una nueva agenda política en servicios sociales.
5. Bibliografía.

RESUMEN

A partir de la transición democrática, el Estado español inicia un proceso de construcción de un Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) que quiere configurarse como el cuarto pilar del naciente Estado de Bienestar. Este nuevo sistema pretende romper con la herencia de antiguas formas de acción social, ligadas a la beneficencia, instaurando un sistema fundamentalmente basado en la garantía universal de derechos sociales a la ciudadanía. El Plan de Prestaciones Básicas (PPB) se configura entonces (1988) como un instrumento facilitador para la implementación de este nuevo modelo. En los últimos años se ha puesto de manifiesto el fracaso parcial de aquel proyecto y, bajo la amenaza de la crisis, la deriva del principio de responsabilidad pública hacia una progresiva privatización de servicios, del reconocimiento de derechos universales a la discrecionalidad de prestaciones condicionadas y de las respuestas de proximidad a una nueva centralización de la toma de decisiones y de la gestión. Se apuntan, aun así, movimientos de resistencia y propuestas de reconstrucción de un sistema imprescindible en el actual contexto.

**Palabras clave:**

Sistemas Públicos de Servicios Sociales, Plan de Prestaciones Sociales Básicas, universidad, derechos subjetivos, privatización de los servicios sociales.

ABSTRACT

From its transition to democracy the Spanish state began a process of building a Public System of Social Services (SPSS) that emerged as the fourth pillar of the nascent welfare state. This new system wanted to break with the legacy of old social action connected with beneficence by establishing a system essentially based on the guarantee of universal rights of citizenship. The Plan de Prestaciones Básicas (PPB) became the instrument for the implementation of this new model. However, recent years have seen the partial failure of this project, under the threat of the economic crisis, and the drift away from public responsibility to the privatisation of services; a change from the recognition of universal rights to conditional benefits, and from local answers to a new centralization of decision and management. Yet simultaneously we see resistance movements and proposals for rebuilding a system that is essential in the current context.

Key words:

Public System of Social Services, Plan of Basic Social Benefits, universality, subjectives rights, privatization of social services.

1 LUCES Y SOMBRAS EN EL DESARROLLO DEL SPSS

La situación que actualmente viven los servicios sociales, que fueron concebidos como uno de los principales instrumentos para la provisión de bienestar, la cobertura de las necesidades sociales, la prevención de la dificultad social y la exclusión, y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, se muestra como el resultado de las luces y las sombras, las oportunidades y las limitaciones que ha vivido este sistema durante el proceso de construcción que se inició a partir de la década de los ochenta del pasado siglo.

Treinta años después contamos con un modelo implementado de manera desigual en el conjunto del territorio español y en el que se percibe tanto la huella de esquemas organizativos propios de la asistencia social previa, como rupturas conceptuales a partir de la implantación efectiva de los principios rectores del sistema, que han ido teniendo un distinto recorrido práctico en la consolidación de la red de servicios sociales públicos. En estos más de treinta años se pueden identificar diferentes periodos que han definido las políticas públicas y las actuaciones profesionales en materia de Servicios Sociales.

En la década de los ochenta se plantean políticas de protección social que podemos denominar transformativas⁽¹⁾, en el sentido que buscan diseñar un sistema claramente diferenciado de la herencia benéfico-asistencial propia del periodo franquista. El progresivo desarrollo normativo, la nueva reordenación administrativa y la naciente planificación estratégica (Alemán Bracho, 1996) ofrecieron, en el curso de la transición democrática, un marco imprescindible para que se organizara la construcción del SPSS español. Así, en 1978 se organiza en Madrid una consulta a expertos internacionales, a instancias del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de entonces, con el fin de asesorar al gobierno español para la reforma de los servicios sociales de la Administración Central. Esta consulta es muy importante en el origen de nuestros servicios sociales, ya que por un lado muestra la voluntad política de cambio, a la vez que ofrece un diagnóstico de la realidad social española que habría de propiciar la puesta en marcha de alternativas en el contexto sociopolítico de la transición.

(1) La utilización de este concepto se inspira en la distinción que formula Nancy Fraser entre políticas transformativas y afirmativas en materia de justicia distributiva. El diseño inicial de las políticas no significa que efectivamente se desarrollaran según los principios que las inspiraron (Fraser, 2011: 139 y 140).



Ya en los ochenta, la Administración Central convoca una nueva consulta de expertos que dan las pautas para la futura redacción de un proyecto de ley general de servicios sociales, que tendría como objeto establecer un marco unitario e integrado de los servicios sociales. Los expertos proponen una serie de principios básicos que podrían relacionarse con dos grandes ejes: los que hacen referencia a las responsabilidades de la Administración y los que se refieren a los derechos y responsabilidades de los posibles beneficiarios del nuevo sistema. Con respecto a los primeros: *planificación, coordinación, descentralización, prevención, y normalización*. Con respecto a los segundos: *participación, desarrollo aut centrado, igualdad de oportunidades, solidaridad y personalización*.

Complementariamente a todo esto, el informe de los expertos propone potenciar las acciones preventivas e integradoras dirigidas a la comunidad, superando las acciones centradas en sectores determinados de población, evitar la actuación únicamente correctiva y fortalecer la acción a nivel local.

La cuestión es que la citada ley general de servicios sociales no llegó a ser una realidad, a pesar de que sí fueron aprobadas leyes reguladoras de otros importantes derechos sociales recogidos en la Constitución, como la salud y la educación. En su lugar se inicia un proceso de traspaso de las responsabilidades en materia de acción social y servicios sociales a las nacientes CCAA, que incluyen en sus respectivos estatutos de autonomía el compromiso exclusivo en la construcción del SPSS en su territorio. Es a partir de ahí cuando se inicia el desarrollo de las sucesivas leyes autonómicas de servicios sociales: desde mayo de 1982 en que Euskadi publica la primera ley autonómica de servicios sociales, hasta mayo de 1992 en que lo hace Cantabria, se completa el desarrollo de las llamadas leyes de primera generación que recogen los principios ya enunciados en el Consejo de Europa de 1980 y expresados en los informes de los expertos (Martínez, Mira-Perceval y Redero, 1996)⁽²⁾.

Por otra parte, en ausencia de una ley general de servicios sociales, y al tiempo que se desarrollaba el marco normativo autonómico, en el año 1988 se establece un convenio administrativo de cooperación económica y técnica entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las comunidades autónomas: el denominado Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones

(2) En un estudio realizado por Arias, Guillen *et al.* (2004: 510) se analiza la inclusión de cada uno de los principios en las citadas leyes autonómicas, de forma que si bien el único que aparece citado en todas las leyes es el de participación, hay toda una lista de principios que están contenidos en la gran mayoría de ellas. El principio de descentralización se considera en dieciséis leyes, el de responsabilidad pública en quince, los de planificación, prevención, solidaridad, coordinación y globalidad en catorce, los de integración y universalidad en doce y el de igualdad en once. No hay acuerdo sobre toda una serie de principios y es interesante destacar que el principio de redistribución y el de libertad sólo se consideran en tres leyes: la Valenciana en el primer caso y la de Castilla-León y La Rioja en el segundo.



Básicas de Servicios Sociales (PPB). El PPB habría de tener un papel crucial en el desarrollo del SPSS a partir de la construcción de un modelo integrado y coordinado para el conjunto del Estado. Veinticinco años después se contempla un recorrido plagado de luces y de sombras que urge reinterpretar ante los actuales cambios.

El objetivo fundamental del PPB era (y ha sido hasta hoy) contribuir a que las prestaciones consideradas fundamentales pudieran llegar a toda la población a través de garantizar la creación de dispositivos asistenciales mínimos para su cobertura en el conjunto del territorio del Estado español. No formaba parte de sus objetivos incrementar la calidad o intensificar estas prestaciones, ni tampoco era un instrumento de financiación incondicional de la Administración Local (Mascaró, 1998: 10). Y es precisamente esto lo que ha podido llevar a no pocas confusiones a lo largo de estos años de gestión.

Lo cierto es que el PPB se ha considerado, en particular desde finales de los años noventa, como el ejemplo manifiesto del fracaso en la creación de un SPSS coherente y estructurado, siempre en comparación con el recorrido de otros sistemas como el de sanidad y educación (Rodríguez Cabrero, 2007: 76 y 79). Si bien, visto desde la perspectiva actual, se debe aceptar que se ha cumplido con el objetivo de la extensión y cobertura poblacional de la red de servicios sociales (un 97% de la población de los municipios según el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012)), la garantía de recibir unas prestaciones básicas en la práctica sólo se ha cumplido parcialmente. En cualquier caso, las dificultades que han acompañado al plan concertado en su recorrido obedecen tanto a problemas estructurales en su diseño como a las decisiones concretas tomadas a lo largo de su proceso de implantación.

Desde sus inicios, el PPB contempla una caracterización de las prestaciones básicas consensuada entre las distintas administraciones: Información y Orientación, Apoyo a la unidad convivencial, Alojamiento alternativo, Prevención e Inserción y Cooperación Social (Caro, Mestre y Guillén, 2013: 196). Los problemas surgidos se deben a la dificultad de concretar estas prestaciones, en sí muy genéricas, en unos contenidos específicos y en unas dotaciones mínimas de personal, recursos y equipamientos, es decir, en la incapacidad para definir un catálogo de servicios o prestaciones comunes para todo el SPSS. Es cierto que los *mapas de cobertura* acordados en los años noventa entre el Ministerio y los organismos competentes en cada una de las Comunidades Autónomas, pretendían consensuar estos mínimos y avanzar hacia la equidad en el aporte de las prestaciones básicas, sin embargo esto no ha llegado, hasta la fecha, a convertirse en una realidad para el conjunto del Estado.



Es también durante los noventa que empezaron a promulgarse las llamadas segundas leyes autonómicas de servicios sociales⁽³⁾, que hacen hincapié en aquellos principios que se refieren al protagonismo de la persona, la potenciación de la coordinación y cooperación con la iniciativa social, la calidad y la eficiencia y la proximidad como los más destacados (Guillén y Vilà, 2007: 147).

En definitiva esta década se caracteriza por la consolidación de una red de servicios sociales básicos de tipo municipalista (a través del PPB), a la vez que por el desarrollo normativo, la planificación estratégica y la consolidación de los servicios sociales a nivel de CCAA. Se puede considerar que el rasgo que más caracteriza este periodo es el carácter afirmativo que no transformativo de los planteamientos políticos en materia de servicios sociales, o dicho de otra manera, el esfuerzo se focaliza más en extender y consolidar los servicios sociales que en hacer operativos los principios que implicaban una transformación en profundidad.

Por otra parte, las dificultades para introducir en la agenda política los elementos necesarios para diseñar un modelo que se pudiera situar al nivel del sistema de salud o del sistema educativo, bajo los principios de universalidad, responsabilidad pública y garantía de derecho, no son ajenas a la propia debilidad del discurso experto y profesional de aquellos primeros años y a la débil integración en los ámbitos académicos de la disciplina que se ha considerado central en el desarrollo del SPSS: el trabajo social⁽⁴⁾.

Con el nuevo siglo se evidencia una mayor influencia del discurso experto y profesional que logra introducir la necesidad de profundizar en los principios garantistas, en tensión, eso sí, con la creciente privatización de la gestión de los servicios sociales, que ya se había iniciado en la década de los noventa. Un hito importante en el avance hacia un sistema garantista fue la irrupción del Sistema de Atención para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) que, a partir de la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, permitió avanzar significativamente respecto a la definición de derechos subjetivos concretados en el acceso a servicios y prestaciones, y que impuso al SPSS el reto de integrarlo o el riesgo de ser desdibujado e invisibilizado por él.

(3) Se denominan «segundas leyes» a las que se modificaron entre 1993 y 2003, la primera de ellas fue la de Galicia y le siguieron las de Euskadi, Comunidad Valenciana, Asturias, Madrid y Murcia.

(4) No se puede obviar que en este periodo, en particular entre 1983 y 1998, tuvo lugar el lento y dificultoso proceso de adscripción y posterior integración de las Escuelas de Trabajo Social en las estructuras universitarias lo que absorbió muchos esfuerzos y dificultó sin lugar a dudas que se consolidara un discurso influyente.



El segundo hito fueron las leyes de servicios sociales, en particular las aprobadas a partir de 2006⁽⁵⁾, que también incorporan en todas ellas el reconocimiento de la gestión mixta (público-privada). Aún así las leyes autonómicas dejan pendiente la concreción de los servicios y prestaciones, la determinación de su naturaleza y los requisitos de acceso, a la posterior redacción y aprobación de los correspondientes catálogos y carteras. Estos representan, para las comunidades que los han desarrollado, un avance importante en el cumplimiento efectivo del principio de derecho subjetivo a percibir prestaciones sociales.

Muy recientemente, en enero de 2013, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, actual organismo competente en esta materia, ha presentado el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, que recoge de manera genérica las prestaciones contempladas en las leyes autonómicas. El Catálogo, como se remarca en la introducción, no tiene rango de ley y no genera derechos subjetivos, remitiendo nuevamente a la planificación y al desarrollo normativo autonómico (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013: 11).

Así, como se ha ido argumentando, la negación por parte del Estado a la aprobación de una ley general de servicios sociales sin duda ha marcado el destino y la configuración de éstos en la actualidad, en el sentido de que se carece de una norma legal que configure un sistema público y marque unas directrices generales de ámbito estatal que asegure unos mínimos para el conjunto del territorio español. La idea de que no podemos hablar del SPSS español, sino de diecisiete sistemas autonómicos, que en ocasiones muestran abismales diferencias entre ellos, goza de un amplio consenso. El análisis reciente presentado por la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales en los informes DEC (Gustavo *et al.* 2012 y 2013) nos muestra el desigual desarrollo de los servicios sociales en las distintas CCAA en base a diferentes asunciones de competencias, distintas posibilidades de financiación y distintos compromisos institucionales. Todavía hoy gran parte del desarrollo de los servicios sociales autonómicos están al albur de la voluntad política, que no siempre ha conseguido desterrar la concepción benéfico-asistencial heredada de nuestro pasado reciente, de forma que —a pesar de la formulación de principios generales en los preámbulos de las distintas leyes autonómicas— se constata la ausencia de un auténtico compromiso político en relación con una garantía efectiva de reconocimiento de derechos de los ciudadanos, que conlleve la disponibilidad, de manera permanente estables, de prestaciones ante determinadas necesidades sociales.

(5) Denominadas también «leyes de segunda generación» fueron las aprobadas en Navarra, Cantabria, Catalunya, Galicia, Euskadi, Illes Balears, Aragón, La Rioja, Castilla-La Mancha y Castilla-León.



En definitiva el sistema de servicios sociales español, aún a pesar de los esfuerzos —ocasionalmente más técnicos que institucionales— para acercarse a los modelos de los países de nuestro entorno, no ha tenido más opción que integrarse en un Estado de Bienestar en permanente proceso de construcción-deconstrucción, con altas dosis de familiarización, una débil iniciativa pública con escasa implicación en la defensa de los derechos subjetivos universales, un sector privado con una importante capacidad estratégica, y un importante lastre asistencialista (Alguacil, 2012: 63 y 70). La capacidad del SPSS para enfrentarse a la crisis, dando respuestas adecuadas a las situaciones de privación y dificultad social, resulta especialmente difícil precisamente por su imprecisión y debilidad, aun cuando es en el actual contexto de globalización neoliberal, vulnerabilidad, sociedad del riesgo y crisis estructural, cuando este sistema debería adquirir un especial significado.

Y en este contexto, un nuevo riesgo, convertido ya en amenaza real, se cierne sobre el SPSS: la propuesta de reforma de la Administración Local a través de la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que atenta de manera frontal contra el modelo universalista, descentralizado, integral, integrador, equitativo y garantista que se propuso construir a lo largo del periodo de consolidación democrática.

2 CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES EN LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL NUEVO ESCENARIO QUE PLANTEA LA CRISIS

En distintos informes se ha constatado cómo los servicios sociales están teniendo serias dificultades para hacer frente a la realidad de una crisis que está generando una creciente desprotección de los colectivos más vulnerables. Ello es debido, por una parte, a la propia estructura y funcionamiento del SPSS que repercute en graves retrasos en la tramitación, por otra al progresivo endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones y, por último, a las reducciones presupuestarias (Cáritas, 2013: 4 y 20). Por esta razón, a pesar de que los centros de servicios sociales que se acogen bajo el marco del PPB tuvieron en 2011 cerca de siete millones de usuarios, cifra que representa un 18,5% más que los usuarios registrados en 2008 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012: 41) son las entidades las que más han tenido que hacer frente a la avalancha de nuevos usuarios y demandas. Así, Cáritas ha triplicado el número de personas atendidas desde que empezó la crisis, 1.300.914 personas en 2012, de las cuales sólo un tercio de ellas tenía algún tipo de prestación económica pública tanto de base contributiva como no



contributiva. Además, el 67% de las personas atendidas había pasado antes por los servicios sociales públicos (Cáritas, 2013: 20 y 24).

En este contexto de aguda crisis social que comporta incremento de la pobreza, de la desigualdad y cronificación de la exclusión, los presupuestos generales del Estado previstos para 2014 incluyen un recorte del 36% en la partida destinada a servicios sociales, a la vez que se observa un importante descenso del número de profesionales en los distintos departamentos y organismos, tal y como recoge el I Informe sobre los servicios sociales elaborado por el Consejo General del Trabajo Social (2013).

Las consecuencias para el SPSS son múltiples y tienen gran incidencia en la reformulación del modelo de servicios sociales.

2.1. De la universalidad y la integralidad a la especificidad

El debate de la universalidad en el ámbito de los Servicios Sociales tiene un largo recorrido y obliga a plantearse este principio desde distintas perspectivas (Muñoz Luque, 2011). En un sentido estricto se refiere a quienes van dirigidos los servicios sociales. En un sentido más general se conecta el principio de universalidad con los derechos de ciudadanía por lo que se entiende que el no cumplimiento de la universalidad lacera o vulnera estos derechos.

En relación a quien se dirige el SPSS, distintos autores han señalado la ambigüedad que ha acompañado a éste desde sus inicios, lo que ha comportado dificultades en el desarrollo posterior del sistema, y particularmente en los servicios sociales comunitarios. Por una parte, se defiende su universalidad, pero por otra no queda suficientemente claro qué tipo de problemáticas atienden los servicios sociales y cuáles corresponden a otros sistemas de protección social (Aguilar, 2013: 150). En esta indefinición y falta de respuesta práctica ha tenido mucho que ver la huella que ha dejado la beneficencia en el desarrollo del SPSS. Recordemos que ésta se hacía cargo de un sector específico de la población, los pobres, a los que se pretendía tratar de manera segregada el conjunto de sus necesidades (Aguilar, Llobet Estany y Pérez Eransus, 2012: 14).

La reciente ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ahonda en la problemática al dejar a los servicios sociales de los municipios de más de 20.000 habitantes exclusivamente la confusa obligación de la *«valoración, evaluación e información de situaciones de necesidad social y de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social»*, mientras que la gestión en materia de servicios sociales permanece en exclusiva en las manos de las Comunidades Autónomas. Los municipios con más habitantes se dedicarán sólo a la atención inmediata y referida a un sector específico, las personas



en exclusión o riesgo de ella. No hay nada en esta formulación que remita a la universalidad de la atención. Se elimina asimismo la responsabilidad de los municipios respecto a la información, orientación y asesoramiento a la población, y obviamente la prevención y la promoción social, funciones que, tal y como indica el I Informe de Servicios Sociales (Consejo General del Trabajo Social, 2013) mejor caracterizan las actuaciones de los servicios sociales comunitarios y que suponen en mayor medida la aproximación de éstos al conjunto de la ciudadanía.

2.2. De los derechos subjetivos a la discrecionalidad de las prestaciones

Muy ligado al debate anterior, el proceso de construcción del SPSS ha estado siempre acompañado de la idea de otorgar a las prestaciones y servicios propios de los servicios sociales el carácter de derecho subjetivo. El principio de derecho subjetivo significa superar las condiciones de acceso a las prestaciones derivadas de requisitos, generalmente de carácter económico y presupuestario. Pero, además, la concepción de derecho subjetivo permite superar la estigmatización asociada a las personas usuarias de los servicios sociales (Muñoz Luque, 2011).

Un ejemplo de la formulación de este principio en el periodo de construcción del SPSS fue la aprobación, en 1982, de la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI), pero no fue hasta pasados más de 20 años, con la promulgación de la Ley 39/2006 de Promoción y Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD) que se volvió a legislar, a nivel estatal, desde esta concepción, proponiendo el desarrollo de un sistema basado en el principio de derecho subjetivo y universal.

La promulgación de las leyes autonómicas de servicios sociales, muy especialmente las de segunda generación, ha permitido interiorizar este concepto, en el discurso primero y después ocasionalmente también en las prácticas de los distintos SPSS. Algunas Comunidades Autónomas (Navarra, Cantabria, Catalunya, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Galicia) distinguen entre las prestaciones que se configuran como derechos exigibles, incorporando conceptos tales como prestaciones «garantizadas» o «esenciales», y las no exigibles, a las que se refieren como prestaciones «normalizadoras», de «acceso condicional» o «no esenciales». Otras comunidades, como Euskadi y La Rioja consideran todas las prestaciones como derechos subjetivos, siempre y cuando el potencial beneficiario reúna los requisitos exigidos (Vilà, 2012: 145) y con carácter universal en el caso de Asturias. La Comunidad de Madrid restringe el acceso universal a las prestaciones a aquellas consideradas básicas.



Pero no se puede dejar de considerar el hecho de que la simple formulación de derecho subjetivo en las sucesivas leyes de servicios sociales, aún a pesar de ser significativamente importante, no es suficiente. La verdadera implementación de este principio se inicia con la publicación de las carteras de servicios sociales, que compromete a las administraciones, especialmente en lo que se refiere a la definición de prestaciones públicas garantizadas normativamente, que se convierten en derechos subjetivos de la ciudadanía.

Las carteras se presentan, como también se ha hecho en otros sistemas de protección como el Sistema Nacional de Salud, como la oportunidad de pasar de un sistema asistencialista a un sistema garantista. En este sentido, el muy reciente Catálogo de Servicios Sociales, aprobado por el ministerio competente en enero de 2013, no hace mención explícita entre sus principios al derecho subjetivo. Tampoco la reciente ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local hace mención a los derechos subjetivos, al tiempo que redirige los servicios sociales en los municipios de más de 20.000 habitantes hacia una atención puramente inmediata y asistencialista, centrada en situaciones de riesgo o exclusión social.

En definitiva, en el actual contexto de crisis económica, un SPSS tan poco desarrollado como es el español está siendo presa fácil de las políticas neoliberales que se amparan en la poca dificultad que supone recortar o eliminar derechos que ni tan siquiera son concebidos como tales por la ciudadanía. Esto no se limita a la pura reducción de prestaciones, sino también al debilitamiento del enfoque comunitario y preventivo al tiempo que los servicios sociales focalizan el esfuerzo en la cobertura de las crecientes demandas vinculadas a las necesidades básicas de subsistencia.

2.3. De la responsabilidad pública a la privatización

La responsabilidad pública es otro de los principios que han regido el SPSS desde su implantación. Este principio se había ido haciendo efectivo a través de la gestión directa por parte del sector público o en colaboración con el tercer sector, pero desde los noventa, en el contexto de reestructuración del Estado de Bienestar, se ha ido ampliando al sector mercantil mediante la concertación de servicios y la contratación en plano de igualdad con el Tercer Sector. Rodríguez Cabrero (2011: 24) se refiere a un proceso de implantación de una «nueva administración pública» basada en la «reducción de costes y en crear mercados internos», que también ha afectado a los servicios sociales y que implica su gestión mediante fórmulas empresariales. Así, lentamente, el sector mercantil se ha ido encajando en el entramado institucional de los servicios sociales tal y como ha sucedido en otros ámbitos como educación o sanidad.



Una de las consecuencias de esta privatización está siendo un proceso inexorable de desplazamiento del empleo del sector público al sector privado. Según los datos de la Memoria del PPB de 2011-2012, un 75,5% de los trabajadores de los centros de servicios sociales tienen contrataciones ligadas a las prestaciones, y sólo un 24,5% forman parte de la plantilla, cuando en 1990 el personal de plantilla era un 55,6% (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012).⁽⁶⁾

Estas tendencias posiblemente se intensificarán en un futuro inmediato, bajo la presión de los mercados financieros por extender el sector mercantil y substituir al Estado y al Tercer Sector allá donde las necesidades puedan convertirse en mercancías (Rodríguez Cabrero, 2011: 27). En los espacios en que no pueda darse este proceso, los recortes presupuestarios del sector público, que también afectan al tercer sector, se están traduciendo directamente en el cierre de servicios y en la reducción de prestaciones.

Pero al fin y al cabo no hay una ruptura brusca respecto a las prácticas de mercantilización que se estaban aplicando desde hace veinte años, más bien se trata de una interpretación distinta de prácticas institucionales como la externalización de servicios, que ahora tiende a desplazar el peso hacia la iniciativa privada con afán de lucro, frente a la iniciativa privada sin afán de lucro ocupada por el llamado Tercer Sector. La interiorización de la existencia de un sistema mixto, de titularidad pública, pero de gestión privada ha puesto las bases sobre las que legitimar la progresiva privatización del SPSS. Sustancialmente no cambia nada, sólo la estructura jurídica del organismo gestor, pero al tiempo que este proceso se consolida se diluye la responsabilidad pública en el aporte de los servicios sociales, como de nuevo se evidencia en la reforma encubierta de los servicios sociales que representa la nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, así como en el reciente Catálogo de Servicios Sociales en el que la responsabilidad pública se concentra principalmente en la regulación y ordenación del acceso a las prestaciones.

2.4. De las respuestas de proximidad a la recentralización

El establecer una red de servicios de proximidad y de vocación comunitaria que potenciara, en la medida de lo posible, la permanencia de las personas en su contexto social habitual, es otro de los principios que ha guiado la construcción del SPSS. Tras más de tres décadas de desarrollo se ha consolidado una red de base municipalista en todo el territorio español que ha permitido, además, extender los servicios sociales al ámbito rural.

(6) Según el I Informe de los Servicios Sociales el 3,4% de los trabajadores sociales trabaja en un centro de titularidad pública, pero gestión privada (Consejo General del Trabajo Social, 2013).



Trabajar localmente permite contextualizar cultural y espacialmente las intervenciones, así como promover el acercamiento mutuo entre los servicios sociales y la población. El abordaje local permite, también, optimizar los recursos existentes en un territorio, generar sinergias positivas y favorecer la colaboración entre agentes para así promover la cohesión social. Se trata de territorializar a partir de los criterios básicos de proximidad, accesibilidad y cercanía, articulando redes de servicios y equipamientos ubicados en el contexto próximo de las personas atendidas por los servicios sociales. En la garantía de accesibilidad y el funcionamiento en red juegan un importante papel las administraciones locales. En el Informe DEC del 2013 se señala que son las CCAA con un alto nivel de descentralización y protagonismo local en la gestión de los Servicios Sociales las que obtienen unos mejores resultados en el Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales (Navarra, País Vasco, La Rioja y Castilla-León), mientras que las menos eficientes son las menos descentralizadas, como Extremadura o Castilla-La Mancha, que tienen, sin embargo, un gasto por habitante y año superior al de Castilla-León (Gustavo *et al.* 2013: 19). De esto, concluyen los autores, que tanto en eficacia como en eficiencia la descentralización y el protagonismo local son aspectos determinantes.

Ahora bien, si es cierto que el protagonismo local es una condición necesaria, no es suficiente para desarrollar intervenciones de proximidad con una visión polivalente y comunitaria. Y es en este sentido que los servicios sociales de base se han mostrado especialmente inoperantes para generar dinámicas favorecedoras de la participación de los diferentes grupos de la comunidad que partan de la consideración de ésta como un auténtico agente de cambio social (Subirats, 2007: 120).

Avanzar en esta línea significa apostar más decididamente por un modelo que potencie la planificación estratégica, la prevención y la participación ciudadana, lo que requeriría también profundos cambios organizativos, en términos del rol otorgado a cada profesional, los horarios y ratios de atención, la dedicación a cada situación, el abordaje interdisciplinar, y, por supuesto, el incremento —si no el protagonismo— de las actuaciones comunitarias.

Nuevamente, la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local representa una ruptura completa de este principio de descentralización de base local, lo cual supone, de facto, un cambio en toda regla de la estructura propia del SPSS. Concentrar la competencia en servicios sociales sólo en las CCAA y otorgar a los municipios de 20.000 o más habitantes la ambigua obligación de valorar, evaluar e informar de situaciones de necesidad social y de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, nos recuerda a la división de funciones de la beneficencia



pública del siglo XIX, para la que el grueso de la asistencia social se concentraba en el nivel provincial (que ahora serían las CCAA), correspondiendo a los municipios la atención inmediata a los pobres y el encargarse de conducirlos a los establecimientos provinciales o estatales (Aguilar, 2013: 157).

Otorgar las competencias en servicios sociales en exclusiva a las CCAA elimina definitivamente la opción de profundizar en un modelo de proximidad, universalista y con vocación comunitaria, desprecia el valor de la proximidad, tal y como recoge la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por España, y equipara de facto la proximidad con la ineficiencia y el despilfarro, puesto que la recentralización obedece al fin expresado en la exposición de motivos de la ley de conseguir la estabilidad presupuestaria (García *et al.* 2012: 3). Por otra parte, la ley vulnera la autonomía municipal y deja la opción de delegar o no la competencia en manos de las CCAA, sin ningún poder de decisión del municipio respecto a condiciones, límites y características de los servicios sociales. En este sentido la inequidad territorial, que ya es una característica del SPSS español, es previsible que aumente no sólo entre los municipios de una misma CCAA, sino también entre las que deleguen en los municipios los servicios sociales de base y aquellas que aborden una reforma en profundidad que implique una recentralización de los servicios.

3 AGENTES, RESISTENCIAS Y PROPUESTAS DE RECONSTRUCCIÓN

Ante la evidente inhibición institucional no sólo para dar respuestas, sino también para acometer el análisis de las consecuencias que la crisis está teniendo sobre la sociedad española, diversas organizaciones y entidades con representatividad en el ámbito de los servicios sociales, el trabajo social y las políticas sociales, están adquiriendo un rol activo, favoreciendo el diagnóstico y las propuestas de acción que pueden aportar elementos para la reformulación de las políticas sociales y de los propios servicios sociales.

Esta intensa actividad analítica y propositiva a la que empuja el actual escenario de crisis, contrasta con la tímida y poco efectiva reivindicación, a lo largo de los últimos treinta años, de dos de los ejes que se han ido evidenciando como fundamentales para el correcto desarrollo del SPSS y que son, a nuestro parecer: la promulgación de una ley general de servicios sociales y el pleno desarrollo del Plan concertado para las Prestaciones Sociales Básicas. La ley de servicios sociales, por su parte, debería establecer unos mínimos en cuanto a estructuras, derechos garantizados, prestaciones y financiación para el conjunto del Estado. La profundización en el desarrollo del PPB, más allá



de posibilitar la financiación a las Comunidades Autónomas y a las administraciones locales, habría de servir como instrumento para la implementación y consolidación de una red básica de servicios de proximidad, capacitada no únicamente para la cobertura de necesidades básicas, sino para desarrollar procesos sólidos y permanentes de organización comunitaria, como garantía para la prevención de la exclusión social y el fomento de la solidaridad y la cohesión social. Porque sin duda, tanto la existencia de una red básica de prestaciones y servicios garantizados, como la consolidación de procesos de organización comunitaria, colocarían a las personas y a los colectivos en una situación de menor vulnerabilidad ante la crisis.

La profusa actividad de las organizaciones sociales que están planteando respuestas a la incidencia de la crisis sobre la sociedad española, contrasta también con la manifiesta inhibición del gobierno estatal que, en un momento de crecimiento espectacular de las situaciones de vulnerabilidad social y exclusión, ha dejado de presentar, durante tres ejercicios consecutivos, planes nacionales para la inclusión social. El último de estos planes presentados fue para el periodo 2008-2010 y sólo recientemente, en diciembre de 2013 se ha hecho público el Plan Nacional para la Inclusión Social para el periodo 2014-2017. En el citado plan el SPSS parece diluirse en el conjunto de sistemas de protección (salud, educación, vivienda y sociedad de la información), sin que se le adjudique un papel predominante, aún a pesar que uno de los objetivos operativos enunciados se refiere a mantener la red de servicios sociales del PPB a través de las prestaciones básicas, lo cual unido a la reciente aprobación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ahonda en la idea de que se trata de una estrategia en toda regla para reformular el SPSS y alejarlo progresivamente del modelo público, universalista, garantizador de derechos subjetivos y de proximidad dibujado durante la transición.

Es en este sentido que no podemos sino identificar las propuestas de las organizaciones sociales como resistencias propositivas ante un escenario de clara amenaza hacia el SPSS. Organizaciones como el Foro de Agentes Sociales, y del Tercer Sector y de la Economía Social, la Alianza para la Defensa de los Servicios Sociales, Cáritas Española, ya sea a través del Observatorio de la Realidad Social, o de la Fundación de Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (Foessa), la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, o la European Anti Poverty Network (EAPN)⁽⁷⁾, a través de sus redes de entidades en el conjunto del territorio español, aparecen entonces

(7) Ver al respecto los informes y estudios de Cáritas Española (2011); EAPN España (2012); Fundación Foessa (2012); Consejo General del Trabajo Social (2011); Malgesini, G. (2013).



como agentes significativos en la reconstrucción de un sistema que se está haciendo imprescindible para hacer frente a los efectos de la crisis.

Sus propuestas parten de un detallado análisis de las consecuencias que la crisis, junto con las medidas de austeridad concretadas en la destrucción de servicios y prestaciones para la protección social, está suponiendo para las personas, las familias, la sociedad en su conjunto y aún las instituciones públicas y las organizaciones sociales.

Las propuestas formuladas por dichos agentes sociales, como forma de luchar contra la creciente vulnerabilidad social y la exclusión, se organizan fundamentalmente en torno a cuatro ámbitos que han de tratarse de forma interrelacionada: la renta, el empleo, la protección social en su conjunto (haciendo referencia a medidas relacionadas con el acceso a la vivienda, a la salud, a la educación y al tránsito del sistema educativo al mundo laboral), y los servicios sociales de manera específica.

Revisando el conjunto de propuestas que formulan estos agentes, y centrándonos de manera específica en aquellas más vinculadas a los servicios sociales, identificamos tres líneas estratégicas que hacen referencia al refuerzo del SPSS, al fomento de la cohesión y la participación social, y a la implementación de actuaciones dirigidas a fomentar la inclusión social de colectivos vulnerables.

Propuestas que deben ser interpretadas como resistencias protagonizadas por distintos agentes, profesionales y de la sociedad civil organizada, que se están mostrando cada vez con una mayor solvencia y contundencia, y que reclaman ser incorporadas a una nueva agenda política.

4 NOTAS PARA UNA NUEVA AGENDA POLÍTICA EN SERVICIOS SOCIALES

El SPSS español, concebido en sus orígenes como el «cuarto pilar del bienestar», es un sistema extraordinariamente débil que debe enfrentarse a las duras consecuencias que la crisis está generando en las personas y familias de todo el Estado. Más aún, las respuestas institucionales a la crisis están afectando gravemente al ya paupérrimo SPSS que está viendo modificada su capacidad de incidencia real sobre unas necesidades sociales cada vez más crecientes (Carbonero *et al.* 2013: 12). Analizando los primeros impactos de la crisis sobre la cohesión social en España (Laparra y Pérez Eransus, 2010), se pone en evidencia la debilidad de un sistema de protección social inacabado y fragmentado, con un limitado potencial redistributivo, basado en unas políticas sociales principalmente de base contributiva, que da lugar a niveles

de protección muy diversos. La inexistencia de un sistema de garantía de ingresos dirigido a la cobertura de las necesidades básicas evidencia también la insuficiencia y la precariedad de las prestaciones existentes, mayoritariamente de carácter asistencial.

Por otro lado, partiendo de la idea de que los servicios sociales debían cumplir una función de articulación social, se ha evidenciado la incapacidad de este sistema para generar y consolidar procesos de cohesión social, lo cual facilita en la actualidad el avance progresivo y permanente hacia una sociedad fracturada.

La crisis está comportando un importante aumento en la demanda de servicios y prestaciones sociales, fruto de la intensa vulnerabilidad a la que están expuestos sectores muy numerosos de la población. A esto se suma una reducción del gasto social sin precedentes que incentiva —por activa y por pasiva— la extensión del sector mercantil, la reducción del sector público y la precarización del tercer sector social.

Lo cierto es que todo esto está ocurriendo sin que haya un planteamiento claro por parte de la Administración Pública que presuponga una reforma del SPSS. Parecería como si esta reestructuración se estuviese haciendo «por la puerta de atrás», a través de la reducción o incluso desaparición casi imperceptible de prestaciones que no habían conseguido ser consideradas derechos subjetivos. Y así parece tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que, restándole competencias al nivel municipal, conseguiría desarticular la red de servicios sociales municipales, considerados la base del SPSS.

El precario desarrollo, la huella indeleble del pasado, la escasa definición del propio sistema, tanto en su objeto como en su estructura, junto con la amenaza que representan las políticas institucionales auspiciadas por la crisis económica, no pueden significar de manera inapelable la defunción de un sistema, menos aún de un modelo que busca reformularse a partir de la defensa de los derechos de ciudadanía.

Los agentes sociales que intervienen en el SPSS han cambiado, el discurso experto no es el mismo. Ambos se han dotado de una mayor capacidad analítica y propositiva y una mayor credibilidad y presencia social. La tensión que se produzca a partir de los intereses y necesidades de las distintas administraciones en juego —principalmente las autonómicas, las locales de ámbito provincial y las municipales— también contribuirán a la nueva configuración del modelo.

Nuevamente luces y sombras, no para analizar el pasado sino para definir el presente y construir el futuro de los servicios sociales. Una reconstrucción que



debe implicar la definición de una agenda política en la que el SPSS recupere su objeto: las necesidades de la población en un sentido amplio, que trascienda la pura cobertura de las necesidades básicas, para organizar medidas de protección social que pasen necesariamente por la articulación comunitaria, a través de la cual dar pleno sentido al concepto de universalidad, contribuir a la organización de una ciudadanía consciente de sus derechos y capacitada para reclamarlos.

Recuperando las líneas estratégicas propuestas desde el discurso experto y la experiencia profesional a la que anteriormente hemos hecho referencia, en aras de reconstruir el debilitado SPSS se hace necesario:

El refuerzo del SPSS, que requiere, en primer lugar, incrementar el gasto social de forma que nos acerquemos a la media de la Unión Europea, que representa un 28% del PIB. Un refuerzo que debe articularse en torno a dos objetivos irrenunciables: la promulgación de una ley general de servicios sociales que defina las características y requisitos de unas prestaciones mínimas para todo el territorio español y el fortalecimiento del PPB que implique considerar la planificación estratégica y la continuidad en las políticas sociales como decisivas en la eficiencia y la eficacia de los servicios sociales. Esto incluye, además, considerar el derecho a la información como un objetivo estatal prioritario, articulando de manera fiable y coordinada un Sistema de Información de Servicios Sociales (SIUSS), a la vez que potenciar la profesionalización y la innovación como exigencias para el afianzamiento del sistema.

Pero el refuerzo del SPSS debe gestarse también desde dentro, es decir, se hace necesario definir de manera clara el objeto de los servicios sociales, convirtiendo a estos en el agente coordinador de la lucha contra la pobreza y la exclusión y en el promotor de la defensa de los derechos de ciudadanía, a la vez que reorganizar el sistema evitando la fragmentación de las prestaciones y la dispersión en la dependencia institucional de los servicios y programas.

El fomento de la cohesión y la participación social hacen necesario repensar los servicios sociales de base que deben ser orientados hacia la generación de procesos de inclusión social, el abordaje multidimensional e integral, el fomento de la participación y la corresponsabilidad, recuperando la perspectiva preventiva y el enfoque grupal y comunitario de la intervención social. Fomentar la lógica comunitaria a nivel local planificando actuaciones en los territorios más degradados a través de planes locales y zonas de intervención preferente, potenciando la reorganización de la sociedad civil como instrumento para el fortalecimiento de la cohesión social.

Con el objeto de complementar estas acciones, que podrían ser consideradas de carácter generalista, se hace necesaria la implementación de actuaciones dirigidas a fomentar la inclusión social de colectivos vulnerables. La más significativa de éstas pasa por desarrollar un sistema de protección social en materia de ingresos mínimos como pilar básico del bienestar social, que amplíe la cobertura a los colectivos que se han ido quedando al margen. Se hace necesario un desarrollo normativo de garantía de ingresos básicos para la protección y la integración en igualdad para todos los ciudadanos, en todos los territorios, que articule la aportación del Estado y de las CCAA en una única prestación. Y más allá de la garantía de ingresos, se hace necesario mantener y potenciar los procesos de integración de los colectivos más vulnerables a través de itinerarios individualizados de inserción, acompañados de políticas activas de empleo dirigidas a aquellos colectivos más susceptibles de, en este contexto de crisis, acentuar su alejamiento del mercado laboral.

En definitiva, reorientar los servicios sociales a partir de una visión estratégica que implique dar un salto cualitativo: completar la universalización, garantía de derechos subjetivos, prestaciones básicas garantizadas, reordenación y clarificación de competencias y funciones, corresponsabilidad entre los distintos niveles de la administración, fomento real de la participación social desde lo local y articulación de procesos sólidos y sostenibles de cohesión social.

5 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M. (2013): «Los servicios sociales en la tormenta», *Documentación Social*, nº 166: 145-168.
- AGUILAR, M.; LLOBET ESTANY, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2010): «Los servicios sociales frente a la exclusión», en Laparra, M. y Pérez Eransus B. (eds.) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española.
- ALEMÁN BRACHO, M. C. (1996): «Régimen jurídico de los servicios sociales en España» en M. C. Almena Bracho y J. Garcés (edit.) *Administración Social, Servicios de Bienestar Social*. Madrid: Siglo XXI editores.
- ALGUACIL, J. (2012): «La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, nº 1: 63-74.
- ARIAS, A. et al. (2004): «La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de primera y segunda generación en España», *Portularia: Revista de Trabajo Social*, Vol. 4: 507-518.



- CARBONERO, M^a A. et al. (2013): «Reconceptualizando los Servicios Sociales. Recuperar el Trabajo Social Comunitario como respuesta al nuevo contexto generado por la crisis» (Artículo ganador de la XVI^a edición del Premio Científico, modalidad Investigación). *Documentos de Trabajo Social*, n^o 51: 2173-8246.
- CARO, F.; MESTRE, J. M^a. y GUILLÉN, J. (2013): *Contexto y Estructura de los Servicios Sociales*. Col·lecció Materials Didàctics. 170. Palma de Mallorca: Edicions UIB.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2011): *Propuestas políticas de Cáritas española ante los retos actuales de la situación social*. Madrid: Cáritas. Acceso en: <http://www.caritasgranada.org/documentos>
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2013): *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social*. Madrid: Cáritas. En línea http://www.caritas.es/publicaciones_compra.aspx?Id=4706&Idioma=1&Diocesis=1
- CERMI (2011): *Derechos y Servicios Sociales. Por un Sistema de Servicios Sociales universal, garantista y de calidad: un derecho básico para la igualdad y el desarrollo humano*. Acceso en: <http://www.cermi.es/es-ES/Biblioteca/Lists/Publicaciones/Attachments/254/DchosyServiciosSociales.pdf>
- CONSEJO GENERAL DEL TRABAJO SOCIAL (2011): *Alianza para la defensa del sistema público de servicios sociales*. Grupo de trabajo de expertos, 11 de febrero del 2011.
- CONSEJO GENERAL DEL TRABAJO SOCIAL (2013): *I Informe de los Servicios Sociales en España*. Acceso en: <http://cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/PRESENTACIÓN%20ISSE.pdf>
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2012): *El Sistema Público de Servicios Sociales. Plan Concertado de Prestaciones Básicas en corporaciones locales, 2011-2012*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: Madrid. http://www.msssi.gob.es/en/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/Memoria_Plan_Concertado_2011-12.pdf
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2013): *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: Madrid. Acceso en: <http://publicacionesoficiales.boe.es/>
- EAPN ESPAÑA (2012): *Informe: Nuevas propuestas para nuevos tiempos*. En línea http://eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/DOC_FINAL_Nuevas_propuestas_para_nuevos_tiempos_%28def%29.pdf

- FRASER, N. (2011): «¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”», en M. A. Carbonero Gamundí y J. Valdivielso (eds). *Dilemas de la justicia en el siglo XXI. Género y globalización de Nancy Fraser*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears. pp. 217-254.
- FUNDACIÓN FOESSA (2012): *Exclusión y Desarrollo Social*. Analisis y Perspectivas. 2012. Foessa.
- GARCÍA, G. A. et al. (2013): *El valor de la proximidad. Servicios Sociales y Ayuntamientos*. Marzo 2013, Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. www.directoressociales.com/.../reforma%20ley%20bases%201marzo%20
- GUILLÉN, E. y VILÀ, A. (2007): «Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales», en D. Casado, y F. Fantova (coord.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: Fundación Foessa, 147-175.
- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2010): «Conclusiones: la cohesión social en riesgo», en M. LAPARRA y B. PÉREZ ERANSUS (coord.) (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- MALGESINI, G. (2013): *El impacto social de las políticas de austeridad*. EAPN ES y EAPN Castilla y León. Informe Octubre 2013. Acceso en: http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/Informe_Impacto_Social_Austeridad.pdf
- MARTÍNEZ ROMÁN M. A., MIRA-PERCEVAL M. T. y REDERO H. (1996): «Sistema Público de Servicios Sociales en España».
- MUÑOZ LUQUE, J. (2011): «Apunts per al debat sobre els reptes actuals dels serveis socials», *Alimara*, Núm. 55. Acceso en: <http://www.revistaalimara.net/media/289/APUNTS%20DEBAT%20REPTES%20SERVEIS%20SOCIALS.pdf>
- MASCARÓ, P. (1998): «El finançament als municipis del Pla de Prestacions Bàsiques: Una proposta de criteris», *Alimara. Revista de Treball Social*, nº 42, 9-16.
- RODRÍGUEZ CABRERO, R. (2007): «La protección social de la dependencia en España. Un modelo sui generis de desarrollo de los derechos sociales», *Política y Sociedad*, Vol. 44, nº 2: 69-85.
- RODRÍGUEZ CABRERO, R. (2011): «Políticas sociales de atención a la dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 29, nº 1: 13-42.



SUBIRATS, J. (2007): *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

VILÀ, A. (2012): «La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo», Azarbe. *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, nº 1: 143-156.



Jóvenes en la agenda política: una lectura intergeneracional de la crisis

Rubén Lasheras

Universidad Pública de Navarra
ruben.lasheras@unavarra.es

Begoña Pérez

Universidad Pública de Navarra
begonia.perez@unavarra.es

Fecha de recepción: 20/12/2013

Fecha de aceptación: 30/12/2013

Sumario

1. Presentación. 2. La situación social de la juventud en España.
3. Propuestas para incluir la situación de los y las jóvenes en la agenda política. Hacia un nuevo modelo de protección basado en la ciudadanía. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

RESUMEN

Las personas jóvenes están siendo especialmente afectadas por esta crisis económica. Elevadas tasas de desempleo, precarización creciente de oportunidades laborales, alto precio de la vivienda y escasas posibilidades de emancipación son algunas de sus expresiones. Además, el progresivo deterioro de las políticas sociales al amparo de la estrategia de austeridad, construye un Estado de bienestar de menor capacidad protectora para las futuras generaciones. Este modelo se originó en un contexto de economías domésticas en crecimiento capaces de generar oportunidades de empleo para la mayor parte de la población activa y mitigar riesgos asociados a la vejez, la enfermedad o la discapacidad. Sin embargo, las actuales transformaciones y los nuevos riesgos derivados (acceso al mercado laboral vetado, desempleo continuado, inadecuados sistemas de protección, etc.), precisan repensar fórmulas de solidaridad colectiva más inclusivas (especialmente atendiendo a las personas más jóvenes) que eviten el enfrentamiento generacional y la competencia por recursos sociales.

Palabras clave:

Jóvenes, agenda política, crisis, intergeneracional, sistemas de protección social.

**ABSTRACT**

Economical crisis in Spain is specially affecting young people. Issues such as, high unemployment rates, growing employment precariousness, high housing prices and scarce opportunities for emancipation, are some of the evidence. Besides, austerity strategy causes progressive worsening of social policies, resulting in a less protective welfare state for future generation. Welfare states were born in domestic economies contexts, which were able to offer job opportunities to a significant part of the labour force thus, preventing the risks connected to ageing, illness or disability among others. However, present transformations and risks (lack of job opportunities, long-term unemployment, unemployment protection inadequacy) require new procedures in terms of collective solidarity, i.e. more inclusive policies (special attention to the young), and tools to avoid generational confrontation and competition regarding scarce social resources.

Key words:

Youth, political agenda, crisis, generational, social protection systems.

1 PRESENTACIÓN

El siguiente documento sintetiza las conclusiones del curso de verano «Jóvenes y ciudadanía: hacia una lectura intergeneracional de la crisis» organizado por la Cátedra Unesco de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo de la Universidad Pública de Navarra durante los días 4 y 5 de septiembre de 2013 en Pamplona. El objetivo del curso era articular un debate acerca de las vulnerabilidades, las limitaciones de la intervención pública y las necesarias respuestas ante las actuales amenazas a la condición ciudadana de los y las jóvenes.

La estructura de este documento, concordante con la lógica del curso, comprende dos áreas diferenciadas. En primer término, una aproximación diagnóstica a la situación social de los y las jóvenes en España atendiendo a cinco áreas preferentes (mercado laboral, sistema educativo, autonomía y emancipación, políticas sociales y participación) sin olvidar la necesaria lectura de género. En segundo lugar, una serie de propuestas que favorezcan la inclusión de la situación de los y a jóvenes en la agenda política desde un modelo de protección basado en la ciudadanía⁽¹⁾.

2 LA SITUACIÓN SOCIAL DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA

2.1. Desempleo y precarización del empleo

En Europa preocupa el desorbitado impacto del desempleo entre las personas más jóvenes residentes en España que alcanza cifras superiores al 55% en el rango de edad entre 18 y 25 años. Diversas explicaciones se han centrado en el mayor impacto de la crisis en la economía estatal, en las especiales características de un tejido productivo menos competitivo o en las graves consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria. Pero no debe olvidarse que, previamente a la recesión económica, las características de nuestro mercado

(1) El desarrollo de los señalados apartados se apoya en los contenidos de las conferencias del Curso de Verano desarrolladas por: Pau Mari Klose (Profesor de la Universidad de Zaragoza), M^a Amparo Serrano (Profesora de la Universidad Complutense de Madrid), Enrique Gil Calvo (Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid), Enrique Martín Criado (Profesor de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla), Almudena Moreno (Profesora de la Universidad de Valladolid), Sandra Ezquerro (Investigadora de la Universitat Autònoma de Barcelona), José Luis Moreno Pestaña (Profesor de la Universidad de Cádiz) y Jaume Funes (Psicólogo, educador y periodista).



laboral ya permitían ubicarlo en un escenario de crisis. Por ejemplo, la normalizada presencia y creciente extensión de una gran bolsa de empleo temporal en todos los sectores ha facilitado que su destrucción fuera utilizada como una respuesta directa a la caída de actividad. En otros países europeos, el enorme coste social vinculado a la masiva destrucción de empleo ha empujado a los diversos agentes sociales a la búsqueda de otras soluciones orientadas al mantenimiento del mismo.

El empleo temporal creado hasta el año 2007 en sectores como la construcción, los servicios o la industria se ha caracterizado mayoritariamente por su baja cualificación y, como se adelantaba, este contingente ha sido el primero en ser eliminado en la situación de descenso de la actividad económica afectando especialmente al colectivo de personas jóvenes y extranjeras. Esta bolsa de empleo temporal fue principalmente forjada en la etapa de crecimiento económico mediante diversas regulaciones laborales que, desde los años ochenta y en sucesivas etapas, han tratado de dar respuesta a la enérgica demanda de flexibilidad de las empresas en España. Este modelo de flexibilidad se encuentra en la temporalidad de los contratos, reducción de costes tanto en los salarios como en los posibles despidos y la renuncia a la vía de la innovación o capacidad de adaptación al mercado. En definitiva, una fórmula exclusivamente orientada a la fuerza laboral que, además, tiene entre sus elementos distintivos concentrar su impacto en las personas que se han incorporado más recientemente al mercado laboral, por ejemplo, las mujeres, las personas extranjeras y la población más joven. Sin olvidar que estos impactos pueden, además, acumularse (véase mujer joven extranjera) y, por tanto, presentar riesgos exponenciales. Como puede comprobarse, es también pertinente una lectura de género. En este sentido, existe una mayor incidencia de la temporalidad y la contratación a tiempo parcial en los empleos habitualmente desempeñados por mujeres en el sector doméstico, de cuidados o en servicios. Igualmente, la desigual distribución del tiempo dedicado a las tareas domésticas y de cuidados dentro de la pareja incrementa la carga de trabajo de mujeres con empleos cada vez más precarios.

Como era señalado, la combinación de precariedad y desempleo conformaban la realidad cotidiana de las personas jóvenes con anterioridad a la presente crisis, sin embargo, en la actualidad ambos riesgos se han intensificado. En primer lugar, el desempleo se extiende en su dimensión temporal, es decir, se prolonga en el tiempo adquiriendo la condición de «larga duración». En segundo lugar, un escenario caracterizado por una gran demanda de empleo y una escasa oferta de puestos de trabajo provoca una profunda precarización laboral y el empeoramiento generalizado de las condiciones de trabajo.



El paralelismo con la noción *ejército industrial de reserva* acuñada por Karl Marx es innegable. Las necesidades de expansión del capital que caracterizaron la década 1997-2007 recurrieron a un contingente de personas no empleadas para acompañar una fase de crecimiento. Durante ese período, por ejemplo, un creciente número de mujeres se incorporaron al mercado laboral (destacando su incorporación en el sector servicios y de cuidados). Igualmente, una importante cantidad de personas jóvenes tuvo su primer acceso al espacio laboral, muy significado en el sector de la construcción y, en muchas ocasiones, tras un temprano abandono de la formación. Por último, la todavía insuficiente capacidad para atender las necesidades expansivas del capital fue cubierta por flujos migratorios de origen extranjero.

Como se adelantaba, el acceso al mercado laboral de estos colectivos se produjo ya en unas condiciones caracterizadas por la temporalidad, la precariedad y el infraempleo. El fin de la etapa de crecimiento y el consiguiente efecto sobre el mercado laboral en forma de despidos masivos y desempleo creciente habilita, desde esta perspectiva, una nueva oportunidad para incidir sobre las condiciones laborales. El excedente de mano de obra activa resultante de la elevada demanda y la escasa oferta de empleo provoca un descenso hasta niveles insospechados del umbral de lo aceptable en un puesto de trabajo y lo sumerge en niveles de explotación. Diversos estudios avalan la especial incidencia de estas realidades sobre el colectivo joven. Según los datos de un reciente informe del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud titulado «Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro» y promovido por la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), el 48,6% de jóvenes de 18 a 24 años aceptaría cualquier trabajo independientemente del lugar y el sueldo (Rodríguez y Ballesteros, 2013).

Si detenemos la atención en las intervenciones realizadas, puede afirmarse que las políticas de respuesta a la crisis no han mejorado la participación laboral de los y las jóvenes. Aunque se ha extendido un discurso de preocupación política por el desempleo juvenil que se ha traducido en la introducción de medidas específicas para el fomento del empleo joven (tanto en la reforma de 2010, llevada cabo por el gobierno del presidente Zapatero, como la del presidente Rajoy en 2012, incorporaban el impulso de la contratación de menores de 30 años mediante medidas de bonificación y, en la última reforma, incluso un nuevo tipo de contrato de formación y aprendizaje para jóvenes que permite un salario inferior al SMI), la realidad muestra de forma nítida que estas reformas no han sido suficientes. De igual modo, la Ley de Emprendedores, paquete de medidas con orientación al fomento del auto empleo en la juventud española, establece, por un lado, una rebaja sustancial en la aportación de la cuota de autónomos para jóvenes emprendedores y emprendedoras y,



por otro, facilita los trámites. Sin embargo, tiene grandes carencias ya que no implica ningún tipo de apoyo financiero para la puesta en marcha de actividades. Además, desplegando un análisis ideológico, se está normativizando una perspectiva individualista de salida a la crisis. Por ejemplo, el emprendimiento sitúa la responsabilidad de la creación de empleo en las personas jóvenes en un contexto de elevado riesgo para todo tipo de actividad económica. En torno a esta propuesta se erige un extenso campo semántico de activación que oscurece la dimensión estructural y atrapa en una perversa lógica de reinversión constante a muchas de las personas que se atreven a su desarrollo.

Aunque estas reformas han sido duramente contestadas desde el mundo sindical y los movimientos juveniles por su contribución a la intensificación de la precariedad y por su escasa capacidad de creación de oportunidades reales de empleo, su aprobación ha legalizado una serie de comportamientos hasta hace bien poco inasumibles desde las distintas fuerzas sociales. La flexibilidad frente a la seguridad, la temporalidad frente a la estabilidad, la necesidad de disminuir los costes de despido en aras a mejorar la competitividad y, por último, el fomento del emprendimiento. Desde el punto de vista neoliberal, estas estrategias permiten abaratar los costes del trabajo para favorecer la competitividad y reducir la carga de impuestos de particulares y empresas. Sin embargo, desde el punto de vista de la clase trabajadora, ello implica un fuerte deterioro de las condiciones laborales y una transformación de la concepción del desempleo como un problema colectivo de dimensión estructural, incluso de orden público, a un problema individual.

La extensión de este tipo de concepciones provoca que empiece a ser asumido por los y las jóvenes que ellos y ellas son los y las responsables de su propia situación con respecto al empleo. Como consecuencia, aspectos como su cualificación, sus actitudes o su capacidad para emprender son definidos como elementos controlables y responsables de la emergencia de oportunidades. Frente a otros momentos históricos donde la apuesta colectiva por la generación de oportunidades de empleo ha sido objeto de la acción y negociación colectiva, el presente contexto de fuerte deterioro de la actividad económica en la que se encuentra el país y las señaladas lógicas responsabilizadoras, supone una evidente amenaza para la extensión de sentimientos de frustración, fracaso e incapacidad. En este sentido, no debe olvidarse que el desempleo es situado, junto a la brecha entre personas ricas y pobres, como una de las amenazas presentes más importantes para el orden global (World Economic Forum, 2014).

2.2. Desigual acceso a la cualificación profesional

En el descrito contexto, el nivel de cualificación constituye una salvaguarda frente al desempleo para una parte importante de la juventud y aquellas personas sin cualificación sufren con mayor rigor los riesgos del desempleo.

Las personas obligadas a emigrar en busca de oportunidades laborales son una demostración dramática de la escasez de oportunidades laborales en el territorio. Sin embargo, tampoco es menos dramática la situación de las personas jóvenes en situación de desempleo que ven trucadas sus expectativas de emancipación y aguardan bajo el techo de la protección familiar el nacimiento de oportunidades laborales. Esta espera es frecuentemente aprovechada (con la ayuda del entorno familiar) para incrementar su cualificación a través de otras titulaciones, másteres, idiomas o cursos profesionales. Rescatando alguno de los principales resultados del informe «*Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro*» el protagonismo de este proceder es innegable: el 79,2% de los y las jóvenes creen que su única salida se encuentra en la continuación de los estudios (Rodríguez y Ballesteros, 2013).

En esta misma dirección, el umbral de la formación precisa para encontrar un empleo está sujeto a un galopante «credencialismo» y, en muchas ocasiones, les aboca también a una realidad de frustración que deriva de la *sobrecualificación* o *sobreformación* (refutando la condición de «la generación más preparada de la historia») que no puede ser recompensada en el mercado laboral. Sin embargo, el incremento de las tasas de estudios universitarios, el recorte de las becas y el elevado precio de la oferta mercantil materializan el incremento de las diferencias de clase en el acceso a la educación y, en consecuencia, retroalimentan las desigualdades previamente existentes. Quizá, por eso, la situación más dramática la constituye el grupo de personas jóvenes que no trabajan, pero tampoco estudian. Este grupo (calificado bajo el controvertido y estigmatizador concepto *ni-ni*) representa a una de cada cuatro personas jóvenes entre 20 y 30 años que reside en España. Como era señalado, muchas de estas personas no cursaron estudios postobligatorios atraídos en la época de crecimiento económico por oportunidades laborales en sectores no cualificados, los mismos que, ahora, en momentos de crisis, los expulsan.

De este modo, la creciente cualificación de una parte de los y las jóvenes a través de servicios educativos (en su mayoría contratados en el mercado) y la desocupación y falta de reciclaje de otros y otras, aumentará la ya existente distancia social entre jóvenes en función de la capacidad de sus familias para invertir en formación. Cuando se produzca la ansiada recuperación económica, y si esta se tradujera en creación de puestos de trabajo, las oportunidades de acceso se concentrarían en las personas más cualificadas, por lo que la



situación de desventaja social de jóvenes en desempleo y sin cualificación podría mantenerse de manera irreversible.

2.3. Dificultades de acceso a la vivienda y pérdida de autonomía

La precariedad del empleo y el elevado precio de la vivienda en España explicaban una tasa de emancipación muy inferior al conjunto de la Unión Europea. El veto de acceso al mercado de trabajo y la falta de oportunidades de ingreso en una vivienda (incluyendo alquileres a precios razonables o promoción pública), provocan que la familia se convierta en el único mecanismo que garantiza la protección de los y las jóvenes en España. De este modo, el retraso en la emancipación es una respuesta adaptativa forzosa de la juventud española que se refuerza durante el actual periodo de crisis.

La estrategia de permanencia en el hogar familiar y continuar con itinerarios educativos o de cualificación en idiomas, incluso de salida al extranjero en busca de más formación o trabajo, está siendo para buena parte de los y las jóvenes una forma de respuesta frente al desempleo. Como resultado, se producen también retrasos en el inicio de los proyectos de vida en pareja, de la paternidad y maternidad y, en definitiva, de la vida autónoma. Tampoco debe olvidarse que las generaciones jóvenes que lograron emanciparse entre los años 2003 y 2008 sufrieron el mayor impacto de la burbuja inmobiliaria. Un escenario donde se combinan bajos salarios, desempleo y elevados precios de la vivienda ha ocasionado que muchas personas y parejas jóvenes se encuentren en situaciones de fuerte endeudamiento y extrema vulnerabilidad desembocando, en un importante número de casos, en procesos de desahucio. En otras ocasiones, la vulnerabilidad e incertidumbre económica han provocado que hogares recién constituidos opten por su disolución y la vuelta al hogar familiar como estrategia de supervivencia vital con los consiguientes costes derivados de la pérdida de autonomía personal y familiar.

Los señalados fenómenos exigen una lectura desde la perspectiva de la desigualdad. Ante los escenarios descritos, la familia de origen se convierte nuevamente en un elemento determinante en función de su capacidad de ayuda o su margen para la inversión en cualificación. Como resultado, se despliega un espectro de familias con mayor o menor potencial protector. De hecho, hay un número creciente de familias en situación de pobreza y exclusión social en las que sus miembros más jóvenes sufren un extremo deterioro de las condiciones de vida en términos de privación, abandono prematuro de estudios, problemas de conflictividad social, mermas en la salud física y mental, etc.

En España existen, en la actualidad, más de un 7% de familias que tienen a todos sus miembros en situación de desempleo. En los mismos términos, se ha



experimentado un gran crecimiento de la pobreza severa: el porcentaje de hogares que sobreviven con ingresos inferiores al 30% de la renta mediana es del 5,2%. La experiencia de intervención social con familias en situación de pobreza ha mostrado en numerosas ocasiones que los y las menores y jóvenes que crecen en un ambiente de pobreza y exclusión desarrollan más probabilidades de presentar un menor rendimiento escolar, problemas emocionales y/o conductuales y, en el futuro, importantes dificultades para la inserción laboral.

2.4. Jóvenes fuera de la protección social

En el terreno de las políticas sociales, la crisis está poniendo de manifiesto la debilidad de nuestro sistema de protección ante el desempleo y, como consecuencia, su brutal impacto sobre las personas jóvenes. Este sistema, fuertemente ligado al principio de contribución previa y a un modelo de trayectoria laboral estable, es, en la actualidad, muy poco frecuente entre los y las jóvenes. El modelo de protección ante el desempleo que hemos heredado surge en un contexto de crecimiento económico donde el desarrollo industrial ofrecía oportunidades laborales a la población activa fundamentalmente masculina. En ese escenario, el desempleo estaba concebido como una contingencia de carácter temporal y transitoria que debía ser protegida por el seguro social. El carácter contributivo de la prestación y su temporalidad definen un sistema que excluye a quienes nunca han cotizado previamente y, de manera creciente, a quienes agotan la prestación y su situación de desempleo continúa.

En términos generales, los y las jóvenes, con trayectorias laborales más cortas e intermitentes y, por tanto, menores periodos de cotización, se sitúan generalmente fuera del sistema de protección. La débil y fragmentada red de subsidios de desempleo prioriza la protección de las personas mayores de 45 años y a aquellas con responsabilidades familiares. El Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI), aprobado en el contexto de crisis como medida para proteger a las personas desempleadas de larga duración, fue transformado y, en su nueva definición, excluye a las personas jóvenes desempleadas que residan en el hogar familiar. La inexistencia en España de una protección mínima garantizada sitúa en manos de las Comunidades Autónomas la gestión de programas de renta mínima de cobertura limitada frente al desempleo de larga duración y la pobreza. Estos programas surgen con una fuerte orientación hacia la protección familiar, no individual y de hecho la mayor parte de ellas establecen un umbral de edad mínima para percibirla que deja fuera generalmente a menores de 25 años.

Una de las principales e históricas críticas realizadas desde las posiciones de la izquierda a los Estados de bienestar europeos fue precisamente su



incapacidad para adaptarse a las transformaciones económicas y sociales y, de este modo, ser capaces de proteger los nuevos riesgos sociales: empleo temporal, desempleo de larga duración, vulnerabilidades resultantes de las nuevas constituciones familiares, efectos derivados de la incorporación de la mujer al empleo, etc. En este sentido, son plausibles las limitaciones de las políticas sociales destinadas a los y las jóvenes para favorecer su estabilidad en el empleo o su capacidad para erigir nuevos hogares, especialmente en aquellos donde ambos miembros trabajan y son precisos, por ejemplo, servicios de atención de 0 a 3 años o regulaciones que permitan la conciliación. Este tipo de fórmulas sí han sido desarrolladas en las últimas décadas en los modelos de bienestar más avanzados a través de una reorientación del gasto social hacia formas de protección universal y no contributiva del desempleo y la jubilación o hacia el establecimiento de servicios de atención a la dependencia o ayudas para la conciliación a través de apoyos en el tramo de escolarización de 0 a 3 años. En el caso concreto de España, llama poderosamente la atención el históricamente limitado presupuesto destinado a los espacios de la familia y la vivienda. Además, sus tímidas posibilidades de desarrollo han sido truncadas por la intensidad de la actual recesión económica.

En esta misma dirección, las distintas estrategias de austeridad adoptadas por el Estado y sus Comunidades Autónomas están afectando de manera más drástica a los servicios y prestaciones más vulnerables, por su orientación asistencial, su juventud o su menor legitimidad en los grandes grupos de votantes. El cheque bebé y la renta de emancipación a nivel estatal; y la atención a la dependencia, cuidados de 0 a 3 años y programas de juventud, en el nivel autonómico, son algunas evidencias de cómo la austeridad se ha concentrado en los niveles más débiles de la protección social destinada a la población joven y a la familia. Especialmente graves resultan los recortes producidos en los servicios sociales dirigidos a familias o menores en situación de vulnerabilidad y exclusión social. Como resultado, centros de protección y reforma o equipos de intervención comunitaria, están viendo sensiblemente mermados sus recursos y plantillas, poniendo en riesgo su supervivencia, en un momento en el que la demanda de intervención con menores de familias afectadas por la crisis se dispara.

2.5. La escasa presencia de los y las jóvenes en la agenda política

Son diversos los factores que pueden explicar la limitada presencia de los problemas de la juventud en la agenda política española en las últimas décadas. Su cada vez menor peso demográfico en el conjunto de la sociedad, su escasa participación en los procesos electorales, su reducida influencia en los órganos de toma de decisión política y económica o el progresivo



envejecimiento de los cuadros de poder de las organizaciones políticas y agentes sociales son algunos de las causas que podrían revelar la citada ausencia en la agenda política. Estas realidades contrastan con el mayor peso demográfico de la población pensionista, su mayor movilización electoral y su situación más central en el debate político cotidiano. Con respecto a la arena electoral, la actitud del voto de los y las jóvenes en España ha sido calificada como «altruista». Es decir, penaliza a aquellos partidos que hayan llevado a cabo medidas regresivas que afecten no sólo al colectivo joven, sino también a otros grupos demográficos. Esta actitud difiere con otros comportamientos de voto más «egoísta» en los que el votante más adulto tan sólo penalizaría aquellas políticas que le afecten negativamente.

Si algo positivo ha impulsado la crisis ha sido una notoria movilización social donde el movimiento 15M constituye una red de participación social referente. Liderado por la juventud indignada con la situación social, económica y política, alcanzó un valioso nivel de articulación territorial sin precedentes en España. Tras los primeros años de vida del movimiento diversas cuestiones surgen sobre su capacidad de pervivencia, la pertinencia o no de su interlocución con actores políticos tradicionales y, sobre todo, su potencial para influir en la toma de decisiones y la confección de la agenda política. La cuestión es conocer hasta qué punto estas nuevas formas de participación de los y las jóvenes inciden en la toma de decisiones sobre los temas que les afectan y que han sido tratados en apartados precedentes: vivienda, mercado laboral, protección social, etc. Con respecto a la primera de las esferas tratadas, no puede olvidarse que las personas jóvenes disponen de una mermada capacidad para negociar los derechos laborales ya que conforman el colectivo que menos derechos han adquirido.

El desarrollo de la dimensión política es un asunto sustancial dado el potente proceso de extensión de la desconfianza hacia las instituciones y la clase política en general como resultado de la invisibilización y desatención de las demandas del colectivo joven. Veamos a continuación algunas propuestas para lograr la canalización de estas demandas e impulsar su proyección política y social.



3

PROPUESTAS PARA INCLUIR LA SITUACIÓN DE LOS Y LAS JÓVENES EN LA AGENDA POLÍTICA. HACIA UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN BASADO EN LA CIUDADANÍA**3.1. Abordar un debate sobre la situación de la juventud en España**

Aunque el desempleo juvenil ocupa un importante lugar de la atención política y mediática, es preciso incorporar al debate nuevos fundamentos que suministren una perspectiva más profunda acerca de la compleja situación actual. En este sentido, es necesario superar los diagnósticos parciales sobre la situación de la juventud, sin prejuicios, sin clichés y sin etiquetas que estigmaticen a este grupo social como dependiente, inactivo o poco emprendedor. En la misma dirección, se debe abordar el problema de la falta de oportunidades como un problema colectivo, herencia de un sistema económico que ha apostado por el beneficio económico de sectores de baja cualificación, ahora obsoletos, o el lucro procedente de una burbuja inmobiliaria cuyos efectos y resultados son sufridos por el conjunto de la ciudadanía. Responsabilizar ahora de la falta de empleo a la inadecuada cualificación, actitud y capacidad de emprendimiento de los y las jóvenes, no es un ejercicio justo. La solución pasa por repensar nuestro tejido productivo, tal vez buscando formas de reciclaje y cualificación acordes con nuevas posibilidades de empleo, pero son precisas soluciones colectivas a la crisis, es decir, un esfuerzo compartido por favorecer el empleo de las nuevas generaciones.

Igualmente, resulta de vital importancia reconsiderar nuestro sistema de solidaridad a través de un presupuesto fuertemente descompensado en relación con la población joven. La solidaridad intergeneracional, aquella que en otras etapas garantizó la protección de la población más mayor desde la población activa, debe dirigirse hoy en día hacia las necesidades de vivienda, protección y empleo de quienes se encuentran vetados en el acceso al espacio de actividad. Este proceder no implica iniciar una lucha o conflicto de intereses entre generaciones, ni poner en competencia distintas situaciones de necesidad (vivienda y empleo versus salud y dependencia, por ejemplo), se trata de conformar nuevas formas de solidaridad y de reajuste del gasto más justas, que no excluyan las necesidades acuciantes de una parte importante de la población.

Es también indispensable promover una reestructuración y mejora de los procesos de toma de decisiones que favorezcan la participación política de los y las jóvenes. Este camino sólo puede emprenderse por la vía del diálogo intergeneracional entre distintos actores sociales (antiguos y modernos), nuevos movimientos y redes sociales donde la juventud se siente más representada y

los partidos políticos, sindicatos y otros movimientos de largo recorrido. Las lógicas diferencias y la falta de entendimiento no pueden postergar el despliegue de este debate, ya que todo retraso implica intensificar el riesgo de dualización social asociada a esta impronta generacional.

La ausencia de un debate público sobre las prioridades políticas y la dirección de las intervenciones están provocando una articulación de medidas de ajuste centradas en los servicios más débiles y con menor castigo electoral, precisamente aquellos que afectan en mayor medida a la población más joven.

3.2. Avanzar hacia un modelo de protección basado en la ciudadanía

El intenso impacto de la crisis en el mercado laboral español debe estimular la búsqueda de soluciones dirigidas hacia una profunda transformación del modelo. Por un lado, a través de la promoción de empleo menos deslocalizable, desde la búsqueda de nuevos yacimientos en la industria cualificada, los servicios a las personas o las energías renovables. Pero, a su vez, es imperioso un modelo de regulación laboral menos polarizado que no focalice el riesgo en las últimas personas incorporadas al mercado de trabajo.

Igualmente, en un contexto de progresiva destrucción de empleo y elevada competencia, se requiere una revisión de unos sistemas de protección social basados en las trayectorias de contribución laboral. Es indispensable asumir que buena parte de la población se encuentra en desempleo y otra parte importante concatenando ocupaciones de carácter temporal. Otros modelos de bienestar más avanzados nos han mostrado que la protección basada en la condición de ciudadanía y no en la contribución previa al mercado laboral, es la mejor forma de no excluir a personas que no pueden trabajar o se dedican a tareas de cuidados. Un sistema de reconocimiento de derechos de protección social basado en la ciudadanía, incluyendo la garantía de ingresos y la atención sanitaria, sería una fórmula más redistributiva con respecto a la población joven.

También es necesario garantizar el derecho a la vivienda de la juventud para que pueda iniciar proyectos de vida autónomos. Ello requiere el desarrollo de una política social de vivienda que se aleje decididamente del modelo sufrido hasta el momento cimentado en la promoción de viviendas como espacio de inversión económica.

Por último, debe promoverse un sector de protección a las familias que incluya servicios de atención a la dependencia y servicios de 0 a 3 años así como una regulación que favorezca la conciliación de la vida laboral y familiar. Este proceder ayudaría no sólo a mejorar la situación de vulnerabilidad de



los hogares recién emancipados, sino que también puede consolidarse como un sector de creación de empleo de servicios.

3.3. Atención prioritaria a los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad y exclusión

A pesar de una cierta imagen de democratización de los efectos de la crisis, ésta tiene un impacto muy diferenciado siendo especialmente contundente en los sectores más vulnerables de la escala social. Observábamos en anteriores apartados la incidencia del origen social de las familias en la situación actual de los y las jóvenes y cómo la crisis está agudizando la brecha social entre diferentes clases sociales.

Por estos motivos, no resulta incompatible una transformación general del modelo con un plan de acción específico con los y las jóvenes que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social. El deterioro en su rendimiento formativo actual, su falta de empleo y cualificación, pueden convertir en estructural su actual situación de pobreza. Esta acción prioritaria debe conllevar una clara apuesta por el mantenimiento de los y las menores de familias en situación de pobreza en el sistema educativo obligatorio. Del mismo modo, se precisa de la promoción de políticas de cualificación profesional y protección orientadas a los y las jóvenes sin empleo. La acción preventiva en este sector de la juventud tendrá un claro efecto en la reversibilidad de los itinerarios de exclusión ya emprendidos.

4 CONCLUSIONES

La crisis evidencia la desigual incidencia de sus efectos en función de la posición social de personas y colectivos. En este sentido, una lectura desde la variable edad muestra el contundente impacto producido sobre el colectivo de personas jóvenes en los diferentes espacios de la realidad social, situando actualmente a este grupo como uno de los eslabones más frágiles del sistema laboral y económico. El veto de acceso al empleo o la inserción precarizada y temporal fragilizan el vínculo con la esfera laboral, naturalizando, simultáneamente, la continuidad de procesos de cualificación que incrementan las desigualdades de clase y añaden frustración al proceso. Este contexto, combinado con las dificultades de acceso a la vivienda, retrasa la emancipación (mermando la autonomía) y sitúan el techo del hogar familiar como la única protección. La agenda política, sea por factores demográficos, económicos y/o políticos, relega las necesidades del sector más joven a un lugar secundario,

sin embargo, la rápida extensión de la vulnerabilidad precisa la articulación de un profundo debate social sobre las condiciones generales de los y las jóvenes que, desde un modelo de protección basado en la ciudadanía, despliegue las medidas de actuación necesarias.

5 BIBLIOGRAFÍA

- MARX, K. (1974): *El Capital. Crítica de la Economía Política (I)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ, E. y BALLESTEROS, J.C. (2011): Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro (en línea). <http://www.injuve.es/sites/default/files/2014/02/publicaciones/crisisycontratosocial.pdf>, acceso 15 de enero de 2014.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2014): Global Risks Report. Ninth Edition (en línea). http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf, acceso 16 de enero de 2014.



Tribuna Abierta

- 1** Cambios en la relación con la actividad laboral de la población extranjera en tiempos de crisis. Una lectura en términos de integración.
Nerea Zugasti **161**
- 2** Transformaciones en las necesidades de los usuarios de Servicios Sociales entre 2005-2009.
Domingo Carbonero Muñoz **191**
- 3** Derecho humano al agua y al saneamiento: derechos estrechamente vinculados al derecho a la vida.
Elena de Luis Romero, Celia Fernández Aller y Cristina Guzmán Acha **217**



Cambios en la relación con la actividad laboral de la población extranjera en tiempos de crisis. Una lectura en términos de integración

Nerea Zugasti

Universidad Pública de Navarra

nerea.zugasti@unavarra.es

Fecha de recepción: 15/11/2013

Fecha de aceptación: 10/12/2013

Sumario

1. Introducción. 2. Metodología. 3. Marco del análisis.
4. Los itinerarios cíclicos como clave interpretativa de la situación de la población extranjera en el mercado de trabajo. 5. Desgranando los factores de la pérdida de empleo. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo se analizan las transiciones laborales en relación con la actividad de las personas extranjeras residentes en España entre los años 2006-2010. Se recurre para ello a la versión longitudinal y transversal de la Encuesta de Población Activa. Por un lado, destaca la situación de desventaja de la población extranjera. Realizan en mayor medida que el colectivo nacional trayectorias cíclicas (de la ocupación al desempleo y del desempleo a la ocupación). Su sobrerrepresentación en el mercado de trabajo secundario explica su mayor propensión a la pérdida de empleo. Por otro lado, destacan las implicaciones de los fuertes flujos de recuperación de empleo protagonizados por la población extranjera. Esta transición tiene incidencia en los datos referentes al balance entre la pérdida y la recuperación de empleo, que se encuentran próximos a los de la población nacional en el último periodo analizado.

Palabras clave:

Relación con la actividad, crisis, población extranjera, integración, movilidad laboral.

**ABSTRACT**

This article analyzes labor market transitions related to the working status of foreign population in Spain between the years 2006 and 2010. In order to do that, we use the longitudinal and transverse versions of the Spanish Labor Force Survey. On the one hand, it is worthy of note the disadvantageous situation of the immigrant population. To a greater extent than the national population, they carry cyclic trajectories (from employment to unemployment and from unemployment to employment). Their over-representation in the secondary labor market explains their greater propensity to job loss. On the other hand, the implications of the strong flows of employment recovery featured by the foreign population are highlighted. This transition affects the data relating to the balance between the loss and recuperation of employment, which are close to those of the national population for the last analyzed period of time.

Keywords:

Working status, crisis, foreign population, integration, labor mobility.

1 INTRODUCCIÓN

La llegada de flujos migratorios y la constitución de España como país receptor ha sido uno de los cambios sociales más importantes experimentados por la sociedad española en las últimas décadas. Durante la época de bonanza fueron muchas las personas que llegaron y muchas también las que lograron un empleo. Sin embargo, como es conocido, el cambio de coyuntura económica tuvo un brutal impacto en el mercado de trabajo español. Asistimos así a un periodo de fuerte destrucción de empleo, con especial impacto en puestos de tipo precario donde la población extranjera tiene una fuerte presencia.

En este contexto, el artículo nace con el objetivo de analizar las transiciones⁽¹⁾ laborales de la población extranjera en relación con la actividad para entender su situación en el mercado de trabajo en un periodo de crisis del empleo. Se evidenciará así la calidad de la inserción laboral en términos de relación con la actividad. Para ello se prestará atención a la movilidad con punto de inicio y destino la ocupación, la inactividad y el desempleo.

Diversos estudios han abordado el importante riesgo de la población extranjera de estar en desempleo (Fernández y Ortega, 2008; Garrido y Miyar, 2011). Se destaca así la especial afección de la crisis en la población extranjera y su desventaja comparativa frente a la población nacional. La población extranjera muestra tasas de desempleo más elevadas y tasas de ocupación más bajas (Carrasco y García, 2012; Pajares, 2009). Sin embargo, los análisis longitudinales son todavía poco frecuentes. El artículo ofrece una perspectiva dinámica de la relación con la actividad de la población extranjera en una etapa donde la demanda de trabajadores se ha transformado. Examinaremos el primer periodo de una larga crisis todavía inacabada y que a partir del año 2011 deriva además en una crisis social (Laparra y Pérez, 2012). Nos centraremos en el periodo 2006-2010.

Primeramente se desarrollará la metodología con la que abordaremos el análisis para continuar con una panorámica del marco del análisis a partir de la caracterización del mercado de trabajo español y de la ley de extranjería.

(1) Hemos definido las transiciones como cambios en la situación de los trabajadores analizados ex post, y que nos orientan sobre las probabilidades de que ese tipo de itinerarios sean recorridos por los distintos colectivos analizados (Frade y Darmon, 2004).

Posteriormente se realizará un examen de las diferencias entre extranjeros y españoles en las transiciones de cambio de relación con la actividad. Analizaremos los flujos que tienen como punto de destino y de origen el desempleo, la ocupación y la inactividad. En último lugar, se pretende seguir avanzando en los factores explicativos a lo hora de entender una transición clave en el actual contexto, la de la ocupación al paro. Analizaremos tanto las claves del impacto diferencial de la crisis entre extranjeros y españoles como las divergencias dentro del propio colectivo no nacional. El estudio será realizado, para la población general y extranjera, a partir de un análisis multivariante (mediante el recurso a regresiones logísticas binarias) que toma como base la Encuesta de Población Activa (flujos).

2 METODOLOGÍA

El análisis empírico que se ha planteado ha sido realizado a partir de la explotación de la Encuesta de Población Activa. El instituto Nacional de Estadística ofrece dos versiones de dicha encuesta. La transversal es la más frecuentemente utilizada. La de flujos permite seguir a los individuos encuestados a lo largo de más de un año.

Estos archivos constituyen, sin duda, una fuente muy valiosa para analizar las transiciones laborales de la población extranjera. Se ha optado por recurrir a ellos, ya que recoge a la totalidad de situaciones en el mercado de trabajo, con independencia de si se desempeñan en situación regular o si figuran en registros oficiales de carácter administrativo.

Sin embargo, los ficheros de flujos presentan algunas limitaciones que deben ser tenidas en cuenta. Estos son derivados de la EPA como encuesta trimestral. Los controles establecidos en el proceso de realización de la Encuesta no se centran en la obtención de información longitudinal. Ello puede dar lugar a inconsistencias. Además, es necesario señalar que de estos archivos no se puede detraer el tiempo de residencia de las personas extranjeras o el país de origen o nacionalidad desagregada.

Asimismo, es reseñable que los datos deben ser entendidos en términos relativos (mediante cocientes o distribución en porcentaje). La versión de flujos no permite obtener directamente el número de personas que transitan del desempleo a la ocupación, por ejemplo, en un periodo determinado. Sin embargo, realizaremos una estimación del número de personas que protagoniza las transiciones mediante la aplicación de la proporción obtenida de la EPA flujos a la EPA transversal.



Se ha planteado, a partir de esta fuente, un análisis en tres líneas para las que se han elaborado diferentes fusiones de archivos.

(1) Primeramente, se han fusionado los registros correspondientes al primer trimestre de un año con los del primer trimestre del año siguiente. De esta manera se pretende visualizar la dirección de los cambios experimentados por la población extranjera.

(2) En segundo lugar, se han fusionado los archivos pertenecientes a 4 trimestres de un mismo año. Ello responde al objetivo de analizar el mantenimiento de la población extranjera en situaciones clave. Es decir, evidenciar la estabilidad o la fragilidad de situaciones como la ocupación.

(3) En tercer lugar, se ha seleccionado a todas aquellas personas que se encontraban presentes en dos momentos: en el primer trimestre del año X y en el primer trimestre del año X+1. Este ejercicio ha sido repetido en el segundo, tercer y cuarto trimestre. Posteriormente, se han unido las bases correspondientes a los 4 trimestres del mismo año. De esta forma, se ha conseguido maximizar la muestra. Estas bases han sido utilizadas exclusivamente para el análisis de regresiones que se plantea en el apartado 4.

3 MARCO DEL ANÁLISIS

Para entender la cuestión de las transiciones laborales es necesario hacer referencia a los componentes estructurales en los que se enmarcan. Hemos optado aquí por hacer una breve reflexión sobre dos elementos que no pueden ser eludidos. Las características del mercado de trabajo español y la ley de extranjería. Estos dos elementos fijan algunas de las peculiaridades del modelo de integración, así como las limitaciones laborales para la población no nacional.

3.1. ¿Cómo influyen la situación y las características del mercado de trabajo en la integración de la población extranjera?

El volumen de personas que permanecen condenadas al paro o a la pérdida de relación con el mercado de trabajo se encuentra claramente vinculado a las características de este último. El riesgo de permanecer para siempre o por periodos largos de tiempo en la exclusión del empleo disminuye si el mercado de trabajo ofrece oportunidades de transición hacia empleos o en el mejor de los casos, hacia empleos de calidad.

Las elevadas tasas de desempleo constituyen una de las lacras fundamentales del mercado de trabajo español. Éste ha presentado en las últimas décadas

un importante desempleo estructural y amplios niveles de desempleo cíclico en épocas de crisis económica. Las altas tasas de paro de la población extranjera, en términos comparativos con la población española, se encontraban ya con anterioridad al arranque de la crisis. Sin embargo, se ha producido un agravamiento de la situación. A principios de 2009 el crecimiento de la tasa de paro entre la población extranjera era ya preocupante. Ésta se situó, según la EPA, en el 28,39%. Lejos de estancarse, la tendencia al alza siguió en el primer trimestre de 2010, llegando al 30,79%. Este proceso fue unido al crecimiento del paro entre la población española. Las cifras de este colectivo, aún siendo las más altas de los últimos años, se encuentran muy por debajo de las de la población extranjera. El paro de la población española se situó en el primer trimestre de 2010 en el 18,01%. El desempleo es, por tanto, uno de los principales obstáculos para la integración de los extranjeros.

En las últimas décadas ha tenido lugar además una extensión de los contratos temporales que han sido categorizados como el modelo de empleo atípico en el contexto español (Cachón, 1995). El desarrollo de la inseguridad contractual ha sido uno de los mecanismos privilegiados de ajuste de los costes laborales. Ello queda evidenciado en las altas tasas de temporalidad que existían cuando esta cuestión se abordó en una de las más importantes reformas del mercado de trabajo, la de 1997 (Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball, 2011). Se ha tratado, por tanto, de una característica fundamental de la demanda que los procesos migratorios han consolidado, pero no provocado.

La naturaleza de los contratos es una causa central de la actual estructura dual del mercado de trabajo español. Sin embargo, sería ingenuo atribuir la presunta segmentación exclusivamente a la desigualdad contractual imperante. Se debe tener en cuenta también la cualificación de los puestos de trabajo. En referencia a ella, Toharia (1997) sugiere que el lado de la demanda, o si se quiere la composición del empleo por ocupaciones o ramas de actividad, es fundamental para entender el mantenimiento de la dualidad. El mercado de trabajo español se caracteriza por la baja cualificación de sus puestos de trabajo. Es uno de los países de la antigua UE-15 con mayor porcentaje de ocupaciones de baja cualificación. En 2008, año en el que los efectos de la crisis comenzaron a hacerse evidentes, un 14,4% del total de empleos eran no cualificados, cinco puntos por encima de Alemania y Francia (La Caixa, 2009).

El mercado de trabajo español puede ser caracterizado entonces por sus altas tasas de paro, por los importantes niveles de temporalidad y por la baja cualificación de los puestos ofertados. Ello redundará en amplios niveles



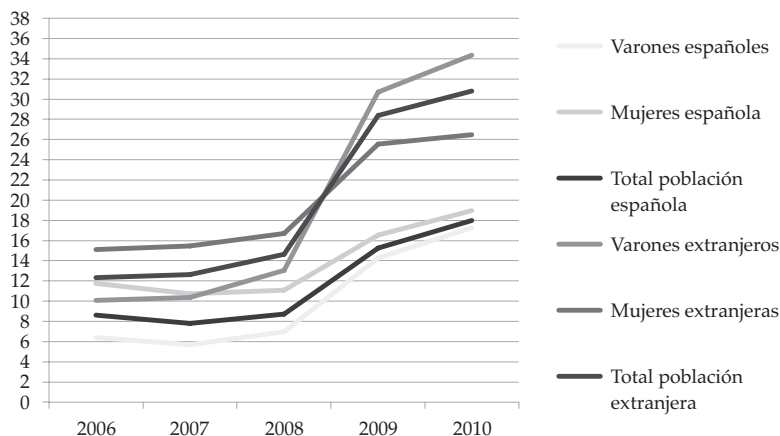
de segmentación que dificultan los procesos de transición positiva. Estas características definitorias suponen un punto de partida clave para entender la integración laboral de la población extranjera. Como señala Izquierdo y León (2008), el modelo de integración se encuentra adaptado a un mercado de trabajo de baja productividad e intensivo en mano de obra que ha buscado la «inmigración en demasía» debido a los problemas de reclutamiento de mano de obra autóctona en puestos precarios. La población extranjera se inserta en mayor medida que la nacional en puestos temporales y no cualificados. Según la EPA, en el primer trimestre del año 2010, el 10,9% de la población nacional se empleaba en puestos no cualificados, este dato asciende hasta el 35,5% para la población extranjera. Es decir, existe una segregación en el mercado de trabajo español en función de la nacionalidad. Los datos reflejan además una clara sobrerrepresentación de las mujeres en las ocupaciones no cualificadas especialmente llamativo entre las extranjeras. El 46,6% de las mujeres extranjeras y el 13,9% de las mujeres españolas se ocupan en puestos no cualificados en 2010. Hay un elevado grado de masculinización/feminización en muchas de las ocupaciones en las que preferentemente se ha insertado la población extranjera (Parella, 2003). Ello debe relacionarse con el desarrollo de importantes niveles de segregación ocupacional por razón de género, ya existentes en el mercado de trabajo español con anterioridad a la crisis económica.

De la misma manera, 4 de cada 10 asalariados extranjeros se emplean en 2010 en contratos temporales, cifra que duplica a la de españoles (21,3%). Los datos reflejan además diferencias entre el colectivo nacional y extranjero en relación al sexo. Las mujeres extranjeras muestran una menor proporción de empleos temporales que los varones. En contraposición, las mujeres españolas tienen una mayor incidencia de la temporalidad que los varones de su misma nacionalidad.

La crisis ha venido entonces a redundar en una situación ya de partida desfavorable para la población extranjera. Estamos ahora en un momento marcadamente diferente de la época de bonanza (cuando se produjeron la mayoría de las llegadas de población extranjera), con unos rasgos referentes a la demanda divergentes. El cambio de ciclo ha implicado un cambio radical. No existe una demanda como la anteriormente conocida de mano de obra para puestos de tipo no cualificado. Entre el primer trimestre de los años 2008 y 2009, la Encuesta de Población Activa registra 84.553 personas extranjeras menos empleadas en puestos no cualificados. El año siguiente la bajada es de 5.618 personas. El mercado de trabajo no necesita ser alimentado por «las posiciones bajas». Asimismo, en el periodo analizado se ha producido una fuerte destrucción de contratos temporales que han sido los más afectados por la crisis. Si en el primer trimestre del año 2006, y según datos de la EPA, el 58,9% de la población extranjera se encontraba ocupada en este tipo de puestos, en 2010 lo estaba el 42%. Es decir,

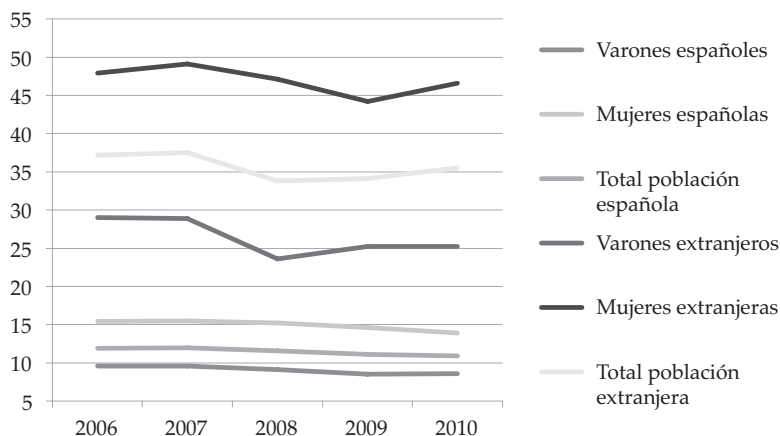
se ha constatado una importante disminución del número de personas extranjeras empleadas bajo esta modalidad contractual. Estos cambios en términos de calidad de los puestos ofertados y destruidos se interrelaciona a su vez con el ya comentado aumento drástico de las tasas de desempleo.

Gráfico 1. Tasa de desempleo por sexo y nacionalidad. De 2006 a 2010



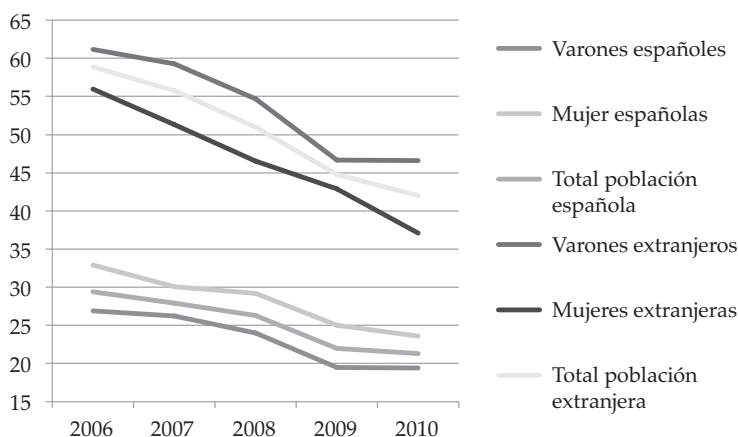
Fuente: Encuesta de Población Activa.

Gráfico 2. Ocupados en puestos no cualificados por sexo y nacionalidad. Proporción por cada 100 personas ocupadas de cada categoría. De 2006 a 2010



Fuente: Encuesta de Población Activa.

Gráfico 3. Población asalariada contratada bajo la modalidad de contrato temporal por sexo y nacionalidad. Proporción por cada 100 personas asalariadas de cada categoría. De 2006 a 2010



Fuente: Encuesta de Población Activa.

Cabe preguntarse entonces qué capacidad de decisión tiene la población no nacional en este marco. Cachón (1995) argumenta que la posición de los trabajadores depende tanto de las «oportunidades de empleo de que disponen» como del «nivel de aceptación por su parte de las condiciones de trabajo». Las oportunidades de empleo se encuentran directamente relacionadas con las características básicas de los trabajadores (sexo, edad, estado civil, nivel de estudios, cualificaciones, origen étnico, etc.) y con sus pautas de conducta (fiabilidad, diligencia). Estas características y pautas pueden ser utilizadas por el empresariado en la asignación de puestos de trabajo. Por otro lado, el «nivel de aceptación» de las condiciones de trabajo por debajo de las cuales consideran las características del empleo como inaceptables está determinado por la posición que ocupan las personas en el sistema de reproducción social (en la familia y en la estructura de clases). Es decir, puede ser asimilado a su poder social de negociación. «Tanto la estructura del mercado de trabajo como la posición de los trabajadores y su poder social de negociación varían a lo largo del tiempo y son muy sensibles a las fluctuaciones cíclicas del sistema económico; estas variaciones no sólo producen cambios en la demanda de empleo de los diferentes segmentos, sino que modifican las características de los segmentos y la amplitud de los mismos» (Cachón, 1995). Es en este contexto donde debe ser enmarcada la cuestión de las transiciones laborales como un elemento dinámico y sujeto a cambio que se ve afectado por los cambios de ciclo que redundan a su vez en modificaciones en la demanda, en las características de los segmentos del mercado de trabajo y en el poder social de negociación de los trabajadores.

3.2. Implicaciones de la legislación en materia migratoria

Un segundo elemento clave en el análisis del contexto de acogida debe ser señalado si queremos entender la cuestión del desarrollo de los procesos de movilidad laboral de la población extranjera en un periodo de crisis del empleo: la legislación en materia migratoria. Ésta mantiene y perpetúa una aceptación del extranjero como trabajador y lo conduce a los puestos no cubiertos. En el actual marco de crisis del empleo, tiene serias implicaciones en términos de integración.

El acceso a puestos precarizados, anteriormente comentada, debe ser enmarcado en una legislación en materia migratoria que conserva en sus modificaciones a la consideración de la situación nacional del empleo como principio regulador de las posibilidades de acceso al trabajo en España para personas extranjeras no comunitarias. El modelo de inserción se encuentra interrelacionado con la situación del mercado de trabajo y con sus necesidades de mano de obra para los puestos rechazados por la población autóctona. Las normativas en materia migratoria establecen vías para dirigir a la población extranjera hacia los espacios laborales menos deseados. Tanto es así que el Reglamento 2393/2004⁽²⁾ que desarrolla la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social simplificó los sistemas de entrada a tres: 1) el régimen General, que se basa en la contratación individual nominativa previo análisis de la situación nacional del empleo; 2) los contingentes que incluyen un número de visados para la búsqueda de empleo en determinados sectores y permiten la contratación en origen, y 3) las ofertas para trabajos de temporada. Se reforzó además el régimen general al introducir un «catálogo de ocupaciones de difícil cobertura» con el objetivo de simplificar las gestiones. Los cambios introducidos fueron tildados por autores como Rojo y Camós (2005) como una «laboralización» de la política porque se trata de responder a las necesidades del mercado de una manera más explícita si cabe. Esta tendencia ha seguido presente en la Ley 2/2009⁽³⁾ que apuesta por una mayor nivel de concreción de la situación nacional de empleo en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.

De esta forma, se establecen los espacios o lugares a los que pueden acceder imponiendo determinados sectores, ocupaciones, no deseados por la población autóctona como vías de entrada comunes para estos colectivos (Cachón, 2009). Esto supone un elemento fundamental para entender el efecto de la normativa en las posibilidades de movilidad laboral. Las diferentes

(2) Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

(3) Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.



modalidades de acceso al mercado de trabajo establecen dispositivos que, como señala Cachón (1995), «definen los campos de posibilidades», los espacios sociales donde pueden instalarse y circular los trabajadores extranjeros.

La sobrerrepresentación de la población no nacional en el mercado de trabajo secundario debe ser entendida bajo este marco. Sin embargo, los cambios en la demanda del mercado de trabajo, que no requiere ya ser «alimentado», suponen un cambio drástico de perspectiva. ¿A dónde dirigir ahora a la población extranjera? Es aquí precisamente donde nuestra perspectiva de análisis toma fuerza. No existe ya una demanda de trabajadores como la anterior. Debemos señalar a este respecto que se ha producido un importante descenso en el número de personas extranjeras que llegan a España. Las estadísticas de variaciones, facilitadas por el Instituto Nacional de Estadística, registran, en el año 2007, 117.563 inmigraciones más que el año anterior, hasta superar los 920.000. Sin embargo, cuando los efectos de la crisis en el mercado de trabajo comienzan a hacerse visibles, las tornas se invierten y se observa un descenso en los flujos de entrada que no ha parado. Podemos decir que en el periodo 2007-2010 se ha reducido a la mitad el ritmo de entradas.

4 LOS ITINERARIOS CÍCLICOS COMO CLAVE INTERPRETATIVA DE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN EL MERCADO DE TRABAJO

En las últimas décadas hemos asistido a una constante reducción de la estabilidad de la relación laboral. Debemos tener en cuenta, asimismo, que el cambio de ciclo económico ha potenciado, sin duda, esta fragilidad en la relación laboral que es experimentada de especial manera por las personas no nacionales.

Como pude verse en la Tabla 1, con el cambio de ciclo económico (a partir del periodo 2008-2009 para la población extranjera), se observa una reducción en la proporción de personas que consiguen un empleo. En el año 2007-08 se registra un brusco aumento en el diferencial entre extranjeros y nacionales que transitan del paro a la ocupación. Posteriormente, las cifras tienden a la convergencia. El avance de la crisis está suponiendo que las diferencias entre ambos colectivos se reduzcan de nuevo. Sin embargo, sigue siendo la población extranjera la que en mayor medida realiza esta transición. Esto debe ser ligado al menor mantenimiento de la población extranjera en el paro de larga duración (Carbonero *et al.*, 2012). Estas personas muestran dificultades para el acceso a prestaciones por desempleo de cierta calidad tanto en lo referente a los periodos cubiertos como a las cuantías, así como un menor colchón familiar en relación a la población autóctona. Ello redundará en la aceptación de empleos de baja calidad.

Siendo garantes de nuevo de una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, se constata que la población extranjera realiza preferentemente la transición inversa, la de la ocupación al paro. Ello queda reflejado en la Tabla 2. Las diferencias con la población nacional se acrecientan en los años de la crisis en el mercado de trabajo. El punto de inflexión lo marca el año 2008-09 cuando se constata una diferencia de 10,8 puntos entre ambos colectivos. Es destacable que en el periodo 2009-10 hay una reducción, respecto al año anterior, de la proporción de población nacional y extranjera que realiza esta transición.

Tabla 1. Transiciones desde el DESEMPLEO hacia otras relaciones con la actividad. Población de 16 a 64 años. Periodo de 2006-07 a 2009-10

		Ocupados	Parados	Inactivos
I/2006-I/2007	Española	47,8	27,8	24,4
	Extranjera	53,4	27,8	18,9
I/2007-I/2008	Española	44,2	29,8	26,0
	Extranjera	59,6	21,4	19,0
I/2008-I/2009	Española	36,8	43,2	20,0
	Extranjera	42,7	35,5	21,8
I/2009-I/2010	Española	31,4	49,4	19,2
	Extranjera	36,5	50,1	13,4

Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos).

Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 1 detallada en la sección metodológica.

Tabla 2. Transiciones desde la OCUPACIÓN hacia otras relaciones con la actividad. Población de 16 a 64 años. Periodo de 2006-07 a 2009-10

		Ocupados	Parados	Inactivos
I/2006-I/2007	Española	90,7	2,9	6,3
	Extranjera	89,3	4,6	6,2
I/2007-I/2008	Española	90,7	3,7	5,6
	Extranjera	87,0	8,0	5,0
I/2008-I/2009	Española	86,5	7,5	6,0
	Extranjera	76,8	18,3	4,9
I/2009-I/2010	Española	88,4	6,1	5,5
	Extranjera	79,3	15,5	5,2

Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos).

Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 1 detallada en la sección metodológica.



Aunque no es achacable al cambio de ciclo, como queda evidenciado en los datos de la Tabla 3, la población extranjera inactiva muestra una mayor movilidad hacia otras relaciones con la actividad. Estos datos deben relacionarse con estrategias grupales para la supervivencia de las unidades convivenciales. Ante las elevadas tasas de desempleo de la población extranjera, en relación a la nacional, se hace necesario establecer estrategias para conseguir ingresos que incluyan el paso a la actividad de individuos inactivos. Así, en 2008-09, el 16,4% de la población extranjera que se encontraba inactiva pasó a estar ocupada y un 28,9% a estar parada. Estos porcentajes se encuentran 5,3 y 19,3 puntos por encima de los porcentajes correspondientes a la población nacional. Es decir, la población inactiva española no se ve obligada en la misma medida que la extranjera a adoptar estrategias vinculadas a la búsqueda de empleo. Las personas extranjeras en situación de inactividad pasan a estar ocupadas o paradas en mayor medida.

Con el avance de la crisis, observamos que las estrategias de activación se muestran como preferentemente masculinas. En 2009-10 observamos que las mujeres muestran una mayor tendencia a permanecer en la inactividad que los varones de su misma nacionalidad. Las diferencias son de 1,2 puntos entre los hombres y las mujeres de nacionalidad española y de 3,1 puntos entre las mujeres y los hombres extranjeros.

Tabla 3. Transiciones desde la INACTIVIDAD hacia otras relaciones con la actividad. Población de 16 a 64 años. Periodo de 2006-07 a 2009-10

			Ocupados	Parados	Inactivos
I/2006-I/2007	Española	Varón	17,6	5,8	76,6
		Mujer	13,5	5,1	81,4
		Total	14,8	5,3	79,9
	Extranjera	Varón	15,2	14,6	70,2
		Mujer	23,6	11,0	65,4
		Total	21,5	11,9	66,6
I/2007-I/2008	Española	Varón	17,1	6,7	76,3
		Mujer	13,1	6,3	80,6
		Total	14,4	6,4	79,2
	Extranjera	Varón	32,4	8,7	58,9
		Mujer	22,5	10,7	66,8
		Total	24,7	10,3	65,1
I/2008-I/2009	Española	Varón	11,6	9,0	79,5
		Mujer	10,9	9,9	79,3
		Total	11,1	9,6	79,3

			Ocupados	Parados	Inactivos
	Extranjera	Varón	13,0	45,7	41,2
		Mujer	17,7	22,6	59,8
		Total	16,4	28,9	54,7
I/2009-I/2010	Española	Varón	10,4	10,5	79,1
		Mujer	10,3	9,4	80,3
		Total	10,3	9,8	79,9
	Extranjera	Varón	21,6	15,2	63,2
		Mujer	10,8	23,0	66,3
		Total	13,8	20,8	65,4

Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos).

Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 1 detallada en la sección metodológica.

Podemos señalar entonces que queda patente una mayor tendencia al cambio de relación con la actividad laboral entre la población extranjera que, en términos generales, modifica su situación con mayor frecuencia que la población nacional y muestra claramente una tendencia a protagonizar trayectorias cíclicas (de la ocupación al paro y del paro a la ocupación) en su relación con la actividad. Estos cambios pudieran parecer azarosos o faltos de lógica, pero deben relacionarse con el rol que esta población cumple en el mercado de trabajo como mano de obra flexible.

Es esta población una de las que en mayor medida ha dado respuesta a las necesidades de flexibilidad del modelo productivo español. Debemos tener en cuenta que la población extranjera entraba en el mercado de trabajo español por los puestos más precarizados ya antes del cambio de ciclo. El desarrollo de estas trayectorias cíclicas puede actuar, especialmente en un periodo de crisis del empleo como el analizado, como limitante para la promoción laboral en términos de calidad del empleo. El tiempo en el que un individuo se mantiene en el mercado de trabajo puede redundar en una mejora en sus condiciones laborales, especialmente si se hace en la misma empresa o empleador, siendo entonces posible beneficiarse de los condiciones laborales relacionadas con la antigüedad en la empresa (Cebolla y González, 2008). La situación se recrudece si tenemos en cuenta que la población extranjera muestra una mayor incidencia del empleo irregular (Colectivo Ioé, 2012). Las trayectorias pueden entonces desarrollarse en un continuo entre informalidad y formalidad.

Si pasamos ahora a analizar el mantenimiento en la ocupación queda evidenciado que las personas extranjeras se mantienen en el empleo durante periodos largos en menor proporción que la población nacional, y

experimentan asimismo episodios de paro con mayor frecuencia. Ello queda reflejado en la Tabla 4. Considerando a aquellas personas que se encontraban ocupadas en algún momento del año, resulta reseñable que, en 2008, el 75,4% de los nacionales se mantienen ocupados a lo largo de 4 trimestres, es decir, 14 puntos más que la población extranjera. Aún es más, en el año 2009, con el avance de la crisis, las diferencias se acrecientan llegando a situarse en los 17,2 puntos.

Por el contrario, es mayor la proporción de población extranjera que trabaja en periodos concretos y crece hasta el año 2009 para descender 3,3 puntos en 2010. Aún así, estos datos muestran la situación de personas con un contexto relativamente favorable en lo que a su situación laboral se refiere, ya que han trabajado en algún momento del año.

Tabla 4. Proporción de personas ocupadas según el número de trimestres que permanecen como tales. Población de 16 años o más que ha estado ocupada en algún momento del año. Periodo de 2006 a 2010

		2006 (I-IV)	2007 (I-IV)	2008 (I-IV)	2009 (I-IV)	2010 (I-IV)
Española	De 1 a 3 trimestres del año ocupado (Al menos 1 trimestre en el año desempleado o inactivo)	25,2	23,3	24,6	25,5	26,2
	Totalidad del año ocupado	74,8	76,7	75,4	74,5	73,8
	Total	100	100	100	100	100
Extranjera	De 1 a 3 trimestres del año ocupado (Al menos 1 trimestre en el año desempleado o inactivo)	31,3	32,9	38,6	42,7	39,4
	Totalidad del año ocupado	68,7	67,1	61,4	57,3	60,6
	Total	100	100	100	100	100

Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos).

Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 2 detallada en la sección metodológica.

Presentamos a continuación, una estimación del número de personas que, una vez aplicados los datos de la EPA flujos a la EPA transversal, habrían realizado dos transiciones claves para entender la relación cíclica con la actividad económica de la población extranjera. Estas son la transición de la ocupación al paro y la del paro a la ocupación.

Para entender estos datos, debemos señalar que el año 2008-09 fue realmente catastrófico en términos de empleo en España. Así, según la EPA, el

número de parados llegó prácticamente a duplicarse en un año. 2.174.195 personas estaban en esta situación en el primer trimestre de 2008. Un año más tarde estaban en paro 4.010.731 personas. La población extranjera de 16 a 64 años muestra un continuado aumento del número de parados a lo largo de todo el periodo analizado. En la población nacional dicho aumento se constata a partir del año 2008.

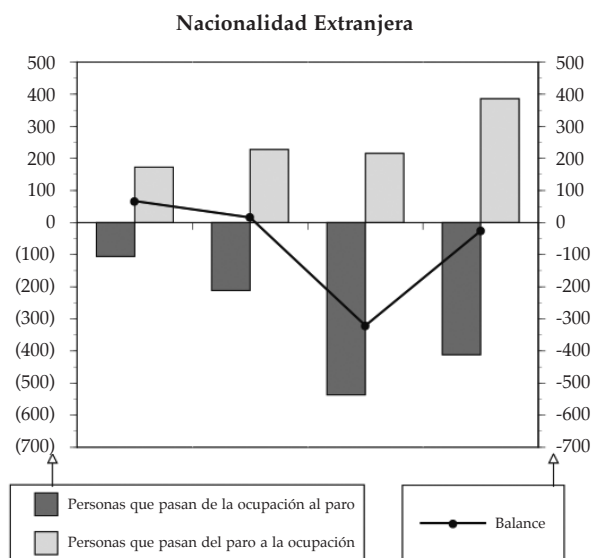
Asimismo, la cifra de ocupados siguió una tendencia ascendente durante la primera fase del periodo analizado hasta que en el primer trimestre de 2009 el número pasó a ser 19.090.771, es decir, 1.311.501 personas menos que el año anterior. Se constata entonces una caída que no se ha frenado. La tendencia general es extrapolable a la situación de nacionales y extranjeros. En ambos grupos encontramos un descenso del número de ocupados a partir de 2009.

Si aplicamos las proporciones obtenidas en los flujos a los datos de la EPA transversal del primer trimestre de cada año, observamos que en el periodo 2008-09 se produjo el mayor número de transiciones negativas de la ocupación al paro en la población extranjera y nacional de 16 a 64 años, franja de edad sobre la que realizamos el cálculo. Los datos reflejan que en 2009-10 hubo una reducción del número de personas que realiza esta transición. Esto va unido a una tendencia, hasta el primer trimestre de 2008, al aumento en la población extranjera y en la nacional del número de ocupados que se rompe un año más tarde. En el periodo 2009-10, 993.208 personas españolas y 411.831 personas extranjeras transitaron de la ocupación al paro. A pesar de la bajada en las cifras respecto al año anterior, estos datos resultan especialmente llamativos si se comparan entre sí, máxime teniendo en cuenta que, según la EPA, en el primer trimestre de 2009, la población extranjera representaba el 14,9% de la población de 16 a 64 años residente en España.

De forma paralela, en el periodo 2009-10 se registró el mayor número de personas que consiguen un empleo: 926.483 personas nacionales y 385.568 extranjeras realizaron la transición del desempleo a la ocupación. Si tenemos de nuevo en cuenta el peso de la población extranjera sobre la total y que en el primer trimestre de 2009 representan el 26,4% de los parados de entre 16 y 64 años, se evidencian claramente las diferencias en las propensiones a recuperar el empleo en la población extranjera y la nacional. Esto unido a la reflexión sobre la pérdida de empleo en dichos colectivos, remarca, ahora en cifras, el carácter cíclico de la relación con la actividad de una parte de la población extranjera, con entradas y salidas de la ocupación y del desempleo. Debemos recordar, sin embargo, que en 2009, prácticamente, se duplicó el número de parados en España y que es ésta la base sobre la que aplicamos los porcentajes de la EPA flujos para obtener la cifra de transiciones del paro a la ocupación para el periodo 2009-10.

Asimismo, es reseñable que la diferencia entre las transiciones al desempleo desde la ocupación y las de la ocupación al desempleo de la población extranjera se reduce en 2009-10 respecto a los datos del año anterior. En el periodo 2009-10, la diferencia entre la pérdida de empleo y la de recuperación en la población extranjera era de 26.263 personas. Esto supone un incremento de 2,5 puntos sobre los parados extranjeros. El dato no se distancia mucho del incremento de parados españoles que marca el balance. Éste es de 2,3 puntos. El dato del balance supone un éxito en términos de relación con la actividad, pero tiene una doble lectura en términos de aceptación de condiciones de trabajo precarias. Es por ello que seguimos avanzando en el siguiente apartado en el análisis de los determinantes de la movilidad.

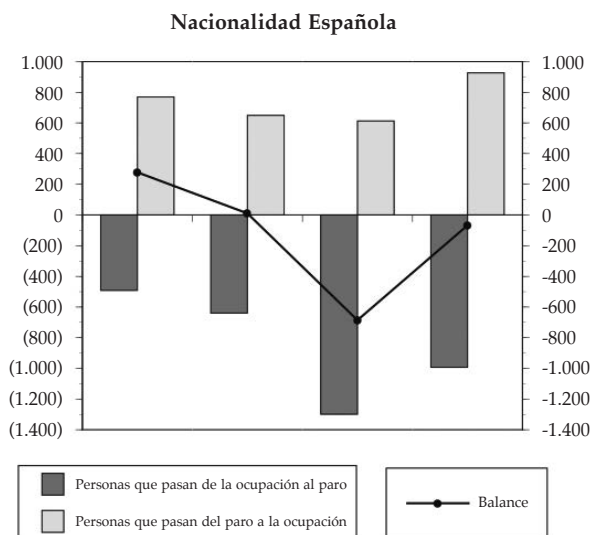
Gráfico 4. Tipologías de transiciones en función de la relación con la actividad económica. Población extranjera de 16 a 64 años. Periodo de 2006-07 a 2009-10. Unidades en miles



Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos) y de la Encuesta de Población Activa.

Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 1 detallada en la sección metodológica.

Gráfico 5. Tipologías de transiciones en función de la relación con la actividad económica. Población española de 16 a 64 años. Periodo de 2006-07 a 2009-10. Unidades en miles.



Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos) y de la Encuesta de Población Activa.

Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 1 detallada en la sección metodológica.

5 DESGRANANDO LAS CLAVES EN LA PÉRDIDA DE EMPLEO

Una vez que hemos evidenciado que la población extranjera pierde el empleo en mayor medida, pretendemos analizar aquí las claves explicativas. Esto resulta de especial interés para entender las especificidades del impacto de la crisis. Analizaremos las variables clave en la pérdida de empleo y, al realizar la lectura inversa, también en el mantenimiento en la ocupación. Desgranaremos así algunas claves para entender los diversos poderes de negociación dentro del colectivo extranjero y de éste frente al nacional.

Son varios los estudios que muestran que los inmigrantes están entre los grupos que más negativamente se ven afectados por el desempleo, debido tanto a su perfil socio-demográfico (son más jóvenes y con menos educación formal reconocida en el país de origen) como al tipo de puestos de trabajo que suelen ocupar (concentrados en los trabajos y sectores más vulnerables a la destrucción de empleo) (Boisjoly y Duncan, 1994; Papademetriou y Terrazas, 2009; Roshori, *et al.* 2006). Aún así, el impacto negativo que la crisis está teniendo en el mercado laboral es diferente en cada país, así como en los diversos grupos de



inmigrantes. En líneas generales, la pérdida de empleo entre los inmigrantes ha sido mayor en países con altas tasas de paro, como España, ha afectado más a hombres que a mujeres, y ha sido peor para aquellos grupos de inmigrantes que ya partían de una situación desfavorable (Rinken *et al*, 2012).

Si nos centramos en el caso español, Anghel y De la Rica (2010) nos remiten a la importancia de analizar el tipo de contrato para explicar las diferencias en la pérdida de empleo de extranjeros y autóctonos. Por otro lado, Bernardi *et al*. (2011), en un estudio sobre el periodo comprendido entre 2002 y 2007, señalan que los inmigrantes no están en desventaja en comparación a los españoles en relación al riesgo de desempleo. Este es cierto después de controlar por las diferencias en las características socio-demográficas entre inmigrantes y españoles. Es por ello que en nuestro análisis pondremos en relación variables socio-demográficas (sexo, edad, nivel formativo) con las características del empleo donde se inserta la persona (sector de actividad, tipo de contrato y cualificación del puesto). Pretendemos con ello ahondar además en la evolución en un periodo de crisis todavía poco analizado.

El análisis de regresiones, nos permite modelar la probabilidad de un evento ocurriendo como función de ciertas variables. Se puede analizar así la importancia relativa de cada variable independiente para explicar el comportamiento de la variable Y. La primera regresión, recogida en la Tabla 5, muestra la asociación entre la transición de la ocupación al paro con diferentes variables para la población general. En igualdad de condiciones en otros aspectos, ser menor de 25 años multiplicaba por 4, en el año 2006-07, las probabilidades de realizar esta transición. En contraste, el ser extranjero aumentaba este riesgo en aproximadamente un 63%. Sin embargo, en el 2009-10, si bien ser menor de 25 continúa siendo un factor clave, pierde poder explicativo. Por otro lado, ser extranjero aumenta la posibilidad de realizar este tipo de transiciones al doble. Es decir, a igualdad en otros factores, las diferencias entre nacionales y extranjeros se han acrecentado con la crisis.

Asimismo, queda evidenciada la relación entre la transición al desempleo y el nivel formativo. Tener un nivel educativo alto disminuye las posibilidades de perder el empleo. Son las personas con un nivel educativo bajo las que más riesgo tienen de protagonizar esta movilidad. Por otro lado, ser hombre reducía las posibilidades de perder el empleo durante los dos primeros años analizados. Sin embargo, conforme se desarrolla la crisis del empleo, las tornas se invierten y son las mujeres quienes tienen unas menores posibilidades. Si bien las diferencias en 2009-10 entre hombres y mujeres no son muy relevantes, el giro en las cifras pone en evidencia la masculinización de la crisis del empleo hasta el periodo 2009-2010.

El modelo 2 hace referencia a la misma población que el modelo 1 pero teniendo en cuenta el sector económico y la cualificación del puesto en el que se ubicaba el trabajador. Como puede observarse, ser extranjero sigue siendo relevante a la hora de entender esta transición, pero las diferencias con el grupo de referencia (españoles) se reducen, fundamentalmente en los años 2006-07 y 2007-08, si lo comparamos con los resultados del mismo tiempo en el modelo 1. Lo mismo sucede con las personas con nivel educativo bajo o menores de 25 años. A igualdad en otras variables, tienen mayores probabilidades de perder su empleo, pero el peso de estos factores se ha visto modificado. Por otro lado, se anula el giro anteriormente visto respecto al sexo. Una vez hemos controlado por la cualificación del puesto y el sector de actividad, son los varones quienes tienen un menor riesgo de pasar al desempleo a lo largo de todo el periodo.

La ruptura de la burbuja de la construcción queda claramente reflejada en los datos. A partir de 2007-08, a igualdad de condiciones en otros aspectos, este es el sector que más riesgo entraña en términos de transición al paro, siendo en el año 2008-2009 cuando se produjo el mayor ajuste. Por otra parte, el emplearse en un puesto cualificado reduce las posibilidades de transición.

Anteriormente hemos señalado 3 características como las fundamentales del mercado de trabajo español. Sus altos niveles de desempleo, sus bajos niveles de cualificación y, por último, las altas tasas de temporalidad. En la Tabla 6 puede observarse un tercer modelo que tiene en cuenta exclusivamente a la población asalariada.

Tener un empleo indefinido reduce muy significativamente las posibilidades de transitar al paro si bien el peso de este factor se mantiene estable con la crisis. Las personas con contrato temporal tienen 4 veces más probabilidades de transitar al paro. Resulta destacable que si tenemos en cuenta el tipo de contrato, y al igual que sucedía al incluir el sector de actividad y la cualificación en el modelo 2, las diferencias entre nacionales y extranjeros en las posibilidades de perder el empleo se reducen. Las diferencias son del 22% en 2006-07 y del 12% en 2009-10 respecto a los datos obtenidos en el modelo 2.

Este modelo que introduce la variable tipo de contrato, señala que en el periodo 2006-07 se partía de una situación cercana a la igualdad entre españoles y extranjeros en la movilidad al paro. Si bien, con la crisis, las distancias en las probabilidades de perder el empleo entre extranjeros y españoles aumentan, el análisis apunta a que la mayor vulnerabilidad de la población extranjera es explicada, en buena parte, por el desarrollo de su actividad en la modalidad temporal, que en términos generales tienen unos menores costes de despido que los contratos de tipo indefinido. Las mayores probabilidades de transitar al



paro de la población extranjera se encuentran entonces fuertemente vinculadas a su inserción en puestos del mercado de trabajo secundario, caracterizado aquí a partir de la actividad, la cualificación y por el tipo de contrato. En este segmento los costes del despido son asumidos preferentemente por el trabajador.

Tabla 5. Probabilidad de estar en desempleo el año corriente para la población general que estaba ocupada el año anterior. Periodo de 2006-07 a 2009-10

	Modelo 1				Modelo 2			
	2006-2007 Exp(B)	2007-2008 Exp(B)	2008-2009 Exp(B)	2009-2010 Exp(B)	2006-2007 Exp(B)	2007-2008 Exp(B)	2008-2009 Exp(B)	2009-2010 Exp(B)
Sexo (Ref.: mujeres)								
Hombres	,713***	,983***	1,164***	1,022***	,673***	,781***	,883***	,845***
Edad (Ref.: Mayores de 44)								
Menores de 25	4,140***	3,664***	3,520***	3,864***	3,977***	3,417***	3,351***	3,797***
De 25 a 34	2,067***	2,136***	2,011***	2,274***	2,031***	1,977***	1,879***	2,177***
De 35 a 44	1,576***	1,473***	1,539***	1,683***	1,542***	1,411***	1,481***	1,622***
Nacionalidad (Ref.: Extranjera)								
Española	,613***	0,514***	0,448***	,485***	,772***	,646***	,535***	,567***
Formación (Ref.: nivel alto)								
Nivel bajo	1,955***	2,331***	2,561***	2,125***	1,512***	1,784***	2,009***	1,744***
Nivel medio	1,332***	1,517***	1,492***	1,380***	1,232	1,377***	1,359***	1,283***
Sectores (Ref.: servicios)								
Agricultura					1,614***	1,164***	1,056***	,985**
Industria					1,134***	1,167***	1,501***	1,086***
Construcción					1,590***	2,670***	3,176***	2,934***
Cualificación (Ref.: No cualificado)								
Cualificado					,487***	,581***	,609***	,629***
Constante	,025***	,037***	,064***	,059***	,039***	,052***	,090***	,082***
N	65637	69321	69796	67303	65637	69321	69796	67303
Nivel de significación	*p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001							

Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos).

Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 3 detallada en la sección metodológica.

Tabla 6. Probabilidad de estar en desempleo el año corriente para el total de la población asalariada del año anterior. Periodo de 2006-07 a 2009-10

	Modelo 3			
	2006-2007 Exp(B)	2007-2008 Exp(B)	2008-2009 Exp(B)	2009-2010 Exp(B)
Sexo (Ref.: mujeres)				
Hombres	,778***	,890***	,972***	,916***
Edad (Ref.: Mayores de 44)				
Menores de 25	2,066***	1,767***	1,804***	1,903***
De 25 a 34	1,407***	1,371***	1,388***	1,519***
De 35 a 44	1,297***	1,187***	1,308***	1,372***
Nacionalidad (Ref.: Extranjera)				
Española	,991*	,837***	,681***	,691***
Formación (Ref.: nivel alto)				
Nivel bajo	1,528***	1,758***	2,050***	1,839***
Nivel medio	1,214***	1,413***	1,403***	1,306***
Sectores (Ref.: servicios)				
Agricultura	1,610***	1,172***	1,133***	,997
Industria	1,132***	1,185***	1,569***	1,175***
Construcción	1,249***	2,067***	2,757***	2,468***
Cualificación (Ref.: No cualificados)				
Cualificados	,670***	,787***	,817***	,875***
Tipo de contrato (Ref.: Temporal)				
Indefinido	,265***	,242***	,268***	,241***
Constante	,067***	,101***	,163***	,171***
N	52599	55915	56225	54849
Niveles de significación	*p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001			

Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos).

Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 3 detallada en la sección metodológica.

Pasamos ahora a estudiar la situación de la población extranjera con el modelo 1, centrado en las variables socio-demográficas. Los datos quedan recogidos en la Tabla 7. El análisis señala que los hombres extranjeros tienen más probabilidades de transitar hacia el paro que las mujeres. Aún es más, las diferencias con ellas van en aumento hasta el año 2009-10 cuando se produce una caída de las diferencias que aproxima la situación con la de 2006-07.

Tener menos de 25 años representa un factor clave en el año 2006-07. Sin embargo, en 2007-08 se constata una importante bajada en la influencia de este

factor para volver a incrementar en los años sucesivos. Aún así, en el último año analizado, son las personas extranjeras de 35 a 44 años las que presentan una mayor probabilidad de perder su empleo.

Por otro lado, las personas extranjeras con nivel educativo bajo tienen mayor probabilidad de perder su empleo. La excepción a esta afirmación se encuentra en el año 2007-08. Entonces las probabilidades son ligeramente superiores en los niveles educativos medios. En contraste, tener un nivel formativo alto reduce las probabilidades de pérdida del empleo.

Los factores vinculados al puesto de trabajo incluidos en el modelo 2 resultan relevantes en relación a la variable sexo. Así, la inclusión del sector de actividad y de la cualificación del puesto de trabajo nos muestra una ruptura en la tendencia a que sean los varones quienes tienen mayor probabilidad de perder su puesto. Asimismo, a partir de 2007-08, se reducen las diferencias entre el grupo de referencia (nivel formativo alto) y las personas extranjeras con niveles formativos bajos.

Con el avance de la crisis y la destrucción de empleo, disminuye la distancia entre quienes se emplean en puestos cualificados y los que lo hacen en puestos no cualificados en las probabilidades de transitar de la ocupación al paro. Si bien el emplearse en un puesto cualificado reducía a la mitad las posibilidades de transitar a la ocupación en 2006-07, en el año 2009-10 la modifica en 1/3. Por otro lado, quedan claros los costes de la ruptura de la burbuja inmobiliaria también entre la población extranjera. Trabajar en la construcción implica un mayor riesgo de pérdida de empleo a partir del año 2007-08 y llega a triplicar la probabilidad de transitar al paro en 2009-10.



Tabla 7. Probabilidad de estar en desempleo el año corriente para la población extranjera que estaba ocupada el año anterior. Periodo de 2006-07 a 2009-10. Modelos 1 y 2.

	Modelo 1				Modelo 2			
	2006-2007 Exp(B)	2007-2008 Exp(B)	2008-2009 Exp(B)	2009-2010 Exp(B)	2006-2007 Exp(B)	2007-2008 Exp(B)	2008-2009 Exp(B)	2009-2010 Exp(B)
Sexo (Ref.: mujeres)								
Hombres	1,159***	1,334***	1,610***	1,162***	1,137***	,953***	1,070***	,775***
Edad (Ref.: mayores de 44)								
Menores de 25	2,043***	1,091**	1,306***	1,391***	1,980***	1,154***	1,344***	1,369***
De 25 a 34	1,407***	1,052***	1,222***	1,387***	1,376***	1,024***	1,157***	1,338***
De 35 a 44	1,205***	,876***	1,204***	1,576***	1,191***	,884***	1,200***	1,497***
Formación (Ref.: nivel alto)								
Nivel bajo	1,294***	2,184***	1,646***	1,363***	1,070***	1,770***	1,359***	1,086***
Nivel medio	,983	2,198***	1,137***	1,177***	,888***	1,871***	1,004	1,013*
Sectores (Ref.: servicios)								
Agricultura					1,479***	1,300***	,948***	1,554***
Industria					1,187***	1,244***	1,789***	1,474***
Construcción					1,451***	2,230***	2,818***	3,556***
Cualificación (Ref.: No cualifica- do)								
Cualificado					,515***	,776***	,777***	,719***
Constante	,037***	,051***	,108***	,099***	,056***	,064***	,136***	,134***
N	2546	3323	3409	3114	2546	3323	3409	3114
Niveles de significación	* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001							

Fuente: INE. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (flujos).
Nota: Esta tabla se corresponde con la fusión de bases 3 detallada en la sección metodológica.

6 CONCLUSIONES

Los datos ponen de manifiesto, en primer lugar, el papel funcional que la población extranjera ha aportado al mercado de trabajo español. Ello se hace patente a través de la constatación de su importante riesgo de realizar trayectorias cíclicas. La población extranjera se mantiene ocupada durante periodos largos en menor proporción que la población nacional y recaen en el paro con mayor frecuencia para volver de nuevo a la ocupación en mayor proporción. Es itinerarios, claramente diferenciados de los de la población nacional, podrían entenderse como erráticos y faltos de lógica. Sin embargo, plantean un esquema explicativo. Responden a las características del contexto de acogida español, que incluye un mercado de trabajo que ha venido mostrando necesidades de una mano de obra sobre la que descargar la flexibilidad necesaria para dar salida a los requerimientos de su modelo productivo. La legislación de extranjería ha constituido una importante herramienta para organizar dicha demanda. En este contexto, el análisis de regresiones nos muestra que el control por las características del empleo reduce las diferencias entre extranjeros y españoles en la movilidad desde la ocupación al desempleo. Las mayores probabilidades de pérdida de empleo de la población extranjera frente a la española se encuentran entonces determinadas por su inserción en los puestos del mercado de trabajo secundario, caracterizado a través del sector de actividad, la cualificación y el tipo de contrato.

Es reseñable además que la importancia de los flujos de recuperación de empleo protagonizados por la población extranjera tiene una incidencia en los datos referentes al balance entre la pérdida y la recuperación de empleo. Es decir, destaca una *performance* positiva en términos de consecución de un empleo con incidencia en los datos de balance. En el periodo 2009-10, y como consecuencia del brusco aumento del número de personas desempleadas (base sobre la que realizamos el cálculo), se registró el mayor número de personas que consiguen salir del desempleo. Una de cada 3 personas que consiguió un puesto de trabajo era extranjera. Este dato resulta especialmente llamativo si se contextualiza con la cifra referente al peso del colectivo extranjero sobre el total de población. La población extranjera representaba en el primer trimestre de 2009 el 14,9% de la población de 16 a 64 años en España y el 26,4% de los parados de la misma franja de edad. El balance entre las salidas del empleo y la reincorporación a la ocupación supondría además un aumento de 2,3 puntos sobre los desempleados españoles y de 2,5 puntos de los desempleados extranjeros en dicho momento. Si bien en el año anterior se produjo un desajuste, en el 2009-10 (año en el que la destrucción de empleo continúa), no se

registran diferencias llamativas en los datos de balance entre los dos colectivos. Ello implica un éxito en términos de incorporación laboral de la población extranjera que, sin embargo, tiene implicaciones en términos de la aceptación de condiciones laborales precarias. Es decir, la fuerte tendencia a la recuperación de empleo de la población extranjera puede ser ligada a un bajo poder de negociación y a una mayor aceptación de condiciones laborales precarias.

Existen importantes divergencias dentro del colectivo extranjero. El análisis multivariante evidencia que el control por el sector de actividad y por la cualificación del puesto rompe con la mayor tendencia a la pérdida de empleo registrada entre los varones extranjeros. Se constatan también diferencias por edad. Si bien ser joven representaba un factor de relevancia entre la población extranjera en los primeros años analizados, en 2009-10 son las personas extranjeras de entre 35 y 44 años quienes tienen mayor probabilidad de perder su empleo. Ello debe vincularse a la extensión de este tipo de trayectorias a grupos antes más protegidos. Los datos enfatizan además la influencia del nivel formativo. En el último periodo analizado podemos señalar que cuanto mayor es el nivel de estudios menor es el riesgo de pérdida de empleo.

Podemos afirmar entonces que los datos ponen de relieve, por un lado, las diferencias dentro del colectivo extranjero. Por otro lado, destacan el gran reto con el que nos enfrentamos en materia de integración laboral en medio de un escenario de crisis económica y de destrucción de empleo, que ha afectado en mayor medida a colectivos con una importante presencia en el espacio social de la exclusión como la población extranjera.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ANGHEL, B. y DE LA RICA, S. (2010): «El observatorio de la crisis: lecciones sobre la necesidad de reformas laborales». *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 17-25.
- BERNARDI, F.; GARRIDO L. y MIYAR, M. (2011): «The recent fast upsurge of immigrants in Spain and their employment patterns and occupational attainment». *International Migration*, 49 (1), pp. 148-187.
- BOISJOLY, J. y DUNCAN, G. (1994): «Job losses among Hispanics in the recent recession». *Monthly labor Review*, 117 (6), pp. 16-23.
- CACHÓN, L. (1995): «Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 65, pp. 105-124.

- CACHÓN, L. (2004): «Integración de los inmigrantes a través del trabajo». *Documentación Social*, 132, pp. 97-120.
- CACHÓN, L. (2009): «Marco Institucional Discriminatorio para los Inmigrantes» en Cachón, L. (Ed.). *La «España Inmigrante»: Marco Discriminatorio, Mercado de Trabajo y Políticas de Integración*. Barcelona, Anthropos Editorial.
- CARBONERO, M.A.; GUINEA, D. y ZUGASTI, N. (2012): «Los procesos de exclusión del empleo» en Laparra, M. y Pérez, B. (coords.). *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Colección Estudios Sociales, 35. Barcelona, Obra Social «La Caixa».
- CEBOLLA, H. y GONZÁLEZ, A. (2008): *La inmigración en España (2000-2007): Del control de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CENTRE D'ESTUDIS SOCIOLÒGICS SOBRE LA VIDA QUOTIDIANA I EL TREBALL (2011): *Trayectorias laborales de los inmigrantes en España*. Barcelona, Obra social la Caixa.
- COLECTIVO IOÉ (2012): *Impacto de la crisis sobre la población inmigrante*. Disponible en <http://www.colectivoioe.org/uploads/0bae582aa3b0842a9eaf50cde16f4f97d9527bcb.pdf>.
- FRADE C. y DARMON, I. (2004): *Precarious employment in Europe: a comparative study of labour market related risk in flexible economies. Final Report*. Barcelona, ICAS Institute.
- IZQUIERDO, A. y LEÓN, S. (2008): «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel». *Política y Sociedad*, 45 (1), pp. 11-39.
- LA CAIXA (2009): *La recesión y el mercado de trabajo*. Informe mensual, nº 326.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección de estudios sociales nº 35. Barcelona, Obra Social «La Caixa».
- PAPADEMETRIOU, D. G. y TERRAZAS A. (2009): *Immigrants and the current economic crisis: research evidence, policy challenges and implications*. Washington D.C., Migration Policy Institute.
- PARELLA, S. (2003): *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Rubí: Anthropos.
- RINKEN, S.; BERMÚDEZ, A. y CORTÉS, M.P. (2012): «El impacto de la crisis sobre el proceso de asimilación económica de los inmigrantes en España».



Ponencia presentada en el VII Congreso de las Migraciones Internacionales en España. Bilbao.

ROSHORL, M.; SCOTT, K. y HUSTED, L. (2006): «The times they are a-changin': declining immigrant employment opportunities in Scandinavia». *International Migration Review*, 40 (2), pp. 318-347.

TOHARIA (1997): *Labour market studies: Spain*. Report for the European Comission.



Transformaciones en las necesidades de los usuarios de servicios sociales entre 2005-2009*

Domingo Carbonero Muñoz

Universidad de la Rioja. Departamento de Derecho. Área de Trabajo Social y Servicios Sociales.
domingo.carbonero@unirioja.es

Fecha de recepción: 16/12/2013

Fecha de aceptación: 29/12/2013

Sumario

1. Rasgos vertebradores de la pobreza y de la exclusión. 2. La muestra y las unidades de medición empleadas en el análisis de las condiciones de vida. 3. Principales necesidades y diferencias entre la población española. 4. Evolución y riesgos dominantes en los hogares y beneficiarios de los Servicios Sociales. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

RESUMEN

Las condiciones de vida de los beneficiarios de los servicios sociales, así como la evolución y las diferencias con la sociedad española, han sido exploradas mediante las encuestas realizadas por parte de la fundación FOESSA entre 2007 y 2009. Los análisis efectuados apuntan a los riesgos de corte socio demográfico entre los responsables de los hogares y muestran las tendencias presentadas en el mercado de trabajo, la familia o por parte de los servicios de protección.

Palabras clave:

Pobreza, exclusión, usuarios de servicios sociales, condiciones de vida, edad.

(*) Quisiera agradecer a las dos personas que han evaluado este trabajo y a Idana Salazar, quienes con sus aportaciones han mejorado mucho las versiones previas de este artículo.

**ABSTRACT**

The living conditions between users of social services, the evolution and the differences with the Spanish society have been studying by the different surveys conducted by the FOESSA Foundation between 2007 and 2009. The analyses sociodemographic have indicated the demographic risks, among household and the differences trends in the labour marker, family and social protection's systems.

Keywords:

Poverty, social exclusion, users of social services, living condition, age.

1 RASGOS VERDADEROS DE LA POBREZA Y DE LA EXCLUSIÓN

La formación de bolsas de pobreza en España presenta algunos rasgos propios de las sociedades tradicionales, entre ellos la fuerte solidaridad y el carácter hereditario. El primero de estos temas remite a la familia como institución encargada de desempeñar las funciones de apoyo y protección a los más desfavorecidos (Laparra, M., 2002; Esping Andersen, G., 2005). Los desequilibrios demográficos han acentuado algunos desafíos, entre los que se encuentran las bajas tasas de natalidad, los procesos de envejecimiento o la emancipación, los cuales se han materializado en los hogares con mayor riesgo de pobreza que cuentan con un ingreso, principalmente monoparentales o aquellos que disponen de un solo proveedor (Esping Andersen, G. 2005).

La transmisión intergeneracional es el segundo rasgo característico de la pobreza en el sur de Europa. La familia ejerce una influencia en las oportunidades futuras, contribuyendo a explicar los éxitos obtenidos en el sistema educativo y en el mercado de trabajo (Esping Andersen, G., 2002, 2005). Los resultados obtenidos en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2011 (INE) manifiestan esta tendencia, al identificar la relación existente entre el nivel conseguido por parte de los padres e hijos.⁽¹⁾

La extensión de las relaciones salariales, el crecimiento del estado social y las relaciones de solidaridad orgánica han formado parte de la etapa de modernización (Durkheim, E., 1987). La tipología (viejos y nuevos riesgos sociales) propuesta por Taylor-Gooby (2005) irrumpe en la transición de las economías preindustriales hacia aquellas de corte industrial y postindustrial. El primer tipo trata de cubrir la garantía de ingresos entre los trabajadores a causa de las interrupciones en el trabajo, la atención de la salud y el acceso a la jubilación. Por su parte, el segundo aborda el equilibrio entre el mundo laboral y familiar, así como el paro entre los jóvenes y la precariedad asociada a la inestabilidad y la expansión de los empleos asalariados mal remunerados.

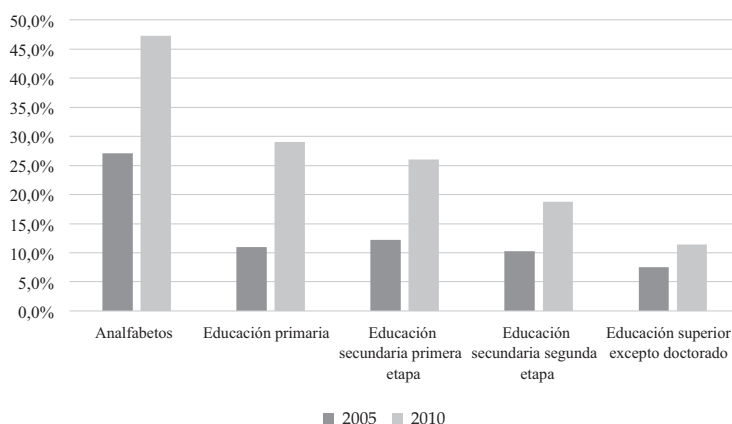
(1) El módulo de transmisión intergeneracional indica la influencia de los padres en los hijos. Así, el 81.7% de los entrevistados con niveles inferiores a la segunda etapa de educación secundaria, sus padres no saben leer o escribir. Por su parte, el 47.7% de estos mismos entrevistados tienen padres que han alcanzado estas mismas cualificaciones.

<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t25/p453/modulo/2011/10/&file=07001a.px&type=pcaxis&L=0>

Entre las amenazas a la solidaridad se encuentra el aumento del paro. Las características recogidas en la serie 2005-2011 de la Encuesta de Población Activa (EPA) muestran el cambio de patrón y el impacto desigual entre hogares y personas⁽²⁾ (Atkinson, A. *et al.*, 2002). El incremento de aquellos hogares con alguno o todos sus miembros en paro y con sus sustentadores principales⁽³⁾ en esta situación, indican una amenaza al equilibrio formado por parte de la familia, ocasionado por el mercado de trabajo.

Este contexto ha atrapado a varios segmentos, lo cual ha sido constatado por diversas investigaciones en la materia⁽⁴⁾. Atendiendo a las variables de clase social, nivel educativo y ocupación, podría decirse que el desempleo ha ampliado las fracturas existentes y, a su vez, se ha extendido a otros grupos. Los resultados obtenidos en la EPA nos ofrecen una visión del desempleo entre los niveles formativos más bajos, las ocupaciones no cualificadas y cualificadas. A modo de ejemplo, las personas analfabetas, aquellas con educación primaria y en las primeras etapas de educación secundaria, alcanzan las tasas de paro más elevadas que aquellas que han finalizado los estudios más avanzados de secundaria, los estudios universitarios y de posgrado (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tasas de paro por nivel de formación alcanzado



Fuente: Encuestas trimestrales EPA (1 Trimestre 2005 y 2010). Elaboración propia.

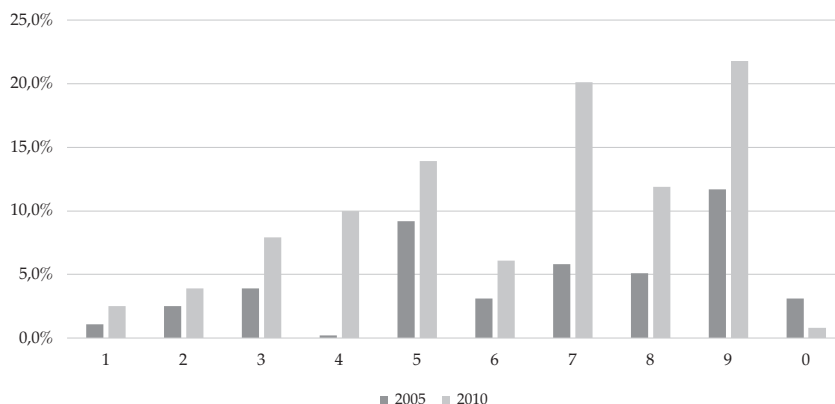
(2) El desempleo recogido en la EPA ha crecido en casi el doble entre 2005-2010 (10.2%-20%).

(3) Los resultados obtenidos a partir de los microdatos de la EPA (T1 2005-T1-2010) muestran el incremento de sustentadores principales en paro y de hogares con todos sus miembros activos en más del doble, así como un aumento de más de 8 puntos de aquellos con al menos un desempleado. <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=03&type=db&divi=EPA&idtab=251>

(4) CES (2013): *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral en España, 2012*. Madrid: CES. Colección Memorias. Número 20.

Al mismo tiempo, el impacto del desempleo ha sido especialmente relevante entre las ocupaciones no cualificadas y entre las cualificadas pertenecientes al sector de la industria manufacturera, los artesanos, la construcción o la minería. Así mismo, el desempleo ha crecido en el resto de las ocupaciones consideradas, a excepción de las fuerzas armadas (Gráfico 2)

Gráfico 2. Tasas de paro por tipo de ocupación



Fuente: Encuestas trimestrales EPA (1 Trimestre 2005 y 2010). *Elaboración propia.* Nota: 1. Dirección de empresas y administración pública. 2. Técnicos y profesionales, científicos e intelectuales. 3. Técnicos y profesionales de apoyo. 4. Empleos administrativos. 5. Trabajadores de servicios. 6. Trabajadores cualificados en la agricultura y la pesca. 7. Trabajadores cualificados en la industria, manufacturas, construcción y economía. 8. Operadores de máquinas. 9. Trabajadores no cualificados y 0. Fuerzas Armadas.

Las series de la EPA revelan la expansión del desempleo de larga duración,⁽⁵⁾ así como la elevada proporción de personas que no ha realizado ningún curso de formación durante el último año.

El desempleo, la falta de ayuda familiar o el papel de las instituciones son útiles en la detección de necesidades entre 2007-2009. A la vista de los datos descritos, surgen cuestiones relevantes relacionadas con la exclusión, la composición, las diferencias y los cambios producidos por parte de los nuevos usuarios de los servicios sociales. El presente trabajo trata de dar respuesta a estas cuestiones mediante la consecución de los siguientes objetivos:

- Comparar los riesgos de exclusión entre los beneficiarios de los servicios sociales y aquellos que nunca lo han sido.

(5) Los desempleados con más de dos años de duración alcanzan el 21% en el T1 de 2005, mientras que en el T1 de 2010 agrupa al 38.7%. Por el contrario, esta proporción se invierte entre los que llevan menos de 6 meses desempleados, siendo un 46.6% y un 35.5%, respectivamente.



- Analizar la composición demográfica de los hogares y de las personas usuarias de los servicios sociales.
- Examinar las diferencias entre los viejos y nuevos usuarios de los servicios sociales.
- Indagar en los cambios producidos por parte de los nuevos usuarios de los servicios sociales.

La estructura de este artículo se ha diferenciado en tres partes. La primera recoge las fuentes de información empleadas, las dimensiones e indicadores utilizados, las ventajas e inconvenientes encontrados y la técnica de análisis empleada en el estudio de las condiciones de vida de los usuarios de los servicios sociales. El segundo apartado aborda las diferencias internas en el conjunto de esta población, haciendo referencia a las variaciones en el ámbito de la pobreza y a las diferencias de corte generacional. Finalmente, el último apartado profundiza en las necesidades específicas de los beneficiarios de los servicios sociales, así como en los cambios sucedidos en esta población en el transcurso del periodo 2005-2009.

2 LA MUESTRA Y LAS UNIDADES DE MEDICIÓN EMPLEADAS EN EL ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE VIDA

2.1. La muestra de condiciones de vida y la submuestra de usuarios de los servicios sociales

La identificación de los grupos de población en peores condiciones de vida, así como la evolución en el tiempo, son elementos centrales para nuestros objetivos de estudio. Las encuestas sobre *el perfil de la exclusión social* realizadas por la fundación FOESSA en 2007 y 2009 han sido útiles, puesto que recogen los patrones de pobreza y la inflexión en el transcurso de este periodo. El universo ha sido España, obteniendo una representación significativa a nivel territorial y de aquella población en peores condiciones de vida (Laparra, M. y Pérez, B. (Coords.), 2010).

Los cambios han sido analizados en el año en el cual fueron utilizados los servicios sociales por primera vez. En concreto, las personas que los utilizaron entre 2005-2007 se han comparado en la encuesta FOESSA 2007, mientras que la encuesta FOESSA 2009 se ha empleado en la detección de aquellos que los usaron entre 2008-2009 (Tabla 1).

Tabla 1. Individuos y hogares que utilizan o han utilizado alguna vez los servicios sociales (servicios sociales públicos, Cáritas u otras entidades en busca de ayuda)

	Encuesta 2007	Encuesta 2009
Hogares encuestados	3.418	3.603
Individuos encuestados	9.106	9.590
Hogares que han utilizado los servicios sociales alguna vez	488	361
Hogares que han utilizado los servicios sociales por primera vez en el periodo 2005-2007	117	---
Hogares que han utilizado los servicios sociales por primera vez en el periodo 2008-2009	---	145
Individuos que han utilizado los servicios sociales alguna vez	1.320	1.406
Individuos que han utilizado los servicios sociales por primera vez en el periodo 2005-2007	333	---
Individuos que han utilizado los servicios sociales por primera vez en el periodo 2008-2009	---	457

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas FOESSA 2007-2009.

2.2. Dimensiones, subdimensiones e indicadores empleados

A continuación se presentan las dimensiones e indicadores relativos a la herencia de clase, la ayuda de la familia, la pobreza recogida mediante el umbral de los ingresos, la protección del mercado de trabajo, la cobertura de las políticas sociales o la gravedad de la salud (Trujillo, M. y Carbonero, D., 2008).

a) El perfil de beneficiarios de los servicios sociales. Los usuarios han sido estudiados mediante indicadores demográficos, la gravedad de su realidad y el tiempo de utilización, para lo cual se ha establecido una doble clasificación de los usuarios. La primera incluye las diferencias entre la exclusión severa y moderada, la integración precaria y social (Laparra, M. 2010). La segunda recoge la duración de los itinerarios y la persistencia de éstos, diferenciando entre antiguos, permanentes y nuevos⁽⁶⁾ (García S. y Karzepov, Y., 2004).

b) La reproducción y la transmisión intergeneracional de la pobreza. La herencia es estudiada a través de preguntas que incluyen la cualificación alcanzada por padres e hijos. El indicador utilizado recoge la proporción de hijos con niveles educativos bajos e inferiores, respecto del total de padres con estas mismas titulaciones.

(6) Los grupos identificados sirven para clasificar el tiempo de utilización. En el apartado número 4.3. de este artículo puede encontrarse una explicación más detallada.

c) La solidaridad y el apoyo familiar. La pérdida de la ayuda está referida a situaciones cercanas al aislamiento. Por este motivo, se han utilizado indicadores sobre la ausencia de ayuda o los riesgos asociados al paro mediante el crecimiento de los hogares con todos los activos desempleados.

d) La distribución de la pobreza. El cálculo del umbral de la pobreza relativa ha sido el indicador empleado en el estudio de esta dimensión. El uso de los ingresos disponibles en el hogar, así como de las unidades de equivalencia referidas al tamaño y la composición permiten identificar al conjunto de la población que se encuentra debajo del 60% de la renta mediana.

e) La desprotección del mercado de trabajo se ha analizado a través del desempleo de larga duración y la participación en actividades formativas en el último año.

f) La cobertura del sistema de protección social. Las políticas enmarcadas en los ámbitos sanitario y educativo forman parte de las políticas universales del Estado de Bienestar. La labor desempeñada por parte del Sistema Nacional de Salud (SNS) ha sido estudiada mediante el no acceso por parte de las personas con enfermedades graves y la dificultad de conseguir medicamentos. Los indicadores de exclusión educativa más importantes se analizan mediante el analfabetismo entre los menores de 65 y la presencia de menores no escolarizados.

2.3. Justificación y limitaciones en el uso de las técnicas de análisis

Se ha efectuado un análisis para atender a los objetivos planteados de descripción de las condiciones de vida de la población más desfavorecida entre 2007-2009, las diferencias entre beneficiarios, así como los cambios producidos. Adicionalmente, se ha utilizado el test de Chi cuadrado con el fin de identificar las diferencias estadísticamente significativas entre los indicadores elegidos.

Las encuestas realizadas por la fundación FOESSA permiten obtener una muestra amplia de beneficiarios actuales y de exbeneficiarios con las que poder estudiar sus condiciones de vida, así como de la labor desempeñada por parte del sistema de protección.

Entre las limitaciones, se encuentra la insuficiencia de la muestra para analizar el desempleo de larga duración, la cobertura desempeñada desde el ámbito formativo hacia estas situaciones o la comparación según el tipo de servicios sociales (servicios sociales locales, Cáritas y otras instituciones). Además, la obtención de una sub muestra de usuarios impide la extrapolación al conjunto de usuarios de los servicios sociales.



3 PRINCIPALES NECESIDADES Y DIFERENCIAS ENTRE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

El análisis por grupos de edad ha ayudado a identificar la transición por parte de la sociedad española hacia la modernidad y la posmodernidad, haciendo referencia al ámbito de los valores o las desigualdades experimentadas (Del Pino Artacho, J. y Bericat, E., 1998). La distribución del nivel formativo y la situación laboral en las distintas cohortes consideradas (los tramos de edad: 18-29, 30-44, 45-64 y más de 65), muestran dos datos importantes a tener en cuenta. En primer lugar, entre los más jóvenes se produce un aumento progresivo del nivel formativo entre los sustentadores principales del hogar (Tabla 2). En segundo lugar, la edad es útil, puesto que recoge las variaciones en el transcurso del ciclo vital, detectando las cuotas de aislamiento, los problemas de salud o la proporción de jubilados más importantes entre las personas mayores.

Tabla 2. Diferencias en los tramos de edad entre sustentadores principales del hogar según el nivel de estudios y la situación laboral de la última semana

	18-29	30-44	45-64	Más de 65	N
Nivel de estudios					
- Ni lee ni escribe, Inferior al graduado escolar, ESO	4.3%	11.6%	37.8%	46.3%	963
- Graduado escolar, ESO o bachiller	8.8%	35.9%	42.2%	13.1%	724
- BUP, FPI, FPII, bachiller o superior	22.5%	42.6%	28.1%	6.8%	853
- Diplomado y licenciado universitario	28.6%	32.6%	26.1%	12.7%	706
Situación laboral en la última semana					
- Trabajando	18%	42.9%	34.5%	4.6%	1.1679
- Buscando empleo	14.5%	34.6%	24.5%	26.4%	159
- Jubilación, prejubilación u otra pensión	4.9%	11.9%	33.9%	49.3%	1.1.06
- Otras (Estudiante, labores del hogar, incapacidad y otras simulaciones)	77.8%	5.5%	5%	16.6%	18

Fuente: Encuestas FOESSA Módulo transversal 2007. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$.

Si centramos nuestra atención en el análisis de cohortes de edad de los entrevistados, también podemos observar que las cohortes de mayor edad concentran un gran número de individuos con un bajo nivel de estudios. Las intermedias (30-44 años) están formadas en su mayoría por la población activa. Por el contrario, la inactividad está presente entre las cohortes de menos de 18 y más de 65 años. Las que incluyen entrevistados de mayor edad también presentan mayores desigualdades educativas recogidas mediante el nivel de estudios más elevado y el mayor nivel de aislamiento social.

Los siguientes análisis muestran la asociación existente entre la edad y el bajo nivel de estudios de los entrevistados, la influencia considerable de las desigualdades educativas (recogidas mediante el indicador de transmisión intergeneracional), así como el incremento del aislamiento (Tabla 3). A su vez, los grupos de población han sido diferenciados entre aquellos que perciben alguna pensión (pensionistas mayores de 65 o de aquellos perceptores de prejubilación) de otras situaciones relativas a las amas de casa o a los estudiantes.

Tabla 3. Diferencias de edad entre los entrevistados

	Menos de 18	18-29	30-44	45-64	Más de 65	N
Origen de procedencia (lugar de nacimiento)						
-Española	9.3%	27.3%	36.8%	20.9%	5.7%	8.278
-Extracomunitarios	16.1%	18.5%	20.9%	26.7%	17.8%	774
Nivel de estudios						
-Ni lee ni escribe, Inferior al graduado escolar, ESO	7.1%	7.6%	11.3%	34.6%	39.5%	2.225
-Graduado escolar, ESO, bachiller	4.1%	20.9%	27.1%	36.8%	11.1%	1.892
-BUP, FPI, FPIL, bachiller o superior	3.7%	37.3%	34.8%	20.3%	3.8%	2.046
-Diplomado y licenciado universitario	0%	28.4%	35.9%	27.9%	7.8%	1.454
Situación laboral en la última semana						
-Trabajando	0.1%	24.1%	37.9%	34%	3.9%	3.774
-Buscando empleo	0.9%	28.4%	29.9%	24.9%	15.9%	334
-Jubilación, prejubilación u otra pensión	0.1%	5.3%	12.6%	34.8%	47.2%	1.910
-Otras (Estudiante, labores del hogar, incapacidad y otras situaciones)	7.8%	76.6%	3.9%	1.3%	10.4%	77
Transmisión intergeneracional						
Padres e hijos con bajos niveles educativos	5.2%	12.6%	19.1%	36%	27.1%	6.616
Aislamiento social						
-Personas que no tienen relaciones familiares	5.9%	12.7%	24.4%	26%	31%	958
Graves problemas de salud	1.8%	13.2%	8.2%	27.1%	49.7%	660

Fuente: Encuestas FOESSA Módulo transversal 2007. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$.

4 EVOLUCIÓN Y RIESGOS DOMINANTES EN LOS HOGARES Y BENEFICIARIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES

4.1. Principales diferencias entre los hogares beneficiarios y no beneficiarios de los servicios sociales

Los hogares beneficiarios de los servicios sociales han presentado rasgos diferenciales en el período 2007-2009 asociados a la presencia de mujeres y a aquellos formados por 2 y 4 personas.

Los cambios en este periodo de tiempo muestran que ha habido un cambio en el perfil de los hogares usuarios. Concretamente hay un mayor porcentaje de sustentadores principales con origen extranjero y de personas pertenecientes a grupos de menor edad. Respecto a su tamaño, podemos ver como existe un mayor porcentaje de beneficiarios por parte de aquellos hogares de mayor tamaño (5 miembros o más). (Tabla 4).

Tabla 4. Características sociodemográficas de los sustentadores principales de los hogares durante el periodo 2007 y 2009

	Hogares que han sido usuarios de los servicios sociales		Hogares que nunca han sido usuarios de los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)
Sexo				
-Hombres	30.2%	30.4%	41,5%	41,2%
-Mujeres	69.8%	69.6%	58,5%	58,8%
N	488	455	2.928	3.149
Edad				
-18-29	11.5%	10.4%	15,2%	11,1%
-30-44	20.8%	30.8%	29,8%	26,9%
-45-64	41.9%	31.2%	31,5%	31,7%
-65 y más	25.8%	27.4%	23,4%	30,3%
N	488	455	2.928	3.149
Origen de procedencia (lugar de nacimiento)				
-Española	89.4%	75.1%	91,5%	88,2%
-Extracomunitarios	10.6%	24.9%	8,5%	11,8%
N	488	455	2.925	3.149

	Hogares que han sido usuarios de los servicios sociales		Hogares que nunca han sido usuarios de los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)
Número de personas en la vivienda				
-Persona sola	19.3%	15%	18.1%	19.1%
-2 miembros	25%	28.2%	31.8%	34.3%
-3-4 miembros	49.9%	39.1%	43.3%	39.4%
-5 miembros o más	5.8%	17.7%	6.8%	7.2%
N	488	455	2.928	3.149

Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$ en 2007 y 2009. Excepto 2007 (origen de procedencia (lugar de nacimiento) y 2009 (cohortes de edad).

La baja formación, la participación en el mercado de trabajo o la percepción de alguna prestación (jubilación, prejubilación u otro tipo de prestaciones) han sido las características de aquellos usuarios que han accedido a los servicios sociales en 2007. Las tendencias indican un aumento de la inactividad y del desempleo de los sustentadores principales del hogar. El porcentaje de hogares cuyo sustentador posee graduado escolar, ESO, bachiller o inferior también ha aumentado. En consecuencia, las condiciones de vida se han visto agravadas, intensificándose la exclusión severa y moderada. (Tabla 5).

Los indicadores de clase social entre los sustentadores principales de los hogares señalan aspectos de enorme importancia, tales como los cambios experimentados entre los españoles, las diferencias entre los beneficiarios y no beneficiarios de los servicios sociales, así como los límites de los servicios sociales respecto de los hogares con peores condiciones de vida.

El aumento del desempleo, la inactividad y el descenso de la población en condiciones de integración social se han producido en ambos grupos de población (usuarios y no usuarios de los servicios sociales). El crecimiento del desempleo y de la población con peores niveles educativos es mayor entre los beneficiarios de los servicios sociales. Se ha producido un incremento de los niveles educativos más bajos en 2009 con respecto de 2007.

Al mismo tiempo, la falta de cobertura de los servicios sociales se hace evidente respecto de la población con mayores problemas de integración y de exclusión. Los resultados obtenidos muestran cómo algo más del 10% de los hogares que nunca ha usado los servicios sociales sufren problemas de exclusión moderada o severa; y más de la mitad padece algún problema de integración social.

Tabla 5. Características socioeconómicas de los sustentadores principales de los hogares en el periodo 2007 y 2009

	Hogares que han utilizado los servicios sociales		Hogares que nunca han utilizado los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)
Estudios del sustentador principal				
-Ni lee ni escribe, Inferior al graduado escolar y la ESO	33.6%	48.9%	29%	35.4%
-Graduado escolar, ESO y bachiller	28.4%	29.6%	21.3%	29.6%
-BUP, FPI, FPII, bachiller o superior	17.6%	16.8%	27.6%	22.4%
-Diplomado o licenciado universitario	20.4%	4.7%	22.1%	12.6%
N	453	455	2.795	3.004
Ocupación o sustentador principal				
-Trabajando	33.2%	24.4%	60.5%	38.7%
-Buscando empleo	10.1%	26.8%	4.6%	10.2%
-Jubilación, pre-jubilación u otra pensión	36.6%	25.2%	25.2%	28.3%
-Otras (Estudiante, labores del hogar, incapacidad y otras situaciones)	20.1%	23.6%	9.7%	22.8%
N	418	455	2.795	3.149
1. Integración social	28.6%	14.9%	52.3%	42.2%
2. Integración precaria	45.1%	49.9%	33.2%	45%
3. Exclusión moderada o compensada	17%	19.8%	10.3%	9.8%
4. Exclusión severa	9.3%	15.4%	4.2%	3%
N	488	455	2.928	3.149

Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$ en 2007 y 2009.

Aunque los dos grupos han visto incrementadas sus dificultades a causa del desempleo, esta dificultad se acentúa entre aquellos que los han accedido a los servicios sociales alguna vez. El crecimiento del número de hogares con

todos sus miembros activos en paro ha alcanzado la cuarta parte de aquellos que han acudido alguna vez, afectando a la solidaridad familiar y a la ayuda ejercida por esta institución. Por otro lado, el desempleo de larga duración ha aumentado de manera considerable. Finalmente, la falta de cobertura del sistema educativo concierne a los parados (Tabla 6).

La estabilidad de las políticas educativas y sanitarias parece desprenderse de los análisis efectuados en el periodo 2007-2009. Si atendemos a indicadores tales como los hogares con personas dependientes que no reciben ayuda, los hogares que no han usado los servicios sanitarios y los hogares con menores no escolarizados, no se observan diferencias significativas entre los usuarios y no usuarios de los servicios sociales. Sin embargo, los apuros para hacer frente a la compra de dietas adecuadas o de medicinas, y la mayor proporción en los que nadie tiene estudios, atañen a aquellos que alguna vez han usado los servicios sociales.

Tabla 6. Diferencias entre los hogares beneficiarios y no beneficiarios de los servicios sociales en el periodo 2007 y 2009

	Individuos que han utilizado los servicios sociales		Individuos que nunca han utilizado los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)
Hogares cuyo sustentador principal dejó de tener empleo hace más de 1 año	1.2% (*)	11.6%	1% (*)	3.6%
N	488	455	2.928	3.149
-Hogares cuyo sustentador tiene un empleo de exclusión	5.7%	9.4%	2.2%	1.3%
N	488	455	2.928	3.149
-Hogares con todos los miembros activos en paro	9.5%	25.2%	1.9%	8.6%
N	488	455	2.928	3.149
-Hogares encabezados por desempleados que no realizan cursos de formación	52.4%	89.3% (*)	79.3%	88.2% (*)
N	42	122	119	322

	Individuos que han utilizado los servicios sociales		Individuos que nunca han utilizado los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2007 (Responsables y composición del hogar)	FOESSA-2009 (Responsables y composición del hogar)
-Hogares con personas dependientes que no reciben ayuda	2.5%	3%	0.9%	0.9%
N	488	455	2.928	834
Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios	1% (*)	0.2% (*)	0.7% (*)	0% (*)
N	488	455	2.928	3.149
Hogares con dificultades de comprar medicinas o dietas	16.4%	21.1%	3.2%	3.5%
N	488	455	2.928	3.149
Hogares con menores entre 3-15 años no escolarizados	0% (*)	0.2% (*)	0.2% (*)	0% (*)
N	488	455	2.928	3.149
Hogares en los que nadie tiene estudios	4.5% (*)	12.5%	5.1% (*)	6.3%
N	488	455	2.928	3.149

Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$ en 2007 y 2009, exceptuando (*)

4.2. Los riesgos dominantes entre las personas beneficiarias y no beneficiarias de los servicios sociales

Los cambios demográficos señalados en el apartado anterior se repiten entre el conjunto de personas beneficiarias de los servicios sociales, identificando a población cada vez más joven, así como los itinerarios migratorios. De especial interés ha sido la incorporación de este último grupo de población, triplicando su presencia en el período de tiempo considerado (Tabla 7). Así, pues, las indagaciones efectuadas vislumbran un cambio notable en el rostro de la pobreza de aquellas personas que acuden a los servicios sociales.

Tabla 7. Características sociodemográficas de los individuos en el periodo 2007-2009

	Individuos que han utilizado los servicios sociales		Individuos que nunca han utilizado los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Individuos)	FOESSA-2009 (Individuos)	FOESSA-2007 (Individuos)	FOESSA-2009 (Individuos)
Sexo				
-Hombres	46.4%	46.6%	47,9%	48,6%
-Mujeres	54.6%	53.4%	52,1%	51,4%
N	1.320	1.406	7.770	8.184
Edad				
-Menos de 18	14.5%	24%	15,9%	14,7%
-18-29	20.7%	15%	19%	15,3%
-30-44	15.9%	23.7%	23,3%	22,9%
-45-64	27.7%	21%	15,8%	26%
-65 y más	21.2%	16.3%	16%	21,1%
N	1.320	1.406	7.769	8.184
Origen de procedencia (lugar de nacimiento)				
-Española	90.9%	74.4%	91,8%	89%
-Extracomunitarios	9.1%	25.6%	8,2%	11%
N	1.317	1.406	7.718	8.184

Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$ en 2007 y 2009, exceptuando la variable sexo.

Este cambio de perfil entre los beneficiarios de los servicios sociales se nutre mayoritariamente de la población con peores niveles de formación, problemas de inactividad (tales como estudiantes, amas de casa, personas que no perciben prestaciones), y aquellas desempleadas. Este último aspecto se sitúa como la segunda actividad más importante entre los beneficiarios de los servicios sociales durante el año 2009, produciéndose un aumento entre los desempleados desanimados, así como del desempleo de corta, media y larga duración (Tabla 8).



Tabla 8. Características laborales de los individuos en el periodo 2007 y 2009

	Individuos que han utilizado los servicios sociales		Individuos que nunca han utilizado los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Individuos)	FOESSA-2009 (Individuos)	FOESSA-2007 (Individuos)	FOESSA-2009 (Individuos)
Nivel de estudios				
-Ni lee ni escribe, Inferior al graduado escolar, ESO	33.4%	46.2%	28.5%	32.2%
-Graduado escolar, ESO, bachiller	29.9%	32.8%	23.9%	31.7%
-BUP, FPI, FPII, bachiller o superior	19.4%	16.8%	28.2%	24.1%
-Diplomado o licenciado universitario	17.3%	4.2%	19.4%	12%
N	1.112	1.023	6.492	6.493
Ocupación principal				
-Trabajando	38.8%	28.5%	65.7%	42.4%
-Buscando empleo	9.1%	28.2%	4.9%	11.7%
-Jubilación, prejubilación u otra pensión	34.8%	21.3%	19.6%	21.9%
-Otras (Estudiante, labores del hogar, incapacidad y otras situaciones)	17.3%	22%	10.8%	24%
N	859	1.107	5.227	7.124
Situación laboral en la última semana				
-Personas que trabajan	38.8%	28.5%	65.7%	42.4%
-Personas paradas que buscan empleo (6 Meses)	4.8%	7.2%	1.9%	2.7%
-Personas paradas que buscan empleo (7-12 Meses)	2.7%	8.5%	0.9%	2.5%
-Personas paradas que buscan empleo (1-3 años)	0.7%	5.9%	0.7%	3.4%
-Personas paradas que buscan empleo (+3 años)	0.2%	2%	0.2%	0.9%
-Personas paradas que no buscan empleo	0.6%	2.6%	0.8%	1%
-Personas inactivas (jubilación o prejubilación)	34.8%	21.3%	19.6%	22%
-Personas inactivas (labores del hogar)	8.9%	12.5%	7%	13.5%
-Otras personas inactivas	8.5%	11.5%	3.2%	10.6%
N	858	1.107	5.223	7.124

Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$ en 2007 y 2009.

Los usuarios de los servicios sociales se caracterizan mayoritariamente por los bajos niveles de formación tanto en padres como en hijos, el aislamiento, las relaciones conflictivas fuera del ámbito familiar, la gravedad de los problemas de salud y la mayor proporción de persona situada debajo del umbral de la pobreza (Tabla 9). Sin embargo, los análisis efectuados muestran cómo la gravedad de los problemas no ha variado en estos dos periodos de tiempo, observándose un ligero descenso en cuanto al apoyo recibido en situaciones de necesidad, de aislamiento y aquellas situadas debajo del umbral de la pobreza (Tabla 9).

Tabla 9. Características sociofamiliares, problemas de salud y umbral de pobreza de los individuos en el periodo 2007-2009

	Individuos que han utilizado los servicios sociales		Individuos que no han utilizado los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Individuos)	FOESSA-2009 (Individuos)	FOESSA-2007 (Individuos)	FOESSA-2009 (Individuos)
-Padres e hijos con bajos niveles educativos	44.6%	---	38.2%	---
N	1.320	(1)	7.770	(1)
-Personas sin apoyo en situación de necesidad	27.7%	24.8% (*)	24.9%	24.9% (*)
N	1.320	1.406	7.770	8.129
-Personas que no tienen relaciones familiares	12.2%	10.1% (*)	10.2%	9.3% (*)
N	1.320	1.406	7.769	8.183
-Personas que no tienen relaciones fuera del núcleo familiar	11.7%	7.8%	8.6%	4.3%
N	1.320	1.406	7.770	8.183
-Personas con malas relaciones familiares	15.3%	12.5%	11.3%	10.3%
N	1.320	1.406	7.770	8.183
-Personas con malas relaciones fuera de la familia	12.9%	14%	10.2%	7.7%
N	1.320	1.406	7.769	8.183

	Individuos que han utilizado los servicios sociales		Individuos que no han utilizado los servicios sociales	
	FOESSA-2007 (Individuos)	FOESSA-2009 (Individuos)	FOESSA-2007 (Individuos)	FOESSA-2009 (Individuos)
-Personas con graves problemas de salud	16.5%	16.4%	4.9%	6.8%
N	1.320	1.406	7.770	8.184
-Personas situadas debajo del umbral de pobreza	44.6%	35.8%	16.5%	17.2%
N	6.602	6.158	912	1.099

Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. Nota 1: La ausencia de preguntas relativas al nivel educativo de los padres en la encuesta FOESSA realizada en 2009. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$, entre 2007 y 2009, exceptuando (*)

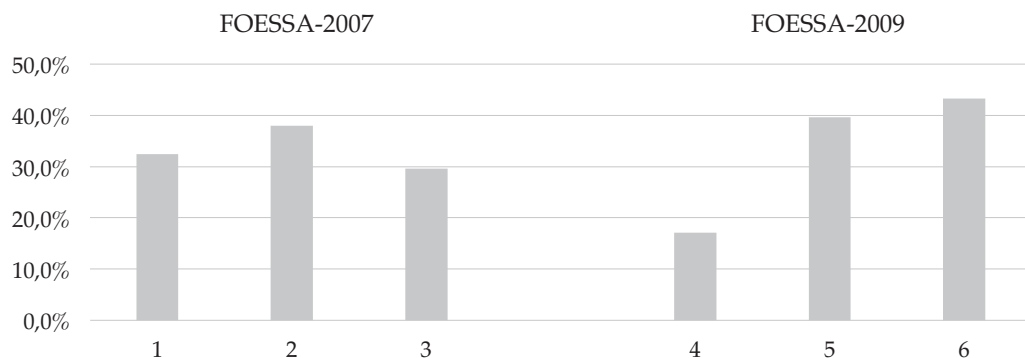
4.3. La incorporación de usuarios y la mutación de las necesidades entre 2005-2007 y 2008-2009

Los cambios en las necesidades en este periodo se han estudiado mediante el tiempo de utilización de los servicios sociales. La elaboración de esta clasificación, realizada a partir del primer y último año de utilización de los servicios sociales, ha permitido diferenciar tres tipos de usuarios: antiguos, permanentes y nuevos (Gráfico 3).

Los antiguos beneficiarios de los servicios sociales representarían a aquella población que ha usado los servicios sociales con anterioridad al periodo de crisis socioeconómica. El estudio de esta población es importante puesto que permite indagar en los cambios en las condiciones entre las personas que han usado tradicionalmente los servicios sociales.

La población permanente en los servicios sociales sirve para profundizar en la pobreza que ha sido atendida con anterioridad al periodo de crisis. Los resultados obtenidos en los dos periodos de tiempo muestran su importancia, alcanzando un 40% del conjunto de las personas entrevistadas. Finalmente, los nuevos usuarios representan a aquella población recién incorporada a los servicios sociales en el último periodo de tiempo. El aspecto más destacado ha sido el incremento experimentando en 14 puntos en este segundo periodo de tiempo.

Gráfico 3. El periodo de utilización de los servicios sociales



Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. 2007-2009.

Nota:

1. Utilización y abandono de los servicios sociales con anterioridad a 2005.
2. Primera utilización de los servicios sociales con anterioridad a 2005 y abandono o uso actual en el periodo 2005-2007.
3. Utilización de los servicios sociales, abandono y uso actual de los servicios sociales en el periodo 2005-2007.
4. Primera utilización y abandono de los servicios sociales con anterioridad a 2008.
5. Primera utilización de los servicios sociales con anterioridad a 2007, abandono y uso actual en el periodo 2008-2009.
6. Utilización de los servicios sociales, abandono y uso actual de los servicios sociales en el periodo 2008-2009.

Los cambios en el patrón de necesidades de los usuarios de servicios sociales han sido explicados por las nuevas incorporaciones de los beneficiarios a estos servicios. Los rasgos descritos en el anterior apartado (descenso de la edad y el aumento de personas nacidas fuera de España) han vuelto a confirmarse en el siguiente análisis. Durante 2008-2009, los nuevos usuarios han representado a un tercio del total beneficiarios de los servicios sociales. Así mismo, la presencia de menores de edad se ha incrementado entre las personas que acuden a los servicios sociales, alcanzando a una cuarta parte del conjunto de la población. Finalmente, un rasgo característico de los nuevos rostros de los servicios sociales ha sido el descenso de los mayores de 65 años (Tabla 10).

Tabla 10. Diferencias demográficas según el tiempo de utilización de los servicios sociales

	FOESSA-2007			FOESSA-2009		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Edad						
-Menos de 18	14.6%	13.1%	15.4%	13.3%	24.6%	25.8%
-18-29	20.6%	26.5%	20.8%	18.9%	13.8%	17.5%
-30-44	12.6%	14.1%	19%	12.8%	22.9%	26.7%
-45-64	29.9%	26.3%	27.7%	30.6%	20%	19.3%
-65 y más	22.3%	20%	17.2%	24.4%	18.6%	10.7%
N	364	426	332	180	419	457
Origen de procedencia (lugar de nacimiento)						
-Española	92.8%	85.4%	94%	83.9%	74.2%	64.8%
-Extracomunitarios	8.2%	14.6%	6%	16.1%	25.8%	35.2%
N	364	426	332	180	418	457

Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. 2007-2009 Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$.

Nota:

1. Utilización y abandono de los servicios sociales con anterioridad a 2005.
2. Primera utilización de los servicios sociales con anterioridad a 2005 y abandono o uso actual en el periodo 2005-2007.
3. Utilización de los servicios sociales, abandono y uso actual de los servicios sociales en el periodo 2005-2007.
4. Primera utilización y abandono de los servicios sociales con anterioridad a 2008.
5. Primera utilización de los servicios sociales con anterioridad a 2007, abandono y uso actual en el periodo 2008-2009.
6. Utilización de los servicios sociales, abandono y uso actual de los servicios sociales en el periodo 2008-2009.

Los indicadores de clase social vuelven a señalar con respecto a la población que acudía tradicionalmente a los servicios sociales se ha producido un aumento de los niveles educativos y profesionales más bajos entre las nuevas incorporaciones,. Los análisis efectuados vuelven a mostrar el crecimiento de los niveles formativos más bajos y la caída de la población con estudios superiores durante el periodo 2008-2009.

En el transcurso del periodo 2007-2009, se ha producido un descenso brusco entre las nuevas incorporaciones de los servicios sociales. Entre la población que acudía a los servicios sociales por primera vez durante los años 2005-2007, la mayoría de ellos se encontraban trabajando, mientras que en el periodo 2008-2009, los nuevos usuarios de los servicios sociales en su mayoría han sido personas desempleadas (Tabla 11). Es destacable cómo esta situación se incrementa en 29 puntos.

La comparación entre los dos periodos de tiempo recoge un posible cambio entre la población inactiva. Durante el primer periodo de tiempo, las personas beneficiarias de una pensión de jubilación alcanzan porcentajes superiores al 40%, pudiéndose decir que ésta era la población mayoritaria en los servicios sociales. Por el contrario, siguiendo la serie en los años 2008-2009, este grupo de población experimenta una caída importante, descendiendo a porcentajes cercanos al 20%. En este periodo de tiempo se ha observado un incremento de otros perfiles ligadas a la inactividad, tales como pueden ser las personas estudiantes, las personas incapacitadas y las amas de casa. Por lo general, estas situaciones ligadas al mercado de trabajo recogen a la población que no recibe prestaciones de jubilación pertenecientes al sistema de prestaciones de la seguridad social.

Tabla 11. Diferencias socioeconómicas según el tiempo de utilización de los servicios sociales

	FOESSA-2007			FOESSA-2009		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Nivel de estudios						
-Ni lee ni escribe, Inferior al graduado escolar, ESO	34.4%	30.1%	36.2%	47.3%	47.9%	44.4%
-Graduado escolar, ESO Bachiller	37.9%	19.7%	28%	25.3%	33.4%	33.1%
-BUP, FPI, FPII, bachiller o superior	16.1%	22.5%	16.3%	21.2%	14.5%	16.6%
-Diplomado o licenciado universitario	8.2%	19.5%	9.8%	6.2%	2.9%	4.7%
NS/NC	3.5%	8.1%	9.8%	0%	1.3%	1.3%
N	317	395	307	180	418	457
Ocupación principal						
-Trabajando	33.3%	37.9%	52.4%	32.9%	24.8%	28.1%
-Buscando empleo	5.7%	16.2%	8.3%	17.1%	26.9%	37.8%
-Jubilación, pre-jubilación u otra pensión	59.6%	42.6%	38.8%	24.4%	26.6%	15.8%
-Otras (Estudiante, labores del hogar, incapacidad y otras situaciones)	1.3%	3.2%	0.5%	25.6%	21.7%	18.3%
N	228	277	206	164	323	349

Fuente: Encuestas FOESSA Módulos transversales. Test Chi cuadrado: diferencias significativas $p < 0.05$ en 2007 y 2009.

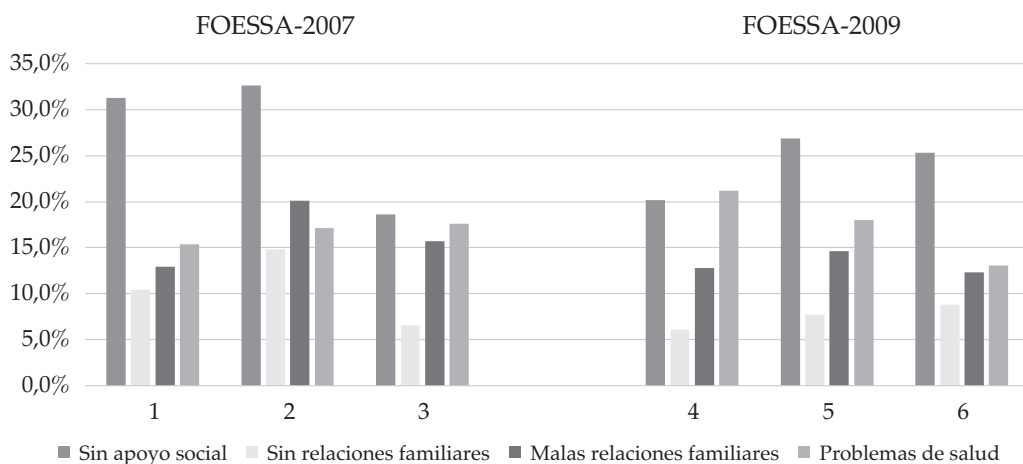
Nota:

1. Utilización y abandono de los servicios sociales con anterioridad a 2005.
2. Primera utilización de los servicios sociales con anterioridad a 2005 y abandono o uso actual en el periodo 2005-2007.
3. Utilización de los servicios sociales, abandono y uso actual de los servicios sociales en el periodo 2005-2007.
4. Primera utilización y abandono de los servicios sociales con anterioridad a 2008.
5. Primera utilización de los servicios sociales con anterioridad a 2007, abandono y uso actual en el periodo 2008-2009.
6. Utilización de los servicios sociales, abandono y uso actual de los servicios sociales en el periodo 2008-2009.

Las tendencias detectadas en este ámbito han sido de sumo interés porque han mostrado aspectos estructurales de la pobreza y de la exclusión social, siendo útiles para la interpretación de los cambios en las necesidades de los usuarios de los servicios sociales (Gráfico 4). A excepción de los problemas de salud, los antiguos usuarios y los permanentes entre el periodo 2005-2007 han presentado los resultados más elevados en cuanto a la falta de apoyo, los problemas de aislamiento social y las malas relaciones sociofamiliares. En este periodo, la nueva población que acude a los servicios sociales se caracteriza por tener mejores relaciones familiares.

La encuesta de 2009 recoge algunas de las tendencias apuntaladas con anterioridad. Los cambios más importantes pueden asociarse a la disminución de las malas relaciones dentro y fuera de la familia, así como la baja incidencia del aislamiento social. A las anteriores tendencias, tenemos que añadir el descenso del número de personas con graves problemas de salud entre las nuevas incorporaciones de usuarios a los servicios sociales, señalando un cambio de patrón entre las necesidades más graves. Finalmente, los problemas relativos a la falta de apoyo social en situación de necesidad se han incrementado entre las nuevas incorporaciones ocurridas en el periodo 2008-2009. Las tendencias apuntadas al comienzo del apartado 4.2. han mostrado el riesgo de la pérdida de la solidaridad mediante el aumento de hogares con todos sus miembros en paro.

Gráfico 4. Características sociofamiliares y problemas de salud de los individuos incorporados a los servicios sociales en los periodos 2005-2007 y 2008-2009



Nota:

1. Utilización y abandono de los servicios sociales con anterioridad a 2005.
2. Primera utilización de los servicios sociales con anterioridad a 2005 y abandono o uso actual en el periodo 2005-2007.
3. Utilización de los servicios sociales, abandono y uso actual de los servicios sociales en el periodo 2005-2007.
4. Primera utilización y abandono de los servicios sociales con anterioridad a 2008.
5. Primera utilización de los servicios sociales con anterioridad a 2007, abandono y uso actual en el periodo 2008-2009.
6. Utilización de los servicios sociales, abandono y uso actual de los servicios sociales en el periodo 2008-2009.

5 CONCLUSIONES

Los cambios en la edad han servido para identificar las desigualdades generacionales y los riesgos producidos en el transcurso del ciclo vital. Las diferencias en la edad de los usuarios y responsables de hogares han dado cuenta de los contrastes existentes en cuanto al nivel educativo alcanzado, la situación en el mercado de trabajo, los efectos de la pobreza heredada, los riesgos de aislamiento y los problemas de salud. A excepción de los problemas de desempleo, los indicadores más graves surgen entre las personas de mayor edad.

Los rasgos más característicos de las sociedades premodernas señalan las altas repercusiones de la pobreza heredada y la importancia de las redes de apoyo. Estos apartados asemejan tanto a usuarios, como a no usuarios, mostrándose como elementos propios de la pobreza y de la cohesión. Por el



contrario, los acontecimientos relativos a la modernización están asociados al crecimiento del desempleo o de la protección de las instituciones. Las tendencias señalan las desigualdades en los indicadores de clase, afectando éstos en mayor medida a las personas que han usado alguna vez los servicios sociales. A su vez, los sistemas educativo y sanitario se convierten en aspectos de primera magnitud en la prevención, mostrando una cobertura similar hacia los beneficiarios y no beneficiarios.

Los nuevos riesgos entre los usuarios han sido detectados a causa de la llegada de los jóvenes y la presencia de extranjeros, repercutiendo entre los responsables y los individuos que alguna vez han acudido a alguna entidad. Esta evolución viene condicionada por la estructura de edad, evidenciando una mutación en el patrón de las necesidades. El equilibrio entre la familia y el mercado se encuentra en una situación delicada ante el incremento de los hogares con todos sus miembros activos en paro.

Las nuevas incorporaciones a los servicios sociales han servido de motor de cambio en los periodos de tiempo analizados. Los rasgos más importantes señalan la progresión de las franjas con niveles formativos más bajos, así como el impacto ocasionado por el paro, incorporándose aquella población más vulnerable a la integración en el mercado de trabajo. Por otra parte, los cambios detectados evidencian el aumento de estas situaciones y una mejora en las relaciones sociales, disminuyendo otros aspectos de carácter más estructural tales como el aislamiento, la falta de apoyo y la mala salud.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSON, A. (1997): «Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?» en MORENO, L. (Coord). *Unión Europea y Estado de Bienestar*. Madrid: Ed. CSIC. Colección Politeya.
- ATKINSON, A.; CANTILLON, B.; MARLIER, E. y NOLAN, B. (2002): *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: Ed. Oxford, University Press.
- CES (2013): *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral en España, 2012*. Madrid: CES. Colección Memorias. Número 20.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*, Barcelona: Ed. Paidós.
- DEL PINO ARTACHO, J. y BERICAT, E. (1998): *Valores sociales en la cultura andaluza. Encuesta Mundial de valores. Andalucía 1996*. Madrid: Ed. CIS. Monografías número 156.



- DURKHEIM, E. (1987): *La división del Trabajo Social*. Madrid: Ed. Akal. Colección Universitaria.
- ESPING ANDERSEN, G. (2002): *Fundamentos Sociales de las economías post industriales*. Madrid: Ed. Ariel.
- ESPING ANDERSEN, G. (2005): «Invertir en los niños y combatir la herencia social», en LÓPEZ GANDÍA, J. y OCHANDO CLARAMUNT, C. (Eds). *El estado del bienestar: modelos y líneas de reforma*. Valencia: Ed. Colección Ciencias del Trabajo.
- GARCÍA, S. y KAZEPOV, Y. (2004): «Perché alcune persone hanno più probabilità di essere in assistenza di altri», en SARRACERNO (Coord.): *Le dinamiche assistenziali in Europa*, Ed. Il Mulino.
- LAPARRA M. (2002): «Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión social», en MORENO, L. *Pobreza y exclusión social: La malla de seguridad en España*. Madrid: Ed. CSIC. Colección Politeya.
- LAPARRA, M. (2010): «Alteraciones en el espacio social de la exclusión en un contexto de crisis económica», en LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (Coordinadores) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Ed. Cáritas. Fundación FOESSA.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (2010) (coordinadores): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Ed. Cáritas. Fundación FOESSA.
- MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, T. (1950): *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Ed. University Press.
- RAYA DíEZ, E. (2006): *Indicadores de exclusión social: una aproximación al estudio aplicado de la exclusión*. Bilbao: Ed. Universidad del País Vasco.
- TAYLOR-GOOBY, P. (2004): «Nuevos riesgos sociales en la sociedad post-industrial: algunas evidencias del Eurobarómetro acerca de las respuestas a las políticas activas del mercado de trabajo» en *Revista internacional de Seguridad Social*. Vol. 57, N°. 3 (2004), p. 51-74.
- TEZANOS, J.F. (1998): *Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas: un marco para el análisis*. Madrid: Ed. UNED. Facultad de Ciencias Política y Sociología.
- TRUJILLO, M. y CARBONERO, D. (2008): *La medición de la pobreza, la desigualdad y la exclusión en Andalucía*. Córdoba: Informes y Monografías. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC.



Derecho humano al agua y al saneamiento: derechos estrechamente vinculados al derecho a la vida

Elena de Luis Romero

Abogada-economista, Investigadora en Derechos Humanos y Enfoque basado en derechos
elenadeluis@gmail.com

Celia Fernández Aller

Profesora Derecho en la Universidad Politécnica de Madrid. cfaller@eui.upm.es

Cristina Guzmán Acha

Historiadora e Investigadora en Derechos Humanos. cristinaguzmanacha@gmail.com

Fecha de recepción: 10/12/2013

Fecha de aceptación: 26/12/2013

Sumario

1. Introducción.
2. El derecho humano al agua y al saneamiento. Fundamentos legales.
3. Contenido y elementos del derecho al agua y al saneamiento.
4. ¿Qué implica reconocer el agua y el saneamiento como derecho?
5. Titulares del derecho, titulares de obligaciones.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

RESUMEN

Los derechos humanos al agua y al saneamiento están íntimamente relacionados con otros derechos esenciales para la vida, como la alimentación o la salud. Su reconocimiento como derechos humanos en 2010 marca un hito importante en el respeto, protección y realización de estos derechos, que se encuentran seriamente vulnerados para una mayoría de población más vulnerable y empobrecida, sobre todo en el ámbito rural. Mucho camino queda aún para conseguir no sólo la disponibilidad de agua y saneamiento, sino su accesibilidad física y asequibilidad económica, calidad, participación, no discriminación y rendición de cuentas. Este artículo pretende aclarar los conceptos básicos relacionados con este derecho, y las implicaciones que su reconocimiento tiene para los titulares de derechos y de obligaciones, entre los que se encuentran los Estados, además de operadores privados y otros actores con responsabilidades claras en la realización del derecho.

Palabras clave:

Derechos humanos, derecho al agua y al saneamiento, titulares de derechos y de obligaciones.

**ABSTRACT**

Human rights to water and sanitation are closely related to other rights which are essential to life, such as the right to food or the right to health. Their recognition as human rights in 2010 marks an important milestone in the respect, protection and fulfillment of these rights, which are being violated to a majority of poor, marginalized and largely rural population. There is still a long way to get not only the availability of water and sanitation, but their physical accessibility and affordability, quality, participation, non-discrimination and accountability.

This article aims to clarify the basic concepts related to these rights, and their implications for right holders and duty bearers-the States, private operators and other stakeholders with clear responsibilities related with the human right to water and sanitation.

Keywords:

Human rights, human right to water and sanitation, rights holders, duty bearers.

1 INTRODUCCIÓN

«A comienzos del siglo XXI, la violación del derecho humano a tener agua limpia y un saneamiento está destruyendo el potencial humano en gran escala. En el mundo actual, cada vez más próspero e interconectado, más niños mueren por falta de agua limpia y un baño que casi por cualquier otra causa. La privación de agua limpia y saneamiento básico destruye más vidas que cualquier guerra o acto terrorista. Además, refuerza las profundas desigualdades en las oportunidades de vida que dividen países y a personas al interior de éstos, según riqueza, género y otras características de privación». (PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2006)

Aunque desde hace ya varios años se contempla en la agenda del desarrollo la falta de acceso al agua y al saneamiento —y se han hecho esfuerzos en este sentido—, según los últimos informes de la Relatora especial para el Agua y el Saneamiento de las Naciones Unidas, Catarina de Albuquerque, 768 millones de personas siguen sin tener un acceso a fuente de agua mejorada, y 2.500 millones de personas no tienen acceso a saneamiento⁽¹⁾.

Esto implica que en el año 2015, fecha en la que deberían alcanzarse los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un tercio de la población mundial seguirá sin tener acceso a un saneamiento adecuado.

La meta relacionada con el agua, reducir a la mitad las personas sin acceso al agua potable, según datos de UNICEF y la Organización Mundial de la Salud se habría alcanzado en 2010. Sin embargo, desde el punto de vista del derecho al agua, esta meta dista mucho de la garantía plena del derecho. Desde el momento en que sólo lo contempla para el 50%, queda un 50% de población que no lo tendría garantizado, pero incluso los indicadores contruidos para la medición del logro de la meta, tampoco incorporan los elementos que constituyen el derecho al agua (disponibilidad, accesibilidad, calidad, no discriminación, participación, asequibilidad...).

A partir del año 2015 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definirán la agenda global para el desarrollo. Se pretende, por un lado, dar continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que han marcado la agenda durante los años 2000 a 2015, pero también corregir aquellos errores y mejorar

(1) WHO / UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation, <http://www.wssinfo.org/documents-links/introduction/>



procesos a partir de los aprendizajes de estos años. Esto ha hecho que en los últimos años se hayan llevado a cabo diferentes procesos de consulta, siendo uno de los más relevantes el promovido por el Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS y UNICEF, que ha hecho un esfuerzo por tratar de definir nuevas metas e indicadores a partir de los criterios y principios del derecho al agua y al saneamiento⁽²⁾.

2 EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO. FUNDAMENTOS LEGALES

El derecho al agua se recoge de manera implícita en distintas convenciones y declaraciones internacionales. Su fundamento ya quedaba recogido en los artículos 3⁽³⁾ y 25⁽⁴⁾ de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 1948, relativos al derecho a la vida, y a una vida digna; así como en el «**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**» (PIDESC), de 1966, que también dedica parte del articulado al derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11⁽⁵⁾) y a la salud (art. 12⁽⁶⁾). Este último Pacto es importante porque desarrolla toda una serie de derechos que, por circunstancias históricas, han estado relegados a un segundo lugar (los llamados «derechos de segunda generación»); si bien en los últimos años, la línea promovida tanto por Naciones Unidas como por las propias experiencias de protección y promoción de derechos, apuesta claramente por la indivisibilidad de los derechos humanos⁽⁷⁾.

El PIDESC desarrolla y explicita los derechos considerados básicos para unas condiciones de vida digna, tanto para el individuo, como para una comunidad, y ha sido ratificado por 161 Estados⁽⁸⁾ que se han comprometido a

(2) Recientemente se ha publicado un informe que analiza las metas y los indicadores de agua, saneamiento e higiene post 2015 del Programa Conjunto de Monitoreo desde el punto de vista de los derechos humanos y presenta desafíos y las recomendaciones para implementar esta propuesta de seguimiento a escala local: Flores, O.; Giné, R.; Pérez-Foguet, A. y Jiménez, A. (2013): Metas e indicadores post-2015 en agua y saneamiento: una revisión desde un enfoque de derechos humanos. <http://www.ongawa.org>

(3) Art. 3 DIDH: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

(4) Art. 25 DIDH: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.

(5) Art. 11 PIDESC: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.

(6) Art. 12 PIDESC: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.

(7) En la Conferencia Mundial de Viena (1993) sobre Derechos Humanos se estableció finalmente la indivisibilidad, universalidad, inalienabilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos.

(8) A fecha septiembre 2013, para actualizaciones se recomienda: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en



cumplir, progresivamente y con todos sus medios disponibles, las obligaciones suscritas.

La progresividad en el ejercicio de los derechos es una característica de los derechos económicos, sociales y culturales que, a diferencia de los civiles y políticos, requieren de recursos importantes para su garantía y realización.

Pero además de estos textos normativos, hay otros muchos tratados internacionales de derechos humanos que mencionan el derecho al agua potable y salubre, y el saneamiento, en relación ambos al derecho a la salud. En este sentido, cabe señalar la Convención **sobre los Derechos del Niño** de 1989⁽⁹⁾, la Convención **para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW) de 1979 —que establece el derecho de las mujeres a gozar de condiciones de nivel de vida adecuadas, particularmente los servicios sanitarios y abastecimiento de agua⁽¹⁰⁾— y la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006**⁽¹¹⁾

Paralelamente al ámbito de los tratados, cuyo contenido es vinculante para los Estados que lo ratifican, también el derecho al agua ha sido reflejado en numerosas declaraciones internacionales. Ya en el año 1977 tuvo lugar en Mar del Plata, Argentina, la primera Conferencia de la ONU sobre el Agua, y en ella se declaraba el derecho de todos los pueblos de acceder a agua potable en las cantidades y calidad correspondientes a sus necesidades básicas. Más adelante, en el año 1994, en la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo, los Estados señalaron que el derecho a un nivel adecuado de vida incluye los servicios adecuados de agua y saneamiento.

A partir de este momento han sido muchos los documentos de Naciones Unidas que han reiterado la necesidad de poner en la agenda del desarrollo el acceso al agua potable (Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Declaración de Río, 1992, la Conferencia de población en El Cairo, 1994 y la Conferencia sobre asentamientos Humanos Hábitat, 1996, entre otros). En todos ellos se describe el agua como un factor estratégico para superar el hambre

(9) Artículo 24.1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

(10) Artículo 14. 2. 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: [...] h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

(11) 2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad.

y la pobreza, y en consecuencia, la escasez de agua como uno de los mayores obstáculos del desarrollo.

En el año 2000, la **Declaración del Milenio** de la ONU explicitaba entre los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) lograr reducir a la mitad, para el año 2015, el número de personas que no tiene acceso a agua potable y saneamiento. Concretamente en el Objetivo 7 «Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente», y su Meta n° 10.

Se echaba de menos incorporar alguna meta relativa al saneamiento, que sin embargo, sí fue contemplado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Río+10), celebrada en septiembre de 2002 en Johannesburgo, que añadió al compromiso del Milenio la necesidad de la reducción a la mitad del número de personas sin instalaciones sanitarias.

2002 es un año importante para el derecho al agua y al saneamiento, ya que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en aplicación de lo establecido en el PIDESC, publica la **Observación General n° 15**⁽¹²⁾, titulada «*El derecho al agua*». En ella se señala que *el derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado*. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.

Esta observación puede considerarse como un paso de gran importancia en el esfuerzo de positivizar, en el marco del derecho internacional, el derecho al agua y para lograr que los países que ratificaron el PIDESC cumplan con el compromiso de garantizar el acceso al agua segura y al saneamiento.

Más adelante, en 2006 la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó las Directrices para la realización del derecho al agua potable y saneamiento (más conocido como las Directrices de la Subcomisión), que parten de lo establecido en dicha Observación General, pero establecen disposiciones más claras y específicas sobre la definición de saneamiento y sus componentes⁽¹³⁾.

En 2008, a iniciativa de España y Alemania, el Consejo de Derechos Humanos creó el cargo de Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones relativas al acceso al agua y al saneamiento, cuyo mandato consistía en aclarar

(12) Las Observaciones Generales desarrollan los artículos recogidos en el PIDESC.

(13) Artículo 2.3: «A todos los niveles de gobierno, los Estados deberían: establecer un sistema reglamentario para los servicios públicos o privados de abastecimiento de agua y de saneamiento que les obligue a proporcionar acceso físico, a un costo razonable y sin discriminación, a un agua salubre y de calidad aceptable, en cantidad suficiente, y a un saneamiento apropiado, y que incluya sistemas destinados a garantizar una auténtica participación de la población, un control independiente y el respeto de los reglamentos.»

más aún la naturaleza y contenido de esas obligaciones. En 2011 pasó a llamarse **Relator especial sobre el derecho humano al agua y saneamiento**⁽¹⁴⁾.

Pero sin duda entre los hitos clave en el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento, están dos resoluciones de Naciones Unidas que tuvieron lugar en el año 2010.

En el mes de julio la resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General reconocía el derecho a agua potable y al saneamiento⁽¹⁵⁾, como derecho esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. En el momento de la votación, 122 estados votaron a favor y 41 se abstuvieron. La resolución fue presentada por Bolivia, país que en los últimos años ha estado a la delantera en la defensa de este derecho y que además ha incluido el derecho al agua en su Constitución.

En septiembre una resolución del Consejo de Derechos Humanos⁽¹⁶⁾, la A/HRC/15/L.14 aprobó por unanimidad que es un derecho que se deriva del derecho a un nivel adecuado de vida: *«el derecho humano al agua y al saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado, y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y a la dignidad humana»* (párrafo 3).

El Consejo declara que el derecho al agua potable segura y al saneamiento son parte del derecho internacional, al vincularlo específicamente con el derecho a un nivel de vida digno, derecho consagrado en numerosos tratados de carácter jurídicamente vinculante para los estados que los han ratificado.

Reafirma también que los estados son los principales responsables del ejercicio de todos los derechos humanos, incluido el derecho al agua y saneamiento: *«los Estados tienen la responsabilidad primordial de garantizar la plena realización de todos los derechos humanos y que el hecho de haber delegado en terceros el suministro de agua potable segura y/o servicios de saneamiento no exime al Estado de sus obligaciones en materia de derechos humanos»*.

En este sentido, en dicha resolución se exhorta a los gobiernos a prestar especial atención a los grupos vulnerables y marginados, a adoptar marcos normativos adecuados para todos los proveedores de servicios y a garantizar mecanismos eficaces para denunciar y reparar las violaciones de este derecho.

(14) En estos momentos, la Relatora especial sobre el derecho al agua y al saneamiento es Catarina de Albuquerque, cuyo mandato destacamos por el gran esfuerzo que se ha hecho en poner en la agenda del desarrollo el agua y el saneamiento como derecho humano.

(15) Esta resolución representa un importante avance para el derecho al saneamiento, que hasta este momento ha estado siempre relegado a un segundo plano. En este sentido, la Relatora especial para el derecho al agua y saneamiento entiende que derecho al agua y derecho al saneamiento deben ser considerados como dos derechos distintos.

(16) Resolución del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 30 de septiembre de 2010 (A/HRC/RES/15/9).

Algo relevante de ambas resoluciones es que explicitan el derecho al saneamiento, tradicionalmente relegado a un segundo plano respecto del derecho al agua. En este sentido, la Resolución de la Asamblea reconoce el derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Recientemente la Asamblea de Naciones Unidas ha aprobado, por consenso, una nueva resolución sobre el derecho humano al agua⁽¹⁷⁾. Aunque ha supuesto un avance, queda mucho camino por recorrer, puesto que no se ha hecho alusión al enfoque de derechos humanos ni a las categorías y principios del derecho humano; no hay referencias explícitas a mecanismos de responsabilidad y exigibilidad del mismo; y tampoco se ha encontrado consenso para establecer la soberanía nacional de los recursos.

Cuadro resumen del marco normativo internacional sobre el derecho al agua y al saneamiento (DHAS)

Declaración Universal de Derechos Humanos artículo 3 y Art. 25¹	Toda persona tiene derecho a la vida Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar
PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) Art. 11 y 12	11....derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. 12. ...derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental
La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) – 1979 Artículo 14. 2.	2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales [...] y en particular le asegurarán el derecho a: [...] h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones
La Convención de los Derechos del Niño (CDN)- 1989 Art. 24	Artículo 24.1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente.

(17) A/RES/68/157, aprobada el 18 de diciembre de 2013.



La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -2006

2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios...

Declaraciones internacionales Derecho al agua y saneamiento

Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Declaración de Río, 1992

Programa 21, Sección II, Art.18.2. «El agua se necesita en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es velar por que se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua».

Conferencia de Población y Desarrollo, El Cairo, 1994

Plan de Acción, Art. 2 «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados».

Conferencia sobre Asentamientos Humanos -Hábitat, Estambul, 1996.

Declaración de Estambul: «Nosotros los Jefes de Estado y de Gobierno [...] promoveremos asimismo la creación de entornos salubres, en especial mediante un abastecimiento adecuado de agua potable y la ordenación eficaz de los desechos».

Declaración del Milenio, 2000

«Decidimos, asimismo: Reducir a la mitad, para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo». [...] «Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado».

Década de la ONU sobre el «Agua para la vida» 2005-2015.

Una resolución de la Asamblea General de la ONU la designó como una Década para la Acción, como impulso para cumplir con los ODM y los objetivos de Johannesburgo con respecto al agua potable y las instalaciones sanitarias.

Fuente: Elaboración propia. (comunicación presentada en el Congreso internacional La implementación de los principios rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos, noviembre 2013). Pendiente de publicación.

3 CONTENIDO Y ELEMENTOS DEL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

Como se ha señalado, en el año 2002 el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, emitió su **Observación General n° 15**, centrada en concretar el alcance del derecho humano al agua y saneamiento. En esta observación se establecen por vez primera las categorías como contenido mínimo o los elementos que deben darse para que el derecho al agua se encuentre garantizado o por el contrario, vulnerado.



Representa un importante avance a la hora de concretar el alcance del derecho y, por tanto, de las obligaciones contraídas con la ratificación del PIDESC, ya que hasta ese momento, e incluso en la actualidad, cuando se habla de agua y saneamiento, suele hacerse en términos de acceso, dejando de lado elementos fundamentales como la calidad, la cantidad diaria, o la posibilidad de pago por el uso del recurso, entre otras.

Los elementos clave que definen el derecho son:

- a) **Disponibilidad:** Abastecimiento de manera suficiente y continua para usos personales y domésticos (consumo, saneamiento, colada, preparación de alimentos e higiene). La cantidad mínima diaria considerada por la Organización Mundial de la Salud es de 20 litros por persona y día, pero si hay recursos hídricos suficientes, un gobierno debería asegurar en torno a 100 litros por persona y día.
- b) **Calidad:** El agua debe ser potable, salubre, carente de microorganismos o sustancias peligrosas que puedan perjudicar la salud de las personas. Además el agua debe tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico. Todas las instalaciones y servicios de agua deben ser culturalmente apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de privacidad. Las medidas de seguridad del agua potable vienen normalmente definidas por estándares nacionales y/o locales de calidad del agua. Las Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud (OMS) proporcionan la bases para el desarrollo de estándares nacionales que, implementadas adecuadamente, garantizarán la salubridad del agua potable.
- c) **Accesibilidad:** El agua y las instalaciones y servicios de agua y saneamiento se consideran accesibles cuando están en el interior de cada hogar, institución educativa y lugar de trabajo, o en su cercanía inmediata. Además de la distancia adecuada entre la fuente de agua y el lugar de consumo, la accesibilidad implica también la garantía de la seguridad física para quienes acceden a los servicios de agua. De acuerdo con la OMS, la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1.000 metros del hogar y el tiempo de desplazamiento para la recogida no debería superar los 30 minutos.
- d) **Asequibilidad:** El acceso a los servicios de agua y saneamiento debe garantizarse sin que ello comprometa la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios esenciales (alimentación, vivienda, salud, educación). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar.



Además de estas categorías intrínsecas que definen el contenido del derecho al agua y al saneamiento, se consideran también los principios transversales que rigen en general al acceso y disfrute de los derechos humanos:

a) **No discriminación y equidad.** El agua y sus servicios básicos deben garantizarse a todas las personas, prestando especial atención a los sectores más vulnerables y marginados de la población.

b) **Derecho a la participación y a la información.** Todas las personas tienen derecho a participar en la elaboración y planificación de las políticas de agua como condición básica para ejercer el derecho al agua. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones de agua.

c) **Sostenibilidad:** El sistema de abastecimiento debe estar garantizado también a las generaciones futuras.

d) **Rendición de cuentas:** Deben establecerse recursos judiciales o de otro tipo para resarcir a las víctimas de la violación del derecho al agua.

4 ¿QUÉ IMPLICA RECONOCER EL AGUA Y EL SANEAMIENTO COMO DERECHO?

El reconocimiento del agua y el saneamiento como derecho introduce una dimensión de obligación legal internacional. No se trata de algo deseable sino obligatorio, que vincula a los Estados que han ratificado el PIDESC.

Al mismo tiempo, reconoce el principio de igualdad y no discriminación y pone especial énfasis en las personas más vulnerables, enfatizando la participación de las personas en los procesos de gestión del recurso.

La garantía del derecho al agua y saneamiento pasa a ser una obligación legal y universal, que abarca otros aspectos como son el flujo de ayuda financiera, la asistencia técnica y los sistemas equitativos de comercio internacional.

Tal y como señalaba la Relatora especial de Naciones Unidas⁽¹⁸⁾ para el derecho al agua y saneamiento, los derechos humanos cuestionan las relaciones de poder existentes, al afirmar que las desigualdades en el acceso al agua y al saneamiento no sólo son moralmente inaceptables, sino que además están prohibidas por el Derecho internacional. Los gobiernos tienen el deber de garantizar que todo el mundo tenga acceso a esos servicios en un plazo aceptable,

(18) de Albuquerque, C. (2011). Derechos hasta el final. Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento.



para lo que deben adoptar leyes, políticas y programas adecuados y asegurarse de que éstos cuenten con recursos y sistemas de control adecuados.

5 TITULARES DEL DERECHO, TITULARES DE OBLIGACIONES

5.1. Titulares del derecho al agua y al saneamiento

Los titulares del derecho al agua y al saneamiento son todas las personas sin discriminación por sexo, edad, orientación sexual, origen étnico, religión, estatus civil o económico, o cualquier otra condición. El acceso a este derecho implica:

- a) **Acceso a servicios de agua y saneamiento** con los estándares establecidos de disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad.
- b) El **derecho a la igualdad y a la no discriminación** en el acceso al mismo.
- c) El **derecho a la información y a la participación** en la toma de decisiones. Se establece que debe proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros. En este sentido, la Observación General n° 15 establece el derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua y debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Los gobiernos tienen la responsabilidad, no sólo de promover y facilitar la participación, sino de proteger el derecho de las personas a participar en aquellas decisiones que les afectan. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros.
- d) La **reparación** en aquellos casos en que se ha violado el disfrute del derecho. En este sentido se señala que toda persona o grupo que haya sido víctima de una violación del derecho al agua deberá contar con recursos judiciales o de otro tipo efectivos tanto en el plano nacional como en el internacional.
- e) **Sostenibilidad del derecho** en el futuro. En este sentido también dicha observación señala que los acuerdos de la liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua y al saneamiento. Los Estados Partes deberán velar para que en los acuerdos internacionales se preste la



debida atención al derecho al agua y, con tal fin, deberán considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos jurídicos.

5.2. Titulares de obligaciones

Los titulares de obligaciones son tanto los actores estatales (gobiernos) como los actores no estatales (familias, docentes, líderes religiosos, autoridades tribales, empresas del sector privado, organizaciones sociales...) y cualquier otro agente con compromisos, deberes y responsabilidades respecto a la garantía y realización del derecho. Las obligaciones específicas que se establecen son:

- a) **Respetar:** No intervenir o abstenerse de tomar medidas que obstaculicen el ejercicio del derecho al agua y al saneamiento. Abstenerse de toda actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad. Abstenerse de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución de agua, o de reducir o contaminar ilícitamente el agua.
- b) **Proteger:** Los Estados deben impedir a terceros que menoscaben el disfrute del derecho al agua (por ejemplo, particulares, empresas y otras entidades). Esta obligación comprende la adopción de medidas legislativas que sean necesarias y efectivas para proteger el derecho humano al agua.
- c) **Cumplir:** Intervenir y tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho. Esta obligación a su vez implica las obligaciones de:
 - **Facilitar:** adoptar las medidas necesarias para contribuir al ejercicio del derecho.
 - **Promover:** adoptar las medidas para difundir la información necesaria para la protección correcta de las fuentes y reducir el mal uso de los recursos.
 - **Proveer** el servicio en aquellos casos en que los particulares no puedan ejercerlo.

En este punto es importante tener en cuenta que los derechos económicos, sociales y culturales son de **realización progresiva**, ya que para su plena realización o consecución requieren de recursos económicos elevados. Es importante tener en cuenta que esta progresividad nunca puede ponerse como excusa para postergar los compromisos para dicha realización. Los Estados que ratifican el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se comprometen a avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia la plena realización del derecho al agua y al saneamiento, para

lo cual deberán emplear el máximo de los recursos disponibles. En este sentido, se establece que tendrán que justificar cualquier medida regresiva en la consecución y extensión del derecho humano al agua, y demostrar que han aplicado dicha medida tras un examen exhaustivo de todas las alternativas posibles.

Nos parece un apartado de gran trascendencia, ya que basándose en esta progresividad muchos Estados en situaciones de crisis económicas como la actual inician una serie de medidas que implican recortes drásticos en derechos sociales, económicos y culturales dejando de lado los compromisos contraídos en el ámbito internacional.

Cualquier organización que vele por el cumplimiento y garantía de los derechos debe hacer seguimiento de la progresividad en la realización de los mismos, y denunciar todas aquellas acciones estatales que implican retrocesos que podrían haber sido evitados.

Es también importante tener en cuenta que en materia de agua y saneamiento, y a pesar de esta progresividad en la garantía, hay una obligación inmediata en cuanto a la no discriminación y en cuanto a garantizar unos mínimos que garanticen el derecho a la vida y a la salud.⁽¹⁹⁾

Dentro de las obligaciones que contraen los Estados como principales y últimos responsables de la garantía plena del derecho al agua y al saneamiento se encuentran entre otras las siguientes:

- Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades.
- Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria.
- Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre.
- Velar porque no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua.
- Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles.

(19) Observación General nº 15, párrafo 17: «los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas por lo que respecta el derecho al agua, como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (art. 2, párr. 2) y la obligación de adoptar medidas (art. 2, párr. 1) en aras de la plena realización del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho al agua».



- Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; que deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente. Asimismo deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos. Deberá prestarse especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.
- Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua.
- Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados.
- Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.⁽²⁰⁾

Si bien las obligaciones estatales respecto a la garantía del derecho al agua y saneamiento pueden estar más o menos claras, el problema se plantea cuando en alguna de las fases de la gestión de los servicios esenciales a la población como el agua y saneamiento, intervienen otro tipo de actores diferentes a los estatales, bien sea a través de la administración directa, prestación delegada de servicios o prestación informal.⁽²¹⁾

La normativa internacional es clara en este aspecto y, por tanto, aunque un estado privatice la gestión del agua y del saneamiento, tiene la obligación de supervisar a quien presta el servicio, y velar porque esa gestión privada se realice de manera coherente con el efectivo ejercicio del derecho. Esto implica, al mismo tiempo, que los actores no estatales que asuman este rol se comprometen con los estándares internacionales y las categorías y elementos que conforman el derecho al agua y al saneamiento, y por tanto pasan a ser titulares de obligaciones y responsabilidades del derecho.

De hecho y recogiendo esta preocupación, en la Resolución del Consejo del Consejo de Naciones Unidas del año 2010, donde se reconoce explícitamente el derecho al agua y al saneamiento, se señala que los estados deben supervisar a los proveedores no-estatales (empresas del sector privado, partenariados público-privados (ppp), o cooperativas, grupos de la sociedad civil y comités de

(20) Observación General nº 15, párrafo 37.

(21) Recomendamos para profundizar en este aspecto, la lectura de la comunicación presentada en el Congreso sobre Empresas y derechos humanos, noviembre 2013 «Las empresas como titulares de obligaciones y responsabilidades en la garantía y realización del derecho al agua y al saneamiento» (Actas del congreso pendientes de publicación).

agua): «Los *Estados* tienen la *responsabilidad primordial* de garantizar la plena realización de todos los derechos humanos y el hecho de haber delegado en terceros el suministro de agua potable segura y/o servicios de saneamiento no exime al Estado de sus obligaciones en materia de derechos humanos». Y al mismo tiempo se exhorta a los gobiernos a «prestar especial atención a los grupos vulnerables y marginados, a adoptar marcos normativos adecuados para todos los proveedores de servicios y a garantizar mecanismos eficaces para denunciar y reparar las violaciones de este derecho». ⁽²²⁾

Esta preocupación también ha sido recogida en uno de los Informes de la entonces Experta independiente ⁽²³⁾ sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y saneamiento, Catarina de Albuquerque, de junio 2010, en el que explícitamente abordó la prestación del servicio de agua y saneamiento por parte de actores no estatales, y sus vínculos con los derechos humanos. ⁽²⁴⁾

Es importante porque se insiste en que al margen del modelo de prestación de servicio que un Estado decida, deben garantizarse los derechos humanos al agua y al saneamiento ⁽²⁵⁾. En él se establece que un Estado «no puede eximirse de sus obligaciones de derechos humanos haciendo participar a actores no estatales en la prestación de servicios». Sigue siendo el principal obligado en lo que respecta al ejercicio del derecho.

Si bien es cierto que hay una aceptación generalizada de que las empresas deben respetar los derechos humanos ⁽²⁶⁾, no hay tanta unanimidad a la hora de considerar que tienen obligaciones frente a éstos.

Sin embargo, es necesario no olvidar que las empresas o cualquier otro prestador de un servicio que es al mismo tiempo un derecho humano, como es el caso del agua y el saneamiento, están obligadas a ejercer la **debida diligencia** para conocer y prevenir los efectos negativos en los derechos humanos y responder a ellos, y esto implica también poner en marcha las políticas y mecanismos necesarios para *identificar el daño efectivo y potencial a los derechos humanos y mecanismos de denuncia* ⁽²⁷⁾.

(22) Resolución del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 30 de septiembre de 2010 (A/HRC/RES/15/9), párrafo 8.

(23) Actualmente el mandato de experta independiente ha pasado a ser relatoría. En este sentido, Catarina de Albuquerque sigue siendo la persona al cargo de este mandato, pero ahora es Relatora especial para el derecho humano al agua y al saneamiento.

(24) Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos relacionados con el acceso al agua potable y el saneamiento. Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/15/31, 29 junio 2010.

(25) La Relatora especial del derecho al agua y saneamiento ha hecho una tarea encomiable para elevar el saneamiento a primer nivel en la agenda de desarrollo. En sus últimos informes ya habla del derecho al agua y al saneamiento como dos derechos diferenciados.

(26) En este sentido se han manifestado el Consejo de Derechos Humanos (resolución A/HRC/8/5 párrafo 9), el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y las Directrices para las empresas multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (2001), y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales de la Organización Internacional del Trabajo.

(27) Informe del Representante especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, de 2009 (A/HRC/11/13).



Por tanto, aunque un estado privatice la gestión del agua y del saneamiento, tiene la obligación de supervisar a quien presta el servicio, y velar porque esa gestión privada se realice de manera coherente con el efectivo ejercicio del derecho. Esto implica que las empresas que asuman este rol se comprometen con los estándares internacionales y las categorías y elementos que conforman el derecho al agua y al saneamiento, y por tanto pasan a ser titulares de obligaciones y responsabilidades del derecho.

6 CONCLUSIONES

Aunque el derecho al agua y el saneamiento ya estaba implícito en muchos textos internacionales, y son muchas las declaraciones y los compromisos que lo han abordado desde el año 2010, Naciones Unidas lo ha reconocido explícitamente como derecho. Esto representa un hito de mucha importancia en la promoción, defensa y garantía del mismo.

Si bien los compromisos contraídos en materia de derecho al agua son importantes, el saneamiento sigue quedando relegado a un segundo plano y los avances conseguidos han sido pequeños.

El derecho al agua y al saneamiento implica mucho más que el acceso, ya que tiene que ser disponible en cantidad suficiente para dar respuesta a las necesidades personales y domésticas, accesible, de calidad, y asequible económicamente, no comprometiendo por su elevado coste el disfrute de otros derechos como la salud o la alimentación. Asimismo, y como todos los derechos humanos, implica que deben respetarse los principios de igualdad y no discriminación, participación de los titulares en todo el proceso, acceso a la información, rendición de cuentas por parte de quienes prestan el servicio y sostenibilidad.

Este derecho se enmarca en los conocidos como derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y, por tanto, todos los Estados que han ratificado el PIDESC se comprometen en su garantía plena.

En el marco de recortes motivados por la crisis económica que atraviesan en estos momentos muchos países, derechos asociados a prestación de servicios, como es el caso del agua y el saneamiento, están empezando a estar en peligro.

La gestión del servicio por parte de empresas privadas no debe ser en ningún caso un obstáculo para la realización del derecho. Cualquier empresa que gestione agua y saneamiento tiene que cumplir las obligaciones y responsabilidades que los derechos humanos traen consigo.



7 BIBLIOGRAFÍA

- ALBUQUERQUE, C. y ROAF, V. (2011): Derechos hasta el final. Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento. Relatora Especial de Naciones Unidas para los derechos humanos al agua y al saneamiento. ONGAWA, Madrid.
- BARLOW, M. (2013): Our right to water. A People's Guide to Implementing the United Nations' Recognition of the Right to Water and Sanitation. Ottawa, The Council of Canadians.
- BAUTISTA SOTO, J. (2013): El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. CEPAL, Santiago de Chile.
- COHRE (2004): Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards. Geneva, COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions).
- COHRE (2007): Manual sobre el derecho al agua y al saneamiento. COHRE, AAAS, UN-HABITAT, SDC.
- DE LUIS ROMERO, E.; FERNÁNDEZ ALLER, C. y GUZMÁN ACHA, C. (2013): Derecho humano al agua y al saneamiento. Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos, Ongawa, Madrid. <http://derechosydesarrollo.blogspot.com.es/2013/09/derecho-humano-al-agua-y-saneamiento.html>
- DE LUIS ROMERO, E. (2013): Incidencia en Naciones Unidas para la defensa del derecho al agua y al saneamiento. Ongawa.
- DE LUIS ROMERO, E. (coord.); FERNÁNDEZ ALLER, C. y GUZMÁN ACHA, C. (2013): Las empresas como titulares de obligaciones y repsonsabilidades en la garantía y realización del derecho al agua y al saneamiento. Actas del Congreso internacional La implementación de los principios rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos en España. (Pendiente de publicación)
- KALFAN, A. (2009): The significance of human rights in MDG-based policy making on water and sanitation: An application to Kenya, South Africa, Ghana, Sri Lanka and Laos. Geneva, COHRE.
- NACIONES UNIDAS: Comité de Derechos sociales, económicos y culturales (2002): Observación n° 15: El derecho humano al agua, 2002. E/C.12/2002/11 www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm



- NACIONES UNIDAS: Directrices de la Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2005): Informe del Relator Especial, El Hadji Guissé, E/CN.4/Sub.2/2005/25, 11 julio 2005 <http://access-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/149/12/PDF/G0514912.pdf?OpenElement>
- NACIONES UNIDAS: Consejo de Derechos Humanos (2010): Resolución A/HRC/15/L.14, 24 septiembre 2010, sobre derechos humanos y el acceso al agua potable segura y al saneamiento. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/15/L.14
- NACIONES UNIDAS: Asamblea General de Naciones Unidas (2010): Resolución A/RES/64/292. El derecho humano al agua y saneamiento. Aprobada el 28 julio 2010. <http://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml>
- NACIONES UNIDAS: Asamblea General de Naciones Unidas (2010): Resolución A/HRC/15/31. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y saneamiento, Catarina de Albuquerque.
- NACIONES UNIDAS: Consejo de Derechos Humanos (2011): Resolución A/HRC/RES/174: Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.
- NACIONES UNIDAS: Asamblea General de Naciones Unidas (2012): A/67/270. Integración de la no discriminación y la igualdad en la agenda para el desarrollo de 2015 en lo relativo al agua, el saneamiento y la higiene.
- OACDH (2006): Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Naciones Unidas, Ginebra.
- OACDH: *El derecho al agua*. Folleto 35. Ginebra, OACDH, OMS, ONU-Habitat.
- ONGAWA (2012): *Derecho humano al agua y saneamiento. Enfoque de derechos, equidad de género y medición del progreso*. Madrid, Ongawa y Unesco Etexa.
- ONGAWA (antes ISF) (2008): *Derecho al agua*. Madrid, Prosalus, ISF.
- PNUD (2006): Informe Sobre Desarrollo Humano 2006: Más allá de la Escasez. Poder, Pobreza y la Crisis Mundial del Agua. Programa de Naciones Unidas para el desarrollo.
- WASH United, Freshwater Action Network (FAN Global), WaterLex (2012): *The human right to safe drinking water and sanitation in law and policy - a sourcebook*.



WHO (2012): UN-water global annual assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2012 report: the challenge of extending and sustaining services. World Health Organization.

WHO and UNICEF, JMP (2013): Progress on sanitation and drinking-water - 2013 update. Geneva, WHO and New York, UNICEF.

Documentación

1

Dos documentos sobre la sostenibilidad económica del gasto público: fiscalidad, financiación y economía sumergida.

239





Dos documentos sobre la sostenibilidad económica del gasto público: fiscalidad, financiación y economía sumergida

Sumario

1. La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis.
2. Política fiscal y derechos humanos.

En esta ocasión presentamos dos documentos recientes que —directa o indirectamente— abordan uno de los aspectos cruciales a la hora de enfrentar cómo diseñar una agenda política: la sostenibilidad económica de la misma.

El primero de ellos es un estudio dirigido por el profesor Jordi Sardà (Universitat Rovira i Virgili) en colaboración con los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha): *La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*. En esta ocasión ofrecemos el enlace al documento completo, la introducción y las conclusiones del mismo.

En segundo lugar, ofrecemos el acceso al documento sintético resultante de la iniciativa llevada a cabo por ALBOAN y Apostolado Social de la Compañía de Jesús. Se trata del seminario sobre *Política fiscal y derechos humanos*.

Como en el caso anterior, se ofrece el enlace al documento completo, la introducción y la metodología de trabajo llevada a cabo.



1 LA ECONOMÍA SUMERGIDA PASA FACTURA. EL AVANCE DEL FRAUDE EN ESPAÑA DURANTE LA CRISIS⁽¹⁾

1.1. Introducción

Durante las últimas décadas el debate sobre la existencia de la economía sumergida ha resurgido con fuerza. Las causas, el tamaño y el impacto que tiene la economía sumergida⁽²⁾ en España han sido, y son, una de las mayores preocupaciones tanto desde un punto de vista económico como político. Este debate recobra un mayor ímpetu en situaciones como la presente, donde la economía entró hace varios años en una profunda fase de recesión o estancamiento económico.

Además, nos movemos en un contexto económico con una tasa de paro que superaba el 26% de la población activa a finales de 2012, y con un crecimiento anual de la economía española que, a partir de 2008, o bien presenta valores negativos o bien valores cercanos al estancamiento económico y con una necesidad imperiosa de reducir el déficit público. Por tanto, de obtener unos mayores recursos económicos para las arcas públicas, no es de extrañar el interés por el estudio y la cuantificación del volumen de economía sumergida.

La existencia de un nivel importante de economía sumergida es un problema de primer orden que puede distorsionar los valores de diferentes macromagnitudes (como la renta per cápita, que es la magnitud que se utiliza como referencia para el reparto de fondos de ayuda internacional) y, por tanto, puede dificultar el diseño de políticas económicas que están basadas, precisamente, en estas magnitudes. Además, la economía sumergida produce competencia desleal entre empresarios; evasión de impuestos (afecta a los ingresos del Estado y, por tanto, le debilita); inexistencia de regulaciones; malas condiciones laborales; escasas o nulas medidas de seguridad en el trabajo; no hay pagos a la Seguridad Social e importantes consecuencias a largo plazo (pensiones, derecho a prestaciones, etc.).

No hay que olvidar que detrás de la existencia de un determinado nivel de economía sumergida está lo que una sociedad quiere ser. Se trata, básicamente, de un problema de moralidad. Cuando a una sociedad no le parecen condenables ciertas actitudes relacionadas con la economía sumergida (por ejemplo, no está mal visto no pagar el IVA o intentar defraudar a Hacienda)

(1) Se puede acceder al texto completo en http://www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf

(2) La expresión «economía sumergida» es equivalente a otros términos como pueden ser «economía oculta», «economía ilegal», etc. Dichas expresiones suelen ser traducciones literales de los términos ingleses «underground economy», «illegal economy», «shadow economy», «black economy», etc. (véase Katzemier 2006 y Pichardt and Sardá 2010).



es que esta sociedad está optando por una economía con un elevado índice de economía sumergida y con todas las implicaciones que ello conlleva. Al contrario, cuando una sociedad percibe que este tipo de actitudes y comportamientos perjudica a la colectividad y son condenables es cuando el problema de la economía sumergida se minimiza.

Una de las características de las actividades relacionadas con la economía sumergida es su heterogeneidad. Es decir, se trata de una realidad que no se distribuye por igual en el tiempo como tampoco lo hace dentro de los diferentes sectores que componen una misma economía. De hecho, en comparaciones internacionales, se han llevado a cabo estudios sobre economía sumergida utilizando la misma metodología, pero obteniendo resultados muy dispares. Precisamente esta disparidad de resultados hace suponer que, dentro de un mismo país, tampoco tiene por qué existir una homogeneidad de resultados, con lo que tanto los tamaños numéricos como las causas que producen este fenómeno pueden diferir sustancialmente de una comunidad autónoma con respecto a otra o, incluso, entre provincias.

En este contexto, en el presente trabajo se pretende delimitar el problema de la economía sumergida analizando su distribución territorial. Existen ya multitud de estudios que cuantifican el volumen de economía sumergida a nivel nacional, que explican sus causas y sus consecuencias y que ponen de manifiesto el efecto sobre la recaudación tributaria de una lucha eficaz sobre su erradicación. Sin embargo, son pocos los estudios que se centran en su distribución territorial, que es lo que se pretende en el presente estudio.

La definición de economía sumergida suele ser imprecisa ya que no existe un acuerdo generalizado sobre cuál debe ser su contenido. Esto se debe a que existen actividades en las que hay una discrepancia de criterios, como podrían ser todas aquellas que lleva a cabo uno mismo en su propio hogar. Hay quien considera estas actividades como una parte del concepto de economía sumergida mientras que otros discrepan de ello. Por tanto, existen múltiples definiciones, pero conviene realizar algunas precisiones para que el objeto de estudio esté lo mejor definido posible, ya que la delimitación de dicho objeto determinará la metodología que hay que utilizar para su estimación o cuantificación, y, en definitiva, para su conocimiento.

Una primera definición del concepto de economía sumergida podría ser el proporcionado por la OCDE⁽³⁾.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la economía sumergida consiste en actividades que son productivas en

(3) OECD (2002): Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook. Pág. 37. 5

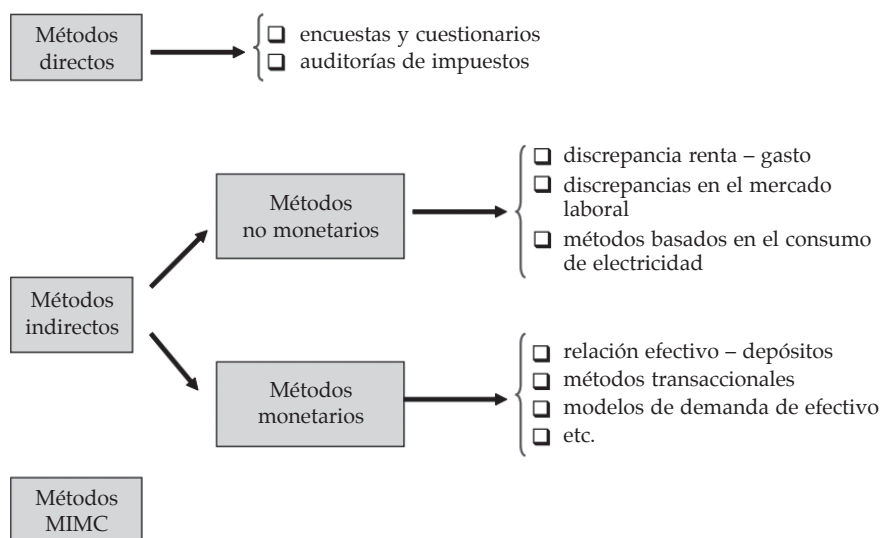
sentido económico y relativamente legal (si ciertos estándares o regulaciones se cumplen), pero que son escondidas deliberadamente a las Administraciones Públicas, para:

- Evitar el pago de impuestos.
- Evitar el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social.
- Evitar cumplir normas laborales y de otro tipo; ciertos mínimos legales como el salario mínimo, el número máximo de horas trabajadas, estándares de seguridad o de salud, etc.
- Evitar algunos procedimientos administrativos, como rellenar cuestionarios u otros formularios administrativos.

La cuantificación de la economía sumergida va a ser difícil dado que, por razones obvias, nadie está dispuesto a declararla y, por tanto, se trata de medir algo que no es observable directamente, en la mayoría de las ocasiones.

Todos estos inconvenientes han llevado a la existencia de múltiples métodos para la estimación de la economía sumergida aunque habitualmente se utilizan tres tipos de métodos para la medición del tamaño de la economía sumergida: métodos directos, métodos indirectos y el método MIMIC (múltiples indicadores, múltiples causas). Esquemáticamente, la Tabla 1 nos muestra esta clasificación.

Tabla 1. Métodos de estimación de la economía sumergida



Fuente: elaboración propia.



Los métodos directos se basan o bien en la realización de encuestas y cuestionarios de respuesta voluntaria o bien en auditorías sobre impuestos llevadas a cabo por las autoridades tributarias.

Las estimaciones que se obtienen mediante la utilización de métodos indirectos no dependen de las opiniones de un conjunto de encuestados, aunque esto no quiere decir que no presenten importantes limitaciones que, básicamente, proceden de los supuestos que hay que realizar para llevarlas a cabo.

Esquemáticamente, lo que se pretende con los métodos indirectos es la estimación del volumen de economía sumergida (variable no observable) mediante el comportamiento de otras variables que sí son observables con algunos supuestos adicionales, más o menos restrictivos, sobre la relación entre ambos tipos de variables. Todos estos métodos se basan en detectar las anomalías que presentan diferentes variables macroeconómicas respecto a lo que podría considerarse como su comportamiento «normal» (el que puede explicarse mediante sus variables habituales). Algunas de estas variables macroeconómicas son las que aparecen en la Tabla 1: relación efectivo–depósitos, demanda de efectivo sobre PIB, volumen de transacciones monetarias, consumo de electricidad, discrepancias entre las estadísticas nacionales de renta y gastos, etc.

1.2. Conclusiones

Existe un interés creciente para conocer el nivel de economía sumergida dado el presente contexto económico por el que atraviesa la economía española, con una tasa de paro que superaba el 26% de la población activa a finales de 2012, con un crecimiento anual de la economía española que, a partir de 2008, o bien presenta valores negativos o bien valores cercanos al estancamiento económico, y con una necesidad imperiosa de reducir el déficit público y, por tanto, de obtener unos mayores recursos económicos. Esta necesidad de recursos hace que sea prioritaria la lucha contra el fraude y, especialmente, contra la economía sumergida.

La propia definición de economía sumergida es compleja y no existe una unanimidad de criterio para definirla. Esta complejidad da lugar a la existencia de múltiples procedimientos para su estimación cada uno de ellos con su enfoque, sus restricciones, sus ventajas e inconvenientes. Los métodos de estimación más utilizados son los monetarios, aunque últimamente se está utilizando de una forma generalizada el método MIMIC. La ventaja de este método radica en que permite la utilización de múltiples variables (variables relacionadas con el mercado de trabajo, por ejemplo) diferentes a las habitualmente utilizadas por los procedimientos monetarios, las fiscales. Su principal inconveniente radica en que este procedimiento sólo permite la obtención de valores relativos, por lo que



se hace necesario conocer un valor previo de economía sumergida, valor que habitualmente se ha obtenido por métodos monetarios.

La ventaja de la utilización del método MIMIC lo hemos podido corroborar al analizar, a nivel internacional, la relación existente entre el tamaño de economía sumergida de un país con diferentes variables, tanto de carácter fiscal como las relacionadas con el mercado de trabajo como las relacionadas con el bienestar de un país. De este análisis hemos podido concluir lo siguiente:

- la carga impositiva juega un papel determinante sobre el tamaño de la economía sumergida, pero, al analizar diferentes países de la OCDE, esta relación ya no está tan clara, lo que hace pensar en la necesidad de utilizar otro tipo de variables
- las variables relacionadas con el mercado de trabajo presentan los signos esperados y la relación de dichas variables con el tamaño de la economía sumergida parece demostrado, especialmente para la tasa de paro, los autónomos y el paro de larga duración. La variable correspondiente al tiempo parcial ya no presenta unos resultados tan evidentes
- las variables correspondientes al índice de desarrollo humano y la corrupción presentan una alta correlación con la economía sumergida. A mayor corrupción mayor economía sumergida y a 33 mayor IDH menor economía sumergida. El efecto del nivel de enseñanza sobre el tamaño de la economía sumergida es ambiguo.

España, en la mayoría de los casos, se encuentra en una posición intermedia entre los países más desarrollados y los menos desarrollados que hemos utilizado en nuestro análisis aunque con tendencia clara hacia estos últimos.

De la estimación que hemos realizado podríamos deducir lo siguiente:

- todas las variables utilizadas en la metodología MIMIC presentan los signos esperados (con alguna excepción)
- la construcción ha jugado un papel relevante en la determinación de la economía sumergida, especialmente en el periodo comprendido entre 2004 y 2007
- las variables relacionadas con el empleo también son relevantes, especialmente los autónomos y la tasa de paro
- una medida de bienestar y de la riqueza como la renta per cápita también es fundamental, especialmente los dos últimos periodos de tiempo analizados



- los impuestos aparecen en todos los periodos considerados como estadísticamente significativos. En este caso, las cotizaciones a la Seguridad Social.

Una vez realizadas las estimaciones correspondientes se ha pasado al cálculo del tamaño de economía sumergida a nivel provincial. Las principales conclusiones que podríamos extraer son las siguientes:

- para cada provincia se ha calculado un intervalo de variación de su tamaño de economía sumergida dependiendo del valor de referencia considerado
- no existe un comportamiento claro y definido al pasar de un periodo de tiempo a otro
- la mayoría de las provincias va variando su posición relativa según el periodo de tiempo considerado
- sin embargo, algunas provincias presentan siempre niveles de economía sumergida sensiblemente superiores a las del resto: Ávila, Albacete, Ourense o Toledo, por ejemplo
- existe otro grupo de provincias con tamaños de economía sumergida inferiores a la media: Madrid, Barcelona, Lleida, Tarragona, Zaragoza o La Rioja, por ejemplo
- con el paso del tiempo ha ido aumentando la diferencia de tamaños de economía sumergida entre provincias, es decir, ha aumentado la diferencia entre la provincia de mayor tamaño de economía sumergida y la de menor tamaño, a medida que transcurre el tiempo. Esta diferencia se ha duplicado entre los años 2000-2003 y el año 2012
- se podría decir que la economía sumergida ha seguido la evolución del ciclo económico español. Esto puede verse en los mapas que hemos presentado en este estudio. En el periodo 2004–2007 hay más provincias con un menor tamaño de economía sumergida. Los colores del mapa 2 son más claros con respecto a los del mapa 1. En el periodo 2008–2011, aumenta considerablemente el tamaño de la economía sumergida (en el mapa 3 hay más provincias con colores más oscuros) y para el año 2012 todavía se oscurece más el mapa (mapa 4).

Para finalizar, podríamos hacer referencia a un estudio del profesor F. Schneider⁽⁴⁾ en el que cuantifica que el importe estimado de la economía no

(4) Informe AT Keaney. Visa Europe. The Shadow Economy in Europe, 2013.



declarada representaba entre los 203.550 millones de euros del año 2008 y los 206.143 millones de euros del año 2010 o los 201.310 millones de euros del año 2012. En todo caso e independientemente del tamaño de la economía sumergida con respecto al PIB, se trata de cantidades de dinero muy considerables, especialmente en una situación de crisis económica como la actual, donde los recortes que sufre la economía española son constantes. Estas cantidades ponen de manifiesto, otra vez, la necesidad de luchar de una manera eficaz contra la injusticia que representa para la sociedad la existencia de un persistente y elevado nivel de economía sumergida.

2 POLÍTICA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS⁽⁵⁾

Este documento presenta las principales denuncias, propuestas y conclusiones de representantes de organizaciones de la sociedad civil española, respondiendo al llamado realizado por la oficina de la relatora especial para Naciones Unidas en Derechos Humanos y Pobreza Extrema, para emitir una opinión cualificada y reflexionada sobre el estado de la cuestión en materia de fiscalidad, derechos humanos y pobreza en el Estado.

Es en este contexto que ALBOAN y el apostolado social de la Compañía de Jesús, respondiendo al llamado realizado por la oficina de la relatora especial para Naciones Unidas en Derechos Humanos y Pobreza Extrema, lanza una propuesta de consulta a representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil para emitir una opinión cualificada y reflexionada sobre el estado de la cuestión en materia de fiscalidad, derechos humanos y pobreza en el Estado.

Esta consulta está siendo realizada a los gobiernos nacionales que conforman NNUU y es nuestro interés, y deber como sociedad civil, aportar al debate y la reflexión desde nuestra cercanía con las personas excluidas con una perspectiva crítica y constructiva. Por ello, presentamos este documento donde plasmamos algunas denuncias, propuestas y conclusiones que personas con demostrada trayectoria en el mundo social y académico aportan a la relatora de NNUU, desde un análisis serio y riguroso sobre la fiscalidad, los derechos humanos y la pobreza en España.

2.1. Metodología

Para emitir esta opinión cualificada y reflexionada, ALBOAN se dio a la tarea de identificar y convocar a personas con destacada trayectoria en el

(5) Se puede acceder al texto completo en <http://www.alboan.org/docs/fiscalidad-ddhh.pdf>



mundo de lo social y académico que a modo de muestra pudieran aportar datos y reflexiones al debate de la fiscalidad y su impacto en la protección de los derechos humanos en España.

El objetivo de esta consulta era reflexionar y debatir sobre la política fiscal española y su contribución a la garantía de respeto a los derechos humanos en el Estado. Este debate se planteó, al menos, desde una triple perspectiva:

Características del sistema tributario y reformas recientes:

- Su relación con los derechos humanos.
- Impactos distributivos en la política social y los grupos menos favorecidos.
- Temas centrales que orientaron el debate...

Bloque 1:

- Presión fiscal y financiación sostenible del sistema de protección social para reducir la pobreza y las desigualdades.
- Reducción del gasto e impacto en el respeto de los derechos humanos.
- Deuda pública y gasto social: criterios de ejecución presupuestaria en el contexto de la crisis.

Bloque 2:

- Participación ciudadana y transparencia en el diseño, implantación y seguimiento de las políticas sociales.

El evento se realizó el 14 de octubre en las instalaciones de ALBOAN en Bilbao. Se dio turno de palabra a 9 personas en tres mesas diferenciadas por las temáticas antes planteadas, a partir de preguntas planteadas por la organización. Al final de cada ronda de exposiciones se dio un espacio para el debate y construcción por parte de todos los participantes de una síntesis de elementos clave para ser denunciados y propuestas para nuestro gobierno en la situación que actualmente vive España.

En el presente documento se recoge la síntesis de las intervenciones de:

- Ignacio Zubiri (Universidad del País Vasco)
- Carlos Cruzado (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda GESTHA)
- Jaime Atienza (Oxfam Intermon)

- Iolanda Fresnillo (Observatorio de la Deuda Global)
- Guillermo Fernández (FOESSA-Cáritas España)
- Gabriela Jorquera (Alianza Española contra la Pobreza)
- Carlos Cordero Sustentia – Acces Info
- Juan Andrés Ligero, Universidad Carlos III de Madrid y Codirector del Magíster Evaluación de Programas y Políticas Públicas (UCM)

Finalmente, se tuvo un espacio en el que se identificaron las principales «ideas fuerza» del día, a partir de las cuales construimos este documento. La relatoría de este seminario extrae las principales aportaciones, no es una transcripción literal de las exposiciones y opiniones realizadas durante el seminario, sino una síntesis realizada y asumida en forma y contenido por ALBOAN.

2.2. Introducción⁽⁶⁾

El discurso de algunos políticos y representantes de instituciones públicas en este momento de crisis es muy preocupante. Afirmar que el actual modelo social es insostenible supone renunciar a mínimos de vida digna para todas las personas. Abogar por un modelo donde sean las personas de manera altruista las que mantengan las prestaciones necesarias para hacer posible el mantenimiento de la justicia social supone declinar las obligaciones de los gobiernos. Se va imponiendo un nuevo paradigma que es dar la prioridad de actuación política al combate contra el déficit y la deuda pública, lo que podemos llamar una ley de hierro que se aplica en toda Europa.

Identificamos dos ideas que permean el discurso político y las políticas públicas. Por un lado, la convicción de que hay que reducir el gasto público porque despilfarra y es ineficaz y, por otro lado, la insistencia que la libertad de mercado lo regulará todo. Se continúa defendiendo esta idea de que el mercado generará la riqueza que llegará a todas las personas en la medida de su esfuerzo. En Europa estas ideas están calando y, como consecuencia, estamos observando un progresivo desgaste y deterioro del contrato social entre capital y trabajo.

Conviene recordar que «los poderes públicos tienen el deber de limitar aquellas fuerzas que no permitan el desarrollo de la vida digna.» Esto es una clara declaración de intenciones que se recoge en el artículo previo de la constitución española. De ahí derivan obligaciones de tipo jurídico para el Estado

(6) Ideas extraídas de la intervención de Íñigo Lamarca —Defensor del Pueblo—, Ararteko en la Comunidad Autónoma de País Vasco.



Español, que el gobierno debe garantizar. Este artículo nos aporta elementos éticos y jurídicos para juzgar las políticas públicas.

En el País Vasco la oficina del Ararteko ha elaborado un informe sobre infancia y pobreza donde se constata que la crisis se está cebando con las familias más desfavorecidas, aumentando la pobreza infantil y la disminución de las condiciones indispensables para la vida digna. Los expedientes de queja en 2010 sobre la gestión de las ayudas sociales eran 33 (sobre todo en rentas mínimas de inserción). En 2012 llegaron a 1.010. Estos datos muestran que las necesidades sociales van en aumento. Las actuales quejas son sobre todo relacionadas con tema de vivienda. Constatamos, por tanto, un aumento del riesgo de exclusión social.

En relación a la fiscalidad, no podemos obviar que existe fraude, tenemos muchos datos al respecto. La Unión Europea, al mirar a los ingresos, da por perdida la batalla en los impuestos directos que permiten la progresividad, como los que gravan rentas de personas físicas y jurídicas, y propone la batalla por el Impuesto de Valor Añadido. Además, su preocupación no es financiar el gasto social, sino pagar la deuda pública.

Esta crisis no es una crisis cualquiera. Estamos asistiendo a una mutación profunda del mundo.

Un elemento que ha aflorado —quizá siempre estuvo ahí— es que en el sistema económico globalizado el sistema financiero mantiene grandes espacios de poder, y se ha convertido en un poder fáctico. El tráfico de activos financieros es el mayor del mundo, casi 100 veces mayor que el tráfico de bienes y servicios generados en la economía real. Hay muchísimo dinero en el mundo que está en pocas manos, lo que da un poder enorme a quienes manejan ese dinero. Es un poder opaco que está fuera del control de las políticas y del estado-nación.

Todo esto está sembrando la semilla de la duda e incertidumbre ante el funcionamiento del sistema, la semilla de sospecha de unos sobre otros, y de todos con las instituciones. Es la rotura del contrato social. Lo que está pasando es algo grave, pero hay alternativa. Y en esa alternativa las políticas fiscales juegan un papel fundamental. Es necesario un sector público con financiación suficiente para garantizar los derechos sociales que están siendo vulnerados, y para ello es indispensable mayores ingresos. De ahí la pertinencia de este debate, sobre la fiscalidad y su claro impacto sobre la protección de los Derechos Humanos y, centralmente, de aquellas personas más vulnerables de nuestra sociedad.

Reseñas biblográficas

- 1** **Claves de la integración de los inmigrantes en España 2013.**
González Blasco, P., Gutiérrez Resa, A.
y Mihaila Mihaila, I.L.
Eloy Vírseda Sanz **253**

- 2** **Desiguales por Ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género.**
Pazos Morán, M.
Virginia Carrera Garrosa **257**

- 3** **Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global.**
Banerjee, A. y Duflo, E.
Luis Ureña García **263**



Reseñas bibliográficas

CLAVES DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA 2013

GONZÁLEZ BLASCO, P., GUTIÉRREZ RESA, A.
y MIHAILA MIHAILA, I.L.

Madrid: Fundación SM, 2013.



En la sociedad actual, cada vez más compleja, dinámica en sus interacciones, logrando equilibrios y ajustándose a las nuevas realidades sociales que nos afectan diariamente se antoja difícil el acercamiento a los fenómenos sociales que nos rodean, con más o menos relevancia, como es el fenómeno de la inmigración. En el libro que nos ocupa vemos enmarcada la realidad de los inmigrantes que vienen a España de diferentes procedencias para intentar encontrar un proyecto vital, una apuesta familiar en los países de origen para lograr mejores condiciones de vida para sí mismos y sus familias, con la principal prioridad de asentarse y encontrar trabajo.

La idea central de este estudio, avalado por la Fundación SM, es tener una visión global de los inmigrantes en el seno de la sociedad española como sociedad de acogida. Por un lado se analizan los servicios que la sociedad les ofrece y, por otro, se estudia los espacios que los inmigrantes disponen para



vivir su propia cultura. El estudio se lleva a cabo en varias comunidades autónomas: Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña y región de Murcia y contando con las procedencias de Europa del Este, Iberoamérica y África subsahariana. La publicación se compone de seis capítulos donde se distribuyen los resultados obtenidos y nos dan una visión concentrada de cómo se produce la acogida y la integración dentro de la sociedad de destino, a través de su participación en los entornos públicos y en los ámbitos asociativos, educativos y sanitarios.

El primer capítulo nos va a permitir conocer de los propios protagonistas de estos procesos migratorios cómo se van asentando en las comunidades receptoras para desarrollar su proyecto vital. Se plantea un recorrido descriptivo por las principales nacionalidades que componen el grueso de este colectivo y se presentan las primeras intenciones que marcan su viaje y posterior proyecto personal. Queda remarcada la idea de que la inmigración es un fenómeno que afecta a la sociedad española desde hace tiempo y que la mayoría de estas personas vienen a quedarse y a afianzar un proyecto vital y familiar en la sociedad española.

Tras conocer los perfiles de los inmigrantes en España, el segundo capítulo se centrará en analizar los modos de vivir y el proceso de integración que tienen que asumir tanto la sociedad receptora como los migrantes que se insertan en la sociedad de acogida. Se ha analizado objetivamente, a lo largo del tiempo de estancia, si los actuales modos de vivir de los inmigrantes en sus nuevos espacios cumplen con sus expectativas, si han logrado integrarse en sus trabajos, en sus barrios, comunidades o ciudades/pueblos, además de ver cómo llevan las relaciones con los españoles y otros grupos, además de las instituciones y organizaciones a las que pertenecen y/o a las que acuden.

También se aborda el cómo viven, cómo son sus viviendas, el manejo de la economía familiar, la ocupación del tiempo libre y el ocio, el contacto con el país de origen o su situación administrativa son aspectos analizados concienzudamente en este apartado.

El tercer capítulo aborda la integración de los inmigrantes a través de los servicios públicos (sanidad, servicios sociales, educación y servicios jurídicos) ahondando en la capacidad de adaptación y de integración de estos. Estos servicios forman parte del Estado de Bienestar español, y hablamos de servicios que pretenden ser universales, pero que en los últimos tiempos van recortando su cobertura limitando el acceso a algunos colectivos, como viene sucediendo desde el año 2012. Es necesario resaltar que los datos recogidos en este trabajo son del año 2011, por lo que se sitúa en un momento previo a los grandes recortes del Estado de Bienestar.

Los autores tratan en el estudio dar significado a la utilización de estos servicios y al grado de confianza y satisfacción que muestran los inmigrantes en relación a estos recursos. En la parte última de este capítulo se analiza la valoración sobre los recursos sociales existentes destinados al colectivo concreto de los inmigrantes para finalmente hacer una consulta sobre el grado de satisfacción y cumplimiento del proyecto vital en España.

Descubrir su visualización y cómo contemplan los inmigrantes a los españoles es el propósito del cuarto capítulo. La mayoría muestra un sentimiento de un trato amable y con confianza por parte de los autóctonos, mientras que expresan la poca preocupación de la clase política ante la realidad de la inmigración. Se hace evidente la realidad de que este colectivo se relaciona diariamente con los españoles, en el trabajo, en la convivencia diaria, existiendo un amplio abanico de diversidad de relaciones familiares y sentimentales entre los diferentes grupos. La realidad de que van siendo muchos extranjeros, y en algunos casos, en situación irregular es algo que se deja entrever.

El aspecto más jurídico y administrativo de las personas migrantes se va a contemplar en el capítulo 5 del trabajo, bajo el título «La integración no suprime los derechos». La realidad de la inmigración en España está muy vinculada al ámbito jurídico y normativo, a través de las leyes de extranjería, que bajo el título «derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración», y sus respectivas reglamentaciones van a marcar el proyecto vital de estos ciudadanos que vienen a nuestro país, y sus procesos de integración.

El estudio hace un recorrido por los datos de acceso a las prestaciones sociales, los procesos de regularización de extranjeros, así como los retornos al país de origen, la praxis de los derechos, además de recoger la propia visión de los inmigrantes junto con las condiciones laborales de este colectivo.

El capítulo sexto y último nos presenta, a modo de conclusión, las claves de la integración de los inmigrantes en España, planteando las cuestiones más referentes al proceso de integración y sus dificultades, así como las claves de la convivencia de éstos con la sociedad española. Se pone de manifiesto la dificultad de la integración, tomándose en consideración a las redes familiares, sociales, económicas, políticas y religiosas. El continuo debate entre la historia y costumbres de cada cultura y los fundamentos de la sociedad, y por otra, son las piezas en equilibrio que deben interactuar para lograr el respeto necesario que culminará el proceso de integración.

Para finalizar, el trabajo al que se hace referencia es un intento de abarcar la realidad de la inmigración que viene a España buscando nuevas oportunidades y un futuro. Nos vamos a encontrar con un texto sencillo y descriptivo,



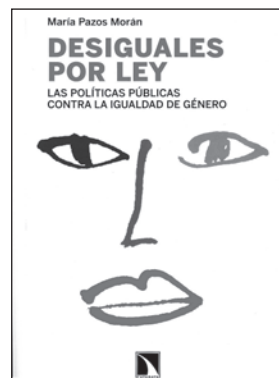
acompañado de multitud de tablas que van a enmarcar esta particular realidad social desde el punto de vista del otro, del que llega a un país diferente al suyo, enriqueciendo el debate existente en la sociedad española en torno a la inmigración y a los procesos de integración y asimilación.

ELOY VÍRSEDA SANZ

DESIGUALES POR LEY. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA IGUALDAD DE GÉNERO

PAZOS MORÁN, M.

Madrid: La Catarata, 2013.



La editorial Catarata ha publicado recientemente el libro *Desiguales por Ley*, cuya autora, María Pazos, nos ofrece una herramienta para abordar la igualdad de género en nuestra sociedad. La escritora es Matemática de formación y Master en Estadística por la Universidad de Harvard. En la actualidad trabaja en el Instituto de Estudios Fiscales, desde donde coordina la línea de Investigación Políticas Públicas e Igualdad de Género. Pazos, en su último libro, hace un análisis de las actuales políticas públicas y su repercusión en las mujeres, demostrando como estas políticas no favorecen a alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres.

El Libro consta de seis capítulos, donde la autora desgana diferentes políticas económicas que se aplican en nuestro país. Ella argumenta que la base del patriarcado es antinatural y que la realidad puede cambiarse, y se está cambiando, pero hay que seguir avanzando para alcanzar la igualdad total.

La investigadora pone como objetivo transformar el modelo actual de familia tipo *varón sustentador / esposa dependiente*, a un modelo de *personas sustentadoras/ cuidadoras en igualdad*.

En el **primer capítulo** se ponen las bases para una Economía Política Feminista, la cual debe basarse en cambiar las condiciones materiales para que la igualdad sea el camino. La autora inicia su discurso considerando que la eficiencia y la equidad van de la mano, analiza cómo la desigualdad produce ineficiencia y conduce a una sociedad insostenible. En palabras de la autora, el concepto de *eficiencia técnica* se refiere al aprovechamiento al máximo de todos los recursos. En la actualidad, la división sexual del trabajo mantiene una diferencia en el aprovechamiento de los recursos. La segregación sexual del mercado de trabajo y del trabajo reproductivo establece barreras que dificultan que hombres y mujeres puedan ocupar las posiciones óptimas para desarrollar todas sus capacidades.

Por un lado, se mantienen casi en exclusividad las tareas de cuidados para las mujeres, con el consecuente desperdicio de talento productivo que esto



conlleve, y con la no pertinente, etiqueta de menos disponibles que se las presupone. Porque debemos precisar que en muchos casos esa indisponibilidad no es real, pero se supone por lo que se llama en términos sociológicos la *discriminación estadista*. Mientras que por otro lado se encumbra a los hombres a la función productiva, despilfarrando el capital cuidador de estos.

Con estos parámetros, podemos deducir que este modelo desigualitario resulta ineficiente al no aprovechar el 100% del potencial de ambos sexos, en el ámbito productivo como reproductivo, e insostenible, al ir acompañado de prácticas inadmisibles, como el consumo salvaje o determinadas actividades depredadoras con el medio ambiente, las cuales responden a los valores que el patriarcado defiende.

En este contexto segregado, las mujeres generan herramientas para salir de él: como ejemplo, optan por profesiones con más facilidades para poder ser empleadas, debido por un lado al acceso más igualitario o a la distribución de horarios. En este sentido, la autora se refiere al trabajo en las administraciones públicas y a las profesiones que se pueden ejercer por cuenta propia. Aún con estrategias como éstas, las mujeres siguen encontrando dificultades para ser reconocidas como iguales. La autora nos habla de políticas públicas concretas, dando paso al *capítulo dos y tres* dedicados a los impuestos y prestaciones.

Pazos defiende un modelo de impuestos ortodoxos mejorados, es decir, un modelo que utilice su función redistributiva para paliar las desigualdades sociales, alcanzar la igualdad de género y generar prestaciones universales, mediante la imposición a las rentas más altas. Esto último es lo que llamamos progresividad, es decir, que aporte más quien más tiene.

En nuestro sistema fiscal encontramos una serie de prestaciones o deducciones que se basan en la discriminación positiva y que están plagados de sesgos de género que refuerzan la idea de las mujeres como responsables de los cuidados y de lo doméstico. El libro nos muestra cómo las actuales políticas de discriminación positiva basadas en favorecer a las mujeres, las mantienen en el hogar cuidando, pone como ejemplo las prestaciones por hijos para madres y no para padres, las cuales mantienen la concepción de que los hijos son cuestión de las progenitoras o el caso de la deducción por maternidad para mujeres trabajadoras, desgravación que se reconoce en el IRPF español, hasta los tres años de las hijas/os.

Esta política está concebida para incentivar el empleo de las mujeres y paliar los gastos que origina una criatura. Con este objetivo, perfectamente se habría podido diseñar la deducción para personas trabajadoras con el otro progenitor en activo y con hijos menores de tres años y no se habría dejado

fuera a los hombres, además de mantener la idea de que las mujeres son las encargadas del cuidado de los menores. Igualmente, en este caso concreto, habría sido muchísimo mejor invertir ese incentivo en la universalización de la educación infantil pública desde los cero años.

Otro ejemplo que denuncia la escritora es la tributación conjunta en la declaración de la renta y como ésta mantiene a las mujeres en el hogar. La desgravación por cónyuge dependiente (aunque más correcto sería decir por esposa dependiente, porque se comprueba que el cónyuge por el que se desgrava son mujeres en la inmensa mayoría), supone una reducción de impuestos para las familias. En el momento que la persona que no tenía ingresos pasa a tenerlos esta deducción se pierde. Conociendo esto y sabiendo que son mujeres las que generan la desgravación fiscal, muchas mujeres no aceptan un empleo porque no les compensa perder esa desgravación por los bajos salarios que obtienen y sobre todo por el gasto que origina suplir el trabajo que hasta ahora hacían en el hogar, gasto que aumenta si hay personas dependientes. Otro hecho discriminatorio, en nuestro sistema impositivo, es la inequidad que existe entre matrimonios y familias monoparentales. Si ya de por sí un marido español desgrava más por esposa que por hijo/a, éste desgrava más por tener una esposa sin ingresos que lo que desgrava una madre sola.

En resumen podríamos decir que el diseño de políticas sociales, desde un tratamiento diferencial por sexos, en la práctica, consigue los efectos contrarios a los perseguidos: mantiene la desigualdad. La solución a estos problemas consiste en integrar a las mujeres en el mercado de trabajo e incluir en la protección social a todas las familias. Lo que la autora nos transmite con esta propuesta es que es el Estado de Bienestar el único que puede proteger a las personas según sus necesidades y aprovechar todas sus capacidades sin sesgo de género.

En la actualidad observamos que surgen ideas con apariencia de justas pero, si se contemplan en profundidad, se aprecia que producen más obstáculos. El libro nos muestra un ejemplo dentro de la «nueva política social» del Banco Mundial: se trata de las Transferencias Monetarias Condicionadas TMC. Consisten en entregar un ingreso a personas pobres con el objeto de que ejecuten una determinada acción que genera comportamientos beneficiosos en la infancia. Estas políticas no están diseñadas para satisfacer necesidades reales, sino que incentivan acciones concretas; como ejemplo sirva que estas acciones van desde matricular a los menores en un colegio o llevar a la criatura a los controles de peso en el ambulatorio. Evidentemente las matrículas aumentan y los controles de peso también, pero no por ello el peso de las criaturas, ya que las Transferencias son muy bajas económicamente, a esto hay que añadir que las principales



perceptoras de éstas son mujeres. Las TMC no se diseñan con el objeto de incidir sobre la desigualdad de género, por lo que mantienen a las mujeres en las tareas de cuidados en exclusiva y generan responsabilidades muchas veces incompatibles con el mercado de trabajo formal. Para que las políticas públicas tengan repercusión en la igualdad de género tienen que eliminarse los incentivos al modelo *varón sustentador/esposa dependiente*.

El **capítulo 4** nos explica el funcionamiento del sistema de pensiones en España. El diseño actual de estas prestaciones merece el análisis desde la perspectiva de género. La pensión de jubilación contributiva es el eje central de las pensiones en nuestro país. Las características para ser titular de una pensión de este tipo no tienen en cuenta las diferencias de hombres y mujeres en la vida activa laboral. Por un lado encontramos la exigencia de un periodo mínimo para poder tener derecho a una pensión contributiva, en el caso de las mujeres muchas veces no alcanzan a llegar a este mínimo por las lagunas que mantienen en sus carreras laborales. En los casos en los que llegan se encuentran que debido a las reglas para el cálculo de la pensión muchas mujeres de salarios bajos y contratos parciales se ven reducidas a la cuantía mínima. Las últimas reformas han intentado compensar los periodos dedicados a los cuidados (lagunas de cotización) de las mujeres generando compensaciones a la baja para las pensiones de estas mujeres, pero por otro lado han aumentado la edad legal para la jubilación de 65 a 67, acrecientan el número de años cotizados, de 35 a 37 para obtener el 100% de la pensión y amplían el periodo sobre el cual se calcula la base reguladora pasando de ser 15 años a 25, lo que supone incluir años cruciales para la crianza. En resumen, el modelo actual contributivo hace que muchas mujeres sólo generen derecho a la pensión mínima o que directamente no generen pensión al no llegar a los mínimos exigidos y se vean abocadas a una pensión no contributiva que tiene una cuantía sumamente menor que la mínima que se establece en la jubilación contributiva.

En la actualidad las mujeres son las principales perceptoras de pensiones no contributivas. La autora también desgrana la pensión de viudedad que sigue manteniendo la familia *varón sustentador/esposa dependiente*. Esta pensión unida a estímulos como el régimen matrimonial de gananciales, la tributación conjunta que se pierde en el momento en que ella tiene ingresos, los incentivos a que se abandone el mercado de trabajo para cuidar, o la menor cuantía en las pensiones de las mujeres hacen que muchas de éstas consideren que están protegidas por esta pensión de carácter derivado cuyo requisitos son menores que la pensión de jubilación contributiva.

Las medidas para alcanzar la igualdad en el sistema de pensiones, entre otras, pasan por la extinción progresiva de la pensión de viudedad para

nuevos matrimonios, eliminando, a su vez, todas las fórmulas legales que generan lagunas de cotización (excedencias, parcialidad, inactividad por cuidado...) y aquellas que mantienen a las mujeres fuera del mercado de trabajo (educación diferenciada, falta de recursos para el cuidado...), así como aumentar las pensiones contributivas hasta una cuantía digna.

Llegando al **capítulo cinco** encontramos la situación actual en los cuidados y el sistema de atención a la infancia y la dependencia. Como venimos percibiendo, las mujeres asumen casi en exclusividad la tarea de los cuidados, lo que hace que sean consideradas menos disponibles para el empleo unido a que las políticas de conciliación existentes obtienen los efectos inversos. La realidad en España es que, mientras las mujeres sigan teniendo más responsabilidades de cuidados que los hombres, las empresas seguirán inclinándose por la contratación de hombres en empleos más estables y mejor remunerados. La experiencia internacional nos dice que en los países que se ha sacado el cuidado del ámbito exclusivo de los hogares y se ha avanzado en la implicación de los hombres, ha aumentado por un lado la fecundidad (en España la tasa de fecundidad es de 1.32 hijos/as, frente a lo deseable, que sería una tasa de reposición poblacional de 2,1.), por otro lado ha aumentado la incorporación de la mujeres al empleo y por último ha dado mayor valor a los cuidados.

La autora plantea medidas concretas como la universalización al derecho a la educación infantil desde los cero años, el aumento de recursos públicos para las personas en situación de dependencia, la reducción de la jornada laboral, trabajar menos horas todas y todos y permisos iguales e intransferibles pagados al 100% (PIINA). El actual sistema de permisos en España fomenta el modelo *varón sustentador/esposa dependiente*. Las mujeres tienen un permiso de dieciséis semanas pagadas frente a dos semanas que tienen los hombres. Este permiso con su diseño actual mantiene la creencia de que ellas son las encargadas de cuidar y lo legitima dándoles más tiempo que a los hombres: de esas dieciséis semanas, las seis primeras son obligadas para la madre, las restantes son voluntarias y las puede ceder al otro progenitor. En este caso, la titularidad es de la madre y el otro progenitor podría tener la posibilidad de cuidar por derecho derivado, pero no propio.

Esta es la prestación contributiva de la Seguridad Social que distingue el sexo de las personas. Con un modelo de PPIINA, aprovecharíamos el potencial cuidador de los hombres, generaríamos un modelo de familia igualitaria con ambos progenitores cuidadores y las mujeres no tendrían la etiqueta de menos disponibles porque las personas se ausentarían por igual del mercado de trabajo para cuidar. Pazos plantea esta medida estrella durante todo el libro porque genera de *facto un modelo de personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad*.



El **capítulo seis** realiza un compendio de todas las medidas que la autora ha ido explicando en los diferentes apartados, planteando una reforma estructural hacia la igualdad de género que pasa por la universalización del derecho a la educación infantil desde los cero años y del acceso al sistema público de dependencia: horarios más cortos para todas las personas, políticas para que los hombres asuman el 50% del trabajo doméstico y de cuidados y muy particularmente permisos iguales e intransferibles de nacimiento y adopción pagados al 100%. Por otro lado, exige una reforma integral del sistema de pensiones, así como la eliminación de los desincentivos a la inclusión de las mujeres en el empleo de calidad. En resumen el último capítulo nos da herramientas para acabar con la división sexual del trabajo y favorecer el cambio hacia un modelo de personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad.

Desiguales por Ley es una obra de fácil lectura, cargada de optimismo y de buenas y concretas ideas para avanzar hacia un modelo donde hombres y mujeres disfruten de una sociedad igualitaria. Es un libro lleno de propuestas reales que todas las personas que se preocupan por construir un mundo igualitario y justo deben conocer. *Desiguales por Ley* es un manual de obligada lectura.

VIRGINIA CARRERA GARROSA

REPENSAR LA POBREZA. UN GIRO RADICAL EN LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD GLOBAL

BANERJEE, A. y DUFLO, E.

Madrid: Taurus-Santillana Ediciones Generales, 2011.



¿Es la superpoblación una de las causas de la pobreza y del hambre del mundo? ¿Tenía ya razón Malthus en el siglo XVIII y hay que pensar en reducir la fecundidad en los países pobres? ¿Los pobres se ven atrapados en una verdadera «trampa de la pobreza» y entonces, esta pobreza es un círculo vicioso del que es muy difícil escapar? ¿Tiene razón Bill Gates con su Fundación que un gran paso sería acabar con la malaria? ¿Sirve de algo la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo? ¿Es necesaria la existencia de las ONGs para combatir la pobreza? ¿Es la democracia una de las vías para disminuir la pobreza y por el contrario, las dictaduras la agravan? ¿Las políticas de los gobiernos llegan a alcanzar a la población pobre? ¿Disponen de recursos suficientes o tienen un grado de corrupción tal que perpetúan el subdesarrollo? ¿Los controles y las auditorías de los proyectos e inversiones tienen sentido? ¿Existen mercados para los pobres o es el mercado el que devora a los pobres? ¿Los microcréditos es el gran invento del siglo XX para terminar con la pobreza? ¿Es cierto que si hay voluntad, se puede acabar con la pobreza, como afirma Jeffrey Sachs en su libro de 2005 «El fin de la pobreza»? ¿Y cómo?

Son las grandes cuestiones que nos hacemos de forma recurrente cuando se publica un informe del Banco Mundial o de alguna ONG como Oxfam o Cáritas o sobreviene una catástrofe humanitaria o una crisis alimentaria. Entonces la conciencia solidaria insiste y nos remuerde una y otra vez, quedándonos con una cierta sensación de impotencia. ¿Pero qué podemos hacer?

Los dos autores del libro, profesores de Economía y de Economía del Desarrollo en el MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts) se han hecho estas mismas preguntas desde hace muchos años y han intentado contestarlas a lo largo de sus 376 páginas. Y sus respuestas nacen no de grandes ideas o proyectos, sino a través de un estudio y análisis concienzudo, paciente y riguroso de datos. Investigando cómo viven los pobres, qué decisiones toman, qué riesgos corren, qué desgracias tienen que afrontar. Como investigadores científicos nos ofrecen un microscopio de gran aumento para contemplar sus vidas, sus



desventuras, sus oportunidades, su lucha por la vida, o lo que es lo mismo, ¿cómo es posible sobrevivir con menos de un dólar al día? Pues así viven 865 millones de personas⁽¹⁾.

Con sus *macrolentes* nos podemos acercar a ver cómo un pobre vive con «stress» y con depresión, algo que parece reservado al «yuppie» o burgués urbano, y cómo ello influye en sus decisiones y en su futuro. Página tras página se dedican a «desgranar» los grandes mitos en la lucha contra la pobreza y lo que de aproximación a la realidad tienen, a reducir uno a uno esos discursos demagógicos como que los pobres son unos inconscientes, no saben comer bien, dilapidan sus escasos ahorros, no saben de planificación familiar, desperdician las pocas oportunidades que se les presentan y sus hijos no pueden aprender como los demás y por eso, engordan las estadísticas de fracaso escolar de los países.

¿Cómo lo hacen nuestros autores-investigadores? ¿Cómo pueden llegar a contarnos como transcurre la vida económica de un pobre? Porque, como dicen estos profesores del MIT, el reto es abrumador...

Como decía antes, abordan su trabajo con rigor, con mucho rigor. El conocimiento crítico, insisten, es trascendental y para tan singular empresa fundaron en el año 2003 un Laboratorio de Acción de la Pobreza (Poverty Action Lab), que más tarde se red denominó como «Abdul Latif Jammel Action Lab» (J-Lab). Consistía en poner en marcha más de 240 experimentos en más de cuarenta países por todo el mundo, construyendo bases de datos organizadas de 48 países pobres que antes no estaban disponibles. Y el bistorí de trabajo consistía en dos apartados fundamentales: uno, emprender proyectos de desarrollo, partir también de proyectos en ejecución en esos países o de los resultados de estudios de investigación publicados desde el año 2000; y el otro, importantísimo, es hacer ensayos controlados aleatorizados, los llamados ECA, que basándose en muestras y experimentos a gran escala en varios países permiten poner a prueba todas las teorías y proyectos. Someter a una evidencia sistemática el trabajo en las diferentes poblaciones y colectivos. ¿Lo que funciona en un país como Kenia, puede funcionar de igual manera en Madagascar o en la India? ¿Puede generalizarse a todos los países? ¿Hay que tener en cuenta la cultura, la ideología, la religión o las costumbres? De un modo gráfico nos ilustran: es como imitar «los ensayos aleatorios que se utilizan en medicina para evaluar la efectividad de los nuevos medicamentos». Clarificador.

No obstante, el evidente carácter divulgador que pretenden dar al libro nuestros autores, no ocultan de que se trata de un libro de Economía. De hecho, el

(1) Según los datos aportados por los autores del año 2005.

verdadero título del libro es «Economía de la Pobreza». El «repensar» viene después. Primero hay que afrontar su trabajo de investigación, después contrastar con la realidad y más tarde, tras varios ensayos, se atreven a ofrecer diversas conclusiones. Y como todo buen libro de economía presenta gráficas de análisis económico como la «*curva en S*» de la Trampa de la Pobreza y se apoyan en trabajos de autoridades en microeconomía como el nobel de 1992 Gary Becker, siguiendo la estela de investigaciones en economía del desarrollo de amplio espectro como el asimismo nobel de economía en 1998, Amartya Sen.

A través del índice del libro observamos que apenas si escapa algo relevante a su análisis sobre el mundo de la indigencia. Si hacemos una reinterpretación del título de los capítulos vemos que nos invitan a seguir los grandes hitos temas de la lucha contra la desigualdad social:

1. Introducción: la Trampa de la Pobreza
2. Alimentación: Hambre y nutrición.
3. Salud: posibilidades de prevención y atención de enfermedades.
4. La Educación: sus políticas, sus fracasos, colegio privado frente a escuela pública.
5. Planificación familiar
6. Riesgos de los pobres y su posible cobertura mediante seguros.
7. Los microcréditos y los préstamos a los pobres.
8. El «microahorro» de los pobres.
9. Los negocios de los pobres: son emprendedores.
10. Políticas públicas.

Quizá el ya iniciado en estos asuntos echa de menos una investigación sobre el tema del alojamiento y la vivienda o el problema del acceso al agua y las dificultades de su potabilización, pero dada la sistemática de este «Laboratorio», sin duda, pronto nos sorprenderán con un estudio que los aborde.

Para abrir boca, sin más dilación y tras una breve presentación de cómo han afrontado su estudio, nos ofrecen el análisis de la Trampa de la Pobreza y cómo los ingresos actuales pueden determinar cómo serán los ingresos futuros de los pobres. Dependiendo del estadio en que se encuentren en su circunstancia personal, la ayuda que puedan recibir puede ser primordial para «salir del hoyo» o por el contrario, ser contraproducente.



A partir de ahí, los siguientes capítulos van afrontando ese «círculo» de la pobreza desde diferentes perspectivas: la trampa de la pobreza de la nutrición, de la salud, de la educación. Los ejemplos son ilustrativos: como el de la distribución de mosquiteros en Kenia para prevenir la infección o la expansión de la malaria, ¿debe ser subvencionado?, ¿deben ofrecerse de un modo gratuito o a precios por debajo de mercado?, ¿pero se utilizan realmente?, ¿y una vez deteriorados, hay posibilidad de adquirir unos nuevos?, ¿se vuelven a comprar?

Un capítulo con especial sensibilidad para los autores es el dedicado a la educación. Y así nos muestran con evidencias los resultados de las políticas educativas desde arriba de las instituciones públicas, los trabajos de ONGs como Pratham reinventando sistemas educativos que ayuden a los niños de las familias más desfavorecidas, la reflexión sobre si el sistema escolar es elitista. Sus conclusiones no pueden ser más esperanzadoras: hay que dar oportunidades. No hay que cansarse de proporcionar oportunidades a la educación de niños y niñas. Puede ser decisivo en sus vidas. No tienen un bajo coeficiente intelectual. Sólo hay que ofrecer una y otra vez ocasiones de aprendizaje, apostando por refuerzos escolares, apoyando a su entorno y a su familia. No hay que olvidar que las niñas muchas veces tienen condiciones más adversas al acceso a la educación...

Otra parte de gran interés del libro son sus estudios y observaciones del éxito de los microcréditos. Nos llama la atención las dificultades que han mostrado sus organizaciones y bancos para hacer los estudios de impacto y los resultados efectivos sobre la población. Sin embargo, nuestros autores no son nada contrarios a la utilización de este instrumento. Al contrario, revelan su gran utilidad, aunque no son el milagro que algunos parecen ver en ellos. Y el rigor de sus datos es implacable: existen casos con evidente éxito de salida de la pobreza y es un instrumento de empoderamiento de las mujeres, pero en otros muchos casos no ayudan a salir de la «trampa».

En el último capítulo, hacen un repaso de las políticas públicas y si es necesaria que la política predomine sobre la economía, si las instituciones públicas son más necesarias que el mercado en la disputa contra la desigualdad. Sus conclusiones no dejan lugar a dudas: hay que hacer frente a las tres íes: la ideología, la ignorancia y la inercia. Buenas políticas pueden romper el círculo vicioso. Ayudas simbólicas puedan dar un resultado positivo más que simbólico. Da igual de donde proceda la iniciativa de ayuda: expertos, trabajadores de ONGs, entidades públicas, empresas privadas. El fracaso de las ayudas procede en gran parte de la falta de rigor, de conocimiento y de información. Solamente un poco más de información puede marcar la diferencia. Se trata de ser conscientes que «sobre los pobres recae la responsabilidad de demasiados

aspectos de su vida». Faltan mercados y distribuidores para que los pobres no sufran precios muy desfavorables.

En definitiva, estamos ante un libro que constituye ya una referencia fundamental en la ayuda eficaz y eficiente en la cooperación al desarrollo, allí donde se trabaja por la inserción social y en la lucha contra la pobreza. Su base de datos e investigación, seguramente seguirá dando buenos frutos en los próximos años. Constituye un manual de consulta que debería ser referenciado en los Master de Cooperación al Desarrollo. También es aconsejable como libro de cabecera del trabajador y cooperante en la ayuda internacional. Y para los no iniciados, supone un revelador viaje de cómo se trabaja en la ayuda en los países desfavorecidos, sus aciertos y sus fracasos, de las posibilidades de salida de la marginación.

Como colofón, el mensaje es optimista. «La esperanza es vital» claman nuestros autores. Las evidencias, los controles, las investigaciones nos van a dar pistas para ir poniendo coto a las condiciones lamentables de vida de la gran mayoría de la población mundial, hoy todavía muy pobre, con tan sólo un dólar diario como recurso o siendo tan precisos y rigurosos como lo son nuestros autores, con tan sólo 99 centavos para todos sus gastos diarios si exceptuamos el alojamiento.

LUIS UREÑA GARCÍA

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, nº 119, pp. 13-37.

Referencias de Internet: AINSWORTH, 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 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
N.º 166 De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis	13,10
N.º 167 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías....	13,10
N.º 168 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias.....	13,10
N.º 169 Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio	13,10

Próximo título

N.º 171 Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas.....	13,10
--	-------

La necesidad de trazar una senda que no nos deje en la cuneta de lo irreversible, nos ha llevado a preparar dos números que, bajo el epígrafe de “Reflexiones para una agenda política”, presentan contenidos diferentes.

El primero de ellos, el que el lector tiene ahora en sus manos (*Debates estructurales y desigualdad social*) está enfocado a un marco exploratorio sobre la estructura y el contexto. El segundo lo está a propuestas políticas más concretas.

En este número tratamos el contexto temporal y espacial de temas estructurales que conviene observar con perspectiva, con la mirada hacia el pasado, la observación del presente y la exploración del futuro. Analizar la realidad de esta manera permite situarnos fuera, y podemos ganar cierta objetividad y posibilidad de contraste –con otros momentos del tiempo y con otros lugares del espacio geográfico–, para proponer cambios más fecundos que veremos alumbrar en el próximo número.

 **Cáritas
Española**
Editores

ISBN 978-84-8440-580-1



9 788484 405801