2014

VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España

50 ANIVERSARIO
FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España

2014

2014

VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España

5 ANIVERSARIO

FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

Madrid, 2014

© FUNDACIÓN FOESSA
Embajadores, 162
28045 Madrid
informacion@foessa.org
www.foessa.es

© Cáritas Española Editores
Embajadores, 162
28045 Madrid
Teléf.: 91 444 10 00
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

ISBN: 978-84-8440-591-7
Depósito Legal: M. 27354-2014

Preimpresión e impresión:
Arias Montano, S. A.
28935 Móstoles (Madrid)

Impreso en España/Printed in Spain

Realización del Informe

A) Coordinación del Informe

Francisco Lorenzo Gilsanz. *Coordinador del Equipo de Estudios de Cáritas Española y secretario técnico de la Fundación FOESSA.*

B) Comité Técnico

Luis Ayala Cañón. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*

Guillermo Fernández Maíllo. *Miembro del Equipo de Estudios de Cáritas Española y de la Fundación FOESSA.*

Pedro José Gómez Serrano. *Director del Dpto. de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.*

Francisco Lorenzo Gilsanz. *Coordinador del Equipo de Estudios de Cáritas Española y secretario técnico de la Fundación FOESSA.*

Víctor Renes Ayala. *Miembro del Equipo de Estudios de Cáritas Española y de la Fundación FOESSA.*

José Luis Segovia Bernabé. *Director del Instituto Superior de Pastoral de la Universidad Pontificia de Salamanca.*

Fernando Vidal Fernández. *Director del Instituto Universitario de la Familia. Universidad Pontificia de Comillas. Director del grupo de investigación EXITS+F (Exclusión, Inmigración, Trabajo Social y Familia).*

C) Equipo de investigación

Coordinadores de los capítulos

1 **Guillermo Fernández Maíllo.** *Miembro del Equipo de Estudios de Cáritas Española y de la Fundación FOESSA.*

Víctor Renes Ayala. *Miembro del Equipo de Estudios de Cáritas Española y de la Fundación FOESSA.*

2 **Luis Ayala Cañón.** *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*

3 **Miguel Laparra Navarro.** *Profesor titular de Política Social de la Universidad Pública de Navarra.*

4 **Carlos García Serrano.** *Profesor titular de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Miguel Ángel Malo. *Profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Salamanca.*

5 **Gregorio Rodríguez Cabrero.** *Catedrático de Sociología por la Universidad de Alcalá de Henares.*

6 **Imanol Zubero.** *Profesor titular de Sociología. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. Responsable del grupo de investigación CIVERSITY-Ciudad y Diversidad.*

7 **Germán Jaraíz Arroyo.** *Profesor de Política Social del Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide.*

Fernando Vidal Fernández. *Director del Instituto Universitario de la Familia. Universidad Pontificia de Comillas. Director del grupo de investigación EXITS+F (Exclusión, Inmigración, Trabajo Social y Familia).*

8 **Pedro José Gómez Serrano.** *Director del Dpto. de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.*

A **Rafael Muñoz de Bustillo.** *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.*

Autores y colaboradores

Manuel Aguilar Hendrickson. *Profesor del Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Barcelona.*

Xabier Aierdi. *Profesor titular de Sociología del Dpto. de Sociología de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.*

Eva Alfama. *Investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) en la Universidad Autónoma de Barcelona.*

María Jesús Álvarez. *Profesora asociada de la Universidad Pública de Navarra.*

Sagrario Anaut Bravo. *Profesora del Dpto. de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

José Ignacio Antón. *Doctor interino de la Universidad de Salamanca.*

José María Arranz Muñoz. *Profesor titular del área de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Ana Arriba González de Durana. *Profesora del Dpto. de Economía de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Joaquín Arriola. *Profesor de Economía Política de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.*

Javier Arza Porras. *Docente e investigador del Dpto. de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

Patricia Azcona Sáenz. *Doctoranda en Trabajo Social en la Universidad Pública de Navarra.*

Elena Bárcena Martín. *Profesora del Dpto. de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

Ángel Belzunegui Eraso. *Profesor titular de Sociología y director de la Cátedra de Inclusión Social de la Universidad Rovira i Virgili.*

Luis Buendía. *Profesor y director del Grado en Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Internacional Isabel I.*

Jorge Calero Martínez. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Barcelona.*

Patricia Campelo. *Profesora del Dpto. de Sociología y Trabajo de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.*

Olga Cantó Sánchez. *Profesora de Teoría Económica de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Concha Carrasco Carpio. *Profesora del Dpto. de Economía de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Demetrio Casado Pérez. *Vicepresidente de la Fundación FOESSA y director del Seminario de Intervención y Políticas Sociales.*

Fernando Casas Mínguez. *Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Castilla-La Mancha.*

Teresa Castro Martín. *Profesora de investigación del CSIC.*

Marta Cruells. *Investigadora sénior en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona.*

Begoña Cueto. *Profesora titular de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo.*

Paola Damonti. *Investigadora de Cátedra para la Igualdad e Integración Social de la Universidad Pública de Navarra.*

María Ángeles Davia. *Profesora del Dpto. de Economía Española e Internacional, Econometría e Historia e Instituciones Económicas de la Universidad de Castilla-La Mancha.*

Luis Díe Olmos. *Profesor del Dpto. de Educación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir.*

Fernando Esteve. *Profesor titular de Teoría Económica de la Universidad Autónoma de Madrid.*

Sandra Ezquerra. *Coordinadora del Grupo de Investigación en Sociedades, Políticas y Comunidades Inclusivas (SoPCI) de la Universitat de Vic.*

Gonzalo Fanjul. *Investigador y activista contra la pobreza. +Social.*

Fernando Fantova. *Consultor independiente.*

José Manuel Fresno. *Fundador y director de la consultora Fresno the right link.*

Ángel García García. *Colaborador de ALTER, grupo de investigación.*

Antonio García Lizana. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

María Gil Izquierdo. *Profesora del Dpto. de Economía Aplicada, UDI de Estadística de la Universidad Autónoma de Madrid.*

Emilio José Gómez Ciriano. *Profesor contratado, doctor de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha.*

Enrique Gómez González. *Socio consultor de Systeme Innovación y Consultoría. Profesor asociado de la Universidad de Valladolid.*

Virginia Hernanz. *Profesora titular del Dpto. de Fundamentos de Economía e Historia Económica de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Marian Ispizua. *Vicedecana de Coordinación, Planificación Estratégica y Calidad, Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad del País Vasco. Euskal Herriko Unibertsitatea.*

Amaia Izaola. *Profesora asociada del Dpto. de Ciencias Humanas de la Universidad de La Rioja.*

Antonio Jurado Málaga. *Profesor titular del Dpto. de Economía de la Universidad de Extremadura.*

José María Larrú. *Profesor agregado del Dpto. de Economía de la Universidad CEU San Pablo.*

Rubén Lasheras Ruiz. *Investigador de la Cátedra Unesco de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo. Universidad Pública de Navarra.*

Cristina Lavía. *Directora del Dpto. de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.*

Enrique Lluch Frechina. *Director del Dpto. de Economía y Empresa de la Universidad CEU Cardenal Herrera.*

Fernando Luengo Escalonilla. *Profesor titular del Dpto. de Economía Aplicada I de la Universidad Complutense de Madrid.*

Vicente Marbán Gallego. *Profesor titular del Dpto. de Economía de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Rosa Martínez López. *Profesora titular del Dpto. de Economía Aplicada II de la Universidad Rey Juan Carlos.*

Emilio Martínez Navarro. *Vicedecano de Calidad y Posgrado de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Murcia.*

Lucía Martínez Virto. *Miembro de ALTER, grupo de investigación. Profesora del Dpto. de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

Óscar Mateos. *Responsable del área social del Centro de Estudios Cristianisme i Justícia.*

Bibiana Medialdea. *Profesora de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.*

Natalia Millán. *Investigadora asociada al Instituto Complutense de Estudios Internacionales.*

Ricardo Molero. *Profesor de Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid.*

Julia Montserrat Codorniu. *Profesora asociada de la Universidad Ramon Llull.*

Ana Isabel Moro Egido. *Profesora titular del Dpto. de Teoría e Historia Económica de la Universidad de Granada.*

Rosalía Mota. *Profesora titular de Trabajo Social y Sociología de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*

Carolina Navarro Ruiz. *Profesora titular de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*

Begoña Pérez Eransus. *Profesora titular del Dpto. de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

Jesús Pérez Mayo. *Profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de Extremadura.*

Antonio Ramírez del Río. *Socio director de Systeme Innovación y Consultoría y profesor asociado de Liderazgo en ADE de la Universidad Pontificia Comillas.*

María Ramos Martín. *Investigadora en formación en el Dpto. de Sociología II (Estructura Social) de la UNED.*

Raúl Ruiz Villafranca. *Socio consultor de Systeme Innovación y Consultoría.*

Jesús Ruiz-Huerta. *Profesor de Hacienda Pública. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.*

Jesús Sanz. *Profesor en el Dpto. de Antropología Social de la Universidad Complutense de Madrid.*

Marta Seiz Puyuelo. *Investigadora del Dpto. de Población del Instituto de Economía, Geografía y Demografía del CSIC, en el marco del proyecto europeo FamiliesAndSocieties.*

María Silvestre Cabrera. *Profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto.*

Manuel Trujillo Carmona. *Técnico de la Unidad de Estudios Aplicados del IESA/CSIC.*

Francesc Valls Fonayet. *Profesor asociado de la Universitat Rovira i Virgili.*

Lucía Vicent Valverde. *Trabajadora de FUHEM Ecosocial.*

José Antonio Zamora. *Jefe del Dpto. de Filosofía Teórica y Filosofía Práctica del CSIC.*

Nerea Zugasti Mutilva. *Miembro de ALTER, grupo de investigación. Profesora del Dpto. de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

D) Consejo Científico

Rafael Aliena Miralles. *Profesor titular del Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Valencia.*

Ana Arriba González de Durana. *Profesora del Dpto. de Economía de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Joaquín Arriola. *Profesor de Economía Política de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.*

Luis Ayala Cañón. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*

Olga Cantó Sánchez. *Profesora de Teoría Económica de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Adela Cortina. *Catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia.*

Luis Díe Olmos. *Profesor del Dpto. de Educación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir.*

Gonzalo Fanjul. *Investigador y activista contra la pobreza. +Social.*

Antonio García Lizana. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

Carlos García Serrano. *Profesor titular de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Pedro José Gómez Serrano. *Director del Dpto. de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.*

Antonio Izquierdo Escribano. *Catedrático en Sociología de la Universidad de La Coruña.*

Germán Jaraíz Arroyo. *Profesor de Política Social del Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide.*

Miguel Laparra Navarro. *Profesor titular de Política Social de la Universidad Pública de Navarra.*

José María Larrú. *Profesor agregado del Dpto. de Economía de la Universidad CEU San Pablo.*

Enrique Lluch Frechina. *Director del Dpto. de Economía y Empresa de la Universidad CEU Cardenal Herrera.*

Miguel Ángel Malo. *Profesor titular de la Universidad de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Salamanca.*

Óscar Mateos. *Responsable del área social del Centro de Estudios Cristianisme i Justícia.*

Francisco Javier Moreno. *Científico titular del CSIC.*

Rafael Muñoz de Bustillo. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.*

Gregorio Rodríguez Cabrero. *Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Sebastián Sarasa. *Profesor titular del Dpto. de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra.*

José Luis Segovia Bernabé. *Director del Instituto Superior de Pastoral de la Universidad Pontificia de Salamanca.*

Joan Subirats Humet. *Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona.*

José María Tortosa Blasco. *Colaborador honorífico del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.*

Fernando Vidal Fernández. *Director del Instituto Universitario de la Familia. Universidad Pontificia de Comillas. Director del grupo de investigación EXITS+F (Exclusión, Inmigración, Trabajo Social y Familia).*

E) Realización de la Encuesta

Cuestionario

Ángel García García. *Colaborador de ALTER, grupo de investigación.*

Miguel Laparra Navarro. *Profesor titular de Política Social de la Universidad Pública de Navarra.*

Raúl Ruiz Villafranca. *Socio consultor de Systeme Innovación y Consultoría.*

Muestra

Manuel Trujillo Carmona. *Técnico de la Unidad de Estudios Aplicados del IESA/CSIC.*

Trabajo de campo y proceso de datos

El trabajo de campo de la Encuesta de 2013 sobre integración social y necesidades sociales de la Fundación FOESSA ha sido realizado por Red de Campo de *Systeme Innovación y Consultoría,* bajo la dirección de Ángel Luis Garcerán María y Raúl Ruiz Villafranca, y la codirección de Maite Jurado Dols.

Índice

Presentación 21

Introducción 25

Capítulo 1. Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social? 31

1.1. El final de una transición 33

1.1.1. Del marco de la posguerra a la globalización 33
1.1.2. Crisis económica e inserción en la Unión Europea 35
1.1.3. El mundo en que vivimos 37
1.1.4. Un modelo socioeconómico de bases frágiles 39
1.1.5. Un Estado de bienestar «modesto» 42
1.1.6. Un modelo social de integración precaria 44

1.2. La convulsión del cambio de modelo 45

1.2.1. Consolidación de un nuevo modelo de crecimiento 45
1.2.2. El cuestionamiento de la estructuración del modelo de bienestar basado en derechos 50

1.3. ¿Solo economía? Tiempos de (in)certidumbres 57

1.3.1. ¿Modelo de crecimiento económico versus modelo de sociedad? 57
1.3.2. ¿Está mutando el contrato social? 59
1.3.3. Se reestructuran las relaciones sociales 60
1.3.4. Relaciones vueltas al individuo que no «crean sociedad». ¿Hacia un modelo de «privatización del vivir social»? 62

1.4. Bibliografía 64

Capítulo 2. Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas 65

2.1. Introducción 67
2.2. Desigualdad en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo 69
2.3. La pobreza monetaria 74
2.3.1. La evolución de la pobreza 74
2.3.2. Los cambios en el patrón de pobreza en el largo plazo 78
2.4. Privación material y baja renta 84
2.4.1. Tendencias de la privación material 85
2.4.2. Baja renta y privación material 89
2.5. La dinámica de los ingresos de los hogares 91
2.5.1. La movilidad de los ingresos en los hogares españoles 92
2.5.2. Las transiciones entre decilas de ingresos 94
2.6. La desigualdad de los salarios 97
2.6.1. Tendencias de la desigualdad salarial en los países de la OCDE 97
2.6.2. La evolución de la desigualdad salarial en España 101
2.6.3. Crisis económica y desigualdad salarial 104
2.7. Políticas públicas y redistribución de la renta 106
2.7.1. Imposición y distribución de la renta 107
2.7.2. La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución 112
2.7.3. La incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación 115
2.8. La dimensión territorial 123
2.8.1. Las diferencias de renta entre las comunidades autónomas 124
2.8.2. Las diferencias de renta dentro de cada comunidad autónoma 126
2.9. Los límites del crecimiento económico 130
2.9.1. Una interpretación de los hechos: los modelos de crecimiento y distribución 131
2.9.2. La pobreza como límite para el crecimiento 135
2.10. Conclusiones 136
2.11. Bibliografía 142

Capítulo 3. La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años 151

3.1. Introducción 153
3.2. Una perspectiva de conjunto de las tendencias en exclusión social en España 154
3.2.1. La fractura social se ensancha un 45% en España 154
3.2.2. Qué es lo que ha ido mal 158
3.2.3. La incidencia de la exclusión social en distintos sectores de la sociedad: ¿es cierto que la crisis nos afecta a todos? 163
3.2.4. Exclusión en todos los sitios, pero en unos más que en otros 191

3.3. El desempleo expande la exclusión social, pero la ocupación precaria también hace que aumente ... 194

3.3.1. Una distribución desigual del impacto de la crisis en el empleo ... 195
3.3.2. La exclusión del empleo implica un mayor riesgo de exclusión en otros ámbitos ... 199
3.3.3. Exclusión social y exclusión del empleo. Evidencias a partir del análisis de la precariedad y el desempleo ... 200
3.3.4. Más población en búsqueda de empleo con peores perspectivas ... 209

3.4. Algunos síntomas de agotamiento del recurso tradicional a la solidaridad familiar ... 212

3.4.1. Conflicto y aislamiento social, ¿causa o efecto de los procesos de exclusión? ... 213
3.4.2. Tener ayuda previene privaciones y reduce la exclusión residencial ... 219
3.4.3. Pero se hacen manifiestos también los límites de la solidaridad interna en los hogares ... 221

3.5. La erosión del efecto amortiguador de las políticas sociales en España ... 223

3.5.1. El efecto amortiguador de la garantía de ingresos ... 225
3.5.2. El impacto de la burbuja inmobiliaria en los procesos de exclusión social ... 230
3.5.3. La respuesta de la sanidad pública a la pérdida de salud física y mental de la población ... 235
3.5.4. Los recortes en educación podrían aumentar la fractura social en el futuro ... 237
3.5.5. Se incrementa la atención de los servicios sociales a la población excluida ... 239

3.6. Conclusiones ... 240
3.7. Bibliografía ... 244
3.8. Otras tablas ... 248

Capítulo 4. Trabajo y cualificación ... 257

4.1. Introducción ... 259
4.2. Demanda de trabajo, sistema productivo y cualificaciones ... 260

4.2.1. Progreso técnico ... 261
4.2.2. Globalización de las relaciones económicas ... 265
4.2.3. Cambios en la composición de la demanda ... 267
4.2.4. Competencia en los mercados de productos ... 270
4.2.5. Instituciones laborales ... 270
4.2.6. Comentarios finales ... 271

4.3. Trabajo y cualificación en España en comparación con la Unión Europea ... 273

4.3.1. Cambio ocupacional ... 274
4.3.2. Empleo de bajos salarios ... 279
4.3.3. Desajuste de cualificaciones ... 282

4.4. Crisis de empleo y bloqueo de entrada en el mercado de trabajo ... 288
4.5. Conclusiones ... 293
4.6. Bibliografía ... 296

Capítulo 5. Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea ... 299

5.1. Introducción ... 301
5.2. La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión ... 303

5.2.1. Las políticas europeas frente a la crisis económica y financiera 304
5.2.2. Diversidad de regímenes de bienestar e impactos de las políticas contra la exclusión social 309
5.2.3. La gobernanza de las políticas de inclusión activa en la UE: fortaleza institucional y participación de los actores sociales 314

5.3. Transformaciones, cambios institucionales e impactos sociales en el Estado de bienestar en España (2000-2013) 315

5.3.1. Cambios institucionales en el Estado de bienestar. Conflictos y consensos en el Estado de bienestar español. La evolución del gasto público social 315
5.3.2 Opinión pública y Estado de bienestar en España 324
5.3.3. El impacto de la consolidación fiscal en las políticas de educación y sanidad 330
5.3.4 Los servicios sociales públicos 338
5.3.5. El impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia: ¿hacia un cambio de modelo? 343
5.3.6. El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis 351
5.3.7. Políticas de inmigración 2000-2012 358
5.3.8. Envejecimiento y crisis: impactos de la crisis económica en las personas mayores en el Estado español 363

5.4. Tendencias de cambio en el régimen de bienestar español en el contexto de la reforma social emergente y el papel del Tercer Sector de Acción Social 369

5.4.1. La crisis social de principios del siglo XXI 369
5.4.2. Tercer Sector de Acción Social y lucha contra la exclusión 372
5.4.3. Tendencias de cambio en el régimen de bienestar español 377

5.5. Bibliografía 384

Capítulo 6. ¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad? 395

6.1. La crisis como relato moral: dos perspectivas enfrentadas 397

6.1.1. La economía moral de la crisis y la crisis moral de la economía 400
6.1.2. Crisis económica y disciplinamiento moral 403

6.2. La economía moral de la sociedad española: entre la ambivalencia y la rendición 406

6.2.1. El logro del bienestar como responsabilidad colectiva 407
6.2.2. Una percepción muy crítica del funcionamiento del sector público 412
6.2.3. La cultura fiscal de los españoles 414

6.3. ¿Construyendo ya la economía moral de mañana? 420

6.3.1. Los círculos viciosos de la economía moral del bienestar 421
6.3.2. Remoralizar la cultura cívica, reforzar las instituciones reguladoras 424
6.3.3. Recuperar el sentido (moral) de la economía 428
6.3.4. Las alternativas ya están aquí 433
6.3.5. Democracia redistributiva: hacia una nueva relación entre el Estado, la economía y la sociedad civil organizada 436

6.4. Bibliografía 441

Capítulo 7. Capital social y cultural en España 451

7.1. Capital social y cultural en España: recrear redes, redescubrir valores y regenerar las instituciones públicas 453

7.1.1. Destrucción, emergencia y evolución del capital social y cultural 453
7.1.2. El capital social y el capital cultural de España son los factores críticos para la recuperación del país 454
7.1.3. España sigue invertebrada 455
7.1.4. La revolución del capital social digital 457

7.2. Relaciones familiares y comunitarias (primarias) como parte del capital social, con especial referencia a los cuidados 462

7.2.1. Oportunidades y fragilidades en las familias 462
7.2.2. Capital relacional 464
7.2.3. Riesgos en el capital primario 468
7.2.4. La calidad de las relaciones 477
7.2.5. La dimensión de la reciprocidad 482
7.2.6. Consideraciones 483

7.3. Participación social y capital asociativo 484

7.3.1. Evolución del capital social a través de los cambios en los cauces tradicionales de participación social 484
7.3.2. Participación y capital asociativo 498

7.4. El capital cultural de los pobres y excluidos en España 506

7.4.1. Capital moral 506
7.4.2. Satisfacción con el conjunto de la propia vida 510
7.4.3. Orientación pública y esperanza en el cambio social 514
7.4.4. Diversidad 517
7.4.5. Conversación pública 520
7.4.6. Consideraciones 524

7.5. Conclusiones: una esperanza por movilizar 525

7.5.1. Refortalecimiento de la familia como respuesta a la retirada de los mecanismos de apoyo social con base en la política pública 525
7.5.2. Paradojas en torno al asociacionismo: quiebra del ya débil modelo asociativo tradicional y emergencia de nuevas formas 526
7.5.3. Esperanza desmovilizada 527
7.5.4. Bienes comunes y el reto de un nuevo enfoque de la política pública 528

7.6. Bibliografía 528

Capítulo 8. España en el entorno internacional 533

8.1. Introducción 535
8.2. El influjo del entorno internacional en la evolución socioeconómica española 539

8.2.1. El punto de partida 540
8.2.2. El impacto de la crisis internacional 543
8.2.3. La interpretación de la crisis en Europa 549

8.2.4. La gestión de la crisis y su evolución ... 552
8.2.5. La situación de España en este escenario: su restricción externa ... 555

8.3. El comportamiento español respecto a la Unión Europea 15 en materia de equidad y pobreza ... 558

8.3.1. Evolución general, convergencias y divergencias ... 559
8.3.2. Factores determinantes de esta situación: el mercado y el Estado ... 563
8.3.3. El papel protector de los Estados de bienestar europeos durante la crisis ... 565
8.3.4. Estado del bienestar y derechos económicos, sociales y culturales ... 572
8.3.5. La política contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea ... 579

8.4. La contribución de España a un mundo más equilibrado y estable ... 583

8.4.1. Una visión panorámica de la política exterior española ... 584
8.4.2. La política de cooperación al desarrollo de España en los últimos años ... 589
8.4.3. La política migratoria española desde el inicio del siglo XXI ... 596

8.5. Horizontes de futuro: aprender unos de otros ... 603
8.5.1. Una ciudadanía en movimiento ... 603

8.6. Bibliografía ... 608

Anexo. Una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión. El Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS) ... 615

A.1. Introducción ... 617
A.2. El debate sobre el bienestar y su medición ... 619

A.2.1. Elementos teóricos para la construcción de un indicador de bienestar económico ... 619
A.2.2. Algunos indicadores de bienestar a modo de ejemplo ... 624

A.3. Una propuesta operativa: el Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS) ... 631

A.3.1. Consideraciones previas ... 631
A.3.2. Componentes del IFBS ... 631
A.3.3. Reglas de construcción y agregación ... 635

A.4. Resultados. El auge y la recesión a través de la lente del IFBS ... 636

A.4.1. Comportamiento de los indicadores parciales ... 636
A.4.2. El Índice FOESSA de Bienestar Social ... 644

A.5. Conclusiones: el largo camino por recorrer ... 649
A.6. Bibliografía ... 650
A.7. Otras tablas ... 653

Encuesta sobre integración social y necesidades sociales: nota metodológica y cuestionarios ... 659

E.1. Diseño muestral y trabajo de campo ... 661
E.2. La medición de la exclusión social y la pobreza ... 667
E.3. Cuestionario filtro de la Encuesta FOESSA 2013 ... 670
E.4. Cuestionario principal de la Encuesta FOESSA 2013 ... 671

Presentación

En la presentación del VI Informe FOESSA expresamos con claridad que «nuestra dedicación y compromiso» con el desarrollo social y el desarrollo humano integral «será tan intenso como sea necesario». Esto es lo que significa el esfuerzo y la realidad de poder presentar hoy el *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*.

No cabe duda de que los acontecimientos y cambios ocurridos en nuestras sociedades a partir de 2008, año de la presentación del aquel informe, han supuesto no solo una crisis económica, sino una gran conmoción por la dimensión multifacética de la crisis que ha afectado a las propias estructuras y procesos de la sociedad. Y está produciendo cambios en el propio modelo social. Lo que se convierte en una exigencia, aún mayor si cabe, del compromiso contraído. Por ello, la Fundación FOESSA ha hecho el esfuerzo para disponer de este informe en el plazo previsto.

Se trata de un nuevo informe de la serie de Informes FOESSA sobre la situación social de España. Sus objetivos son los mismos que se trazó la Fundación desde su inicio. Y sigue la trayectoria trazada por el anterior informe. Se pretende, por tanto, hacer luz sobre los retos y desafíos del desarrollo social, abordando de forma sistemática y dinámica los fenómenos sociales, en una sociedad recorrida transversalmente por procesos excluyentes. Los importantes problemas de la igualdad de derechos y de la lucha contra la pobreza, que se encuentran enraizados en nuestra estructura social a través de procesos de largo recorrido, se han agudizado de forma especialmente grave en nuevas formas de desigualdad que suponen un reto de primer orden para el desarrollo social. No es, pues, un informe de la coyuntura de la crisis, sino de las estructuras de la sociedad, que, evidentemente, han sufrido y siguen sufriendo el fuerte impacto de la crisis.

Este informe intenta dar un paso más no solo en la comprensión de los efectos de un determinado modelo de desarrollo reducido a los parámetros del crecimiento económico, tratando de profundizar en la dinámica del proceso social y sus causas; por ello mantiene continuidad de análisis con el *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social.* Pretende, sin abandonar ese diagnóstico, ahondar en las preguntas que ese informe abrió en los ámbitos definitorios del modelo social. Son preguntas sobre la dinámica económica y

la configuración de la estructura social, sobre la dimensión sociopolítica del modelo social y la configuración de las estructuras de bienestar, sobre la dimensión societal y la configuración de la sociedad civil y el capital social. Y todas ellas nos abren una pregunta más sobre si la pobreza y la exclusión social se pueden responder sin cuestionar el propio modelo social.

La comprensión hoy de estos procesos ya no es abordable desde una perspectiva puramente endógena y autocentrada. Después de la primera tentativa en el VI Informe, va tomando cuerpo en el análisis de la situación social la dimensión internacional de los procesos que vivimos en un determinado país. Cada vez es más patente que el diagnóstico de la situación social no puede quedar limitado a su solo ámbito, pues la mundialización es un proceso intenso y generalizado, y las causas y los efectos se están produciendo en una situación de globalización. Por ello, en este VII Informe, sus análisis y diagnósticos se retroalimentan desde una consideración europea y mundial.

No cabe duda de que, a través de sus diversos capítulos, se realizan aportaciones cualificadas en estos diversos ámbitos. Pero cada vez es más patente que el análisis de la situación social implica y explicita diagnósticos que, sin dejar de ser de base económica y sociológica, y precisamente por serlo, llegando a la raíz de los fenómenos sociales analizados, sistemáticamente se están refiriendo al análisis de causas y efectos. Causas y efectos de muy grave afección a las condiciones de vida, a las condiciones de la promoción y desarrollo de las personas, de todas las personas. Lo que supone la presencia de la dimensión «moral» del diagnóstico; o sea, de la presencia de valores en cualquier ámbito del análisis que pretenda llegar a las causas de las situaciones sociales, pues son los que están dando forma y contenido a las opciones y decisiones sobre las estructuras y procesos que conforman el modelo social. Ello no es óbice, y es igualmente constatable, para que este análisis se realice y responda al rigor de la investigación, a la consistencia de sus fundamentos, a la exigencia de las fuentes de información.

La Fundación FOESSA, en su trayectoria y, en concreto, en el periodo transcurrido desde el último informe, ha venido realizando una serie de informes anuales, «Análisis y perspectivas», que han ido dando cuenta de la evolución de la coyuntura y de las diversas cuestiones que en cada momento tenían una influencia relevante y significativa en dicha coyuntura. Por ello, este *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España* no pretende sustituirlos ni simplemente continuarlos. Pretende analizar y diagnosticar de modo global la complejidad del proceso en que nos encontramos, con la conciencia de que no se trata solo de continuar la trayectoria de los Informes FOESSA, sino que es necesario tomar conciencia de las bases que estamos poniendo para nuestro propio futuro como sociedad, para nuestro propio proceso de desarrollo humano. Tarea en la que aún tenemos mucho pendiente, en la que no es de menor rango continuar la búsqueda de nuevos indicadores de desarrollo social y bienestar, como en este mismo informe seguimos constatando, que nos deben abrir nuevas perspectivas para otro modelo de desarrollo social.

Con ello seguimos la trayectoria de quienes hace 50 años, basándose en las investigaciones del I Informe FOESSA, se propusieron hacer, y realizaron, la «Ponencia sobre factores humanos», que aportaron a los Planes de Desarrollo entonces vigentes. Ponían al descubierto el factor ausente en un desarrollo concebido solo desde y para el crecimiento económico, y hacían la pregunta sobre el sentido del desarrollo cuando no es el soporte de un desarrollo humano integral.

Valga, pues, este VII Informe FOESSA como homenaje a quienes hace 50 años concibieron y dieron cuerpo real y operativo a la Fundación FOESSA y a sus informes. A todo ellos, aunque en estos momentos deseamos mencionar de forma especial a D. Francisco Guijarro y a Mons. D. Ramón Echarren, recientemente fallecido y nuestro presidente de honor, en quienes además podemos personificar la creación de la Fundación FOESSA para continuar la tarea investigadora que Cáritas realizó para dar soporte al Plan CCB en 1963.

A lo largo de nuestros 50 años de historia, la Fundación ha tratado de desentrañar nuestra realidad a través de sus informes e investigaciones. Una apuesta por el rigor y por el compromiso con el desarrollo que no siempre ha resultado sencilla, pero que se ha mantenido firme en todo momento. Por eso, hoy debemos reconocer el esfuerzo y la valiosa contribución de todos cuantos han hecho posible cada uno de los trabajos realizados en el ámbito de la Fundación durante sus cinco décadas de historia.

En cuanto a este VII Informe, queremos agradecer especialmente a los miembros del Patronato(1) su impulso constante; al Comité Técnico y al Consejo Científico, ser cerebro, músculo y corazón de este informe; a los coordinadores de capítulos y a todos y cada uno de los autores e investigadores que han participado, porque, gracias a su esfuerzo, rigor y compromiso, la Fundación FOESSA puede presentar hoy un informe que consideramos de grandísimo valor en el momento en el que nos encontramos.

Gracias a todos ellos. Esperamos ahora que este informe suponga una aportación significativa al conocimiento y, especialmente, al desarrollo social de nuestro país.

Rafael del Río
Presidente de la Fundación FOESSA

(1) El Patronato de la Fundación FOESSA está compuesto por: D. Rafael del Río Sendino, D. Sebastián Mora Rosado, D. Jorge Rosell Comas, D. Ramón Prat i Pons, Dña. Carmen Borbonès i Brescó, D. José Luis Pérez Larios, D. José Manuel López Rodrigo, D. Rafael de Lorenzo García, D. Julio García Paredes, D. Demetrio Casado Pérez, D. Julio Bordas Martínez, D. José María de Prada y González, D. Silverio Agea Rodríguez, D. Víctor Renes Ayala, D. Carlos Álvarez Jiménez, D. Luis H. de Larramendi, D. Leoncio Manuel Fernández Bernardo, D. Fernando Fuentes Alcántara, D. Miguel Juárez Gallego, D. Fernando Coello Rodríguez, D. José Fernando Almazán Zahonero, Dña. María Silvestre Cabrera y, D. Javier Nadal Ariño.

Introducción

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

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

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

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

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

Con la clara falta de un cuestionamiento profundo de los modelos que subyacen a nuestra estructura económica y productiva (generadora entonces de un crecimiento elevado en términos cuantitativos, pero débil en términos de sostenibilidad), solo se contempla su abordaje «para cuando salgamos de la crisis», obviando el potencial de las políticas económicas, públicas, sociales, financieras, fiscales, energéticas, ambientales y otras medidas activas de empleo, las cuales precisamente podrían posibilitar la generación de oportunidades laborales también para las personas más distantes del mercado de trabajo.

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

Asistimos al cambio de discurso en el que la garantía de derechos queda desplazada por un argumentario estructurado en torno a los valores de la revolución neoliberal y meritocrática. Así, el trabajo deja de ser un espacio de consolidación de derechos para convertirse en un espacio de vulnerabilidad y de pérdida de capacidad económica, social y personal, y de fragilidad social. Y otros derechos y servicios (sanidad, dependencia, educación, becas, etc.) presentan condiciones de acceso cada vez más restrictivas, a la vez que los programas de bienestar social son más cuestionados.

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

Se está produciendo una confrontación entre mayores demandas y menores recursos, lo que genera una «crisis de desprotección» que «asistencializa» los derechos y coloca a los asistidos en el foco de la sospecha de por qué ese gasto.

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

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

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

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

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

El primero de ellos, **«Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?»** nace como aportación analítica del contexto actual. De las lógicas que gobiernan el mismo y de los cambios detectados en las últimas décadas, generadoras de estructuras sociales y culturales.

En continuidad con el Informe de 2008 (y con el espíritu de los cinco anteriores), corresponde estudiar también la evolución de fenómenos que recorren todo nuestro proyecto social: la desigualdad, la pobreza, la privación y la exclusión social.

El capítulo 2 **«Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas»** aborda las consecuencias ciertamente drásticas que el desarrollo de la crisis ha tenido sobre la desigualdad y la pobreza. No solo en el corto plazo, sino con una perspectiva de futuro. Analizando los principales determinantes de ambos fenómenos (su relación con el mercado de trabajo o las desigualdades en dimensiones básicas para el bienestar, como educación o sanidad). Recoge también aspectos territoriales, así como los cambios producidos en la intervención pública como posible factor desigualitario.

Tanto en 2007 como en 2009 se realizaron sendas oleadas de la **Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA** (EINSFOESSA). La realizada en 2013 sirve como fuente estadística prioritaria para abordar los cambios acaecidos en el espacio social de nuestro país. Cabe mencionar que, en esta ocasión, la muestra**(1)** realizada es muy superior a la llevada a cabo en las dos ocasiones mencionadas (casi 9.000 cuestionarios, frente a los 3.500 realizados, respectivamente, en 2007 y 2009). Además, se ha llevado a cabo un proceso de ajuste metodológico**(2)** que supone una revisión del conjunto de los indicadores utilizados (en las tres ediciones) para la medición de la exclusión social.

Gracias a la valiosísima aportación que supone esta encuesta, se han podido estudiar temas como la distribución y características de los hogares dentro de las cuatro categorías de análisis propuestas **(integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa),** el análisis del perfil de la exclusión y de algunos colectivos o ámbitos específicos, y la erosión experimentada por el papel amortiguador de las políticas sociales a lo largo del capítulo 3, **«La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años».**

Por lo mencionado en las páginas anteriores, resulta evidente la necesidad de plantear un capítulo **«Trabajo y cualificación»** dirigido a ofrecer

(1) Para ampliar esta idea consultar: Trujillo Carmona, M. (2014): *Diseño muestral de la Encuesta sobre integración social y necesidades sociales,* Documento de trabajo 3.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

(2) Para ampliar esta idea consultar: Laparra Navarro, M. y García García, A. (2014): *Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social,* Documento de trabajo 3.11. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

una visión del funcionamiento del mercado de trabajo español en el largo plazo. Esto permite detectar tendencias que conducen al deterioro de los resultados laborales y a la exclusión laboral de grupos relativamente numerosos. Por otra parte, este capítulo también analiza qué está sucediendo en la recesión actual, en la que se ha producido un bloqueo del mercado de trabajo que sufren algunos grupos (jóvenes, no cualificados, inmigrantes extranjeros…).

Si entendemos esta como una crisis que no solo está modificando las condiciones de vida de las personas, sino que está teniendo una incidencia directa sobre la estructura de oportunidades y sobre las propias instituciones, es necesario analizar lo que está ocurriendo con los cambios institucionales e impactos sociales en el Estado de bienestar en España, las tendencias de cambio en el régimen de bienestar, el papel del tercer sector de acción social…; es decir, con cómo está afectando la crisis a los Estados europeos de bienestar y al Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión. Así, el quinto capítulo de este informe, que lleva por título **«Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea»,** se adentra en los cambios que se están llevando a cabo con relación al pacto social que sustentaba la «apuesta» denominada Estado de bienestar y en sus consecuencias sobre ámbitos concretos (el impacto de la consolidación fiscal en las políticas de educación y sanidad, los servicios sociales públicos, el impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia, el papel de la garantía de mínimos frente a la crisis…).

Otro elemento clave a la hora de comprender los cambios producidos en los últimos años, y a la hora de explicar determinadas realidades en términos de exclusión y desarrollo social, tiene que ver con el capital social y los valores; o, dicho de otra forma, con las redes relacionales, con el capital cultural y con la necesidad de remoralizarnos como sociedad y de reactivar procesos sociales que apuesten por la construcción colectiva de iniciativas.

«¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?» (capítulo 6) y **«Capital social y cultural en España»** (capítulo 7) suponen una aportación tanto analítica como propositiva dentro de este Informe. El primero de ellos, centrándose en abordar la crisis como relato moral o desde la perspectiva de las víctimas y analizando el bienestar como responsabilidad colectiva en la que se detectan ciertas debilidades (nuestra cultura fiscal y la percepción crítica del sector público, por ejemplo). Pero proponiendo también sobre qué pilares se puede construir la economía moral del mañana. Por su parte, el capítulo 7 continúa la propuesta de análisis del anterior Informe FOESSA, pero da un paso más allá. Los análisis (basados en parte en la tercera oleada de la encuesta realizada en 2013) abordan las relaciones sociales (su cantidad y su calidad), así como el capital asociativo en nuestro país. Se adentran en el capital cultural de las personas en situación de pobreza o exclusión social, y —en coherencia con el capítulo anterior— se concluye con la necesidad de recrear redes, de redescubrir valores y de regenerar las instituciones públicas.

El VI Informe FOESSA ya tuvo en cuenta que el mundo globalizado nos demanda mayor amplitud de miras. Así, es imposible comprender nuestra realidad sin comprender nuestro contexto, pues estamos sujetos a procesos, tendencias, relaciones y condicionantes que nos piden un análisis de la dimensión internacional del desarrollo. Por ello, el capítulo 8, **«España en el entorno internacional»,** aborda los mecanismos a través de los cuales la economía mundial y particularmente la de la Europa comunitaria han condicionado la marcha de la economía española desde el inicio del siglo XXI. A lo largo de sus páginas en-

contramos también la caracterización de la contribución que ha realizado España en los últimos años a la gobernanza global de nuestro mundo desde el prisma de la equidad y la sostenibilidad. Por último, pone sobre la mesa algunos aprendizajes procedentes de los países del Sur, así como un análisis de las propuestas recogidas en los distintos movimientos sociales actuales.

Para concluir, no cabría pensar en un VII Informe FOESSA que no se adentrara en la elaboración de un sistema de indicadores de desarrollo que solventara las limitaciones que constatamos en el informe anterior. Un sistema que no contenga únicamente una aportación teórica, sino que nos permita explorar un nuevo ejercicio de medición y de diagnóstico (ahora sí, más analítico y descriptivo que los elaborados a partir de los macroindicadores como el PIB). En el Anexo se realiza **«Una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión. El Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)».** En él encontramos un primer planteamiento a este respecto que, además, marca una de las líneas de trabajo a desarrollar a partir de 2015 por parte de la Fundación.

En resumen, el VII Informe FOESSA aborda en mayor profundidad las consecuencias de un modelo social, aquel que fue revelado en el anterior informe y que requiere de una perspectiva estructural (no solo económica, social o ni siquiera cultural), de una mirada amplia que nos permita desmenuzar nuestro proyecto social actual, las fragilidades que este encierra y las oportunidades de un nuevo modelo social que pueda hacer frente a estas situaciones.

Comité Técnico
de la Fundación FOESSA

1

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

COORDINADORES
Guillermo Fernández Maíllo
Víctor Renes Ayala

AUTORES
Teresa Castro Martín
Pedro José Gómez Serrano
Marta Seiz Puyuelo

1

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

1.1. El final de un transición 33

1.2. La convulsión del cambio de modelo 45

1.3. ¿Solo economía? Tiempos de (in)certidumbres 57

1.4. Bibliografía 64

Capítulo 1

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

1.1. El final de una transición

1.1.1. Del marco de la posguerra a la globalización

Que estamos en un mundo sumido en profundos cambios resulta evidente. En todos los ámbitos son numerosísimos los fenómenos que revelan esas radicales mutaciones que han alterado el mapa que emergió tras la Segunda Guerra Mundial y se mantuvo hasta mediada la década de los años setenta del siglo pasado. En la medida en que el contexto internacional ha influido de modo creciente en la situación española generando oportunidades y condicionamientos nuevos para su propia dinámica, conviene identificar algunos de los factores que configuran ese entorno.

Desde el último cuarto del siglo XX, se han producido en el campo económico un conjunto de acontecimientos que condicionan la dinámica económica actual y que, aunque no pueden ser objeto aquí de un análisis detenido, deben ser al menos enumerados.

La crisis de los años setenta quebró las bases del extraordinario crecimiento económico que caracterizó a los países capitalistas desarrollados desde la Segunda Guerra Mundial: la abundancia y bajo precio del petróleo y de otras materias primas, el modelo fordista de producción, la incorporación masiva de innovaciones impulsoras de la productividad, el acuerdo entre el capital y el trabajo para distribuir el fruto del crecimiento y proporcionar seguridad a los trabajadores, la creación de un Estado de bienestar fuerte, la confianza en la función reguladorsa de los Estados en el ámbito macroeconómico, la búsqueda de estabilidad en el entorno internacional, etc. Hay una coincidencia fundamental en establecer un punto de inflexión importante a nivel internacional a partir de esta crisis como momento en que se empieza a pasar en los países centrales del capitalismo fordista a las políticas neoliberales aplicadas con mayor o menor intensidad en las últimas décadas. La desaceleración de la productividad que se había iniciado a finales de la década de los sesenta, con el estancamiento o disminución del salario real en casi todos los países, se produce en paralelo a un incremento de la tasa de ganancia del capital.

A partir de los años ochenta, el ascenso del pensamiento económico neoliberal y el triunfo de Gobiernos conservadores en numerosos países occidentales, así como la análoga reorientación de numerosos organismos económicos internacionales, supuso un brusco cambio de paradigma respecto al predominio precedente del keynesianismo y el pacto socialdemócrata con sus implicaciones de reforma social, pasándose a un modelo ideológico del neoliberalismo fundado principalmente en el individualismo consumista.

Se inicia un largo ciclo neoliberal que da de sí un nuevo modelo no solo económico, sino social, como propuesta de salida de la crisis de los años setenta. Hay varios aspectos que destacan por sus efectos a largo plazo. Debe resolverse ante todo la recuperación de la tasa de ganancia que realiza, de forma mantenida y continuada, mediante la reducción generalizada de los salarios. Lo que plantea en realidad una contradicción entre la extensión de producción infinita de mercancías a bajo precio, que exigía el desarrollo igualmente infinito del consumo, y el recorte salarial en todas partes para producir estas mismas mercancías y para luchar contra la inflación. Lo que produce un movimiento mundial de alza del consumo y de deflación global de los salarios bajos y medios. ¿Cómo pagar todo lo que es ofrecido con unos salarios bajos? La respuesta es con el crédito, con la deuda. Por eso estas últimas décadas han sido décadas de un enorme crecimiento del endeudamiento. Pero, junto a ello, se produce un proceso que canaliza el dinero acumulado por la reducción de la masa salarial y que no queda absorbido por el consumo o el endeudamiento, hacia la colocación del capital en el mercado financiero internacional, gracias a la desregulación y a la creación de sofisticados productos que conducen, a su vez, a burbujas financieras y crisis periódicas que ejercen nuevas presiones sobre los salarios.

El pensamiento económico emergente —codificado en síntesis como el Consenso de Washington— creyó encontrar un modelo económico de validez universal centrado en la desregulación, la apertura de los mercados, la privatización, la reducción del peso del sector público, la disciplina fiscal y la potenciación de la competencia y la productividad (Rodrik, 2012). Sus recomendaciones se aplicaron —con distintos grados de intensidad— tanto en muchos países desarrollados como en el resto del mundo, especialmente con motivo de las intervenciones del Fondo Monetario Internacional.

Vista con perspectiva histórica y a partir de los datos estadísticos disponibles, esta evolución no consiguió alcanzar el nivel de crecimiento económico, ni la estabilidad macroeconómica, ni la promoción de la equidad que había caracterizado al modelo anterior, aunque sí fue capaz de alterar la correlación de fuerzas entre distintos sectores sociales propia de los años cincuenta, sesenta y setenta y creó el caldo de cultivo favorable a dos de los fenómenos económicos más decisivos de los últimos tiempos: la globalización y la financiarización. Ambos constituyen los condicionantes más intensos de la dinámica económica reciente.

Por globalización entendemos el aumento de la interdependencia entre los países que se expresa tanto en el aumento de los intercambios económicos (comerciales, financieros, tecnológicos, productivos o culturales) como en la menor autonomía de los Estados respecto a su capacidad para regular los procesos que acontecen en su mercado interno. De alguna manera, la creciente inserción en la economía mundial y la mayor libertad con la que operan los agentes hace que cada país se encuentre cada vez más sometido a la influencia del entorno internacional y con menos capacidad de adoptar políticas contrarias a las tendencias generales del mercado mundial o a los intereses de los grupos económicos más poderosos. Los Gobiernos que adoptan posturas divergentes a las liberales se pueden ver muy perjudicados por fenómenos como la fuga

de capitales, la deslocalización de empresas, el fraude fiscal, el encarecimiento del crédito internacional, etc. Por otra parte, estos fenómenos se han visto extraordinariamente facilitados y potenciados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Internet, informática, multimedia, etc.). A la postre, las fronteras económicas se vuelven más permeables y la agenda política de cada país va perdiendo margen de maniobra conforme los condicionantes externos se fortalecen.

La globalización permite aprovechar las oportunidades de un mercado mucho más amplio y dinámico, pero somete a todas las economías a una competencia mucho más intensa y a la búsqueda permanente de una mayor competitividad. En este campo, la aparición de las economías emergentes —con su capacidad para producir manufacturas muy baratas— ha introducido un cambio de escenario considerable para los países industrializados maduros, que han visto amenazada la supervivencia de muchas ramas manufactureras o asistido a su relocalización geográfica y han sufrido, asimismo, la presión a la baja de los salarios de las ocupaciones más expuestas a la competencia exterior y de menor nivel de cualificación. Por otra parte, la creciente capacidad de compra de la clases medias de los nuevos países industriales, el abaratamiento de muchos artículos de consumo habitual, su capacidad para prestar sus ahorros a los países desarrollados o para invertir en ellos ha contribuido positivamente al crecimiento de estos últimos y a que se produzcan fenómenos paradójicos, como que países relativamente pobres como China presten a potencias como Estados Unidos para que puedan mantener su actividad economía sin caer en la recesión.

Por financiarización se suele entender un proceso complejo por el cual las finanzas amplían su peso cuantitativo en la economía y, sobre todo, pasan a desempeñar cualitativamente un papel determinante en su dinámica, subordinando al resto de las ramas y sectores productivos a sus intereses. De esto modo, su tradicional tarea de intermediar entre los poseedores de ahorros y quienes desean invertir productivamente queda parcialmente sustituida por una lógica autónoma consistente en canalizar recursos hacia actividades más o menos especulativas vehiculadas a través de todo tipo de instrumentos financieros que permiten obtener elevadas ganancias a corto plazo, pero, eso sí, asumiendo notables riesgos. Al menos desde finales de los años noventa del siglo pasado la financiarización ha guiado la dinámica económica de los países desarrollados y, muy especialmente, la de Estados Unidos.

1.1.2. Crisis económica e inserción en la Unión Europea

La crisis económica que padecemos, desencadenada por el estallido de la burbuja inmobiliaria norteamericana a finales de 2008 y reforzada por debilidades estructurales endógenas en muchos países europeos, es plenamente representativa de este proceso de financiarización que hemos mencionado, pero no supone una novedad. Desde los años ochenta, las crisis financieras exceden ampliamente el centenar a escala mundial, si bien esta última ha superado a episodios anteriores en amplitud y profundidad. No es el lugar de recordar un proceso que está perfectamente descrito y analizado, pero sí el de destacar su extraordinaria incidencia en Europa, en general, y en España, en particular. Como se analizará con mayor detenimiento en el capítulo de *España en el contexto internacional* de este Informe, nuestro país no se vio excesivamente afectado por las hipotecas *subprime* norteamericanas, pero sí por los «daños colaterales» generados por su debacle: recesión en Europa, caída del turismo, contracción del crédito internacional, encarecimiento de la financiación externa, etc.

Además del hecho de que la financiarización —con lo que supone de drenaje de recursos disponibles para fines productivos, concentración de la renta y generación de peligrosísimos riesgos— constituye una bomba de relojería que, cuando explota, afecta con su onda expansiva al conjunto de la economía. Hay que tener en cuenta que, antes del estallido de la crisis, los bancos, las empresas no financieras y las familias de nuestro país se encontraban fuertemente endeudadas en el exterior, por lo que su dependencia de los mercados internacionales era muy alta. Curiosamente, no era el caso del Estado español, que presentaba superávit presupuestario y un endeudamiento de los más bajos de Europa (30% del PIB).

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

- Como consecuencia de la implantación del euro, los tipos de interés en la eurozona se unificaron cayendo en España muy por debajo de lo que había sido su nivel tradicional. Este hecho, que de entrada resultaba muy beneficioso para las empresas y los hogares, ya que podían financiar a bajo coste la inversión y el consumo, generó un fuerte crecimiento económico (el mayor de la Europa-15) vinculado en buena medida a la generación de una burbuja inmobiliaria propia. Al mismo tiempo, la bonanza económica, la abundancia de liquidez, el bajo precio del dinero, la extensión de una actitud imprudente de los gestores de las entidades financieras y la falta de una adecuada supervisión por parte de las autoridades monetarias condujeron a un nivel de endeudamiento excesivo de los agentes económicos, facilitado por el hecho de que los acreedores internacionales confiaban en la solidez del euro y en la solvencia de sus clientes.
- La moneda única también representó, en un primer momento, una clara ventaja para España, tanto por el hecho de que el euro era mucho menos vulnerable que la peseta a posibles ataques especulativos como por la mayor facilidad que otorgaba para efectuar los intercambios dentro de la eurozona. Sin embargo, el paso del tiempo generó un serio problema a la economía española. Por una parte, los precios internos crecieron más que los del resto de la eurozona, lo que, careciendo de la posibilidad de devaluar, se tradujo en una creciente pérdida de competitividad de los bienes y de los servicios españoles en esa área (que representaba el 70% de las ventas en el exterior). Por otra parte, la revalorización del euro respecto al dólar, si bien abarató algunas importaciones, encareció sensiblemente las exportaciones fuera de la zona euro.
- El diseño institucional del Banco Central Europeo (BCE) ha representado otro obstáculo para una gestión adecuada de la recesión. Por influjo alemán, el BCE es una entidad independiente de carácter técnico que no está sometida al control político de la Comisión o el Parlamento europeos. Tiene como objetivo casi exclusivo la lucha contra la inflación, al contrario que la inmensa mayoría de los bancos centrales del mundo, entre cuyas metas prioritarias se encuentra favorecer el crecimiento económico y el pleno empleo. Además, tiene prohibido prestar directamente a los Gobiernos o comprar su deuda pública. Debido a estas circunstancias, cuando la crisis colocó a los países frente a serios déficits públicos, no pudieron

encontrar financiación asequible y su calificación financiera se debilitó con el consiguiente encarecimiento de su deuda externa.

- Por último, cabe reseñar las dificultades que para afrontar la crisis actual se han derivado de la contraposición de diagnósticos e intereses que ha enfrentado a los diversos miembros de la Unión Europea respecto a las raíces de la crisis. Mientras Alemania y algunos otros países del centro de Europa han acusado a la periferia europea (Portugal, Grecia, España e Italia) de una combinación de derroche de fondos públicos, exceso de endeudamiento y elevación desproporcionada de los salarios, los segundos han sostenido que el desequilibrio comercial que se produce dentro de la Unión Europea es de carácter estructural y que se debe tanto a la diferencia de niveles de inflación entre el centro y la periferia europea como a la política recesiva de contención salarial impulsada por Alemania, que, al tiempo que fortalece su competitividad internacional, impide una demanda suficiente hacia los productos de la periferia. De este modo, el superávit comercial de Alemania que no puede ser corregido por medio de una devaluación de quienes padecen el correspondiente déficit acarrea inevitablemente el endeudamiento de la periferia de la zona euro. La revalorización del euro agrava las dificultades exportadoras de la periferia. En último término, la superación de esos desequilibrios solo se puede llevar a cabo mediante la devaluación interna, es decir, deprimiendo los salarios y recortando el gasto público.

En definitiva, la evolución económica española de los últimos años, además de estar condicionada por factores internos, lo ha estado, y mucho, por aquellos que procedían del ámbito internacional: la transformación de la estructura económica mundial, la globalización, la financiarización económica y la pertenencia a la eurozona.

1.1.3. El mundo en que vivimos

En las últimas décadas hemos asistido a profundas transformaciones en la estructura económica mundial que afectan tanto al polo de los países económicamente desarrollados —con la pérdida relativa de dinamismo de la economía norteamericana, el estancamiento de la japonesa y la ampliación compleja de la Unión Europea— como al configurado por las denominadas tradicionalmente «naciones en desarrollo» —con el acelerado ascenso de las economías emergentes, especialmente de China, India, Brasil, Rusia y Sudáfrica (los BRICS), la relativa mejoría económica de América Latina y la severa postración que afecta a la mayoría del África subsahariana, parte de Asia Meridional y del amplio conjunto de países pobres que los organismos multilaterales clasifican como países menos adelantados— y que someten al mundo a notables incertidumbres.

Esta modificación del paisaje económico mundial genera nuevas relaciones y equilibrios de poder que se están trasladando, poco a poco, a las instituciones internacionales formales e informales (pensemos, por ejemplo, en la creciente ascendencia del G20 frente al G7 o el G10, o en las negociaciones recientes sobre un nuevo reparto de votos en el Banco Mundial). De este modo, el abismo Norte-Sur sigue vigente (el 20% de la población más rica tiene al menos 75 veces los ingresos del 20% más pobre y el patrimonio de 85 personas es equivalente al de 3.750 millones, la mitad de la población mundial), pero su configuración se ha tornado mucho más compleja. Hay «Nortes» distintos y dentro del «Sur» la diversidad predomina sobre los aspectos comunes. Por no hablar de la presencia de «Sures» en el «Norte» y de nuevas élites en países del Sur que hacen posible que cuatro de los diez mayores multimillonarios del mundo —incluyendo el primero, Carlos

Slim— sean originarios y residentes en países no desarrollados (México, Brasil e India).

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

En primer lugar, el crecimiento económico permitió reducir el número de pobres absolutos del planeta (definidos como aquellos cuya renta diaria no supera 1,25 dólares) de 1.928 millones en el año 1981 a 1.210 millones en el año 2010, aunque con dos matizaciones importantes: hay que atribuir prácticamente toda esa reducción al extraordinario crecimiento de China en ese periodo (el resto de los países y regiones han obtenido resultados muy limitados o negativos) y, además, la mayoría de quienes han superado ese umbral de pobreza se sitúan con unos ingresos diarios inferiores a los 2,5 dólares. Precisamente el número de quienes no superan esa línea de pobreza se ha mantenido prácticamente estable en los últimos treinta años en una cifra superior a los 2.800 millones de personas. Así, actualmente, uno de cada seis seres humanos subsiste con menos de un euro al día, y dos de cada cinco, con menos de dos euros. Una aproximación a la pobreza absoluta o severa de mayor calidad analítica, como la representada por el Índice de Pobreza Multidimensional elaborado por la Universidad de Oxford para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que atiende a diez tipos de privaciones básicas referidas a la salud, la educación y las condiciones materiales, cuantifica ese fenómeno en 1.750 millones de seres humanos.

En segundo lugar, aunque su cuantificación resulta ardua, parece un hecho contrastado que la desigualdad extrema sigue caracterizando nuestro planeta. Si bien es cierto que el empuje económico de los países emergentes ha reducido la distancia entre las rentas medias de las naciones, no lo es menos que una vez más la evolución de China, y en menor medida de la India, da cuenta casi por completo de esa mayor equidad. Por el contrario, la desigualdad que se produce en el interior de los países ha aumentado en el doble de casos que en los que ha disminuido (tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado) y la desigualdad entre personas a escala internacional se ha enquistado o incluso ha aumentado en las últimas décadas, situándose en un nivel de en torno a un 0,7 del índice de Gini, que supera el de los países más polarizados del mundo.

En tercer lugar, resulta relevante el hecho de que algunas regiones del mundo, anteriormente sumidas en una gran postración, han generado una ascendente clase media que ha visto mejorar notablemente sus condiciones de vida. Varios países de Asia Oriental, la India, algunos países latinoamericanos, ciertas naciones árabes, Rusia o Sudáfrica han elevado el nivel de vida de una parte considerable de sus habitantes y han implementado estrategias de lucha contra la pobreza con notables éxitos. No obstante, en muchos de estos casos, la polarización y la pobreza siguen siendo muy intensas y los logros económicos y sociales están lejos de haberse consolidado. La dependencia de exportaciones primarias o de coyunturas internacionales favorables resulta patente en muchos casos. En otros muchos, la inestabilidad política amenaza con truncar o revertir dichos avances.

Por último, asistimos a una creciente toma de conciencia respecto a los límites ecológicos del vigente modelo de producción y consumo en el contexto social y demográfico actual, dado que, si aspiráramos a que todos los seres humanos viviéramos con el patrón de consumo español promedio, necesitaríamos disponer de tres planetas y medio como el nuestro. Por no hablar de que, si el modelo de vida referente fuera el nor-

teamericano, esa necesidad ascendería a más de cinco planetas. Por lo tanto, del ámbito económico proceden desafíos formidables para dirigir el análisis económico y la praxis política hacia la búsqueda de la sostenibilidad social y ecológica de nuestro modelo de desarrollo.

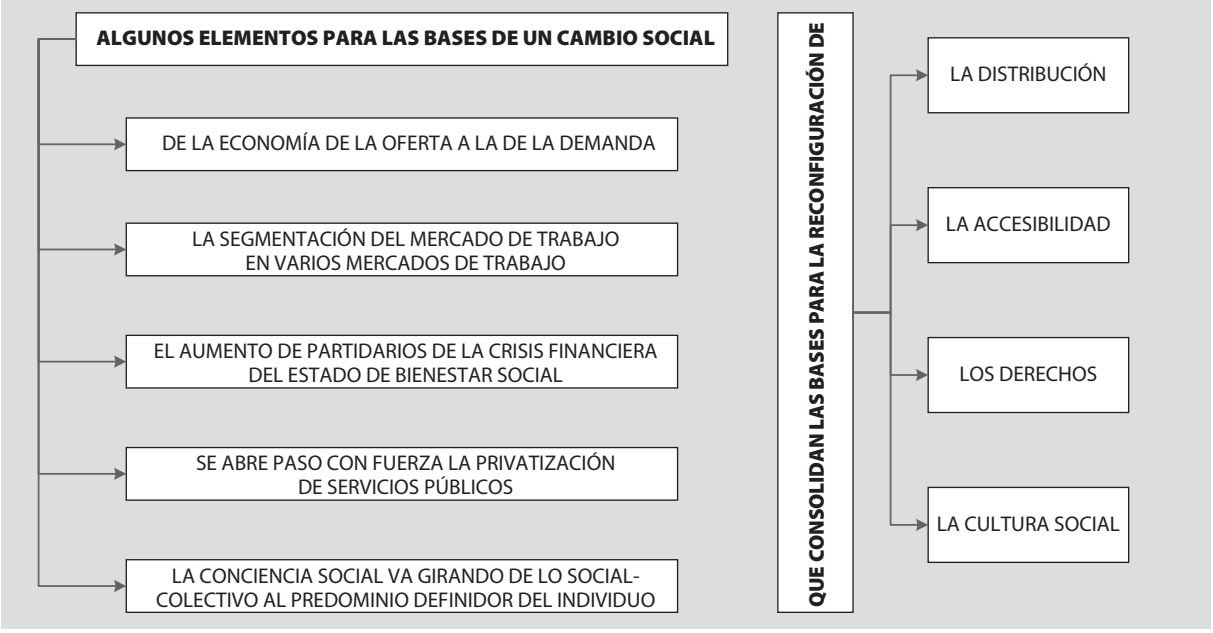
1.1.4. Un modelo socioeconómico de bases frágiles

Este breve repaso al contexto mundial y a los procesos que a nivel internacional se han venido produciendo a partir de las décadas de los setenta-ochenta, nos ha puesto en perspectiva para poder abordar lo que ha ocurrido en nuestro contexto, cómo hemos recorrido este proceso según nuestras características y condiciones.

En el eje de giro de la década de los ochenta a los noventa del pasado siglo nos encontrábamos en una tesitura de un cambio necesario no solo en el modelo económico fruto de las reconversiones, sino también en el modelo social que buscaba su ajuste a un imaginario del bienestar igualitario y universalizado. Aunque ese ajuste se hacía a la vez que la constatación fáctica de que el contrato social al que responde el Estado del bienestar no solo no estaba consolidado, sino que a nivel internacional se estaba produciendo una crisis que amenazaba con una grave fractura. La apuesta, a pesar de las incógnitas, tenía su lógica, pues habíamos llegado con suficiente retraso a una «conciencia generalizada de la necesidad» de ese modelo social como para no permitirnos dudar de él, y nos auto-obligábamos a construirlo por necesario.

Es importante destacar que la resolución de esa paradoja se producía cuando ya había empezado la revolución neoliberal y se estaban poniendo las bases de un cambio en el modelo social que ya eran constatables en los cambios producidos en los elementos estructuradores de la sociedad:

GRÁFICO 1.1. La revolución neoliberal



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto de transformación de las bases estructuradoras del modelo social, se produjo un cambio realmente importante en nuestro modelo productivo. Nuestro modelo generador de riqueza sufrió un importante proceso de desindustrialización. Según la EPA, a mediados de los años setenta la tasa de paro era del 5%. La desindustrialización forzada y acelerada por las reconversiones industriales inicia un aumento continuado del desempleo que coloca la cifra en niveles superiores al 20% entre 1984 y 1986. Ciertamente, este proceso de reconversión afectó al conjunto de los países de Europa occidental, que entre 1975 y 1985 pierde 6,1 millones de empleos en la industria manufacturera en el ámbito de la actual Unión Europea. La rapidez de la caída del empleo industrial, no compensada con el desarrollo de servicios comerciales, financieros y de servicios a la comunidad, hace que perdamos en ese periodo el 13,9% del empleo total (Sanzo, 2013).

Resulta discutible la lógica de las decisiones políticas y económicas que forzaron la crisis ocupacional de la industria en este periodo. Pero lo que quedó patente es que fueron forzadas, y en gran medida exigidas, por el puesto a jugar en el acelerado proceso de globalización, sin que fuesen compensadas por una suficiente acción de industrialización que hiciera frente a las dificultades competitivas asociadas a la globalización y buscara un nuevo rol en este contexto, identificando cuáles eran los ámbitos en los que generar valor añadido a nivel mundial. Y se acabó desarrollando un modelo basado en los monocultivos, como el turismo y la construcción, donde la burbuja inmobiliaria y el despilfarro han sido moneda de cambio; un modelo dependiente de los ingresos (en financiación y en gasto subvencionado) europeos; en la inmigración… Un modelo basado en el endeudamiento privado masivo, de las empresas y de las familias. El resultado, en el contexto internacional y en nuestro contexto, es un marco económico liberalizado de competencia con países con bajos salarios y muy reducidos estándares de protección social. Contexto no solo internacional, sino que tuvo desarrollo en todos los países y condicionó nuestro propio modelo social.

Provenimos, pues, de una sociedad transitada por periodos de crisis y fases de crecimiento. A la crisis de la desindustrialización de finales de los setenta y primera mitad de los ochenta le siguió una etapa de crecimiento hasta 1991 que termina en la crisis de 1992-1994. A esta crisis le sigue un amplio periodo de crecimiento desde 1995 hasta 2007, al que ha seguido la crisis financiero-económica actual, cuyo final está en discusión y que, al menos en aspectos tan críticos como el empleo y en sus efectos sociales, se espera de media y larga duración, además de ser aún una incógnita el propio modelo productivo que debería dar soporte a un crecimiento de la economía real. Pero, antes de entrar en la actual situación, es necesario analizar el periodo de crecimiento que la precedió, pues nos puede desvelar muchas incógnitas. Porque, cumplido el axioma del crecimiento considerado como el supuesto obligado para después distribuir, la última época de crecimiento debería haber situado las políticas para la inclusión y la cohesión social en la primera página de la agenda de una sociedad y de un bienestar basados en los derechos. Ciertamente, se había llegado muy alto: en el crecimiento acumulado del PIB; en el empleo nunca habíamos estado tan cerca de la media europea y, especialmente, en el empleo de los sustentadores principales, considerado por todos como el vehículo más decisivo, que no único, de la pobreza de los hogares; y, como derivado del crecimiento, se consiguieron avances en protección en cuanto al sistema de garantía de rentas, y determinadas políticas de servicios y de integración.

Pero, en su esencia, la distribución siguió intacta. La distancia mantenida en el tiempo de la media

de gasto social sobre PIB en España en relación con la media europea así lo dice, manteniéndose en no menos de seis puntos por debajo. De esta forma no se alcanzó la media europea ni siquiera en sistemas fundamentales, como son educación y sanidad, y no digamos en vivienda, pues prácticamente desapareció la acción pública. Incluso en servicios sociales y exclusión, que nunca pasó de la mitad de la media europea en esta función.

Por tanto, este periodo demostró que el crecimiento por sí mismo no genera distribución, y la propia distribución queda supeditada al crecimiento. Los propios datos señalan con fuerza que la crisis fiscal del Estado de bienestar era un impedimento insalvable para hacer frente a la distribución necesaria para resolver los riesgos sociales. Desde los años ochenta venimos conviviendo con algo que podemos denominar la autoinfligida crisis fiscal, pues se han producido bajadas de impuestos siempre justificadas para el crecimiento, lo que generó una insuficiencia para las políticas de cohesión social. Estamos en los años del cierre presupuestario a cero o con superávit, que actúa en la misma línea. Y eso en los años del crecimiento.

Evidentemente, la distribución no fue la única asignatura que quedó sin resolver. En ese momento hay otra serie de aspectos destacables que afectaron gravemente a la propia estructura económica y social. Como no haberse dado un giro hacia una estructura productiva de base industrial. Siguió siendo bajo el I+D, a pesar de la gran capacidad mostrada para ese desarrollo. Lo que dejó a los muchos empleos precarios en clara situación de riesgo, pues cualquier problema podía dejar en la calle a quien no estaba cualificado y se encontraba en el volátil sector de la construcción y los servicios.

Por otra parte, la contención salarial, la consolidación y extensión del empleo precario (Laparra, 2007), reducía la capacidad de acceso a la amplia oferta de consumo, lo que llevó al recurso del crédito, al endeudamiento. El enriquecimiento hipotecario de las familias es una de sus expresiones más significativas y, con la crisis, se ha convertido en una situación de estrangulamiento de sus economías. El *boom* inmobiliario en una economía financiarizada y cada vez más desregulada no solo elevó la deuda privada de familias y empresas a los niveles más altos de Europa, sino que generó una inversión especulativa, cada vez más alejada de la economía real, dejando a grandes sectores sociales poco protegidos ante los riesgos que esta economía conlleva.

En este contexto hay que destacar la fragilidad demográfica, cuyas repercusiones tendrán graves efectos en el futuro. A finales del siglo XX y principio del siglo XXI se produce lo que Lesthaeghe (1991) y Van de Kaa (1987) han denominado la segunda transición demográfica. Las familias españolas pasan a ser unas familias más plurales, más versátiles, más complejas, y también más frágiles, que las que predominaban en el siglo anterior. Si la disociación entre sexualidad y reproducción, con el consiguiente descenso de la fecundidad, fue uno de los grandes catalizadores del cambio familiar en la segunda mitad del siglo XX, la disociación entre matrimonio y reproducción, la coexistencia de la maternidad/paternidad biológica y social, y la evolución de las relaciones de género hacia modelos más igualitarios son los ejes que moldean las biografías familiares en el presente siglo. La creciente diversificación de trayectorias conyugales y reproductivas puede condicionar de forma importante el reparto de responsabilidades familiares, la articulación de las redes de solidaridad familiar, los patrones de relaciones de género y las condiciones de vida de niños, mujeres y hombres a lo largo del curso de vida.

Como efecto de todo ello, la división Norte-Sur en materia de fecundidad que prevaleció en

Europa durante buena parte de los siglos XIX y XX se ha invertido desde los años noventa de modo que el mapa europeo contemporáneo de la fecundidad muestra una configuración regional completamente nueva. Los países europeos del norte y el oeste, que habían sido los precursores de la primera y la segunda transición demográfica, ahora presentan tasas de fecundidad próximas al nivel de reemplazo. Sin embargo, los países del sur y el este de Europa, que habían llegado con retraso a ambas transiciones demográficas, presentan tasas de fecundidad muy baja. De hecho, los datos del INE indican que en 2012 en España la población se ha reducido y su proyección para 2013 confirma esta tendencia. Son muchos los motivos que producen estos efectos. Entre ellos, el balance entre emigración e inmigración, la diferencia entre nacimientos y fallecimientos, o la llegada a la edad fértil de una generación más pequeña en términos demográficos. Y en España se han combinado estos factores. Los flujos migratorios han invertido su tendencia desde el inicio de la crisis, y desde 2009 se ha producido una reducción de nacimientos. Lo que, de no invertirse estas tendencias, pone bases de fragilidad en el modelo social, pues estaríamos en una dinámica demográfica negativa**(1)**.

Se trata, pues, de una situación compleja por la diversidad de factores sociales, económicos e institucionales que pueden explicar esta nueva configuración demográfica. Pero, en general, la fecundidad tiende a ser más elevada en aquellas sociedades donde los costes y el cuidado de los niños son compartidos entre las familias y el Estado —y también equitativamente entre ambos progenitores— y donde las políticas sociales promueven la igualdad de género y la conciliación de la vida laboral y familiar (Castro Martín y Martín García, 2013). Dado este cambio demográfico, en España las políticas sociales orientadas a atenuar la desigualdad social vinculada a la estructura familiar, así como a garantizar el bienestar de todos los niños, independientemente del tipo de familia en el que conviven, deberían haber tenido una especial importancia. Pero, en este ámbito, la política familiar y de protección a las familias con menores en España ha seguido estando en los niveles más bajos de Europa incluso durante los periodos de mayor crecimiento económico**(2)**.

1.1.5. Un Estado de bienestar «modesto»

En la dimensión social hemos ido construyendo un Estado de bienestar de carácter modesto, en comparación con nuestros vecinos europeos donde ya se venían reconfigurando los derechos protegidos y se aceptaba de forma tácita un desequilibrio contenido en la evolución de la distribución de la renta. Y donde existen múltiples evidencias de que la extensión de los Estados de bienestar en general no ha evitado, en la medida esperada, la pobreza y la desigualdad.

Nuestro Estado de bienestar es fruto de una combinación de un sistema contributivo, donde las cotizaciones sociales de trabajadores y empresas son uno de sus tres soportes, con un sistema de carácter universal, donde determinadas necesidades son satisfechas para toda la población vía recaudación de impuestos (sanidad, educación), segundo soporte. Y como tercer soporte el sistema familiar. En el caso de España, compartido

(1) Para ampliar esta idea consultar: Castro Martín y Seiz Puyuelo (2014). Documento de trabajo 1.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 1.

(2) «No es descabellado afirmar que en España, en términos generales, las inversiones en los niños son todavía una responsabilidad predominante de los padres y madres, mientras que los beneficios de esas inversiones se comparten entre todos». UNICEF (2014): *La infancia en España 2014.* Madrid: Unicef. Cfr. AYALA, L. *et al.* (2006).

con los países del sur de Europa, la solidaridad familiar se convierte en un eje clave. Los vacíos de protección que deja el Estado son suplidos por un entramado de redes de apoyo, básicamente familiares y del tercer sector, que complementan un bajo gasto público y una protección de baja intensidad.

En términos de resultados hemos construido un sistema que favorece a las personas mayores, en términos de jubilación, y a los trabajadores con largas trayectorias de empleo. Estos han tenido tradicionalmente mayor peso a la hora de ser considerada su posición en términos de «cuántos recursos se les dedica». Por el contrario, colectivos como los jóvenes, los niños y las familias carecen del mismo tratamiento en términos comparativos. Solo a título de ejemplo, en el caso de España, se reduce más la pobreza infantil por el efecto de las pensiones que por el de los fondos destinados a los programas específicos dirigidos a la infancia. La prevalencia de las familias monoparentales es superior a la de otros países europeos donde existen políticas sociales dirigidas a evitar su vulnerabilidad socioeconómica; en España no existen dichas políticas. Su riesgo de pobreza dobla el de las familias biparentales con hijos. A esto podemos añadir que, desde un punto de vista de accesibilidad y capacidad de elección, el conjunto de los programas asistenciales funciona de una forma tan fragmentada y en ocasiones solapada que genera efectos como el de acabar dejando a algunos colectivos más desprotegidos. Por otro lado, las consecuencias, en términos de fecundidad, como ya hemos visto, son también negativas.

En el fondo, la transición que estamos viviendo, desde hace décadas, pero que se ha acelerado en los últimos veinte años, hacia una sociedad posindustrial está generando un cúmulo de nuevos riesgos sociales a los que los «viejos Estados de bienestar» llevan años intentando adaptarse. Peter Taylor-Gooby señala cuatro procesos principales en relación con la aparición de estos nuevos riesgos: a) los cambios en los mercados de trabajo fruto de la reducción de empleos manuales no cualificados y de la transferencia de dichos trabajos a países con salarios inferiores, creciendo la importancia del binomio empleo-educación; b) el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo y el creciente aumento de la necesidad de dos ingresos para una vida familiar mínimamente digna; c) las implicaciones para el sistema de bienestar del aumento absoluto y relativo de las personas mayores; d) la privatización de servicios públicos con deficientes regulaciones y sistemas de supervisión y control de la calidad.

Este último proceso no es un proceso aislado, sino que es paradigmático de cómo las dimensiones económicas de la vida han ido adquiriendo peso en las normativas nacionales, al amparo, no se puede olvidar, de las directrices y directivas emanadas de la Unión Europea. En la base de las transformaciones que se han venido produciendo desde hace varias décadas, se sitúa un cambio antropológico profundo. Una mutación que está modificando la concepción del individuo y de lo colectivo, del papel de los medios y los fines. Donde la función del dinero y del mercado se está revisando y donde estos últimos han adquirido una presencia creciente, y de momento sin contrapunto claro, en la mercantilización de las relaciones sociales. Una metamorfosis donde los aspectos económicos de la gestión de las necesidades humanas han adquirido no solo una preeminencia en la toma de decisiones políticas, sino que han ido haciendo opacas el resto de las dimensiones vitales del ser humano. La propuesta social ha acabado siendo articular la vida social, y el conjunto de la vida de las personas, alrededor del crecimiento de los bienes tangibles, cuando ya desde hace tiempo ha quedado desvelado que el crecimiento económico no se

traduce necesariamente en desarrollo humano (PNUD, 2010).

1.1.6. Un modelo social de integración precaria

Venimos de un modelo social que no asumió la pobreza y la exclusión social, las situaciones frágiles y vulnerables, a pesar del gran crecimiento económico del PIB y del empleo durante la última fase expansiva de nuestra economía, 1994/2007 (FOESSA, 2008). La manifestación más notable es que, por primera vez en las últimas cuatro décadas, ni la desigualdad ni las situaciones de pobreza monetaria se redujeron, lo que rompió la tendencia de reducción continuada de la desigualdad y la pobreza en España en contextos de crecimiento económico. El proceso de modernización económica de las dos últimas décadas, que permitió un importante recorte de las diferencias respecto a los niveles medios de renta de los países más ricos de la Unión Europea, no se tradujo en mejoras de los hogares con menos recursos.

Entre los años 1994 y 2007, las tasas de incremento del Producto Interior Bruto (PIB) anual medio fue superior al 3%. Este crecimiento nos situó por encima de los niveles de renta medios de la Unión Europea de los 27, lo que pudo suponer un aumento del bienestar para muchos sectores sociales. Sin embargo, no solamente no se tradujo en una reducción de la pobreza, sino que generó más desigualdad entre el segmento más rico y más pobre de la sociedad española. En los momentos de máxima creación de empleo la desigualdad no disminuyó. El resultado es el distanciamiento de los indicadores medios de desigualdad de la Unión Europea (mientras que en la UE25 las rentas de los hogares ubicados en el 80% más rico son 4,7 veces mayores que las del 20% más pobre, ese ratio se eleva en España a 5,3). Durante ese periodo de crecimiento económico ha quedado patente la disociación entre crecimiento y distribución social, pues, aunque el PIB casi se duplicó, el poder adquisitivo medio real, es decir, la capacidad media de compra, prácticamente se mantuvo estancada, con un incremento del 0,4% en la década de 1997-2006.

La desigualdad no disminuyó no solo a pesar del importante crecimiento, sino sobre todo a pesar del aumento de las tasas de empleo. La falta de traducción de las mejoras de la renta media en reducciones de la desigualdad resultó de factores muy diversos, encontrando claves explicativas tanto en el ámbito de generación de las rentas primarias de los hogares como en los límites de la intervención pública con objetivos redistributivos.

Como referencia significativa podemos observar que durante esta etapa el paro en el sustentador principal del hogar se redujo por debajo de la tasa general de desempleo hasta un 6%, y sin embargo la desigualdad no descendió y se mantuvo en los mismos niveles que tenía cuando este tipo de paro tenía niveles del 13%, desmintiendo la tesis de que era el empleo el vehículo de distribución. Por otra parte, si hacemos una comparativa con la media europea en lo que a gasto social se refiere, España se caracterizaba por un nivel de gasto bajo en porcentaje de aplicación del PIB. Después de varios años de acercamiento de las cifras relativas del gasto social a los niveles medios de la UE, la brecha volvió a ampliarse a partir del primer tercio de los años noventa hasta quedar seis puntos por debajo de la media europea. Los recursos empleados en esta parcela de la intervención pública resultaban impropios para el nivel de crecimiento económico.

En síntesis, mientras que en las décadas de los años setenta y ochenta las políticas redistributivas tuvieron un papel determinante en los resultados finales de la distribución de la renta en Es-

paña, con un papel compensador —en las etapas de destrucción de empleo— o de refuerzo —en los momentos expansivos— de los efectos del ciclo económico, desde comienzos de los años noventa el nuevo patrón distributivo en España se caracterizaba por una relativa estabilidad en la desigualdad de las rentas de mercado sin mejoras visibles en la capacidad redistributiva de las prestaciones monetarias. Este doble proceso explica que, en un contexto de crecimiento de la actividad económica y del empleo, se frenara la reducción de la desigualdad, después de varios años de contención.

Este largo periodo de crecimiento económico no ha sido aprovechado para consolidar un modelo, integral y coherente, de protección social que sea capaz de prevenir, controlar y reducir a largo plazo el impacto de la pobreza, minimizando así las consecuencias de la persistencia de las estructuras de desigualdad. Las necesidades de protección de los colectivos más débiles y de aquellos más afectados por las nuevas circunstancias de crisis, ofreciéndoles recursos mínimos para vivir con dignidad, es la muestra patente de la ausencia de un sistema de garantía de rentas eficaz y ordenado, que fue factible construir durante los años del crecimiento.

El mantenimiento de la desigualdad, «a pesar del crecimiento», tuvo como consecuencia la consolidación de la precariedad como rasgo de la estructura social. El análisis de los procesos de desigualdad, pobreza, privación y exclusión social desvela una misma tendencia, cada uno en el ámbito en que es significativo. Podríamos decir que muestran una convergencia de diagnóstico en su diversidad de enfoques. Su convergencia en caracterizar la situación social es lo que desvela la precariedad del modelo de crecimiento económico que pretendidamente aparecía identificado como modelo de desarrollo social, pues ese crecimiento estaba atravesado por riesgos claros de vulnerabilidad y pobreza, que se llegaron a plasmar en una situación que podemos denominar de «ruptura o fractura social», pues son situaciones en las que podemos afirmar que se había quebrado el «vínculo social».

1.2. La convulsión del cambio de modelo

Nos encontramos con un proceso de cambio que podemos atisbar a través de diversos procesos que afectan a las bases de la estructuración social. **Un primer proceso de cambio debido a la consolidación de un modelo de crecimiento** de costes de producción bajos y costes sociales altos que está generando el aumento de las desigualdades, la exclusión social de colectivos (jóvenes, familias numerosas, parados de larga duración…) y la precarización de las condiciones de vida del corpus numéricamente central en nuestra sociedad, las clases medias. **Un segundo que afecta al cambio en el Estado de bienestar** en proceso de reconversión, pues se orienta a una menor intensidad en sus coberturas y a una menor extensión en el volumen de ciudadanos bajo su amparo, en el que lo más crítico es cuál es su sostenibilidad, pues se están cambiando las bases de los mecanismos de protección. Y un tercer proceso de consolidación en la estructura social de los efectos sociales de estos cambios.

1.2.1. Consolidación de un nuevo modelo de crecimiento

Dado el abrumador dominio de la dimensión financiera y dada la exclusividad de las medidas centradas en los recortes y en la austeridad, no se está afrontando el problema básico de nues-

tra estructura productiva. Tenemos una estructura productiva débil, poco competitiva, que dificulta la creación de empleo, a pesar de que antes de la crisis la evolución de la ocupación hiciera parecer lo contrario. Brilla por su ausencia un análisis de los procesos de desindustrialización que están ocurriendo en este periodo de crisis, y que ahonda en la ya producida en la década de los ochenta. De hecho, en los países más industrializados de Europa, se produce una pérdida del 18,5% de su ocupación manufacturera entre 2006 y 2012, superando el 14,8% del periodo 1977-1983. Pero en España la distancia es aún mayor, pues se produce un retroceso del 29,7% en ese mismo periodo que supera el 19,1% de los años 1977-1983. Por lo que esta segunda crisis industrial en España tiene un impacto tan acusado como la ocurrida en los setenta/ochenta del pasado siglo (Sanzo, 2013).

Por ello es muy significativa la falta de un cuestionamiento profundo de los modelos que subyacen a nuestra estructura económica y productiva, remitiendo toda la carga de la solución a los cambios en el mercado laboral, como lo muestra la ausencia de este cuestionamiento en la actual reforma laboral. Una estructura productiva débil, en un contexto de creciente competitividad, hace difícil competir solo con estrategias basadas en bajos salarios. La caída de la actividad económica y el empleo, fruto de los déficits estructurales que la crisis ha agudizado y del propio modelo de abordaje de la crisis, ha dado lugar a resultados que no por conocidos son menos alarmantes, y son resultados de empobrecimiento no pasajeros.

No se están abordando los aspectos estructurales, y no solo no se contemplan, sino que se dejan para cuando salgamos de la crisis precisamente las políticas económicas, públicas, sociales, financieras, fiscales, energéticas, ambientales y otras medidas activas de empleo, las que podrán posibilitar la generación de oportunidades laborales también para las personas más distantes del mercado de trabajo. Sin estas políticas no se generarán los puestos de trabajo necesarios, menos aún para las personas más alejadas del mercado laboral. Lo que, además, agrava el elevado coste que supone en términos de deterioro de derechos laborales.

Estos déficits no pueden hacernos olvidar que se está produciendo una profunda reestructuración no solo de las actividades productivas, sino también de los recursos y del empleo. Y esto tiene repercusiones y resultados en las condiciones de los grupos sociales y de todo el entorno. No solo de paro y desempleo, sino también de transformación de niveles de vida, consumo, pérdida de actividades, desfase entre las reestructuraciones económico-sociales y las capacidades de muchos sectores de la población, etc. Y, además, también tiene repercusiones en los grupos sociales que no tienen o pierden capacidad «competitiva» dada su cualificación. Todo ello sitúa a estos grupos con muy difícil acceso a las posibilidades y oportunidades. La inaccesibilidad es la clave. Inaccesibilidad que no solo tiene dimensión individual, sino que tiene dimensión familiar, motivacional, etc.

Todos los análisis coinciden en señalar que lo que ocurre en el espacio de generación de las rentas primarias, el mercado de trabajo, es clave para entender las características del cambio en la estructura social y de su dinámica. Nos encontramos con un proceso de dimensión macro, pues el mercado de trabajo está soportando el proceso de devaluación interna, que tiene también una dimensión micro, más cercana y pegada a los propios procesos laborales que deben soportar las personas, como es la devaluación ocupacional.

En primer lugar, los datos del desempleo del primer trimestre de 2014 son reveladores de un problema estructural. Unos datos de desempleo que también se caracterizan por la rapidez de crecimiento en momentos de recesión y lenta recuperación en momentos de expansión.

TABLA 1.1. Desempleo en España 2014

Tasa de desempleo	25,93
Tasa de desempleo juvenil	55,49
Tasa de desempleo del sustentador principal	21,71
Tasa de los hogares con todos los activos en desempleo	10,83
Tasa de paro de larga duración*	20,87
Tasa de paro de muy larga duración*	40,78

* Porcentaje sobre el total de parados.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2014 del INE.

En segundo lugar, en relación con los salarios casi hay unanimidad: caen. ¿Cuánto? Depende de la fuente y la estadística a la que se recurra**(3)**. El proceso de moderación salarial, que arrancó en 2010, podría ser más intenso de lo que indican las estadísticas agregadas sobre costes laborales. De hecho, los datos más recientes nos confirman que se ha producido una devaluación interna que ha quedado reducida a los salarios mientras se ha producido paralelamente un aumento del beneficio empresarial (Pérez Infante, 2013).

La pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la consolidación de salarios bajos y del empleo precario tienen un grave efecto de empobrecimiento, aspectos que son los que más están ahondado la fragilización del derecho al trabajo a partir de la reforma laboral. La brecha entre los salarios de los trabajadores con remuneraciones más bajas y la media, que se ensanchó drásticamente en los primeros años de la crisis, podría aumentar todavía más. Por otra parte, el salario mínimo se ha congelado y está perdiendo su función de marcar un suelo en la remuneración. De hecho, el 14,8% de la población activa ocupada se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social para la Estrategia Europea 2020 («trabajadores pobres»). Lo que supone procesos de exclusión social que se producen dentro del propio mercado laboral.

Esto significa la pérdida de la capacidad no solo de protección, sino también de integración, dada la intensa relación que se está produciendo entre trabajo y su función económica (pobreza) y social (exclusión). «En el conjunto de los trabajadores ocupados, la tasa de exclusión ha ascendido al 15,1%. Ahora, en la mitad de los hogares excluidos, y en cuatro de cada diez hogares en exclusión severa, hay alguna persona ocupada, algo que en sí mismo no parece suficiente para superar estas situaciones más problemáticas»**(4)**. Lo que supone procesos de exclusión social que se producen dentro del propio mercado laboral. Y con esto se produce la paradoja de la perplejidad, pues, si la tesis es que para no ser pobre hay que trabajar, es una contradicción flagrante que sean las propias condiciones laborales las que están haciendo que crezca el número de «trabajadores pobres» (Aragón, 2012: 119); en consecuencia, el trabajo está perdiendo su capacidad para asegurar el bienestar y la integración.

(3) Sobre la devaluación salarial, el Banco de España, en su Boletín de febrero de 2014, dice que los datos conocidos hasta el momento se quedan cortos y que la devaluación salarial es mayor de lo observado hasta ahora en las estadísticas. Tomando los datos de las cotizaciones a la Seguridad Social, cree que la duplica y que en 2012 el retroceso fue superior al 2% y no del 1%.

(4) *Análisis y perspectivas 2014,* Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, 2014, p. 30.

Un tercer aspecto hace referencia a los cambios en los derechos de los trabajadores. La desregulación que introduce la Reforma Laboral de 2012 tiene indicadores suficientes como para que no solo no se revierta, sino que se agudice la tendencia a la baja en el efecto del empleo sobre la pobreza. Sus medidas van dirigidas principalmente a la flexibilidad interna y externa a través de mecanismos que generan más incertidumbre e inseguridad, más que estabilidad y protección para los trabajadores, legitimando un marco de incertidumbre permanente (García Serrano, 2013). Por otra parte, se ha creado un nuevo escenario donde se debilita lo colectivo y se potencia la individualización. Por último, pretender alcanzar la ya mencionada competitividad del tejido empresarial a través de la reducción de costes de producción, específicamente de costes salariales, produce la consiguiente precarización de los derechos laborales.

Por ello, desde este severo cambio en el escenario de los derechos laborales, se está constatando que el trabajo está dejando de ser un espacio de consolidación de derechos para convertirse en un espacio de vulnerabilidad y de pérdida de capacidad económica, social y personal, y de fragilidad social, pues mercantiliza las relaciones al reducirlas al individuo, vulnera la supervivencia dada la generalización de la precariedad y crea la inseguridad del vacío por la pérdida del derecho.

En cuarto lugar, la devaluación ocupacional, que tiene muy diversas manifestaciones. Así podemos constatar el aumento del grupo de los «inempleables» porque se encuentran en situación de paro de larga duración, que en las actuales condiciones se pueden considerar cuasi expulsados del mercado laboral; o los «parados desanimados», o sea, los que, habiendo sido demandantes de empleo, han dejado de serlo porque el empleo existente no les es accesible y han pasado a la situación de paro estructural, que el INE denomina «inactivos desanimados» (personas que no buscan empleo porque creen que no van a encontrarlo, pero están disponibles para trabajar) y presentan una tendencia relativamente estable desde el tercer trimestre de 2012, siendo 483.600 en el primer trimestre de 2014, y que se concentra especialmente en los mayores de 55 años, por lo que podemos hablar de un grupo de «sobrantes»; o el grupo normalmente joven, que ni tienen ocupación ni reciben formación; o la ineficiencia de las cualificaciones obtenidas por la inexistencia de oportunidades laborales que da de sí un grupo con cualificación pero ¿inútil? para que emigre; o la redistribución devaluadora de los tipos de contratos que se pierden al lado del tipo de contratos que se hacen.

1.2.1.1. La lógica de la desigualdad

Dadas las características de la pobreza, que acabamos de enunciar, no podemos por menos de hacernos la incómoda pregunta por la desigualdad. Porque, si no la hiciéramos, estaríamos ocultando algo clave para la comprensión de la estructura social. Su análisis nos va a desvelar que esa pobreza se está dando, y ahondando, en un contexto y en un proceso de aumento de la desigualdad**(5)**.

La desigualdad está siendo el signo del nuevo modelo social que se está fraguando a través de las medidas que se adoptan para la recuperación económica. Porque lo realmente paradójico es que los mayores costes de los ajustes para

(5) *Análisis y perspectivas 2014*. Fundación FOESSA. Durante el año 2013 se han publicado tres importantes informes sobre la desigualdad en España: Fundación Alternativas (2013): *Informe sobre la desigualdad en España*; Consejo Económico y Social de España (2013): *Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*; Papeles de Economía Española (2013): *Crisis, desigualdad económica y mercado de trabajo en España*, n.º 135.

la denominada salida de la crisis han recaído en los hogares con menos recursos (Pérez Eransus, 2013). ¿Cuál es el «nudo gordiano»? Que esto es una redefinición de las relaciones sociales, pues la cuestión no es solo qué medidas (o qué «políticas») se están tomando, si redistribuidoras, activadoras e integradoras, o restrictivas, reductoras y de recortes, sino que es una cuestión «civilizatoria», o sea, de estructuración del propio modelo de sociedad y del propio modelo de persona. Porque el empobrecimiento social y la generalizada pérdida de bienestar es la otra cara de una sociedad polarizada. Empobrecimiento sí, y en muchos casos institucionalizado; pero enriquecimiento también, y este sin trabas, pues es notorio que queda al margen o con mucha menos intensidad de la obligación de contribuir, habiendo crecido en la propia crisis el enriquecimiento de los más ricos, cuando el afrontamiento de la crisis debería ser un esfuerzo que debería atravesar a todos y a cada uno según su posición**(6)**. Tanto es así que el Foro Económico Mundial, celebrado en marzo de 2014 en Bilbao, asevera que «el gran desafío de la próxima década será la polarización económica y el desigual reparto de la riqueza en el mundo»**(7)**.

Lo que necesariamente nos remite a la pregunta de cuál es la lógica que subyace en este proceso, por qué se produce una distribución a la inversa, de modo que lo que se acaba produciendo es una desposesión de los que tienen menos recursos hacia los que tienen más. Todo ello nos remite a la lógica de la acumulación que se ha producido no solo durante la crisis, sino precisamente por la crisis, pues el proceso que se ha producido ha conllevado de modo natural, devenido de su propia lógica, a esta acumulación en los estratos más altos de renta**(8)**.

El efecto de imposición de los valores de la «financiarización» de la economía como forma de imposición de los valores de la civilización de los negocios plantea, además, la función de los actores institucionales y económicos, pues en la actual crisis vemos como los poderes financieros se conforman como los que acumulan recursos tanto del conjunto social como de otros sectores vinculados a la producción real, e imponen esta lógica sobre el conjunto de las relaciones sociales. Han acabado desposeyendo a otros grupos sociales del control y de los recursos que las sociedades habían ido consiguiendo en su evolución hacia sociedades en las que el bienestar contemplara una distribución social.

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

(6) ABC, 17 de junio de 2014: «El número de las grandes fortunas en España creció casi un 40% en la última década. Se calcula además que este número de grandes patrimonios seguirá aumentando y se elevará un 22% en los próximos diez años». Cfr. The Wealth Report 2014. Knight Frank.

(7) ABC, 12 de marzo de 2014: «Los ricos serán más ricos y los pobres, paupérrimos» Cfr. Global Risks 2014. World Economic Forum.

(8) Así, el informe «Panorama de la sociedad 2014», de la OCDE (Society at a Glance 2014 – The crisis and its aftermath oecd.org/social/societyataglance.htm OECD March 2014) apunta que de los 33 países de los que hay información disponible, en 21 de ellos al 10% más rico las cosas le han ido mejor que al 10% más pobre, un patrón particularmente fuerte en donde los ingresos familiares bajaron más, según el estudio, que destaca a España e Italia. De hecho, según este informe, el índice de Gini era de 0,309 antes de la crisis y hoy es del 0, 338; y el gap entre el 10/90 era de 8,7 antes de la crisis y hoy es del 13,1.

1.2.2. El cuestionamiento de la estructuración del modelo de bienestar basado en derechos

El momento que estamos viviendo, en relación con nuestro modelo de bienestar, es el de una reorientación no tanto en la revisión de los derechos sociales, que también, sino más bien en clave de cuál es su sostenibilidad. Se están cambiando, de forma acelerada, las bases de nuestros mecanismos de protección. Estamos pasando de un discurso de fondo sustentado en la garantía de derechos a otro estructurado alrededor de los valores de la revolución neoliberal y meritocrática.

La cuestión es que las medidas adoptadas ante la crisis están dando paso a una hipótesis de trabajo, que cada vez viene siendo una hipótesis más consolidada, según la cual *lo que realmente se está erosionando y socavando es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración del modelo social.* Si esto es así, aquí está ocurriendo algo realmente sustantivo. Porque en medio y a través de las medidas adoptadas, que todas ellas reclaman su justificación de la crisis y que están generando empobrecimiento y pérdida de bienestar, lo que se está haciendo es cambiar de signo y sentido lo que era «la estructura del bienestar basada en derechos»**(9)**; se está cambiando lo que constituye la base y lo que sustenta el modelo social. Lo que tiene el efecto consecuente de que, al dejar de ser los derechos la categoría estructuradora de lo social y de la sociedad, desaparecen las «obligaciones». Con su efecto consecuente de que cuando desaparecen las obligaciones: a) desaparecen los «obligados»; y b) se invisibilizan los titulares de los derechos, ya que nadie está en el otro polo, en el de la obligación.

Se trata de un cambio en el que hay poner especial atención porque es un cambio de tipo no solo socioeconómico, sino también cultural y moral. Si se produce la pérdida de la capacidad de los derechos de ser la base de la construcción social, lo que se pone en cuestión es el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar. Y esto es muy definitorio de la situación actual, que, por otra parte, no muestra signos fehacientes de aceptar un concepto compartido (consenso) de lo que es el bien común. Por ello este cambio debe ser destacado de forma singular como el cambio que está generando esos cambios en el consenso sobre el bienestar.

Así pues, ¿cuál es la clave de «la estructura del bienestar basada en derechos»? Tres puntos, interconectados e interpenetrados entre sí, nos resumen la clave de su arquitectura:

1.º El compromiso de afrontar y resolver colectivamente los riesgos individuales, los déficits sociales, el mantenimiento de los sistemas generales universales (educación, salud, protección social).

2.º Este compromiso esencial implica que forma parte del mismo la función de redistribución de la riqueza como elemento estructural, y es la otra cara de ese compromiso.

3.º El bienestar y la cohesión social son dos caras de la misma moneda, y se manifiestan en muchas políticas, pero, especialmente, en la lucha contra la pobreza y exclusión social, constituyéndose así en un elemento esencialmente unido a un Estado social y democrático de derecho.

(9) Hay que precisar que no se debe identificar la «estructura del bienestar» con el «Estado del bienestar», que es una determinada institucionalización del bienestar a través de diversos formas y modelos. El «bienestar» responde a un compromiso esencial que se ha mantenido a través de diversas formas y concreciones históricas.

Por tanto, esta estructura de bienestar rompe con el principio del mercado que reduce la prestación a quien la paga. Y al realizar sus funciones como «derecho», rompe con la discrecionalidad de los criterios de la beneficencia. Rompe, pues, una política de bienestar de dos velocidades: calidad para quien puede acceder a ella desde el mercado, asistencia para quien no alcanza el coste que el mercado define. En definitiva, la estructura de bienestar basada en derechos pone «límites a las pretensiones neoliberales de dar prioridad a los inversores sobre las personas» (Sempere, 2014).

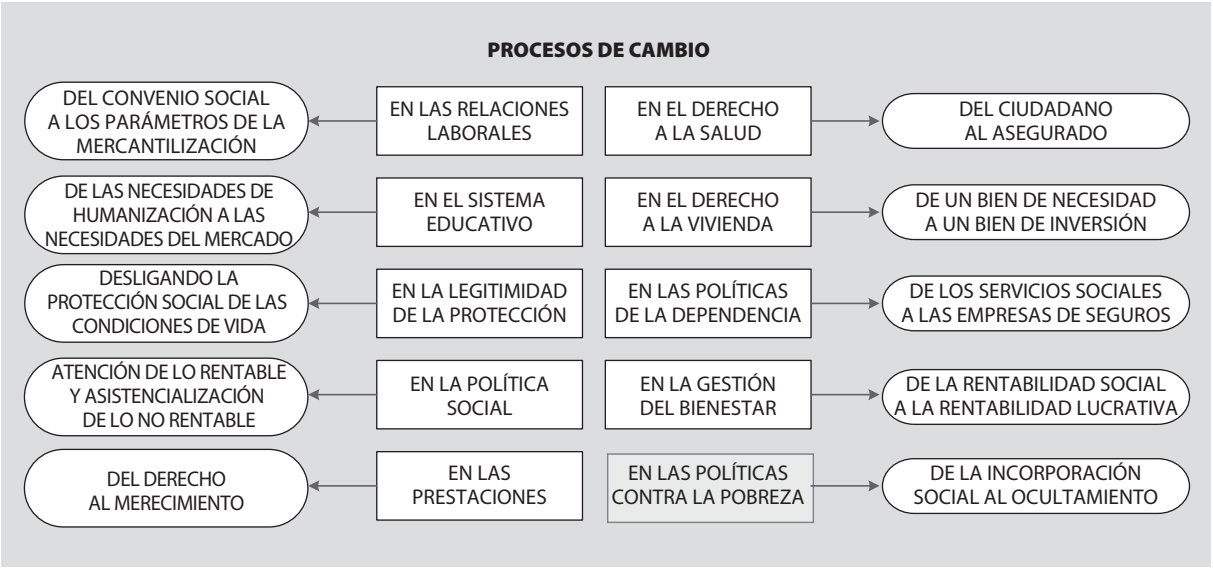
Esta es la «estructura básica del bienestar» cuya comprensión genera un modelo de sociedad. Pero hoy estamos asistiendo a una conjunción de cambios, a un «proceso de cambios», que constituyen un «cambio en proceso» en medio del que nos encontramos.

Lo que se está produciendo es el cambio de la base de los sistemas de bienestar que mantenían el anterior modelo social, pues se está pasando del ciudadano, que los hacía universales, al asegurado, que acaba haciéndolos excluyentes; del usuario de las prestaciones universales al cliente solvente.

Por lo que se está pasando de una concepción basada en el convenio social a parámetros mercantilizados. Y estos cambios tienen dos características: a) se han declarado obsoletas, y en muchos casos se han terminado, las claves de la arquitectura del bienestar, y se imponen «nuevas» claves; b) desaparece «el derecho» como la base de la nueva arquitectura social que se está construyendo.

¿Se está produciendo entonces la ruptura del pacto social? El problema es que la red de fenómenos constatados en este periodo de crisis no es ya una interrupción provisional de un modelo, sino que se está manifestando como el preludio de algo de mucho más calado, como es el anuncio cada vez más explícito de que, por exigencia del ajuste fiscal, no hay otra opción que modificar el marco regulatorio. Esto obliga a considerar que ya no se trata de un problema puramente económico. Se trata de un cambio histórico que está cuestionando, al socaire de las medidas presentadas como

GRÁFICO 1.2. Cambios en la estructura del bienestar



Fuente: Elaboración propia.

inapelables para afrontar la crisis, la propia «estructura del bienestar» entendido como el compromiso de afrontar y resolver colectivamente los riesgos individuales, los déficits sociales y el mantenimiento de los sistemas generales. Y todo ello hoy está siendo cuestionado o, al menos, reformulado de modo que está afectando a su función histórica.

Porque hay que tener muy presente que, tratándose de los derechos, no se trata de «recortes», como si los derechos fueran un objeto que se pudiera contraer sin por ello dejar de existir. Es esta una concepción que convierte los derechos «en objetos maleables y ponderables, lo cual violenta de forma radical el propio concepto de derecho» (Loredo, 2014). Vulnerar, recortar un derecho, es tanto como atacar a la persona portadora del derecho. Tampoco son ponderables en función de épocas de bonanza o de crisis, pues en este caso dejan de ser elementos esenciales de la persona y elementos nucleares de la comunidad.

La pregunta es, pues, ¿sobre qué se están basando, fundando, las nuevas claves de la arquitectura social? Es constatable que hoy estamos en un proceso socio-histórico que reenvía el compromiso del bienestar a las posibilidades del individuo y rompe así los lazos que en la sociedad generan cohesión social, pues para sectores muy importantes de la sociedad esos bienes quedan fuera de su capacidad individual de adquirirlos en el mercado para la satisfacción de sus necesidades básicas. Las políticas están cambiando de signo para quedar centradas en la validez del «individuo» no solo como sujeto capacitado de generar valor económico, sino también de «merecerlo», por lo que su parámetro definitorio es la actitud y aptitud para merecerlo, no el derecho. Merecimiento que acaba siendo evaluado en la capacidad de cada uno de generar rendimientos y, desde ellos, obtenerlos.

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

Aún hay que señalar otro aspecto que desvela la clave de las nuevas bases de la estructuración social y concentra significativamente el cambio de modelo social. Y es un aspecto en el que hay que poner especial atención porque es un cambio de tipo social-cultural-moral, y por ello debe ser destacado de forma singular. Se ha roto el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar. Ya anticipábamos que hoy no existe un concepto compartido (consenso) de lo que es el bien común. Y la pregunta clave es: ¿y por qué se ha producido esto? Fundamentalmente ha sido debido a lo que se puede denominar la «secesión moral de los ricos», bajo el supuesto de que no deben nada a la sociedad, que cada uno tiene lo que cada uno se ha ganado; y esto está polarizando la sociedad a límites cada vez más extremos**(10)**.

(10) No dejan lugar a duda las declaraciones del norteamericano Warren Buffet, una de las personas más ricas del mundo, al *The New York Times* (26/11/2006), «Desde luego que hay una guerra de clases, pero es mi clase, la clase rica, la que la está haciendo y estamos ganando», Fuente: publico.es/448342/la-revolucion-de-los-ricos

1.2.2.1. La política de austeridad, ¿una política neutral?

Evidentemente es un proceso de muy amplias dimensiones, no solo por no haber resuelto la brecha histórica de un gasto social que ha estado por debajo de la media europea, sino también porque la gestión de la crisis está afectando intensamente a los sistemas de educación, sanidad y protección social por las reducciones presupuestarias. Por ello la austeridad como axioma no discutido es un proceso macro con graves efectos, pero tiene también una dimensión en la proximidad de las personas, o micro, que genera una crisis real, aunque no declarada como tal, como es la crisis de desprotección y la crisis asistencial.

Ciertamente, las medidas de recortes han sido comunes a muchos países de Europa. La racionalización del gasto y los esfuerzos en la contención de las partidas de gasto social son generalizadas. Lo que comúnmente conocemos como políticas de austeridad. Los diferentes Gobiernos están intentando trasladar a nuestro imaginario colectivo que las reformas que se están efectuando son imprescindibles en el marco de nuestro modelo de desarrollo. Pero ¿hasta dónde pueden ser soportables las políticas de austeridad para aquellas capas de la población que carecen de posibilidades en términos de crecimiento económico? Después de seis años de crisis, gran número de personas se están quedando en el camino, pues su capacidad de soporte ha sido sobrepasada hace tiempo. Sin embargo, no se están arbitrando medidas serias para contener las consecuencias del deterioro de las condiciones de vida de las personas y familias.

Porque, considerando los efectos de la austeridad, hoy no se puede negar que las políticas de austeridad generan desigualdad, pobreza y exclusión. Y es que la austeridad no es neutral en términos distributivos. Por una parte, la sensibilidad de la pobreza al descenso del empleo es mucho mayor que a aumentos de este. Y, por otra, la reducción de servicios y la pérdida de intensidad protectora afectan más a aquellos aspectos especialmente relacionados con el bienestar de los hogares. La austeridad presupuestaria no solo no reduce la pobreza, sino que crea más desigualdad tanto de forma directa por el recorte de prestaciones y servicios básicos como indirecta, relacionada con la caída de la producción y el empleo como consecuencia del recorte del gasto público. De hecho, en servicios como sanidad, dependencia, educación, becas, etc., las condiciones de acceso se están volviendo cada vez más restrictivas, a la vez que los programas de bienestar social son más cuestionados (Ayala, 2012).

Se suelen esgrimir argumentos simples, y en buena medida erróneos, en relación con buena parte de las políticas sociales amenazadas por los recortes. Especialmente el argumento del coste de las políticas sociales que se suele presentar como argumento de la escasa eficacia de los sistemas públicos. Lo que es una perversión, pues si algo evidencia la trayectoria de políticas sociales es precisamente la eficacia de las políticas sociales amortiguando los efectos negativos de los fallos de los mercados. De lo que se trata es de otra cuestión, y es de si queremos mantener el coste de los mecanismos estabilizadores o, por el contrario, estamos dispuestos a asumir los riesgos sociales de su desaparición. Por otra parte, se acusa al gasto social de ineficiente para el crecimiento, por lo que es necesario reducirlo.

Sin embargo, los estudios sobre el multiplicador fiscal, o sea, sobre el retorno en crecimiento económico por cada unidad monetaria utilizado por el gasto público, es claramente contrario a las políticas de austeridad**(11)**. Sabemos también que

(11) Cfr. Stuckler, D. y Basu, S. (2013): *Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte*, Madrid: Taurus, «Utilizamos más de diez años de datos procedentes de 25 países europeos, Estados Unidos

las actuales inversiones en nuestro sistema de protección benefician en gran medida a aquellas personas y familias que menos capacidad tienen. Se calcula que la inversión que realizamos en gastos en especie en sanidad, educación, vivienda… reduce en aproximadamente un 20% la desigualdad entre los ciudadanos (Verbist *et al.* 2012). No es despreciable que, en un momento en que los indicadores de desigualdad no paran de crecer, tengamos en cuenta que, ante el deterioro de la renta de los hogares, todo aquello que estamos invirtiendo, que no gastando, en nuestros sistemas de protección tengan unos efectos distributivos que no debemos perder. Si solo eso no fuera suficiente, sabemos que los estudios disponibles muestran, en general, un efecto muy superior de las políticas de gasto sobre las fiscales en cuanto a la acción redistributiva del sector público**(12)**.

Desde diversos gabinetes de análisis se dice que estamos en la senda correcta. Que los indicadores macroeconómicos empiezan a mostrar el inicio de un posible cambio de ciclo. También otros expertos plantean que esos cambios de ciclo cada vez van a ofrecer menores periodos de prosperidad y mayores de recesión o estancamiento. Que, traducido al lenguaje de nuestro sistema de bienestar social, se concreta en que en esos cortos periodos de prosperidad deberemos ser capaces de incrementar nuestra flexibilidad en términos laborales para poder obtener un colchón de renta suficiente para el futuro. Pero que, en los periodos más largos de recesión, nuestros mecanismos de protección serán inferiores a los que hasta ahora hemos tenido, por lo que el aseguramiento individual y privado adquirirá una mayor prevalencia, sobre todo para aquellos que se lo puedan permitir.

Lo que está, pues, en cuestión es la propia función redistribuidora del Estado. Y es este un tema que no se ha originado con la crisis y las medidas de austeridad para hacerle frente. Porque esto se ha venido gestando desde las reformas tributarias desarrolladas desde mediados de los años noventa hasta la crisis, que apostaron por la reducción de los tipos impositivos, lo que supuso una menor capacidad de redistribución, y que en la actual crisis se ha combinado con los recortes en los sistemas básicos del bienestar. De ahí que la reducción y adelgazamiento de las prestaciones del Estado (crisis recaudatoria, economía sumergida, fraude fiscal, ajuste fiscal, sostenibilidad económico-financiera) acabe derivando en una «crisis de protección y seguridad» que reduce la capacidad colectiva de afrontar los riesgos individuales remitiendo su solución al propio individuo. Por eso, el modelo de reparto de cargas de nuestro sistema fiscal debe tener en cuenta que la aplicación de los criterios de solidaridad, equidad y progresividad son fundamentales en el sostenimiento de nuestro modelo de Estado de bienestar. Y en un contexto como en el que nos encontramos este aspecto adquiere una relevancia creciente. Las ventajas de los impuestos directos son claras en este sentido. Sin embargo, en la evolución que ha mostrado nuestro modelo, diversos factores (Ruiz-Huerta, 2013), como las críticas en contra de los impuestos directos y sus efectos negativos sobre los incentivos al trabajo y al ahorro, el aumento de los costes de ciertos servicios públicos y las dificultades

y Japón, y llegamos a la conclusión de que el valor multiplicador que el FMI había asumido para Islandia era demasiado bajo. El verdadero multiplicador tenía un valor de aproximadamente 1,7 en el conjunto de la economía: así pues, la austeridad habría tenido un efecto contractivo para la economía. (…) La sanidad y la educación tenían los multiplicadores fiscales más altos, habitualmente mayores que 3» (pp. 115-166). También en pp. 157-158 constatan como el FMI enmendó en 2012 sus cálculos del multiplicador y sus resultados son los mismos que los de los autores de este informe.

(12) Véase capítulo 2, apartado 2.7.: «Políticas públicas y redistribución de la renta», de este Informe.

de aplicación del principio de progresividad, estarían inclinando la balanza a un sistema impositivo donde el mayor peso no recayera en la imposición directa. ¿En qué medida las consecuencias de la crisis traerán aparejado un reparto justo de las cargas fiscales? ¿Serán también los perdedores las clases sociales más empobrecidas? ¿Las clases medias en retroceso estarán dispuestas a seguir soportando la mayor parte de la carga del mantenimiento de nuestro Estado de bienestar?

Lo que no es discutible es que ha producido graves efectos sobre las personas, pues, dadas las medidas de austeridad, los mecanismos de contención de la desigualdad y la pobreza se están replegando a límites no conocidos en las últimas décadas. La traducción en nuestra cotidianidad es conocida. Reducción de las prestaciones monetarias y de los servicios de bienestar social, endurecimiento de los requisitos de acceso a los sistemas de protección, restricciones, cuando no expulsiones de determinados colectivos hacia las fronteras del sistema, privatización de servicios básicos…

Es decir, se está produciendo una confrontación entre mayores demandas / menores recursos, lo que genera una «crisis de desprotección» que «asistencializa» los derechos y coloca a los asistidos en el foco de la sospecha de por qué ese gasto. Por ello el endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones y los servicios. Dada la gestión de la crisis agudizada por los recortes sociales, podría parecer que la política social se introduce por la puerta de atrás, por lo que el acceso a algunos de estos servicios acaba siendo cada vez más estigmatizante. Ya no se trata tan solo de menores o mayores gastos o ingresos, sino que estamos rebajando el principio de ciudadanía a la hora de diseñar el acceso a esos servicios. Y en este campo de funciones del sistema público hay un hecho de gran trascendencia, y es la pérdida de valor y el desprestigio de lo público, lo que parece una derivada de una estrategia de abandono de servicios públicos fundamentales.

Pero también, a ese retroceso de los mecanismos de contención de la desigualdad y la pobreza, se le está uniendo un efecto perverso. El aumento en términos absolutos de las personas en situación de pobreza y exclusión social está convirtiendo en lugar de «competencia» el acceso a los mecanismos de seguridad del Estado de bienestar. Más personas para menos recursos, «nuevas pobrezas» frente a «viejas pobrezas». El escenario se complejiza. Desde el lado de la oferta los recursos o bien se restringen para contener la demanda, o bien no son capaces de responder porque no se adecuan a las nuevas situaciones que se están produciendo. Desde el lado de la demanda los «nuevos pobres» se encuentran atrapados entre la lógica de los derechos y la lógica de la asistencialización. Ante una situación de bloqueo del mercado de trabajo es fácil deducir que las pocas oportunidades que vayan surgiendo serán para aquella población mejor posicionada en términos de formación y cualificación, relaciones, etc.

Esto añade una cuestión de gran calado por las expulsiones de facto de los servicios que abordan y afrontan procesos de normalización y de integración, y que constituyen espacios normalizados de atención. Su pérdida genera un déficit no solo de atención, sino de socialización y desarrollo, pues coloca a los expulsados de estos servicios en la situación no solo de desatención, sino de abandono y de rechazo. Esto crea escenarios sociales en los que se están generando «espacios duales» de socialización, pues la pérdida de recursos de las personas, familias y grupos y de las propias redes familiares se combina con la pérdida de servicios públicos, de condiciones educativas y laborales. Y esto acaba fragilizando la propia red social, las redes asociativas y comunitarias, configurando una situación agresiva que predefine una convivencia conflictiva.

1.2.2.2. El «significado» de la pobreza/ exclusión en este proceso de cambio

Sabemos por otras crisis el efecto contracíclico que tiene el crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza y los efectos compensatorios de las consecuencias negativas de las crisis económicas que tiene el gasto social. En los periodos de bonanza, no se corresponde el aumento de la riqueza con los mínimos descensos de la pobreza, y a la inversa, en los periodos de recesión, el aumento de la pobreza es mucho mayor. Cada ciclo de recesión incorpora al grupo de personas en pobreza y exclusión un número de individuos que no se reducen en la misma medida en la parte expansiva del ciclo. De hecho, en el año 2007, el punto álgido del ciclo, nos encontrábamos con un grupo del 16% de la población española en situación de exclusión social. Un concepto este de la exclusión mucho más restrictivo que el de pobreza económica, ya que para estar en dicha situación es necesario la acumulación de un número de problemas elevado, más allá de la falta de renta suficiente, que es como se define la pobreza monetaria. En cambio, en el año 2013, con los efectos de las crisis ya en plenitud, la cifra de personas en situación de exclusión se eleva ya al 25% (FOESSA, 2013).

Sabemos también que en un análisis general de largo plazo de las cuatro últimas décadas, en el contexto de la sociedad española, se han producido diversos cambios de patrón que han marcado la evolución de la pobreza. Por citar solo algunos de ellos: la atenuación relativa del riesgo de pobreza de los hogares con una mujer como sustentador principal; la juvenilización de la pobreza; el cambio del patrón de pobreza en el tamaño de los hogares tendiendo a predominar los hogares con familias numerosas frente a otro tipo de hogares; la atenuación en el tiempo de la tradicional equivalencia entre titulación universitaria y ausencia de pobreza en el hogar, etc.**(13)**.

Frente a ello, lo que conocemos, en términos de distribución de las consecuencias de la actual crisis, es que la extensión, intensidad y cronicidad de la pobreza está construyendo una sociedad no solo cada vez más precaria, sino también más fracturada. Este Informe de la Fundación FOESSA indica que el grupo que tradicionalmente era el mayoritario en nuestra sociedad, el de aquellas personas que no padecían ningún tipo de dificultad o problema relacionado con la exclusión, el que se denomina de *integración plena,* es ya minoría. Pero en la distribución de los riesgos y de los efectos sociales ha afectado en mayor medida a aquellas personas que partían con una mayor desventaja antes de la crisis. Existe una sensación de que todos, o casi todos, estamos afectados en alguna medida por la crisis. Sin embargo, no se habla tanto de la distribución de las pérdidas. En este sentido, los estudios de distribución de renta indican que las que más están perdiendo no son las clases medias (término confuso donde los haya), sino aquellas personas que se encontraban en los grupos con menores niveles de renta previos a la crisis.

Además, observamos que el aumento de la debilidad de nuestros mecanismos de protección está profundizando en la dualización del acceso a aquellos dispositivos, sanitarios, educativos y sociales, que son uno de los factores relevantes de nuestra cohesión social. Una dualización que, junto con los factores ligados a la renta, acabará por dificultar enormemente los mecanismos de movilidad social. Por lo que, junto a la constatación de que los riesgos inducidos por la crisis pueden alcanzar a cualquier persona, grupo, sector social, según el devenir del crecimiento

(13) Véase capítulo 2, apartado 2.3.: «La pobreza monetaria». Sección 2.3.2.: «Los cambios en el patrón de pobreza en el largo plazo», de este Informe

económico que ya no garantiza la cohesión social, hay que destacar el significado social más importante de la pobreza y la exclusión social, que no es otro que lo no útil a la sociedad del crecimiento queda marginalizado, empobrecido, excluido.

1.3. ¿Solo economía? Tiempos de (in)certidumbres

Los procesos de cambio en que nos encontramos, en términos de diagnóstico, están atravesando diversos niveles y tienen consecuencias sistémicas en diferentes dimensiones. En la dimensión económica, a nivel planetario, la globalización y sus consecuencias está generando procesos acelerados de desregulación y liberalización «a la carta», donde, apoyándose en una creciente base tecnológica, están incrementándose, en el largo plazo, las situaciones de desigualdad. El cada vez menor peso de las políticas redistributivas, la reducción de gastos e impuestos, se utiliza, cada vez más, para deslegitimar los sistemas de bienestar social. Estos procesos deslegitimadores se están dando de una forma especial en Europa, cuna de un sistema de bienestar especialmente solidario. En este sentido, nuestra capacidad de sostenerlo se está viendo fuertemente cuestionada. Las dificultades a las que nos enfrentamos son formidables. Las características de nuestra estructura productiva, mantenedora en última instancia de nuestro bienestar, se enfrenta a enormes retos: la capacidad de los países emergentes en tanto productores económicos, los diferentes procesos de relocalización productiva, las asimetrías internas en la Unión Europea, las expectativas que muchos tenían en el modelo de empleo precrisis, etc. Todos ellos se convierten en retos ciclópeos con elevados costes personales.

Existen, además, dificultades en el ámbito de la evolución de nuestra demografía que se interrelacionan en parte con nuestra estructura productiva y que en el largo plazo se han ido retroalimentando. Una tasa de fecundidad de las más bajas del mundo, cuya mejoría se truncó con la crisis y con el continuo retraso en la maternidad y la paternidad; la inmigración, que algunos pensaban que iba a suponer una mejoría en nuestras tasas de fecundidad, en la práctica su aportación ha sido bastante modesta; la continua ampliación de la brecha entre fecundidad deseada y fecundidad alcanzada; el mayor aumento que en el resto de Europa de las familias con un solo hijo, etc.

Las preguntas e interrogantes que nos plantean estos procesos no solo cuestionan la cohesión social, sino que son de mayor calado, pues plantean un interrogante: ¿se está produciendo un cambio en la estructuración social? Porque, si así fuera, lo que está en cuestión es un proceso de cambio en el propio modelo de sociedad.

1.3.1. ¿Modelo de crecimiento económico versus modelo de sociedad?

En la dimensión económica, el cambio que se está originando en determinados ámbitos, fruto del agotamiento del sistema productivo fordista en un proceso de intensa globalización, se puede estar traduciendo en términos de mercado de trabajo en España en un modelo de bajo crecimiento con un empleo precario. Los cambios en la organización económica internacional y en los sistemas de gobernanza están limitando la soberanía económica de los países y sus márgenes de maniobra. ¿Estamos transitando entonces de una Europa de ciudadanos donde el pacto dependía de la política a una Europa de mercaderes donde el acuerdo responde a lo que pueda

o no contratar o comprar? En la respuesta a esta pregunta no aparece en su horizonte un nuevo Keynes. Los intentos por limitar el libre mercado en esta época de recesión y crisis no parecen ser el objetivo económico y político en nuestras sociedades. Por ejemplo, intentar implantar una restringida tasa internacional para las transacciones económicas, en un número limitado de países de un mismo entorno económico, no deja de ser una medida de eficacia limitada. La disponibilidad de las personas y empresas de radicar sus operaciones financieras en cualquier lugar del mundo, en los propios paraísos fiscales de los posibles firmantes, induce a pensar más en el populismo de la medida que en su eficacia real.

El camino que se está proponiendo desde la economía para enfrentar estos nuevos riesgos podría resumirse en el «there is no alternative» que Margaret Thatcher popularizó en los años ochenta para defender que las políticas neoliberales eran la única alternativa en el modelo de desarrollo capitalista. En nuestro caso, después de unas dosis adecuadas de austeridad, de demostrar que el pago de nuestras deudas a nuestros principales acreedores es nuestra prioridad, volvemos al discurso del crecimiento como salida a la crisis, como la respuesta unívoca a nuestras necesidades. Parte de la lógica del «más es igual a mejor», donde aquellos que no pueden participar de ese crecimiento se tornan conflictivos para el modelo; un conflicto ignorado pero latente.

Lo que anda en juego, por tanto, en el debate sobre la dimensión económica, socapa de retornar al crecimiento económico como requisito axiomático para poder afrontar los problemas de la sociedad, es la paradoja de poder estar en presencia de un «crecimiento sin sociedad», lo que puede constituir un proceso de cambio en la propia estructuración de la misma. Sin embargo, esto no está formando parte del debate de salida de la crisis, pues la actividad económica está definitivamente orientada a la sola búsqueda del crecimiento por el crecimiento, como si fuera el talismán único e imprescindible para toda la construcción social. Lo cual plantea la duda de la relación entre crecimiento-sociedad. Eso parecería indicar la valoración positiva de algunos indicadores macroeconómicos que afirman una prospectiva positiva de crecimiento, pero sin relación con cuestiones sustantivas e irrenunciables**(14)**. De forma sintética se pueden focalizar en estas cuatro cuestiones las claves de esta paradoja.

1. *¿Estamos en presencia de un crecimiento «sin empleo»?* Realmente, la aparente mejora de las tasas de empleo que parecen indicar algunas cifras deja más bien interrogantes: los que abandonan la búsqueda de empleo, la caída de la población activa, los que emigran del país, la redistribución devaluadora de los tipos de contratos que se pierden al lado del tipo de contratos que se hacen, la constatada falta de relación entre reforma laboral y creación de empleo, etc. Un crecimiento sin un cambio sustantivo en las opciones y en el crecimiento del empleo es un signo preocupante de «falta de sociedad en este modelo económico»**(15)**.

(14) «La recuperación económica, por sí sola, no borrará los efectos de una larga y profunda crisis. Resulta altamente improbable que una recuperación económica, aún sólida, pueda, por sí sola, poner fin a la crisis del mercado del trabajo y a la crisis social que el país atraviesa actualmente», (OCDE, op. cit.)

(15) «Los servicios de estudios del BBVA calculan que a la economía española le tomará hasta 2025 para recuperar los puestos de trabajo destruidos, y eso sobre la proyección de un crecimiento del PIB del 2,5% y un aumento de la productividad por ocupado del 0,6%, mientras que la zona euro lo alcanzará en 2017 y Estados Unidos en 2014. El economista jefe del BBVA para España, Miguel Cardoso, señaló en una jornada organizada por la Asociación de Periodistas de Prensa Económica (APIE) que con la reforma laboral la creación de empleo requiere tasas de crecimiento más bajas que antes (tradicionalmente se requería un 2%), pero aun así, la salida de la crisis se antoja larga» (*El País*, 18 de marzo de 2014). Para un análisis de la relación entre crecimiento del PIB y la creación de empleo, cfr. García-Cintado, A. y Usabiaga, C. (2013): «La ley de Okun española y la lenta salida de la crisis laboral». *Documentación Social*, n.º 169, pp. 47 y ss.

2. *¿Cómo es un crecimiento económico «sin distribución»?* Porque la concentración de la pobreza en los hogares con sustentadores principales jóvenes y en los hogares con menores habla de una distribución de la renta que les distancia de la media. Por el elevado porcentaje de trabajadores pobres a los que el trabajo no solo no les saca de la pobreza, sino que les consolida en ella. Por la devaluación salarial y el ensanchamiento de la brecha entre los salarios de los trabajadores con remuneraciones más bajas y la media. Por la ruptura «a futuro» de la protección social dada la baja cotización y los periodos de carencia en la cotización debido a la precariedad y la rotación laboral. Por el repliegue progresivo de los sistemas de protección social, por el desgaste de los mecanismos de protección familiar(16). De hecho, los datos más recientes nos confirman que se ha producido una devaluación interna que ha quedado reducida a los salarios mientras se ha producido paralelamente un aumento del beneficio empresarial(17).

3. *¿Estamos ante un crecimiento «sin cualificación»?* De ser así, esto ahondaría la situación de un crecimiento sin sociedad. La inexistencia de los procesos de formación y recualificación deja a los desempleados sin herramientas para el acceso a las oportunidades que se generen de empleo. Lo que consolida ya no un mercado de trabajo dual, sino una sociedad dual, que cierra las puertas a la movilidad social.

4. *¿Cómo calificar un crecimiento «sin equidad» en una sociedad en la que los que más acumulan no son los que más contribuyen?*(18). No cabe duda de que ya antes de la crisis existía una fuerte tendencia que contribuyó a la autoinfligida crisis fiscal del Estado de bienestar, lo que fue un impedimento insalvable para hacer frente a la distribución necesaria para resolver los riesgos sociales. Reducción de los mecanismos de bienestar que hoy se plantea como una derivada de la actual crisis. Lo que augura una futuro sin equidad, pues si en la etapa del crecimiento previa a la crisis se justificó la bajada de impuestos a los que más renta poseían como un mecanismo para el crecimiento, hoy se ha consolidado dada la subida de impuestos que no ha afectado al mismo grupo de población. Y si este déficit fiscal generó una insuficiencia para las políticas de cohesión social en los momentos de crecimiento económico, en estos momentos deja sin bases la equidad y puede consolidar un crecimiento que ahonda la inequidad. Si añadiéramos la economía sumergida y el fraude fiscal, el déficit de sociedad toma signos alarmantes.

1.3.2. ¿Está mutando el contrato social?

Estamos transformando nuestro modo de responder a las necesidades colectivas. Es un cambio que no está siendo radical. Viene formando

(16) OCDE, op. cit.

(17) Cfr. Pérez Infante, J. I. (2013): «Crisis económica, empleo y salarios», *Documentación Social,* n.º 169, pp. 32 y ss. Sobre la devaluación salarial, el Banco de España, en su Boletín de febrero de 2014, dice que los datos conocidos hasta el momento se quedan cortos y que la devaluación salarial es mayor de lo observado hasta ahora en las estadísticas. Tomando los datos de las cotizaciones a la Seguridad Social, cree que la duplica y que en 2012 el retroceso fue superior al 2% y no del 1%.

(18) «Nos hacen creer que la carga fiscal española es alta, incluso demasiado alta, cuando en realidad representa solo el 31,4% del PIB (la media en la UE-27 está en el 38,8%, elevándose hasta el 39,5% si la muestra es EA-17). De manera que España tiene margen de maniobra en el terreno fiscal. Sin embargo, sí que hay un problema, y por eso muchos ciudadanos creen que se paga demasiado, y es que el 88% de la factura fiscal recae sobre el IRPF, IVA e Impuestos Especiales. Es decir, sobre las rentas del trabajo y sobre dos impuestos que repercuten de manera directa en el consumo de la persona» (Cantó Soria, P. (2013/2014): «La desigualdad fiscal, principal responsable del déficit del Estado español», *Papeles,* n.º 124, p. 88).

parte de una agenda reformista que permite, de una forma progresiva, que la ciudadanía europea vaya asumiendo que el coste de la protección social debe ser sufragado de una forma mixta, vía impuestos y contribuciones por un lado, y vía gasto directo en los hogares por otra. El problema es que parte de la ciudadanía europea y parte de los hogares (en el caso de los países del sur de Europa con mucha más claridad) no podrán satisfacer las necesidades que dependan de los ingresos de que cada uno disponga. Y, en esta crisis, este ha sido el verdadero salto cualitativo. Nos hemos encontrado, en el caso de los españoles palmariamente, con que ese contrato social, origen y sentido de nuestros Estados de bienestar en Europa, está mutando. Se está transformando en una relación, donde la necesidad de generar riqueza ha perdido su sentido de reversión colectiva y de productividad real, en beneficio del incremento de la riqueza acumulativa y especulativa**(19)** o, como en el caso de España, directamente a la depresión de los ingresos de las personas y familias.

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

- La reducción de la movilidad social. Tradicionalmente, la movilidad social es la que ha impedido que fueran las mismas personas las que formaran parte siempre del grupo de personas excluidas, individualmente consideradas. Si este proceso se empieza a dificultar, aumentan las posibilidades de enquistamiento de grupos numerosos de población en situaciones de gran dificultad social.
- Desde un punto de vista más amplio, la idea de brecha, como aumento de una distancia o dificultad preexistente, comienza a trasladarse a diferentes ámbitos. Brecha generacional, en términos de acceso a tipo de empleo, en términos de diferencias en el acceso a futuros mecanismos de jubilación, en prestaciones de protección social…
- La creciente pérdida de universalidad en los servicios básicos del bienestar social. Por ejemplo, la vinculación del acceso a la sanidad a la contribución vía empleo, o las dificultades para la mejora de los sistemas públicos de provisión por la derivación de recursos para la provisión privada.
- Como consecuencia de la pérdida de peso del sector público y una mayor presencia del sector privado lucrativo en los ámbitos del bienestar, se producirá una mayor pluralidad en la producción del bienestar social. Y en esa diversificación es una probabilidad muy relevante, de la que deberemos estar pendientes, que lleve aparejada una fragmentación en términos de renta. Esta diversificación, justificada, entre otras cosas, desde el punto de vista de la competencia y del aumento de la calidad, algo muy discutible, es muy posible que deje a un lado a aquellas personas que no puedan garantizarse el acceso a los recursos vía sus propios ingresos.

1.3.3. Se reestructuran las relaciones sociales

Los ciudadanos cada vez traducimos más nuestras relaciones en términos económicos, y desde este punto de vista la financiación de las necesidades colectivas se ha trasladado al debate como un elemento clave en nuestro bienestar. Y esto plantea algunas preguntas a resolver. Si es verdad que no hay dinero, ¿hasta dónde debe llegar nuestra reforma del sistema de obtención de ingresos (léase reforma fiscal)? O, dicho de otra manera, ¿estamos dispuestos a seguir pagando un sistema de protección y aseguramiento de carácter universal? Cada vez más se presiona a los

(19) Véase la discusión que está surgiendo alrededor de la obra *El capital en el siglo XXI,* del economista francés Thomas Piketty. economia.elpais.com/economia/2014/05/02/actualidad/1399033161_860036.html http://blogs.telegraph.co.uk/finance/jeremywarner/100027209/cant-be-bothered-to-read-piketty-heres-a-cheats-guide/

ciudadanos hacia la resolución individual de sus necesidades o, más concretamente, a su resolución desde los medios de renta o patrimonio de los que disponen. Se cuestiona la lógica de los sistemas de reparto en los cuales prima la solidaridad intergeneracional. Se pone el acento más en la lógica del tanto tienes tanto vales, donde los sistemas de capitalización individual para sufragar los riesgos sociales prevalecen. De alguna manera, los méritos acumulados parecen convertirse en la lógica justificativa de nuestra relación con la satisfacción de las necesidades humanas. Este es uno de los pilares en los que se sostiene la lógica del sistema capitalista en su versión neoliberal. «He accedido a la riqueza porque he reunido méritos (trabajo y reconocimiento) que me permiten ocupar la posición que tengo». Sin embargo, ¿se está desvelando este pilar como algo falso, o ha sido verdadero solo para un corto espacio de tiempo de nuestra historia? ¿Retrocede el ingreso por trabajo y la necesidad del mérito para conseguirlo en beneficio de la riqueza heredada? (Piketty, 2013) Y si esto es así, ¿se está cuestionando uno de los pilares de nuestras democracias representativas? Este tema es de gran relevancia porque se encuentra directamente relacionado con la justificación del modelo de sociedad en el que queremos vivir. Se vincula de forma congruente con el cómo queremos asegurar nuestro presente y nuestro futuro.

La dirección en que se están resolviendo estas preguntas e interrogantes nos viene dada por los diversos vectores analizados:

- Se están ahondando las desigualdades sociales a límites de polarización social.
- Se está produciendo un menoscabo de los servicios públicos y la ruptura de los vínculos sociales.
- Se está socavando «el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración del modelo social».
- Se están intensificando y cronificando la pobreza y los procesos de empobrecimiento, que son un «revelador» de la opción por la competitividad de los fuertes y la descalificación de la fragilidad de los débiles.
- Se está desarrollando una nueva arquitectura social con un cambio cultural en el que se pierden estructuras colectivas bajo la égida del individualismo meritocrático.
- Se ha optado por el crecimiento económico como talismán único e imprescindible para toda la construcción social.
- Todo ello se produce retroalimentado con un cambio antropológico acorde con los cambios estructurales.

A la vista de estos procesos, se vuelve legítima la sospecha de que no se trata de un simple efecto de la crisis económica, sino que la crisis está siendo la oportunidad de la puesta en marcha de una propuesta de un nuevo modelo de sociedad. En cualquier caso, desde la consideración de esos vectores, lo que no ofrece ya ninguna duda es que todo ello está reestructurando las relaciones sociales.

Y esto produce la gran pregunta sobre el futuro, sobre qué sociedad se está generando aquí y ahora que verá la luz a lo largo de este proceso, pues los procesos de polarización social están llegando en muchos casos a generar no solo fragilidades en las vinculaciones, ya que aumentan las situaciones de pobreza severa, sino de fractura social. ¿Se ha roto el consenso social que mantiene a las sociedades cohesionadas? Lo que parece incontrovertible es que estamos en presencia de relaciones deslegitimadas no solo por la pérdida de la capacidad de mantener la cohesión, la integración y la protección de mínimos básicos y necesarios, sino por la pérdida de confianza en que en esta sociedad haya vías, caminos, posibilidades.

Y esto es lo que está ocurriendo con los grupos sociales (las clases medias, los trabajadores, inclu-

so las clases populares, etc.), que, desde su relativa estabilidad (con todos los matices) en su empleo, nivel de vida, cotización, impuestos, etc., eran quienes mantenían con sus impuestos los sistemas del bienestar. Lo real y lo crítico es que estos son los sectores decisivos en el mantenimiento de los servicios públicos, pues en ellos recae en gran medida la imposición fiscal que hace posibles tales servicios. Y, dada la nueva arquitectura social, no solo se están adelgazando, sino que están perdiendo su vinculación con estos sistemas.

¿Cómo podrán mantener las sociedades la cohesión social y, por ende, las bases de una socialización no agresiva, rota, incluso fracturada? Hoy por hoy, el proceso que se está imponiendo es el que, de forma simbólica, podríamos denominar de tránsito del contrato social al contrato mercantil al quedar reducido lo social al ámbito del intercambio individual, a la capacidad de competitividad, negociación y acuerdo de cada individuo de sus condiciones de vida, actividad, empleo, protección, seguridad.

La reestructuración de las relaciones sociales en este modelo emergente de sociedad genera efectos perversos hacia el futuro, pues inducen efectos en espiral sobre otros aspectos de la vida social. Se está produciendo la combinación de pérdida de músculo no solo por parte del Estado en sus funciones, sino también de pérdida de «músculo social» en las propias sociedades, conscientes de que ni en un aspecto ni en el otro hemos terminado ese proceso de adelgazamiento. Porque, en este proceso de cambio, está quedando redefinida la función, el rol, del Estado ¿como mero coordinador? Y además se considera que esta redefinición está perfectamente legitimada, pues se argumenta que no hay «adelgazamiento» del Estado, sino que lo que había era «sobrepeso». Y con ello se cierra el círculo, pues ya no es una cuestión que se pueda reducir a eficiencias y eficacias, sino que esa nueva definición incluye nuevos valores, y una nueva cultura social que incluso redefine lo que es bienestar, lo que es asociación, lo que es solidaridad**(20)**. Por tanto, la crisis de cultura social solidaria es crisis de valores morales y de estructuras sociales. Una sociedad así genera agresividad y violencia, una convivencia insegura. Será violencia hacia otros, hacia sí mismo, hacia el espacio cercano, hacia… Sin olvidar la violencia institucional generada por las medidas que continúan en la misma línea que las que nos llevaron a la crisis.

1.3.4. Relaciones vueltas al individuo que no «crean sociedad». ¿Hacia un modelo de «privatización del vivir social»?

Si estos son los referentes sociales y culturales que están orientando la construcción social, deberemos concluir que se muestran plenamente acordes a un cambio de modelo social. Proveníamos de un modelo social de «integración precaria» antes de la crisis en cuyo seno se producían tensiones por la necesidad de garantizar la cohesión social, la extensión de derechos, junto con cambios que producían efectos de precarización y de contención de la función protectora del Estado. Y estamos entrando en un modelo de «privatización del vivir social» acorde al proceso de cambio antropológico y que culmina en unas relaciones que cambian el sentido del bienestar, del asociacionismo y de la solidaridad.

(20) Sin hacer una lista cerrada, hay una serie de valores sociales que se proclaman necesarios para salir de la crisis: entronización del individuo; pérdida de la responsabilidad por el otro; denigración de lo público y colectivo; invisibilización de lo comunitario, lo cooperativo, lo *co-*; remisión a la sociedad de los efectos no queridos pero inevitables; demonización de quien une o al menos relaciona lo económico y lo social; absolutización de la ganancia, el éxito…

De lo que se trata es de que la crisis nos está obligando a trascender la pregunta por el solo crecimiento económico a la que nos quiere reducir, para preguntarnos por el significado del crecimiento. Y lo primero que hemos constatado es que, en el patrón de relaciones entre crecimiento-desarrollo-distribución-equidad, lo que aparece de forma más contundente es la ruptura entre ellas. Así, las relaciones de distribución y cualquiera de las relaciones que hacen efecto al empleo, a la protección social, a la lucha contra la pobreza y la exclusión están endogámicamente centradas en el crecimiento.

Ahora bien, siendo esto en sí mismo grave y de pleno significado, lo más significativo no es eso, sino el que las relaciones sociales en torno al crecimiento son relaciones cerradas a la sociedad, es decir, a la necesaria capacidad y aportación del mismo a «crear sociedad»; están clausuradas en torno al propio crecimiento, que, así, da la espalda a las condiciones que «crean sociedad», cohesión social, justicia social. La sociedad es sobrepasada, el tipo de vida social se desvincula de las necesidades y de las funciones de los sistemas sociales. Por ello, antropológica y socialmente, las relaciones de este modelo de desarrollo son relaciones vueltas al individuo que se define a sí mismo únicamente en la relación consigo mismo. Y eso mismo define la vida social, que «deja de ser definida desde la relación y comunicación con los otros». Más aún, la propia ideología neoliberal que da sustento a esta propuesta de sociedad proclama la «quiebra de la alteridad» que se produce en este «volverse a sí mismo» como la constituyente del individuo y, por ende, de la sociedad.

Cualquier cultura que tenga como eje la «excentricidad», encontrar el sentido en el «otro», queda situada fuera de la legitimidad social que un modelo social estructurado en torno al crecimiento como validador de lo social ha sentenciado cuasi como de derecho natural.

En su lógica, este modelo adquiere grandes dosis de legitimidad en su propuesta de privatización de servicios, incluyendo servicios sociales de interés general. El avance del mercado interior ya antes de la crisis llevó al Parlamento Europeo la propuesta de generalizar esta línea de acción, aunque encontró un muro de contención, si bien no definitivo. De hecho, en el propio campo de las políticas sociales ya antes se estaba actuando cada vez más según las leyes del mercado interior: competitividad, concurrencia y transparencia. Y, mediante la crisis, se está profundizando en la privatización de los propios sistemas universales del bienestar. Lo que sitúa lo social en la pura gestión competitiva económica y relega los criterios de acción pública, de primacía de los derechos sobre el presupuesto, además de menoscabar la acción de la iniciativa social, gratuita, sin fin de lucro, etc. Es lo que cierra el proyecto de modelo social.

Aparte de las no pequeñas cuestiones económicas que esta crisis ha dejado y dejará como efecto, y de las cuestiones político-institucionales que habrá que ver cómo se configuran *ex novo*, y de las nuevas relaciones internacionales, etc., no podemos obviar que la prevalencia del individualismo no solo no está quedando cuestionada, sino que queda reafirmada. No solo no se produce el cuestionamiento antropológico-social de un modelo que se encuentra en la base de la crisis, sino que se plantea que su continuidad es imprescindible «para salir de la crisis»**(21)**. Todo ello consolida una antropología «sin tocar», y una continuidad del proyecto que hizo crisis y generó la crisis. Al menos deberíamos tener claridad en que «no estamos autorizados a esta ceguera».

(21) «La actual crisis es un buen ejemplo del incremento del biopoder liberal, porque además de codificar toda una nueva subjetividad en torno a la individualización mercantil (expresada en todas las formas posibles de actualización tecnológica y cognitiva de la legitimidad de la propiedad y el cálculo), supone un refuerzo de todos los poderes financieros por encima de cualquier valor público, social, comunitario o cultural» (Alonso, L. E. y Fernández, C. J.: «Sacrificios para aplacar a los mercados: violencia y dominación en la crisis financiera», *Documentación Social*, n.º 169, p. 80).

1.4. Bibliografía

Ayala, L. (2012): *¿Es la política social la «cenicienta» de la crisis? Retos y políticas para la inclusión social*. Madrid: EAPN.

—, Martínez, R. y Sastre, M. (2006): *Familia, infancia y privación social*. Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

Castro Martín, T. y Martín-García, T. (2013): «Fecundidad bajo mínimos en España: pocos hijos, a edades tardías y por debajo de las aspiraciones reproductivas», en Gøsta Esping-Andersen (coord.), *El déficit de natalidad en Europa. La singularidad del caso español*, Colección Estudios Sociales, n.º 36, Barcelona: Obra Social La Caixa.

— y Seiz Puyuelo, M. (2014): *La transformación de las familias en España desde una perspectiva sociodemográfica*, Documento de trabajo 1.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 1.

FUNDACIÓN FOESSA (2008): *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

— (2013): «La fractura social se ensancha. Avance de resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales, 2013», *Análisis y perspectivas 2014*.

García Serrano, C. (2013): «La última reforma laboral», en *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y perspectivas*, Madrid: Fundación FOESSA.

INE (2013): «Proyección de la población de España a corto plazo 2013-2023», en ine.es/prensa/np813.pdf

Laparra, M. (2007): *La construcción del empleo precario*. Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

Lesthaegue, R. (1991): *The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation,* IPD Working Paper 1991-2, Interuniversity Programme in Demography, Brussels.

Loredo Alix, L. (2014): «La crisis y el desmantelamiento del Estado de derecho: de derechos a privilegios», *Papeles*, n.º 124, pp. 40-41.

Rodrik, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía global*, en Antoni Bosch (ed.), Barcelona.

Ruiz-Huerta, J. (2013): «La financiación de los servicios de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público,* n.º 71, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Pérez Eransus, B. (2013): «El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social de España», *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y perspectivas*. Madrid: Fundación FOESSA.

Piketty, T. (2013): *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press.

Pérez Infante, J. L. (2013): «Crisis económica, empleo y salarios», *Documentación Social*, n.º 169, pp. 32 y ss.

PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2010.*

Sanzo González, L. (2013): «La crisis de principios del siglo XXI en España», *Documentación Social:* n.º 166, pp. 15-43.

Sempere, J. (2014): «Acotaciones sobre los orígenes del neoliberalismo», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global,* n.º 124, p. 34.

Van de Kaa, D. (1987): «Europe's Second Demographic Transition», *Population Bulletin,* n.º 42. Washington D. C.: Population Reference Bureau.

Verbist, G. *et al.* (2012): «The impact of publicly provided services on the distribution of resources: review of new results and Methods» OECD social, employment and migration working papers; 130.

2

Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas

COORDINADOR
Luis Ayala Cañón

AUTORES
José María Arranz Muñoz
Elena Bárcena Martín
Ángel Belzunegui Eraso
Jorge Calero Martínez
Olga Cantó Sánchez
Antonio García Lizana
Carlos García Serrano
María Gil Izquierdo
Antonio Jurado Málaga
Rosa Martínez López
Ana Isabel Moro Egido
Carolina Navarro Ruiz
Jesús Pérez Mayo
Jesús Ruiz-Huerta
Francesc Valls Fonayet

2

Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas

2.1. Introducción 67

2.2. Desigualdad en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo 69

2.3. La pobreza monetaria 74

2.4. Privación material y baja renta 84

2.5. La dinámica de los ingresos de los hogares 91

2.6. La desigualdad de los salarios 97

2.7. Políticas públicas y redistribución de la renta 106

2.8. La dimensión territorial 123

2.9. Los límites del crecimiento económico 130

2.10. Conclusiones 136

2.11. Bibliografía 142

Capítulo 2

Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas

2.1. Introducción

En las cuatro últimas décadas, España ha sufrido un profundo proceso de cambio político, económico y demográfico. A pesar de la severidad de la recesión iniciada en 2007, con una rápida evaporación de algunos de los logros sociales alcanzados en este largo periodo, los avances en distintas parcelas relacionadas con el bienestar social parecen claros si la situación se compara con la que había hace cuarenta años. Desde inicios de los años setenta hasta la actualidad, España ha pasado de ser un país de renta media a otro de renta alta. De un Estado de bienestar residual se pasó a otro que, aunque con grandes lagunas y cada vez más erosionado por las políticas de recortes, ofrece una cobertura más amplia en buena parte de sus servicios. De estructuras institucionales rígidas y alejadas de las demandas sociales se ha pasado a otras que, aunque todavía necesitadas de reformas, parecen mucho más acordes con las características de una sociedad moderna.

Los avances resultan más limitados, sin embargo, en la equidad con la que se han repartido los frutos del crecimiento económico en el largo plazo, al menos desde la perspectiva comparada. Si hace cuatro décadas España era un país muy desigual en el contexto comparado, hoy es uno de los tres países de la UE27 donde mayores son las diferencias de renta entre los hogares. Tal resultado esconde, no obstante, dos hechos relevantes en la caracterización del proceso distributivo. El primero es que ese diferencial debe interpretarse teniendo en cuenta que en casi todos los países de nuestro entorno la desigualdad ha aumentado en el largo plazo. El segundo es que la desigualdad en España no ha seguido un patrón estable en el tiempo, alternándose etapas de intensa reducción con otras de estabilidad o, como en el periodo más reciente, de claro aumento.

La prolongación en el tiempo de altos niveles de desigualdad refleja la patente debilidad del modelo distributivo. En primer lugar, persiste un problema económico básico, derivado de una estructura productiva poco competitiva, con la capacidad de crear empleo muy ligada a sectores muy cíclicos, lo que hace que se necesiten tasas relativamente altas de crecimiento del PIB para generar nuevos puestos de trabajo. En segundo lugar, existe un grave problema de vul-

nerabilidad económica que afecta a una amplia parte de la población española, que se mantuvo incluso en la etapa de bonanza. En tercer lugar, no se ha consolidado una red de protección suficientemente sólida, lo que propició que España se enfrentara a la crisis con un sistema de garantía de ingresos muy fragmentado, con importantes lagunas en su cobertura y con grandes desigualdades territoriales.

Persiste, por tanto, un problema de desigualdad estructural en la sociedad española. La concentración de las rentas de capital es de las mayores de la Unión Europea y la desigualdad salarial es ciertamente elevada en el contexto comparado, con una alta incidencia del trabajo de bajos salarios. La movilidad de ingresos es, además, reducida, marcada por abundantes transiciones entre los hogares en la parte baja de la distribución de la renta y mucho más limitadas en la parte alta. La desigualdad en la renta disponible de los hogares se ha ido distanciando de la media de los países más ricos por la debilidad de las políticas redistributivas.

En cuanto a las tendencias, la desigualdad y la pobreza dejaron de disminuir en España desde principios de los años noventa, lo que rompió una tendencia histórica tanto de reducción continuada como de acercamiento a los niveles medios de la Unión Europea. En lo cualitativo, la consecuencia fue el mantenimiento prolongado de situaciones de vulnerabilidad relativamente ocultas bajo la ola expansiva, mientras se iba reduciendo la capacidad de los principales instrumentos para transformar esas situaciones. La crisis, por tanto, no ha supuesto una ruptura con los procesos previos. Al agotarse el periodo de bonanza económica, los altos niveles de vulnerabilidad se han transformado, en un porcentaje importante, en situaciones de pobreza y exclusión social. No hay un antes y un después en las razones de fondo, aunque sí lo hay, por supuesto, en la magnitud de las cifras y en la incidencia de los problemas sociales.

Sí es un elemento de novedad, sin embargo, respecto a anteriores etapas del proceso distributivo el posible efecto que pueden tener en el largo plazo las políticas de austeridad presupuestaria en este contexto de notable crecimiento de la desigualdad. Ya sea a través del efecto directo que han tenido los recortes de prestaciones y servicios, o por la caída de la producción y el empleo derivada del recorte del gasto público, las llamadas medidas de austeridad podrían exacerbar la tendencia al aumento de las diferencias sociales. Se corre el riesgo de que en un breve plazo se evaporen algunos de los logros que exigieron grandes pactos sociales y un dilatado periodo para su consolidación y que se mantengan en el futuro altos niveles de fragmentación social.

En este capítulo se analizan algunas de estas tendencias y sus determinantes. En un primer apartado se examina el comportamiento de la desigualdad en el largo plazo. En el segundo apartado se analiza la evolución de la pobreza y los cambios en su patrón. En el siguiente apartado se pasa de una visión estática de ambos problemas al análisis de la movilidad de ingresos. En los siguientes apartados se examinan algunos de los factores determinantes del proceso distributivo, comenzando por las tendencias de la desigualdad salarial y siguiendo con el análisis de las políticas redistributivas. Posteriormente se analizan los cambios en la distribución desde la perspectiva territorial y, como último apartado antes de las conclusiones, se reflexiona tanto sobre los límites del crecimiento económico para reducir la pobreza, como sobre la pobreza como límite para el crecimiento económico. El capítulo se cierra con una breve relación de conclusiones.

2.2. Desigualdad en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo(1)

El crecimiento en términos reales de la renta media de los hogares españoles en las últimas décadas ha supuesto una mejora en el largo plazo de los niveles de vida de la sociedad, pese a su profundo deterioro en la crisis. El proceso de modernización económica anterior a esta dio lugar a un acercamiento progresivo respecto a los estándares europeos. La convergencia ha estado marcada, sin embargo, por etapas de distinto signo, con fluctuaciones de gran magnitud en los cambios de ciclo económico. Para analizar el efecto que han tenido estos cambios sobre la distribución de la renta, parece necesario profundizar en lo sucedido en las distintas fases expansivas y recesivas. Como se verá más adelante, tal efecto no solo depende de las propias relaciones entre el crecimiento económico y la distribución de la renta, sino también de varios procesos intermediadores, como el desigual desarrollo de la imposición progresiva y la protección social, o los propios cambios demográficos de la sociedad española, con modificaciones importantes en la estructura de hogares y en la composición de la población.

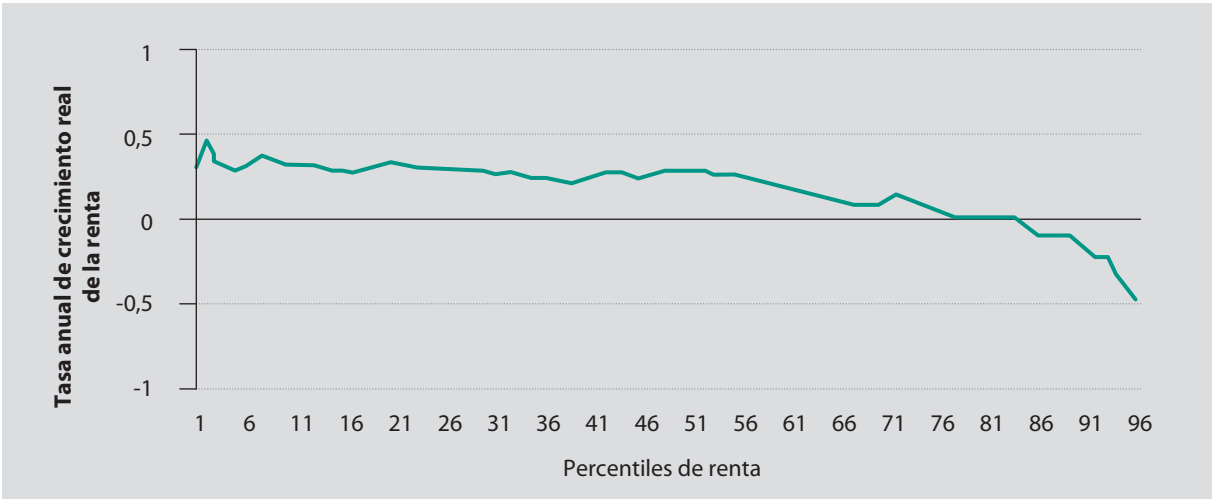
Una forma sencilla de analizar la relación entre los cambios en la renta media y su distribución es observar el diferente crecimiento de la renta de hogares situados en puntos muy distintos de esa misma distribución. Las curvas de incidencia del crecimiento ofrecen un retrato ajustado de la diferente variación de las rentas de los hogares en distintos percentiles de renta. El análisis de este reparto en el largo plazo requiere contar con información homogénea de las rentas de los hogares. Siendo varias las posibles fuentes de información para un corte en el tiempo, la única fuente que abarca un periodo suficientemente largo es la Encuesta de Presupuestos Familiares. Las encuestas realizadas en 1973-1974 y 1990-19991 fueron intensamente utilizadas en el estudio de la desigualdad en España. Las posibilidades de reconstrucción de la serie extendiéndola al periodo posterior al comienzo de los años noventa quedaron mermadas, sin embargo, con la sustitución de la encuesta básica anual por otra continua, de carácter trimestral y con una muestra reducida. Se dispone, no obstante, para el periodo posterior de la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares base 2006, que da continuidad, con algunos matices, a a las tres encuestas básicas realizadas hasta entonces.

La nueva EPF es una encuesta anual que también recoge información detallada sobre los gastos que realizan los hogares, su estructura sociodemográfica y, aunque con más límites, sobre los ingresos disponibles del hogar. Aunque ambas encuestas se basan en muestras efectivas de algo más de veinte mil hogares, hay varias características, sin embargo, que diferencian su información de la que ofrecían las encuestas básicas. Un cambio sustancial es la forma de recogida de los ingresos. A diferencia de las encuestas básicas anteriores, para recoger el importe mensual neto de los ingresos del hogar se pide a los entrevistados que consignen la cantidad exacta y, en su defecto, tienen la opción de marcar un intervalo de rentas. Esta forma de determinación de los ingresos puede introducir sesgos importantes dependiendo del modo de imputación de los valores de cada estrato, especialmente si las rentas declaradas se concentran en algunos de estos tramos.

Con todas las cautelas que impone la comparación de fuentes distintas, aunque realizadas bajo

(1) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Ayala Cañón (2014). Documento de trabajo 2.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

GRÁFICO 2.1. Variación anual real de la renta por percentiles, 1973-2012 (diferencias respecto al crecimiento de la renta media)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

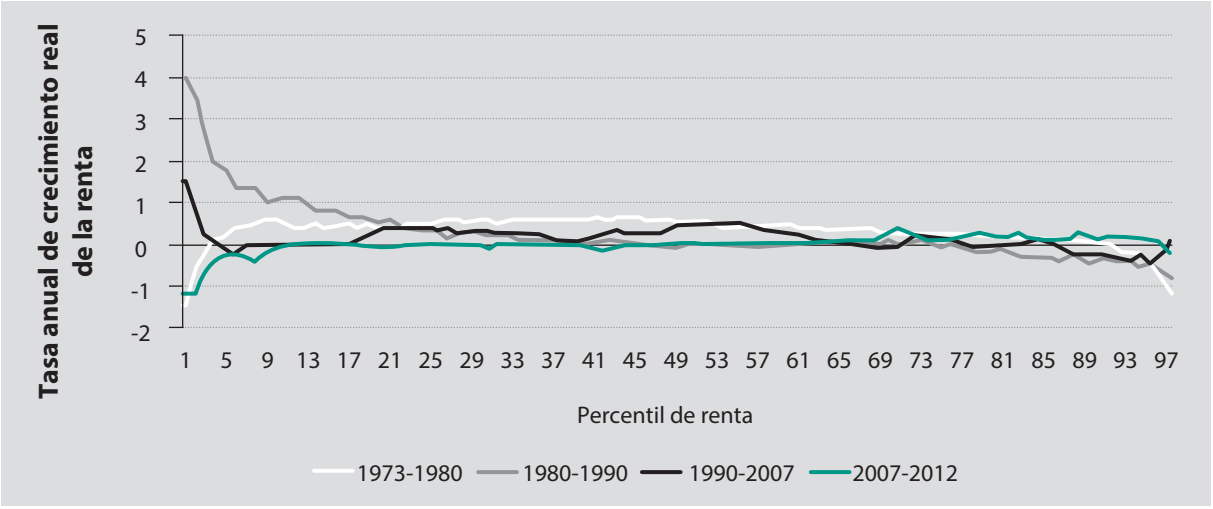
un concepto común, la estimación de la curva de incidencia del crecimiento para las cuatro últimas décadas revela que el crecimiento económico en el largo plazo benefició más a los hogares con menores niveles de renta que a los ubicados en la parte superior de la distribución de la renta (gráfico 2.1). No hay que olvidar, sin embargo, que los niveles de desigualdad de los que se partía a comienzos de los años setenta eran muy altos, lo que explica que, a pesar de la progresividad en la variación de la renta en el largo plazo, los indicadores de desigualdad sigan siendo elevados en el contexto comparado.

En segundo lugar, el carácter progresivo del crecimiento de la renta media de los hogares españoles no ha sido una característica constante en los distintos subperiodos comprendidos en las cuatro décadas analizadas (gráfico 2.2). Durante los años setenta, periodo de profunda ralentización de la actividad económica y severa destrucción de empleo, la caída en la renta disponible de los hogares se concentró especialmente en los extremos de la distribución. La crisis económica aumentó la pobreza en la sociedad española, pero afectó también a los hogares más ricos. El desarrollo tardío del sistema de prestaciones e impuestos mejoró especialmente la situación relativa de las rentas medio-bajas.

En la década siguiente, el notable crecimiento registrado en las rentas de los hogares españoles fue especialmente intenso en los percentiles más bajos, impulsado por la recuperación del empleo en la segunda mitad de los años ochenta, el aumento del gasto social y la puesta en marcha de mecanismos de garantía de ingresos. Destaca, en el otro extremo, la mejora más contenida de los grupos con mayor renta, sensiblemente inferior a la de la media de la población. De todos los subperiodos considerados, se trata de aquel en el que mejor se aprecia el crecimiento en la parte inferior de la distribución.

La comparación del siguiente subperiodo está condicionada por las diferencias entre las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1990 y la de 2007 y por su amplitud temporal. En él se al-

GRÁFICO 2.2. Variación anual real de la renta por percentiles en distintos subperiodos (diferencias respecto al crecimiento de la renta media)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

ternaron cambios de ciclo de distinto signo, como la prolongación al inicio de los años noventa de la fase expansiva anterior, el trienio recesivo entre 1992 y 1994, y la etapa de bonanza económica que se inició en ese último año y que duró hasta 2007. Destaca, sobre todo, la mayor mejora en la parte baja de la distribución, que habría contribuido a reducir la pobreza más severa, y la concentración de buena parte del crecimiento de la renta en los grupos de población con ingresos medios. Al tratarse de un intervalo de tiempo tan dilatado, sin embargo, el cambio podría estar recogiendo lo sucedido antes de la recesión de los años noventa, dada, como se comentará, la ausencia de grandes fluctuaciones en los indicadores de desigualdad en los años posteriores. La mejora que se observa en los percentiles con rentas más bajas resulta coherente con el desarrollo cobrado en esos años por las prestaciones asistenciales.

Los cambios en la distribución de la renta desde que se inició la crisis, con datos más homogéneos, son reveladores: España muestra una evolución claramente regresiva, con crecimientos sensiblemente inferiores a los de la media en el caso de los percentiles más bajos —en pocos países de la Unión Europea han caído tanto las rentas más bajas— y crecimientos más altos que la media —positivos, además, a diferencia del resto de la distribución— en la mayoría de los percentiles superiores.

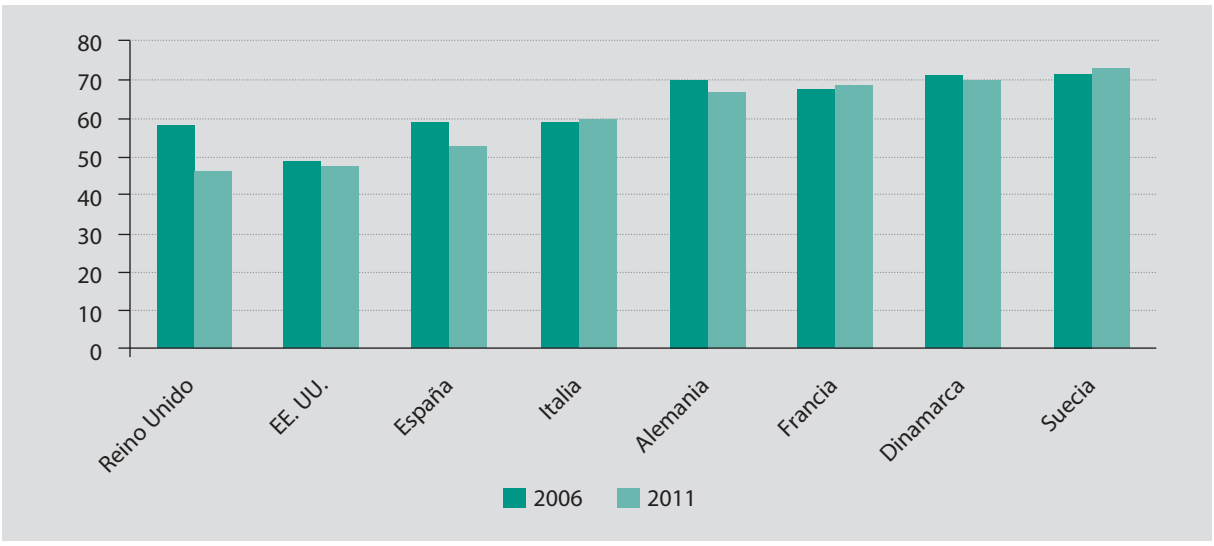
Estos cambios más marcados en los extremos no pueden relegar a un segundo plano la discusión sobre qué ha pasado en la crisis en los estratos medios de renta, que es una de las cuestiones que ha suscitado un mayor debate. Las generalizaciones sobre el fin de la clase media o sobre la inevitable tendencia al dualismo y la polarización en la distribución de ingresos, aunque no reflejan fielmente la realidad reciente, exigen, al menos, el análisis de lo que ha pasado con las rentas medias desde el inicio de la crisis. Siguiendo a Atkinson y Brandolini (2013), una posible clasificación de la población según la renta disponible de los hogares es partirla en tres grandes grupos: con rentas inferiores al 75% de la mediana, entre ese umbral y el 200%,

y con rentas superiores a ese último porcentaje. Esos umbrales se pueden actualizar para ver los cambios desde el inicio de la crisis, tomando como referencia el incremento en el coste de la vida.

Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida muestran una progresiva recomposición de la distribución de la población por grandes grupos de renta, con un declive en el tiempo del porcentaje de hogares pertenecientes al grupo intermedio, una ampliación del grupo de renta baja y la relativa inmovilidad de grupo con rentas más altas. El grupo de renta baja habría pasado de concentrar el 32% al 40% de la población, el grupo de renta media habría pasado de casi el 60% al 52%, mientras que el más rico habría sufrido pocas modificaciones en su peso relativo (del 9% al 8%). Casi uno de cada seis hogares que formaban parte de la clase media antes de la crisis —en términos exclusivamente de renta— habría descendido, por tanto, desde este estrato al de rentas más bajas en poco más de un lustro. Tal proceso ha afectado, lógicamente, a la desigualdad dentro de cada grupo, sin cambios en el estrato más rico y con un drástico aumento —desde un índice de Gini de 0,192 a otro de 0,259— en el grupo de rentas bajas.

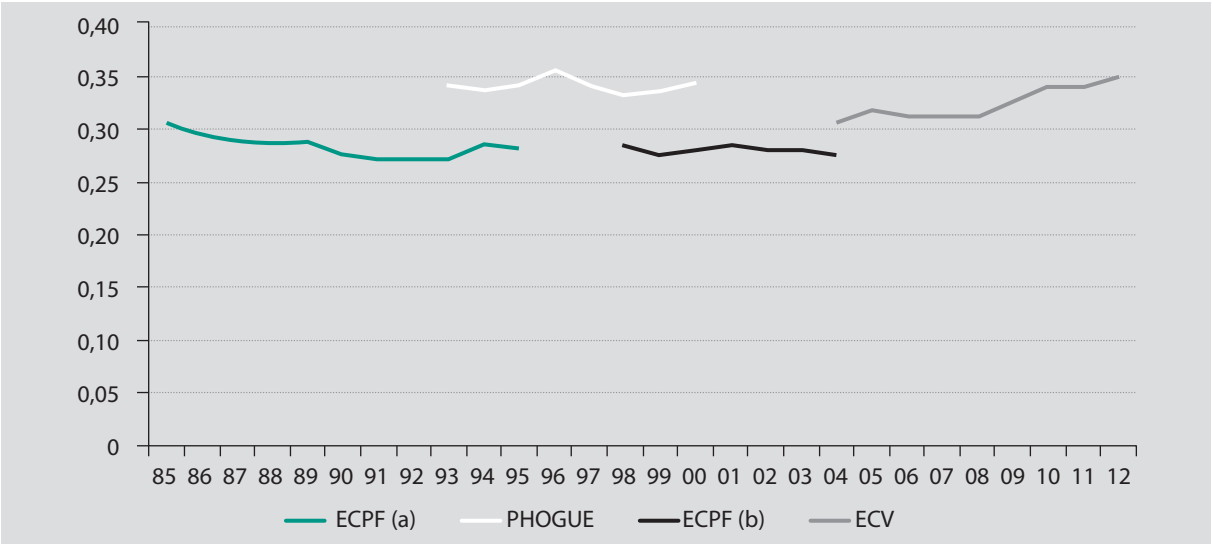
Si se compara este cambio con el registrado por otros países, España es uno de los de la OCDE donde más cayó el grupo de renta media, con la excepción de Reino Unido (gráfico 2.3). En casi todos estos países, la pérdida de peso demográfico de los estratos medios se ha debido, sobre todo, al empeoramiento del segmento de rentas medio-bajas (Ayala y Cantó, 2014). En el otro componente —rentas medio-altas—, los cambios han sido menos uniformes. Mientras que en España y el Reino Unido también se produjo con la crisis una significativa pérdida de peso relativo de este grupo, en el resto de los países considerados se produjo más bien el proceso contrario. En general, los países con sistemas de protección social continentales o nórdicos experimentaron un notable aumento del estrato con rentas medio-altas y una reducción del de rentas medio-bajas. En los países con modelos anglosajones, incluyendo también EE. UU., y mediterráneos, con la excepción de Italia, el empeoramiento de la economía supuso una reducción general del grupo de renta media.

GRÁFICO 2.3. Porcentaje de población con rentas entre el 75% y el 200% de la mediana



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y Current Population Survey para EE. UU.

GRÁFICO 2.4. Evolución de la desigualdad, 1985-2012 (índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Las diferencias observadas en el crecimiento de las rentas en los distintos percentiles han dado lugar a comportamientos de la desigualdad distintos en cada subperiodo considerado. La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, antes y después del proceso de ampliación de su muestra, el Panel de Hogares de la Unión Europea y la Encuesta de Condiciones de Vida permiten disponer de información anual desde mediados de los años ochenta hasta la actualidad. De su observación (gráfico 2.4) se deducen los siguientes patrones de cambio de la desigualdad:

1. Importante reducción de las diferencias de renta durante la segunda mitad de los años ochenta. La recuperación económica hizo que disminuyera ligeramente el desempleo y se elevaran los salarios. Pero, sobre todo, el aumento del gasto social en la segunda mitad de esa década redujo significativamente la desigualdad, en un periodo, además, en el que en la mayoría de los países de la OCDE ocurrió lo contrario.

2. Ralentización de la reducción de la desigualdad a principios de los años noventa y moderado crecimiento de las diferencias de renta entre los hogares en el episodio recesivo registrado entre 1992 y 1994. El salto de una tasa de desempleo en torno al 15%, cifra todavía alta en cualquier caso, a otra diez puntos mayor tuvo como resultado un rápido incremento de la desigualdad.

3. Ausencia de grandes cambios en los indicadores de desigualdad desde mediados de los años noventa hasta el inicio de la crisis. La ECPF y la ECV muestran cierta tendencia hacia la estabilidad de los indicadores de desigualdad, lo que rompe la tendencia a la baja vigente en las dos décadas anteriores, aun con los matices que impone algún año de reducción de los indicadores. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y la creación de empleo que lo acompañó no habrían dado lugar, por tanto, a reducciones significativas de la desigualdad. Consecuencia de ello sería también la detención del proceso de convergencia con otros países en los niveles de equidad.

4. Crecimiento muy rápido y de gran magnitud de la desigualdad desde el inicio de la crisis. España, que ya partía de niveles muy altos de de-

sigualdad antes de esta, se convirtió desde 2007 en uno de los países de la Unión Europea con un reparto más inequitativo de la renta. Dado que los indicadores de desigualdad son muy estables en el tiempo, resulta preocupante el rápido aumento de la desigualdad y, especialmente, la caída tan pronunciada de las rentas más bajas. La crisis ha ampliado las diferencias de renta entre los ciudadanos españoles de manera acelerada, rompiendo en un margen temporal muy breve la tendencia a la moderación de las mismas que se había producido durante la mayor parte de la etapa democrática.

El aumento de la desigualdad es, por tanto, una de las amenazas más graves de las posibles secuelas de la crisis en el largo plazo. El hecho de que el mayor ajuste se haya producido en las rentas de los hogares con menores recursos o la experiencia de anteriores fases recesivas, como la de los primeros años noventa, tras la cual no volvieron a recuperarse los niveles de los indicadores anteriores al inicio del proceso de destrucción de empleo, junto a la creciente constatación de una mayor respuesta de la desigualdad a las recesiones que a las expansiones, alertan de la posibilidad de que este incremento de la desigualdad se convierta en crónico en el largo plazo. La hipotética recuperación en los próximos trimestres de tasas positivas de crecimiento del PIB no garantiza, por tanto, que los severos problemas de desigualdad de la sociedad española vayan a reducirse drásticamente.

Uno de los interrogantes más relevantes suscitados por la crisis es, de hecho, si puede hablarse de ella como un proceso diferencial y anómalo desde la perspectiva distributiva en el contexto de las últimas décadas o si, por el contrario, lo sucedido desde 2007 no es más que la consecuencia lógica —continuidad— de las fuerzas determinantes de la desigualdad ya vigentes hacía tiempo. Desde esta última hipótesis, el modelo distributivo de la sociedad española sería el mismo antes y después de la crisis, caracterizado por altos niveles de vulnerabilidad, asociados a la inestabilidad de las rentas de los hogares y a la debilidad del sistema de protección social. En épocas de bonanza, tales características dificultan la reducción de la desigualdad y la pobreza, aunque ambos fenómenos no crecen sustancialmente por la propia onda expansiva, con un segmento importante de la población con rentas solo ligeramente superiores al umbral de pobreza, y en épocas recesivas, en las que se pierde esa capacidad de arrastre, la vulnerabilidad se transforma en un rápido incremento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

2.3. La pobreza monetaria(2)

2.3.1. La evolución de la pobreza

Es fácil intuir que los cambios anteriores se han manifestado también en la pobreza monetaria. La sucesión de etapas de diferente signo y la posibilidad de identificar algunos de sus factores determinantes permiten subrayar algunos patrones de comportamiento de la pobreza en España en el largo plazo. La primera de esas regularidades es que la pobreza es menos sensible a los periodos expansivos que a los recesivos. La segunda es el papel determinante del gasto social y otros factores institucionales en su evolución, reforzando en algunos casos el efecto positivo de la creación de empleo y

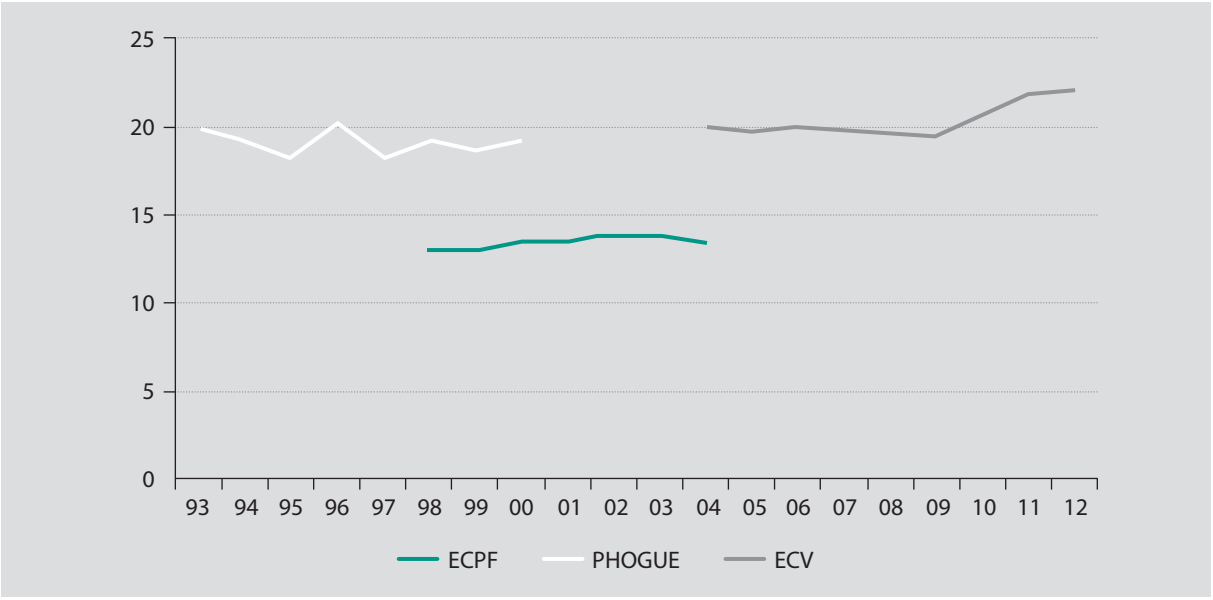
(2) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Ayala Cañón (2014). Documento de trabajo 2.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en www.foessa.es/informe Capítulo 2.

compensando en otros el posible efecto regresivo de la ralentización de la actividad económica.

Como en el caso de la desigualdad, en el largo periodo expansivo que precedió a la actual crisis, la evolución de la pobreza tuvo algunos rasgos diferenciales respecto a etapas anteriores. A diferencia de lo sucedido en etapas previas, la economía española mostró una notable capacidad de creación de empleo, con la generación de ocho millones de puestos de trabajo entre 1995 y 2007. Atendiendo al análisis de los datos históricos, cabría esperar que se hubiera producido una caída apreciable de los niveles de pobreza. Las fuentes disponibles, sin embargo, apuntan al mantenimiento de las tasas (gráfico 2.5). Esta realidad alerta de lo que puede esperar la sociedad española una vez que vuelva a recuperarse la actividad económica y la creación de empleo. Después de la perturbación que supuso la anterior fase de desaceleración de la economía en el primer tercio de los noventa, la pobreza no volvió a su nivel anterior. Desde el punto de vista de las políticas desarrolladas desde 2010, una posible implicación es que podrían perdurar en el largo plazo los efectos regresivos tanto del desempleo como de las medidas de ajuste presupuestario que afectan directamente a los hogares con menos recursos.

La ECV también muestra un crecimiento de la incidencia de la pobreza durante la crisis sin parangón en los últimos cuarenta años, hasta llevar el indicador a un valor máximo en la última década del 22,2%. En contraste con la resistencia a la baja de las tasas durante el periodo de bonanza económica, con tímidas variaciones de solo algunas décimas, en solo dos años —de 2008 a

GRÁFICO 2.5. Evolución de la tasa de pobreza desde los años noventa (umbral: 60% de la renta mediana por adulto equivalente)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

2010(3)— la incidencia de la pobreza creció en más de dos puntos. A pesar de que cada vez es más restrictivo el criterio para delimitar las situaciones de pobreza —umbrales más bajos debido a la caída general de las rentas de los hogares—, los porcentajes de población en tal situación no han dejado de aumentar desde 2007. Especialmente preocupante es el hecho de que la pobreza severa —ingresos inferiores al 30% de la mediana de la renta por adulto equivalente— haya alcanzado su valor máximo en las últimas décadas, pasando de un 3,8% de la población en la primera ECV que se realizó (2004) a otro superior al 7% en 2012.

Es importante advertir que la manera de calcular estos indicadores está afectada por los cambios metodológicos introducidos en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012(4). El Instituto Nacional de Estadística llevó a cabo esta última encuesta tomando como referencia el Censo de Población de 2011, mientras que en las olas disponibles de la misma encuesta hasta esa fecha se utilizó el de 2001. Para facilitar la consistencia de las series, el INE decidió reponderar los datos de base de las encuestas anteriores utilizando el Censo de 2011 en toda la serie. Incorporó, además, para el calibrado de los datos en cada encuesta la variable de nacionalidad. Ambas revisiones han hecho que el perfil de la serie de indicadores básicos de pobreza difiera en algunos años del que se conocía hasta ahora como resultado de la explotación de las muestras anteriores (gráfico 2.6). La tendencia general no cambia drásticamente, mostrando un inequívoco aumento de la pobreza en la crisis, a pesar del citado descenso del umbral, pero parece más robusta la serie anterior incorporando la encuesta de 2012, ya que evita las fluctuaciones que sí se observan en la serie nueva. Dado que no hay razones estructurales para explicar tales variaciones, como, por ejemplo, el aumento de más de un punto en el año anterior a la crisis, la opción más razonable es mantener para este tipo de análisis los valores previos al cambio de metodología, aunque ofreciendo ambas series para tener una visión global.

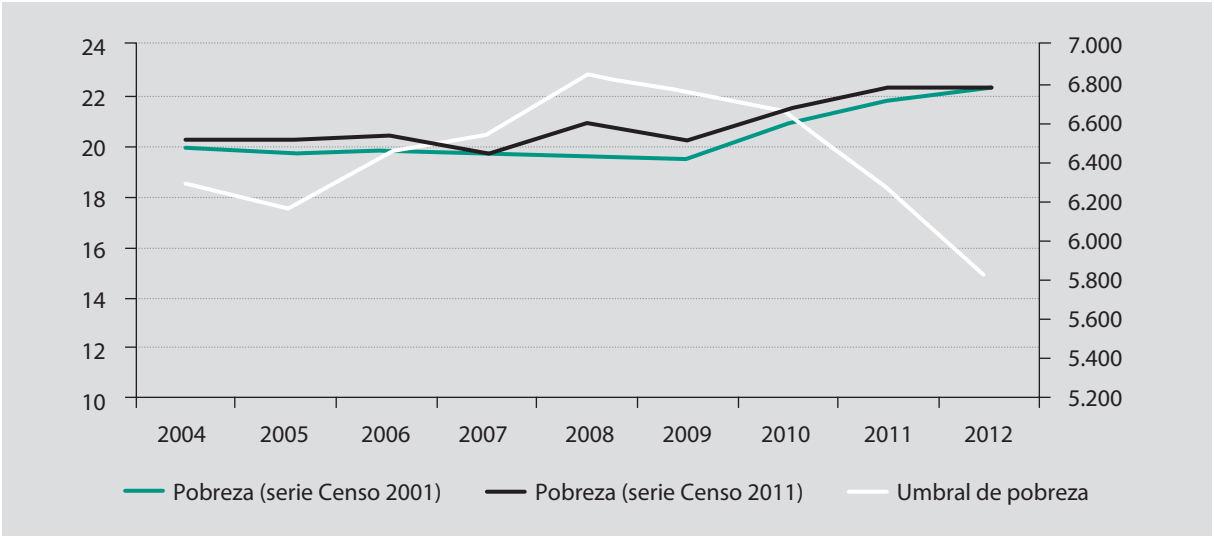
Los procedimientos de medición de la pobreza con criterios relativos también hacen difícil la interpretación de su evolución en los cambios de ciclo económico, aunque el hecho citado de que las tasas sigan aumentando a pesar de la caída de la renta media y, con ello, del umbral, refleja bien el doble proceso de empobrecimiento de la sociedad española: caída de las rentas y aumento de la desigualdad en su reparto, con un hundimiento de las rentas más bajas. Una vía alternativa a la consideración de umbrales relativos es «anclar» un umbral relativo en un año dado tomando como referencia el umbral para ese ejercicio y actualizarlo teniendo en cuenta únicamente los cambios en el coste de la vida. Si se considera, por ejemplo, el umbral anclado en 2005 actualizado por el IPC, el crecimiento de la pobreza en la crisis resulta mucho más abultado que con los umbrales habituales, si bien también se aprecia una cierta reducción en el periodo inmediatamente anterior a la crisis (gráfico 2.7). La tasa de pobreza así calculada disminuyó casi cuatro puntos entre 2005 y 2009, pero aumentó desde entonces, en solo tres años, en más de diez puntos.

Tales resultados muestran, en síntesis, que la crisis económica ha golpeado con fuerza a la sociedad española, siendo el aumento de la pobreza y de su cronificación, intensidad y severidad una de las manifestaciones más crueles no

(3) La Encuesta de Condiciones de Vida recoge los ingresos de los hogares percibidos en el año anterior a la realización de la encuesta.

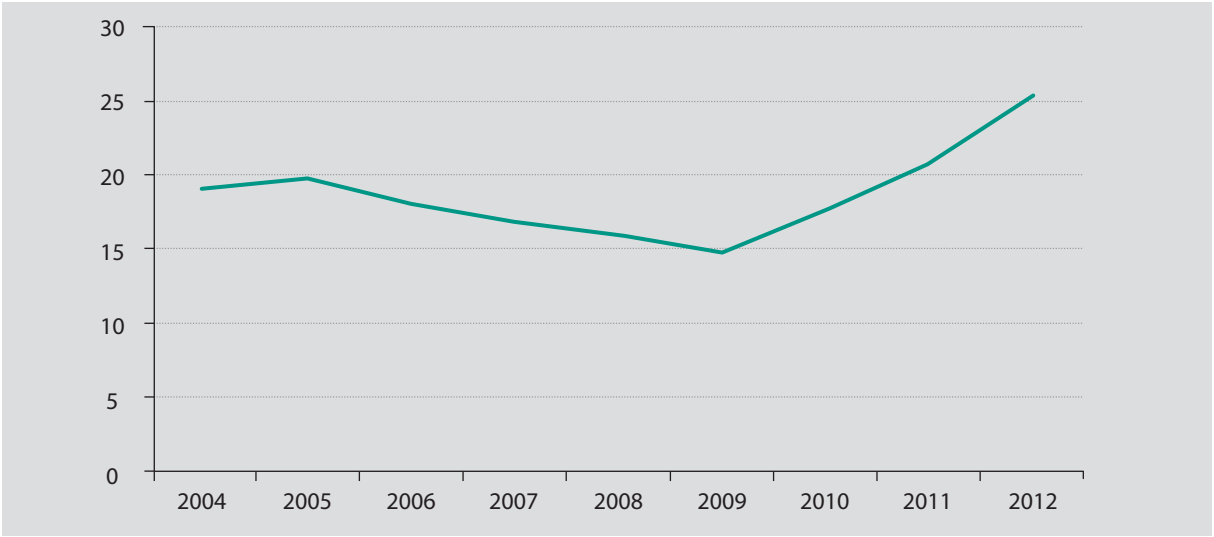
(4) Con fecha posterior a la realización de este trabajo se publicaron los datos de la ECV correspondientes a 2013, adoptando una nueva metodología en los datos relativos a los ingresos del hogar, que se han elaborado combinando la información proporcionada por el informante con los registros de la Agencia Tributaria y la Seguridad Social. Debido al cambio de metodología se produce una ruptura de la serie en la encuesta que hace que los datos de ingresos no sean comparables con los datos publicados en años anteriores.

GRÁFICO 2.6. Evolución de la tasa de pobreza



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

GRÁFICO 2.7. Tasas de pobreza anclada



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

solo del deterioro de la actividad económica y del empleo, sino también de la insuficiencia del compromiso público con los hogares más vulnerables. La experiencia de anteriores recesiones, cuando periodos prolongados de creación de empleo no se tradujeron en reducciones de la pobreza, sin que las tasas además volvieran a los niveles anteriores al cambio de ciclo, junto a la debilidad de la hipotética recuperación de la economía española, augura que la sociedad española tendrá que afrontar en el futuro diferencias sociales y tasas de pobreza muy altas no

solo en el contexto comparado, sino en lo que ha sido nuestra trayectoria en las últimas décadas.

2.3.2. Los cambios en el patrón de pobreza en el largo plazo

Una de las cuestiones más relevantes del estudio de las tendencias de la pobreza en el largo plazo es qué cambios se han registrado en los perfiles de vulnerabilidad de la población en las últimas cuatro décadas. En cualquiera de los ámbitos desde los que pueden trazarse esos perfiles ha habido grandes transformaciones sociales. En el plano demográfico, los cambios más destacados han sido el progresivo proceso de envejecimiento de la población, la llegada de inmigración y las modificaciones en la estructura de hogares. Mientras que en 1980 el tamaño medio del hogar era de 3,7 personas, en 2013, según la Encuesta Continua de Hogares, se había perdido en promedio más de una de estas personas (2,53 personas por hogar). Ilustrativo del vuelco en la estructura de hogares es también el profundo cambio en su tipología. Si en 1980 los hogares monoparentales eran menos del 0,5% del total, en la actualidad suponen casi el 10%.

Mientras que algunos de estos cambios han sido el resultado de las profundas transformaciones en los hábitos culturales y demográficos, otros han surgido como respuesta al propio proceso económico. Los cambios de ciclo influyen, de hecho, en el tamaño medio del hogar a través del impacto sobre los ingresos y las necesidades sociales. Una de las consecuencias menos conocidas de la crisis iniciada en 2007 es el cambio en la dimensión de los hogares españoles según el nivel de renta, obligando la severidad de la crisis a la reagrupación de unidades familiares. La crisis ha ampliado las distancias en el tamaño medio del hogar por decilas de renta, con un incremento de la dimensión de aquellos ubicados en la parte baja de la distribución y una reducción del tamaño de los hogares con mayor nivel de ingresos.

Varios han sido también los cambios en el ámbito laboral. La tendencia hacia la flexibilización, con cambios sustanciales en la regulación de los flujos de entrada (modalidades de contratación) y salida (costes de despido), ha coincidido en el tiempo con los cambios cíclicos descritos anteriormente. Ambos procesos han dado lugar a singularidades muy marcadas del mercado de trabajo desde la perspectiva comparada, como las drásticas fluctuaciones de los indicadores generales de ocupación y desempleo, la alta temporalidad de los contratos de trabajo y la persistencia de sistemas de negociación colectiva relativamente atípicos en el contexto comparado.

Es difícil trazar un cuadro homogéneo de los perfiles de pobreza por categorías socioeconómicas de población en momentos del tiempo muy distintos, de cara a poder identificar el efecto de alguno de estos cambios. Las diferencias en la forma de recogida de información y en otros aspectos metodológicos desaconsejan la comparación directa de las tasas de pobreza en cada grupo. Es posible, sin embargo, con todas las cautelas que impone la comparación de fuentes diferentes, considerar como indicador de referencia la incidencia relativa de la pobreza en cada categoría, entendida como el cociente entre la tasa de pobreza correspondiente y la del conjunto de la población. Esto puede hacerse tomando como referencia para 1980 y 1990 la Encuesta de Presupuestos Familiares, el Panel de Hogares de la Unión Europea para 2000 (año en el que se amplió el tamaño muestral de dicha encuesta) y la Encuesta de Condiciones de Vida para el periodo más reciente. La tabla 2.1 recoge esta comparación para las cuatro últimas décadas. Todos los datos se refieren a las características de los hogares y de la persona principal del hogar.

TABLA 2.1. Cambios en la incidencia relativa de la pobreza, 1980-2012

	1980	1990	2000	2012
Varones	0,97	0,96	0,99	0,96
Mujeres	1,33	1,30	1,05	1,07
Varones <30	0,55	0,67	0,92	1,03
Varones 30-49	0,84	0,84	0,97	1,07
Varones 50-64	0,98	0,90	0,80	0,90
Varones >64	1,67	1,56	1,40	0,81
Mujeres <30	0,78	1,03	1,19	1,52
Mujeres 30-49	1,06	0,99	0,83	1,08
Mujeres 50-64	1,09	0,87	0,97	1,07
Mujeres >64	2,08	2,11	1,38	0,92
1 persona	1,65	1,76	0,96	0,99
2 personas	1,20	1,32	1,14	0,82
3 personas	0,83	0,73	0,81	0,89
4 personas	0,64	0,70	0,87	1,19
5 personas	0,86	0,92	1,26	1,55
Monoparental (un único adulto)	1,04	1,99	2,19	1,72
Dos adultos sin niños	0,76	0,74	0,63	0,79
Dos adultos con hijos	0,69	0,80	1,12	1,40
Persona o pareja >65	2,02	1,88	1,47	0,87
Analfabeto	1,90	1,91	2,04	1,67
Primarios	0,69	0,90	1,03	1,35
BUP/COU/FP2	0,19	0,33	0,54	0,93
Superiores	0,04	0,06	0,21	0,42
Ocupados	0,78	0,71	0,69	0,71
Parados	1,76	1,91	4,37	2,49
Jubilados	1,71	1,53	1,35	0,74
Otros inactivos	1,40	1,68	1,96	1,71
Galicia	1,56	1,37	1,00	0,84
Asturias	1,00	0,76	0,63	0,76
Cantabria	0,76	0,88	0,67	0,69
País Vasco	0,34	0,56	0,60	0,57
Navarra	0,50	0,34	0,48	0,37
La Rioja	0,68	0,97	0,70	0,79
Aragón	0,78	1,11	0,65	0,79
Madrid	0,42	0,35	0,54	0,67
Castilla y León	1,25	1,37	1,01	0,86
Castilla-La Mancha	1,80	1,34	1,52	1,49
Extremadura	2,10	2,18	2,24	1,62
Cataluña	0,48	0,49	0,52	0,74
C. Valenciana	0,80	0,95	1,16	1,04
Baleares	0,78	0,55	0,55	1,01
Andalucía	1,49	1,47	1,55	1,45
Murcia	1,05	1,23	1,15	1,25
Canarias	1,55	1,50	1,21	1,58

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Presupuestos Familiares, Panel de Hogares de la Unión Europea y Encuesta de Condiciones de Vida.

Fijando la atención inicialmente en las variables demográficas, se observa una relativa atenuación en el tiempo del riesgo diferencial de pobreza de los hogares cuyo sustentador principal es una mujer, con una incidencia relativa de la pobreza considerablemente inferior a la que había en los años ochenta. Los cambios parecen más marcados según la edad de la persona principal del hogar. El análisis de las cifras permite corroborar tanto la existencia de procesos que ya era posible constatar en las últimas EPF, como la emergencia y atenuación de algunos riesgos sociales. Probablemente, el dato más llamativo es la juvenilización de la pobreza en las últimas décadas. Frente a la relativa estabilidad de las tasas de pobreza de los jóvenes emancipados en décadas anteriores, aparentemente inferiores a la media de la población en los varones hasta fechas recientes y superiores a esta en el caso de las mujeres, los datos más recientes muestran, sin duda, un agravamiento de la pobreza en este colectivo. Los problemas de desempleo juvenil y el deterioro en los años previos a la crisis de la relación entre los precios de la vivienda y los salarios iniciales de los jóvenes han dado forma a situaciones de mucho mayor riesgo que la media de la población. Los problemas de inestabilidad laboral, además, han hecho que una proporción creciente de los jóvenes permanezcan en el hogar de sus padres. El procedimiento de imputar a los jóvenes una parte proporcional de los ingresos del hogar oculta también, la extensión real de sus problemas de inseguridad económica.

En el extremo opuesto, destaca la indudable mejora de las personas mayores en las cuatro últimas décadas. Los problemas de alejamiento de las pensiones de las rentas medias, la reducida intensidad protectora de algunas de ellas, como las de viudedad, o la intermitencia de los historiales laborales en algunos colectivos, aunque todavía persisten, se han ido corrigiendo en el tiempo. No obstante, cabe recordar la necesidad de tener en cuenta el componente contracíclico implícito de las tasas de pobreza para una correcta interpretación de los datos. En las fases expansivas es difícil que las rentas de las personas mayores, muy dependientes de las pensiones de la Seguridad Social, que se actualizaban según la variación de los precios, puedan seguir el crecimiento de las rentas medias. En las fases recesivas, por el contrario, la caída de las rentas de los hogares hace que los umbrales de pobreza también desciendan. Un efecto natural es que los individuos u hogares con rentas más o menos estables en niveles justo por debajo del umbral, «salten» por encima de este cuando caen las rentas del resto de la población, lo que sucede en un porcentaje importante de personas mayores de 65 años.

Los cambios citados anteriormente en la distribución de tamaños del hogar por grupos de renta se reflejan también en otro posible cambio estructural en el riesgo de pobreza: de un perfil en cierta forma de U, con tasas sensiblemente mayores en los hogares de tamaños extremos, se ha pasado a otro casi linealmente creciente, con tasas sensiblemente superiores para las familias numerosas. En tal transformación influye, sin duda, la reducción de los problemas de insuficiencia de ingresos de las personas mayores, residentes generalmente en hogares más pequeños, incluyendo los unipersonales. La mayoría de los estudios disponibles coinciden en señalar que al menos hasta comienzos de los años noventa persistió un mayor riesgo para los hogares unipersonales —aunque con tendencia a la mejora, especialmente de las formas más severas de pobreza—, y en las familias numerosas, cuyas tasas siguieron aumentando, junto a un crecimiento continuado de la incidencia del fenómeno en los hogares monoparentales. Estos últimos, sin embargo, eran una realidad todavía cuantitativamente pequeña cuando se elaboró la EPF de 1990. Como se ha señalado, la distribución actual de la población por tipos de hogar es muy diferente, sumándose en el caso de los hogares monoparentales tasas muy altas y crecientes a su mayor peso demográfico.

Si se une a esta evolución la de las parejas con hijos, uno de los datos más preocupantes de los cambios en el patrón de pobreza en el largo plazo es el aumento en el tiempo de la pobreza infantil. Este es, sin duda, uno de los rasgos más limitativos del desarrollo social en España en las últimas décadas. La creciente fragmentación social de la infancia y las consecuencias adversas de las situaciones de pobreza infantil sobre varias dimensiones del bienestar futuro son, sin duda, factores de riesgo de pobreza en el largo plazo.

Las tendencias correspondientes a los cambios del riesgo de pobreza según las características formativas y laborales de los cabezas de familia resultan más uniformes que las observadas para otras variables, si bien en la educación las equivalencias entre las distintas encuestas son más complejas. Los resultados con las distintas fuentes confirman la conocida relación inversa entre nivel educativo y riesgo de pobreza, aunque se observa claramente una cierta atenuación en el tiempo de la tradicional equivalencia entre titulación universitaria y ausencia de pobreza en el hogar. Las deficiencias del sistema universitario y los límites del mercado de trabajo español para absorber determinados perfiles profesionales, con una marcada caída en el tiempo de la prima salarial de los titulados universitarios, han pasado a suponer factores limitativos de la capacidad de la educación superior para mejorar el bienestar de determinados colectivos. Resultan cada vez más minoritarias las situaciones de carencia de estudios, que en muchos casos corresponden a personas que están ya fuera del mercado laboral y cubiertas por prestaciones sociales.

Poco han cambiado los perfiles de riesgo según la relación con la actividad. En los años ochenta y noventa, la principal nota distintiva era la caracterización de las situaciones de desempleo como principal factor de riesgo de pobreza. La asociación entre el desempleo del sustentador principal y la pobreza del hogar sigue siendo muy marcada, incluso con independencia de los cambios de ciclo económico. Sobresale también la ausencia de cambios en la incidencia de la pobreza, que se mantiene alta aunque inferior a la media, en el caso de los sustentadores empleados. La extensión del trabajo de bajos salarios condena a la pobreza a capas muy amplias de la población, sin que el acceso al empleo suponga una garantía inequívoca de ingresos suficientes. Destaca también la mejora de los hogares con sustentadores retirados. La coincidencia de este dato con los resultados que se desprendían de la estructura de edades o de las tipologías de hogares confirma, con los matices señalados, la progresiva mejora de la situación de las personas mayores.

En términos de estabilidad del patrón de pobreza en el largo plazo, resulta especialmente relevante lo sucedido en el ámbito territorial. Los cambios en la estructura productiva, que, como se verá, han afectado desigualmente a las comunidades autónomas, el desigual envejecimiento de la población y, sobre todo, la cesión a los gobiernos territoriales de parcelas decisivas para el bienestar social han debido incidir en los perfiles territoriales de los problemas de insuficiencia de ingresos. Se trata este, sin embargo, de uno de los ámbitos con mayores problemas de homogeneidad de la información, debido a la diferente cobertura territorial de cada encuesta, por lo que los resultados deben interpretarse con cautela.

Los datos correspondientes a cada año muestran una relativa estabilidad en cuanto a las CC. AA. con tasas de pobreza inferiores a la media nacional. La tradicional concentración de la pobreza en determinadas regiones —Extremadura, Canarias y Andalucía— parece que no se ha modificado sustancialmente desde los años ochenta y que las regiones que estaban por debajo de la media hace cuarenta años siguen estándolo, en general, en la actualidad. Esta breve descripción esconde, sin embargo, algunos matices importantes. En primer lugar, en las CC. AA. con mayor envejecimiento el riesgo de pobreza se ha ido reducien-

do, pasando de ser regiones donde la incidencia de la pobreza era mayor que en el conjunto del país —Galicia, Asturias y Castilla y León— a tener tasas inferiores a la media. Por otro lado, algunas de las CC. AA. con mayor renta per cápita —Madrid, Cataluña y Baleares—, aunque siguen teniendo tasas de pobreza relativamente bajas, han registrado en el largo plazo un mayor crecimiento del problema, lo que ha hecho que se haya ido recortando la distancia respecto a la tasa nacional. En otras, como el País Vasco y, sobre todo, Navarra, en la última década se ha reducido todavía más ese bajo riesgo diferencial. No parecen ajenas a ello ni la menor incidencia del problema del desempleo ni la mayor inversión en programas de bienestar social.

Los rasgos más determinantes, por tanto, de los cambios en el patrón de pobreza en las últimas décadas son un claro empeoramiento de la situación de los jóvenes y de los hogares con niños, la progresiva mejora de las personas mayores —aun con las cautelas citadas—, el mayor riesgo de los hogares monoparentales, que, a diferencia de lo que sucedía al inicio del periodo de comparación, hace tiempo que dejaron de ser una realidad residual, el empeoramiento de la situación de los titulados universitarios, manteniéndose en mejor posición que la media, la ausencia de grandes cambios según la relación con la actividad y el mantenimiento de un patrón territorial de la pobreza muy rígido, aunque con algunos cambios importantes en las tendencias —al alza— en algunas regiones de renta alta.

Todos estos procesos, aunque referidos a más de cuatro décadas, podrían estar condicionados por lo sucedido en la etapa más reciente. La crisis económica iniciada en 2007, aunque con efectos sobre la mayoría de las capas sociales, afectó de manera específica a determinadas categorías de población. Como se acaba de señalar, uno de los resultados más dramáticos de la crisis es el agravamiento de las situaciones de pobreza infantil, que está presente en uno de cada cuatro menores de edad. Especialmente grave es que la pobreza severa —rentas inferiores al 30% de la mediana— sea en los niños superior al 10%. Algunos estudios muestran, además, que los niveles de desigualdad son mucho mayores en los hogares con niños y que con la crisis estas diferencias se han ensanchado, debido a los problemas de desempleo de los adultos del hogar y a la caída general de la actividad económica y de las rentas de los hogares (Cantó y Ayala, 2014). La fragmentación económica de la infancia, que ya era preocupante en la etapa de bonanza económica, ha alcanzado cotas muy altas en la crisis, que pueden terminar enquistándose en nuestra estructura social. España es, de hecho, uno de los países de la UE27 donde los niños sufren mayores niveles de vulnerabilidad económica, encontrando tasas mayores de pobreza infantil solo en Bulgaria y Rumanía. Tal resultado no es ajeno a la debilidad del sistema de protección social de la infancia, al no contar —a diferencia de la mayoría de los países de la UE— con prestaciones universales y al ofrecer una cuantía muy baja de la prestación por hijo a cargo. La relación entre la cuantía de esta prestación y la renta mediana (por debajo del 5%) es solo inferior en Grecia.

Uno de los resultados más relevantes de los cambios en los perfiles demográficos de la pobreza en la crisis es el recorte de las diferencias por sexo. En el periodo 2007-2012, la tasa de pobreza masculina aumentó 3,6 puntos, casi el triple que la femenina (1,3 puntos). Los datos de la EPA corroboran que el deterioro del mercado de trabajo ha tenido un menor impacto en las mujeres, a la vez que estas han podido beneficiarse de la reducción del riesgo de pobreza entre la población de edad avanzada. El resultado ha sido la práctica igualación de las tasas. Algunos autores, sin embargo, han puesto de manifiesto las limitaciones de los procedimientos convencionales de medición del riesgo de pobreza por sexo basados en el hogar. La metodología convencional de medida de la pobreza descansa en la premisa de que los miembros de un mismo hogar forman una unidad

homogénea, por lo que todos tendrán el mismo riesgo de pobreza, dependiendo de la renta conjunta del hogar.

Para superar tal restricción, Valls y Belzunegui(5) proponen una simulación basada en el supuesto de autonomía individual, mediante la cual se analiza qué relación con la pobreza tendría cada individuo si fuera analizado exclusivamente con los ingresos que genera por sí mismo y no en función de la renta que obtienen otros miembros del hogar. Aunque tal metodología no está exenta de límites, como los posibles cambios de comportamiento que tendrían lugar si cada individuo tuviera que enfrentarse a la nueva situación o las dificultades para imputar individualmente algunos de los ingresos del hogar, puede aportar matices importantes sobre la supuesta igualación de las tasas. Este supuesto de autonomía solo modifica ligeramente el riesgo de pobreza en la población masculina respecto a la metodología convencional, pero hace que la pobreza femenina resulte muy superior que la de los varones. En todo caso, se sigue manifestando el hecho de un mayor crecimiento de la pobreza masculina en la crisis.

Otra manifestación reseñable de los efectos de la crisis sobre el patrón de pobreza es el crecimiento del riesgo en los tipos de estado civil distintos del matrimonio o la convivencia en pareja —con la lógica excepción de las situaciones de viudedad—, para las que resultan aplicables los comentarios anteriores sobre las personas mayores. Parece que el colchón familiar y la existencia en el hogar de otros posibles perceptores de rentas, aun con los problemas descritos anteriormente de tasas de desempleo elevadas y crecientes en los sustentadores principales, han tenido un cierto efecto amortiguador de la pobreza en la crisis. Los procesos de separación parecen asociados en muchas personas a un aumento de la incidencia de la pobreza, incluso de sus manifestaciones más severas.

Uno de los cambios con mayores implicaciones ha sido el que ha tenido lugar en la relación entre nivel educativo y riesgo de pobreza. En vísperas de la crisis, la diferencia entre las tasas correspondientes a los colectivos con menor nivel educativo y los titulados superiores era de casi 35 puntos. En solo cinco años esa diferencia se redujo en catorce puntos. Si bien ese resultado está afectado por lo sucedido con las personas mayores, ya que son el grueso de las personas sin estudios, el análisis de las tasas alerta del continuo deterioro del riesgo de los titulados superiores, con tasas de pobreza que rozan el 10% y que en el caso de la pobreza severa se han duplicado. El drástico crecimiento del desempleo y la profundidad de la crisis en determinados sectores productivos y perfiles profesionales han hecho que los estudios superiores, aunque sigan reduciendo notablemente el riesgo de pobreza, no sean una garantía inequívoca para escapar de esta.

Conectado con este último punto, destaca especialmente el crecimiento de las tasas en los colectivos que están trabajando. Tasas de pobreza moderada del 14% y de pobreza severa cercanas al 5% reflejan la insuficiencia de los salarios para cubrir los riesgos de muchos hogares. Tal dato hay que interpretarlo teniendo en cuenta, además, que una parte importante de los trabajadores más vulnerables han dejado de estar en esta categoría, al pasar de ocupados a desempleados. Datos que reflejan, en suma, la preocupante incidencia del empleo de bajos salarios y la falta de cobertura que ofrece a este sector de la población el sistema de garantía de ingresos y de prestaciones monetarias en general. Esta misma debilidad de la red pública de protección explica también el crecimiento de la pobreza en los desempleados, con tasas cercanas al 40% y con in-

(5) Para ampliar estas ideas consultar a Valls Fonayet y Belzunegui Eraso (2014). Documento de trabajo 2.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

dicadores de pobreza severa muy elevados (15%). La crisis ha puesto de manifiesto la insuficiencia de la red de protección social, con un número creciente de personas que agotaron las prestaciones de desempleo y que acceden con limitaciones a los esquemas territoriales de protección social, muy fragmentados. Especialmente preocupante es la evolución seguida por la tasa de cobertura de las prestaciones de desempleo. Desde el pico alcanzado en el año 2010, con un valor máximo para la relación entre el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo y el de parados registrados con experiencia laboral —nueva forma de calcular la tasa de cobertura— que rozaba el 80%, la tasa no ha dejado de descender, acercándose en 2013 al 60%. El agotamiento del derecho a las prestaciones ante la prolongación de las situaciones de desempleo y la insuficiente cobertura que proporciona el sistema han dado forma a otro factor de riesgo social, como es el crecimiento de los desempleados que se quedan sin cobertura del sistema básico de aseguramiento, que solo se ha intentado paliar con instrumentos transitorios de limitado alcance.

Por último, la severidad de los problemas de desempleo en algunas regiones, las diferencias en la estructura demográfica y la distinta fortaleza de los instrumentos de protección social han hecho que los efectos de la crisis no hayan sido completamente homogéneos en el territorio nacional. La pobreza parece haber aumentado más en el este, con incrementos especialmente marcados en Baleares y la Comunidad Valenciana y, en menor medida, en Aragón, Navarra, Cataluña, Canarias y Murcia. No obstante, la pobreza sigue concentrándose mayoritariamente en Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias y Andalucía, donde, salvo en el caso extremeño, la pobreza severa afecta a más de un 10% de la población.

2.4. Privación material y baja renta(6)

El drástico cambio de la coyuntura económica desde la publicación del anterior informe FOESSA no solo ha tenido importantes secuelas en los hogares españoles en términos de ingresos, sino también en las condiciones de vida y en las perspectivas para amplios grupos sociales. Estos cambios han alterado los niveles y características de la pobreza en España, intensificando el riesgo de exclusión de muchas familias que, pese a las mejoras logradas en la fase expansiva, se enfrentan hoy a situaciones de desempleo y graves dificultades financieras en un contexto de protección social limitada.

Aunque los ingresos siguen siendo la variable más decisiva para analizar la pobreza económica, otros indicadores han ido ganando importancia en el ámbito europeo, en coherencia con el mayor énfasis dado al concepto de exclusión social. Al mismo tiempo, la creciente heterogeneidad interna de la Unión Europea ampliada ha hecho más acuciante la necesidad de contar con referentes directos sobre las condiciones de vida de las familias, para complementar la imagen que ofrecen las tradicionales tasas de riesgo de pobreza, basadas en umbrales relativos variables según la renta per cápita del país. Dos son las cuestiones más relevantes en el estudio de la privación material. La primera es cuáles son las tendencias en el largo plazo de los indicadores básicos que resumen las condiciones de vida de los hogares y cuál ha sido el efecto de la crisis económica. La segunda es cuáles son los determinantes de esta forma de vulnerabilidad en el periodo reciente, analizando las diferencias en el perfil de los grupos de baja renta y aquellos que sufren, además, elevados niveles de privación material.

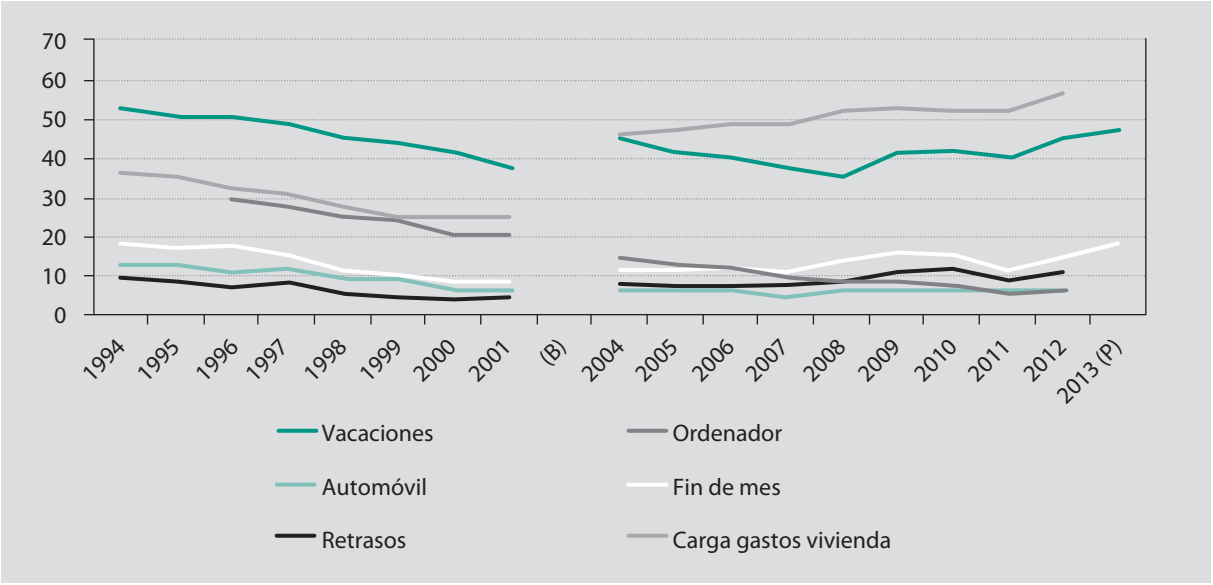
(6) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Martínez López y Navarro Ruiz (2014). Documento de trabajo 2.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

2.4.1. Tendencias de la privación material

Como se señaló anteriormente, el ciclo económico iniciado a mediados de los años noventa se caracterizó por el crecimiento económico acelerado, una notable expansión demográfica vía inmigración, el incremento del empleo y el aumento del ingreso medio por habitante. A nivel agregado, la distribución de la renta no registró cambios notales durante los quince años de crecimiento, resultando de la falta de mejoras distributivas claras la rigidez a la baja observada en la tasa de pobreza relativa. Las condiciones materiales de vida, sin embargo, mejoraron a lo largo del periodo: la dificultad para llegar a fin de mes y la falta de acceso a bienes de equipamiento del hogar o actividades de consumo como una semana de vacaciones pagadas fuera de casa al año, disminuyeron de forma continua hasta el inicio de la crisis (gráfico 2.8).

Esta mejora en las condiciones de vida de amplios grupos sociales durante la fase de bonanza económica no estuvo, sin embargo, exenta de sombras. El carácter temporal y la baja remuneración de gran parte del empleo creado, la falta de mejoras económicas estructurales y el rápido incremento de los precios de la vivienda en el periodo previo al estallido de la burbuja inmobiliaria crearon un marco económico con amplias zonas de vulnerabilidad. Ello explica que ya varios años antes del inicio de la crisis algunos indicadores de dificultad financiera de las familias registraran un

GRÁFICO 2.8. Evolución de distintos indicadores de privación material en España, 1994-2013



Notas: (B) Ruptura en la serie por la discontinuidad en la fuente de datos.
Vacaciones = El hogar no puede permitirse pagar al menos una semana de vacaciones fuera de casa al año. Ordenador = El hogar carece de ordenador debido a la falta de recursos. Automóvil = El hogar carece de automóvil debido a la falta de recursos. Fin de mes = El hogar llega a fin de mes con mucha dificultad. Retrasos = El hogar ha tenido al menos un retraso en sus pagos periódicos durante los últimos doce meses (alquiler, hipoteca, recibos, reembolso pagos aplazados, etc.). Carga gastos vivienda = Los gastos totales de la vivienda suponen una carga pesada para el hogar.
Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del PHOGUE (1994-2001) y la ECV (2004-2012). Los datos para 2013 proceden del avance publicado por el INE (www.ine.es).

repunte, en especial los asociados a los costes de la vivienda, como el anterior Informe FOESSA se ocupó de resaltar (Martínez y Navarro, 2008). El gráfico 2.8 muestra, por ejemplo, que un 46% de la población consideraba en 2004 una carga pesada los gastos asociados a la vivienda y en 2009 el porcentaje era del 54%. Por otra parte, en torno a un 12% de los hogares declaraban tener grandes dificultades para llegar a fin de mes en los años 2004-2008, cuatro puntos por encima del dato registrado en torno al año 2000.

La crisis económica también ha tenido consecuencias particularmente graves para amplias franjas de la sociedad española en términos de privación, con un impacto temprano sobre los indicadores de privación material. La tabla 2.2 muestra la evolución del porcentaje de población con diversas carencias o situaciones de dificultad financiera a lo largo de la etapa reciente. Un primer hecho notable es que la mejora progresiva de casi todos los indicadores durante el periodo previo a la crisis se revirtió en el último quinquenio, con la única excepción de algunos relacionados con la posesión de bienes duraderos y los problemas del entorno.

Uno de los efectos más intensos de la crisis ha sido, sin duda, la disminución de la capacidad para hacer frente a gastos imprevistos: el porcentaje de personas sin liquidez para afrontar desembolsos inesperados pasó del 36% en 2008 al 42% en 2009, y siguió creciendo luego hasta rozar el 48% en 2013**(7)**. Igualmente, ha aumentado de forma inequívoca el número de familias que declaran no poder permitirse un viaje de vacaciones de al menos una semana al año. Aunque con prevalencia más baja, otros indicadores que se han mostrado muy sensibles a la crisis son las dificultades para mantener una temperatura adecuada en la vivienda, la renuncia a visitar el dentista por razones económicas, o los retrasos en el alquiler, la hipoteca u otros pagos periódicos. Por su parte, la existencia de grandes dificultades para llegar a fin de mes, que afectaba al 11%-12% de la población en los años anteriores a la crisis, se disparó al 18,5% en 2013, según los datos adelantados por el INE.

El incremento del desempleo y el deterioro de las condiciones económicas han tenido, por tanto, un claro impacto en las condiciones de vida de los hogares, con especial incidencia en los indicadores de dificultad financiera. Para evaluar en términos globales la magnitud del cambio y explorar en qué medida las peores condiciones se concentran en las mismas familias es necesario construir un índice global de privación material. Desde la publicación del anterior Informe FOESSA, la estadística comunitaria ha progresado en el uso de indicadores de privación para el análisis de la pobreza, hasta el punto de incluir una medida de «privación material severa» en la nueva medida de «riesgo de pobreza o exclusión social» definida para monitorizar el objetivo de reducción de la pobreza dentro de la estrategia Europa 2020. Al mismo tiempo, se han estudiado en profundidad la validez, la fiabilidad y la robustez de los indicadores actualmente recogidos en las encuestas europeas (Guio, Gordon y Marlier, 2012). Se cuenta actualmente con una lista revisada de indicadores de privación material, incluidos de forma rutinaria en las encuestas realizadas desde 2013. Esta lista, sin embargo, no está disponible para el periodo considerado en este estudio, pero puede completarse con el índice de «carencia material» publicado en los últimos años en España por el INE y un índice alternativo que consideramos que tiene algunas ventajas sobre los dos anteriores.

El índice de privación material severa de Eurostat recoge la carencia de al menos cuatro elemen-

(7) La ruptura de las series en el caso de los ingresos citada anteriormente no afecta a los indicadores de privación.

TABLA 2.2. Privación material 1994-2013

	94	95	96	97	98	99	00	01	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
El hogar no puede permitirse																		
Mantener la vivienda bien caldeada en los inviernos	—	—	—	—	—	—	—	—	9	9	10	8	6	7	7	6	9	—
Vacaciones fuera de casa al menos una semana al año	53	51	51	49	46	44	42	38	45	42	41	38	36	42	43	41	47	48
Comida de carne, pollo o pescado cada dos días	3	2	2	2	1	2	2	2	2	2	4	2	2	2	3	3	3	—
Recibir tratamiento dental	—	—	—	—	—	—	—	—	11	7	7	6	7	8	8	7	11	—
Ahorrar (PHOGUE) / Afrontar gastos imprevistos (ECV)	76	66	62	59	59	62	53	51	40	35	33	31	30	37	39	38	42	42
Coche	13	12	11	11	9	9	6	6	7	6	6	5	6	6	6	6	6	—
Televisión	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
Lavadora	—	—	—	—	—	—	—	—	0	1	1	0	0	0	0	0	0	—
Teléfono (incluido móvil)	9	9	8	6	5	4	2	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	—
Ordenador	—	—	30	28	25	24	21	21	15	12	12	10	9	8	8	6	7	—
Dificultades financieras																		
El hogar suele llegar a fin de mes con mucha dificultad	18	17	18	15	11	10	8	8	12	11	12	11	14	16	15	11	15	19
Retrasos en pago de hipoteca o alquiler el último año	5	4	3	4	2	2	2	2	4	3	3	3	5	7	6	5	6	—
Retrasos en pago de recibos el último año	6	5	5	5	3	3	3	3	5	5	4	5	5	6	8	6	8	—
Retrasos en el pago de compras aplazadas u otros préstamos (no vivienda) el último año	4	2	2	3	1	1	1	1	3	3	2	2	3	4	4	3	3	—
Retrasos de alguno de los tres tipos previos el último año	10	8	7	9	5	5	4	5	8	7	7	8	8	11	12	9	11	—
Los gastos de la vivienda suponen una carga pesada	37	36	33	31	28	25	26	25	46	47	49	49	53	54	52	52	57	—
Pago compras a plazos o devolución de otros préstamos (no vivienda) supone una carga pesada	13	13	13	12	11	10	8	10	16	14	14	16	17	19	17	13	13	—
Problemas en la vivienda y su entorno																		
Carencia de bañera o ducha	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
Carencia de inodoro en interior vivienda	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
Poco espacio en la vivienda	28	29	28	26	24	22	19	21	—	—	—	19	—	—	—	—	15	—
Goteras, humedades o podredumbre	25	19	21	22	19	16	13	14	21	18	18	19	17	18	22	16	12	—
Luz natural insuficiente en alguna habitación	20	18	20	18	13	16	11	12	13	11	12	11	6	7	6	4	4	—
Ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior	34	31	35	33	30	30	24	28	25	29	27	26	22	22	18	16	15	—
Contaminación, suciedad u otros medioambientales	20	20	14	14	13	11	9	9	16	17	16	16	13	14	11	8	8	—
Delincuencia o vandalismo en la zona	27	25	20	20	17	14	12	14	19	19	19	18	15	16	13	11	10	—

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del PHOGUE y la ECV.

tos de una lista de nueve indicadores(8). Aunque este es el índice actualmente incluido en la estrategia Europa 2020, junto a las variables de baja renta y baja intensidad laboral, presenta algunas limitaciones que reducen su utilidad para el análisis de los cambios en la privación material en un país como España. Por una parte, cuatro de los nueve indicadores son bienes duraderos cuya posesión está muy generalizada en los países de la Europa rica. Ello implica que el umbral de cuatro o más carencias termina aplicándose a una lista de seis y no de nueve indicadores, por lo que tiende a reflejar solo situaciones de carencia muy severas, que afectan a un bajo porcentaje de familias (en torno al 4% en el caso de España, como promedio a lo largo del periodo 2004-2012). Por otra parte, el elevado peso del acceso a bienes duraderos dentro de la lista total resta al índice sensibilidad al ciclo económico. El porcentaje de familias en privación material severa solo superó el 5% en el año 2012, tras marcar un mínimo en torno al 3,5% en los años 2007 y 2008.

El índice del INE consta de siete indicadores(9). El umbral aplicado para definir la situación de carencia material es de tres o más elementos de los siete considerados. Este índice tiene la ventaja, frente al de privación material severa, de capturar un grupo más amplio de familias en situación de dificultad económica (aproximadamente un 18% en 2012), además de resultar más sensible al ciclo económico (la carencia material pasó de 13% a 18% en el transcurso de la crisis). Una desventaja es que, al contar con menos indicadores, ofrece poca versatilidad en la elección de umbrales, ya que el cambio en el número de ítems utilizado como línea de pobreza provoca grandes variaciones en el porcentaje de personas en estado de privación material.

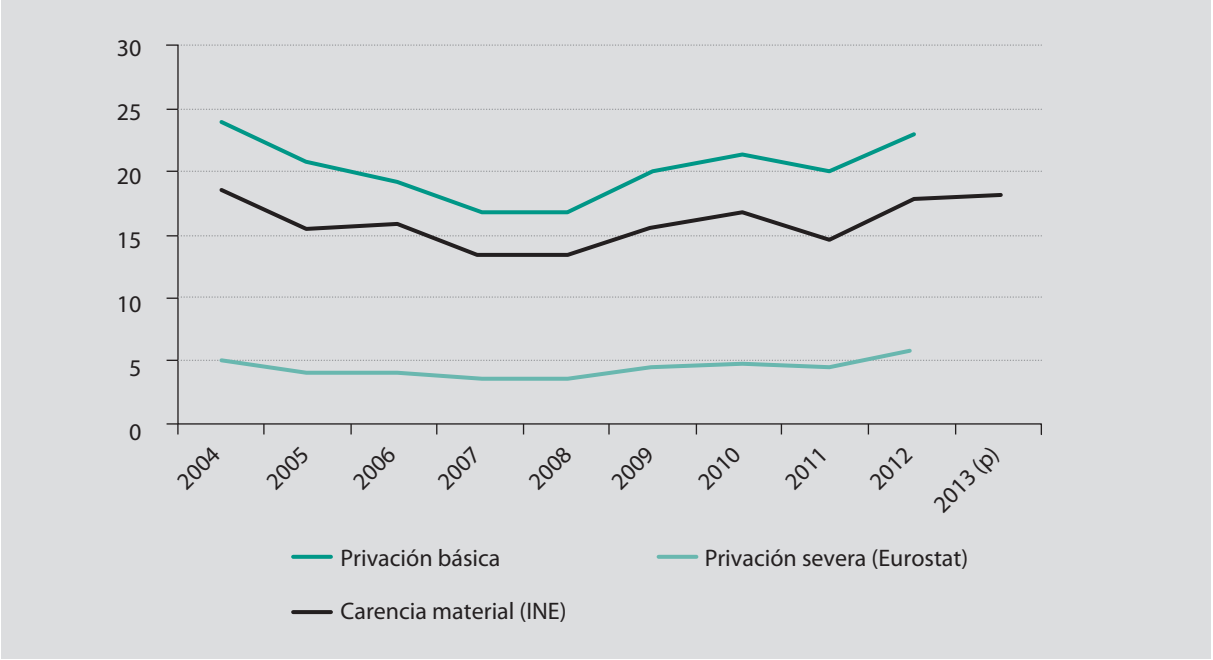
Una lista alternativa contiene los indicadores utilizados en este informe para identificar las situaciones de privación material. La escala consta de nueve ítems, como el índice original de Eurostat, pero los tres indicadores no retenidos a partir de 2013 se sustituyen por la carencia no deseada de ordenador, como en el índice elaborado por el INE, y otras dos variables, que son el hacinamiento en la vivienda y la situación de sobrecarga asociada a los gastos de vivienda. El índice resultante presenta mejores propiedades que otras posibles alternativas en términos de fiabilidad, idoneidad y validez de los indicadores, por lo que supone una opción más adecuada para estudiar la privación material en el periodo 2004-2012, previo al inicio de la publicación de la lista revisada en la ECV (Navarro y Martínez, 2014).

Los dos últimos indicadores de vivienda citados ofrecen información relevante para analizar el impacto de la crisis en España. Las dificultades para hacer frente a los gastos de vivienda han sido un rasgo característico de la etapa reciente, en especial desde el abrupto aumento de los precios inmobiliarios a partir del año 2000. Dentro de la Unión Europea, tan solo Irlanda muestra un incremento similar de este indicador durante el periodo 2004-2012, si bien a niveles absolutos más bajos. La subida ha sido, además, mucho más marcada para los grupos de baja renta: un 17% de las personas del primer

(8) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada, no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos, ha tenido retrasos en algún pago periódico en los últimos doce meses, no puede permitirse disponer de una lavadora, no puede permitirse disponer de un teléfono, no puede permitirse disponer de una televisión y no puede permitirse disponer de un automóvil.

(9) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada, no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos, no puede permitirse disponer de un automóvil, no puede permitirse disponer de un ordenador personal y ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal en los últimos doce meses.

GRÁFICO 2.9. Tendencia de la privación material según diversos índices de privación



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV 2004-2012 (versión revisada por el INE en noviembre de 2013).

quintil mostraban sobrecarga en 2004, frente al 52% en 2012. Existe una amplia evidencia dentro y fuera de España de la relación entre gastos de vivienda y pobreza (Tunstall *et al.*, 2013). Por su parte, el indicador de hacinamiento en la vivienda, aunque se mantiene durante todo el periodo (salvo en 2004) por debajo del 10% y no muestra un empeoramiento claro durante la crisis, refleja en sí mismo una privación que puede ser significativa para ciertos grupos sociales, y en particular para las familias con niños durante los años más recientes, dado que la reagrupación de hogares en una sola vivienda ha sido una de las posibles estrategias para suavizar los efectos de la crisis.

Tomando tres indicadores como umbral de privación en la anterior escala, la tasa de privación material disminuyó en algo más de siete puntos durante el periodo 2004-2008, para volver a incrementarse desde el inicio de la crisis (con el único paréntesis del año 2011). La evolución durante la crisis es muy similar a la resultante del índice de carencia material del INE (gráfico 2.9). Como puede apreciarse, ambos índices presentan valores muy superiores a la medida de privación material severa de Eurostat, que se mueve entre el 4% y el 5% durante todo el periodo.

2.4.2. Baja renta y privación material

Uno de los rasgos más destacados de la crisis es el aumento del porcentaje de población que sufre a la vez baja renta y privación material. En el año 2008, un 8% de los españoles eran clasificados como pobres según los dos criterios, mientras que un 13% recibía baja renta pero no sufría privación material, y otro 9% mostraba privación material pese a tener ingresos superiores

al umbral. Cuatro años más tarde, la tasa de lo que en algunos estudios se ha llamado «pobreza consistente»**(10)** se eleva al 12% (tabla 2.3). Paralelamente, ha aumentado el grupo de los que sufren solo privación, y se ha reducido el número de personas que tienen solo baja renta.

Varios factores pueden explicar esta evolución. Por una parte, el cambio del perfil de los hogares de baja renta desde la población inactiva hacia la subocupada o desempleada da mayor peso, dentro de la población «en riesgo de pobreza», a familias con altos niveles de privación material, y «expulsa» fuera de la pobreza a muchos pensionistas que tenían antes de la crisis rentas comparativamente bajas pero no sufrían privación material. Por otra parte, el desempleo de larga duración y la permanente precariedad laboral ha generado situaciones de baja renta persistente, más asociadas a la privación material que los episodios transitorios de caída de ingresos. Por último, la propia reducción del umbral de pobreza durante la crisis puede explicar que las situaciones de pobreza relativa de 2012 vayan asociadas a peores condiciones de vida y dificultades económicas más agudas que en 2007 o 2008.

A la luz de estos resultados, son varias las cuestiones que pueden plantearse. ¿Qué factores están asociados a los diferentes perfiles de renta y privación? ¿Qué rasgos sociodemográficos tienen los «doblemente pobres», en comparación con los que presentan una situación de riesgo bajo solo en uno de los dos criterios? ¿Cómo se han visto modificados estos perfiles como consecuencia de la crisis? Entre los factores demográficos, la composición familiar constituye un determinante significativo del perfil de pobreza o privación de los hogares, con un cierto cambio de patrón experimentado a raíz de la crisis económica. Durante el periodo 2004-2008, los mayores de 65 años que vivían solos eran los que mostraban la peor situación en términos de baja renta, en especial las mujeres, pero tenían niveles de privación material comparativamente bajos. A partir de 2009 (en el caso de los hom-

TABLA 2.3. Distribución de la población según la incidencia de los problemas de baja renta y privación material, 2004-2012

	No pobre	Solo privación	Baja renta y privación	Solo baja renta	Ratio de solapamiento
2004	65	15	9	11	0,26
2005	68	12	9	11	0,28
2006	69	11	9	12	0,28
2007	71	9	7	12	0,25
2008	70	9	8	13	0,26
2009	69	11	9	11	0,29
2010	68	11	10	11	0,32
2011	68	9	11	12	0,34
2012	66	11	12	10	0,35
%Δ 2008-2012	–5	24	51	–20	35

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV 2004-2012, versión revisada por el INE en noviembre de 2013.

(10) Véase, por ejemplo, Maître *et al.* (2013, 2006) o Layte *et al.* (2001).

bres) y de 2011 (en el de las mujeres), se percibe un trasvase importante desde el perfil de «solo baja renta» hacia el perfil de «ni baja renta ni privación material», y este tipo de hogar llega a alcanzar, en 2012, la mayor concentración de personas que no sufren ni pobreza ni privación. Los menores de 65 años que viven solos, por su parte, tienden a sufrir, simultáneamente, baja renta y privación, y cuando son menores de 30 años se concentran especialmente en el perfil de privación.

Los hogares que acumulan mayores desventajas son los monoparentales y las parejas con más hijos, lo que refuerza la conclusión previa de que es urgente la mejora de la protección de estas familias. En ellas se dispara la concentración de personas que sufren de forma simultánea pobreza y privación. Además, en los primeros destaca también la elevada proporción de hogares que sufren privación incluso con rentas superiores al umbral, mientras que los hogares con tres o más niños se concentran más en el perfil de baja renta y privación, o bien en el de solo baja renta.

De todas las categorías demográficas, son los hogares donde la persona principal es extranjera los que acumulan mayores desventajas antes y después de la crisis. En su mayoría se concentran en el perfil que sufre de forma simultánea problemas de baja renta y de privación, o bien solo privación material. La crisis económica ha hecho mella en nacionales y extranjeros, y ha aumentado el porcentaje de personas que muestran privación o baja renta, pero la situación a finales del periodo es especialmente grave en el caso de los extranjeros no comunitarios: un 30% sufre baja renta y privación material (el triple del promedio nacional), y otro 25% sufre privación pese a obtener ingresos superiores al umbral.

Respecto al nivel de estudios y la relación con la actividad, el perfil de pobreza más claro se identifica en los colectivos con estudios inferiores a la segunda etapa de secundaria, que también son los que acumulan mayores desventajas, ya que, a medida que disminuye el nivel educativo alcanzado, se incrementa el riesgo de sufrir simultáneamente baja renta y privación. Igualmente, los desempleados destacan como los que se concentran en mayor medida entre los que sufren simultáneamente pobreza y privación, o bien privación sin baja renta. Dadas las características del mercado laboral español y los altísimos niveles de temporalidad en el contexto comparado, destaca cómo los trabajadores con contrato temporal son los que acumulan mayores desventajas, empezando a crecer desde 2008, y sobre todo a partir de 2010, de forma importante el porcentaje de estos que sufren de forma simultánea baja renta y privación. Desde la perspectiva del hogar, aquellos con muy baja intensidad laboral se concentran en el grupo que más problemas sufre, tanto de privación como de renta. Es especialmente grave observar cómo en 2012, por ejemplo, casi la mitad de este grupo tenía a la vez baja renta y privación material, un porcentaje cuatro veces superior a la media. Tales carencias, unidas a los problemas de pobreza monetaria revisados con anterioridad, invitan a reflexionar sobre la debilidad de las redes de protección social y la clara insuficiencia del sistema de garantía de ingresos.

2.5. La dinámica de los ingresos de los hogares

Uno de los aspectos menos conocidos del proceso distributivo en España es el de la dinámica de las rentas de los hogares. Son varios los interrogantes planteados por los análisis estáticos de la desigualdad, como los de los apartados previos, que solo encuentran contestación desde una

perspectiva dinámica. La estabilidad en los indicadores de la distribución de la renta puede ser compatible, por ejemplo, con reordenaciones en la escala de rentas, que pueden tener implicaciones notables sobre el bienestar social. Aspectos tales como el grado de inestabilidad de los ingresos, las consecuencias de posibles cambios en la estructura de hogares sobre las rentas individuales o los efectos de las transiciones en el mercado laboral remiten al análisis longitudinal de los ingresos.

En el VI Informe FOESSA se analizaba la dinámica de las rentas de los hogares para buena parte del anterior periodo de bonanza económica (Ayala y Sastre, 2008). Los resultados reflejaban una mayor movilidad de ingresos que la de otros países europeos, especialmente aquellos que presentaban indicadores de desigualdad inferiores a los de España. No obstante, persistía una notable inercia en el comportamiento a largo plazo de la distribución de ingresos que hacía que las transiciones en la escala de rentas en la sociedad española no compensaran la mayor desigualdad. Los datos relativos al tipo de transiciones registradas parecían señalar, además, una mayor movilidad de los individuos de renta media y baja, muy superior a la de otros países, y una notable inmovilidad de los ubicados en la parte alta de la distribución.

El estudio de la movilidad de ingresos parece especialmente pertinente en la situación actual de crisis no solo para actualizar aquel retrato, sino para identificar la proporción de la movilidad que se debe a las variaciones de las rentas y la que se debe a los cambios en las posiciones en la distribución de la renta. En la línea, además, del estudio anterior del patrón de pobreza, también permite aislar las características de los individuos más perjudicados por la recesión en términos de movilidad o cronificación de su situación.

2.5.1. La movilidad de los ingresos en los hogares españoles(11)

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) es un panel rotante que permite el seguimiento de cada individuo durante un periodo máximo de cuatro años, siempre y cuando no abandone la encuesta antes de que se agote el periodo de colaboración con la misma(12). Para el análisis de la movilidad, en este apartado se utiliza, como en las secciones previas, el ingreso anual disponible del hogar ajustado por la escala de equivalencia de la OCDE modificada. Dado el modo de recogida de la información en la encuesta, los ingresos son anuales y pertenecen al año natural anterior a su realización. Por ello, el periodo analizado abarca desde 2003 hasta 2010. Todos los ingresos están en términos reales de 2011, de forma que son comparables al corregir el efecto de la inflación.

Se toma como referencia el ingreso de los individuos, siguiendo la decisión más frecuente en los estudios longitudinales, dada la dificultad para seguir en el tiempo unidades que pueden experimentar cambios en su composición, como es el caso del hogar. Pero, aunque la unidad de medida sean los individuos, las características de los hogares a los que estos pertenecen son cruciales para analizar la movilidad de los ingresos. Los datos presentados corresponden a la movilidad interanual para pares de años consecutivos en el periodo 2004-2010, con un promedio de 18.400 individuos analizados en dos periodos consecutivos.

(11) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Bárcena Martín y Moro Egido (2014). Documento de trabajo 2.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

(12) En el momento de elaboración de este trabajo se disponía de los microdatos correspondientes a las olas 2004-2011.

Una de las formas más sencillas de medir la movilidad es observar la ausencia (o presencia) de una relación de dependencia de los ingresos de cada individuo en la distribución final respecto a la distribución inicial. El indicador más básico dentro de este enfoque es la correlación de los ingresos de los individuos en distintos momentos del tiempo. Otro indicador similar es la pendiente de la recta de regresión entre el logaritmo del ingreso de la distribución final y el de la distribución inicial ($\beta \log x_0$). La misma idea de asociación de las rentas en los dos periodos se recoge en el índice de Hart, que se formula como el complementario de la correlación entre los ingresos (en logaritmos) de los distintos periodos.

Los indicadores para el periodo analizado (tabla 2.4) no permiten llegar a una conclusión robusta acerca de la tendencia de la movilidad interanual antes y después de la crisis, aunque parece que esta es algo mayor en el segundo caso. Se aprecia una asociación lineal positiva de los ingresos y de los logaritmos de los ingresos, con valores mínimos y máximos entre 0,615 y 0,768, resultados que indican un grado de movilidad interanual similar (o ligeramente superior) a los obtenidos por Ayala y Sastre (2005) para el periodo 1993-1997, con datos del Panel de Hogares de la Unión Europea, y algo superior a lo estimado por Cantó (2000) para el periodo 1985-1992, con datos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

Una segunda interpretación de la movilidad se basa en su definición como la distancia entre los ingresos de los individuos durante un intervalo de tiempo. Dicha distancia refleja la inestabilidad en los ingresos de los individuos, por lo que puede asociarse a inseguridad en la percepción de rentas. El indicador de Fields y Ok (1996) es el más difundido de los indicadores de las fluctuaciones intertemporales de los ingresos, y es el resultado de la suma de los valores absolutos de los cambios de ingreso de cada individuo normalizada por el tamaño de la población. En términos de bienestar, una de las ventajas de este indicador es que permite realizar dos tipos de descomposición: una que nos ofrece información sobre la estructura de la movilidad, y otra que permite obtener la movilidad total como media ponderada de la movilidad de distintos grupos de población. La primera descomposición permite diferenciar entre la componente de movilidad debida al crecimiento económico y la que resulta de las reordenaciones de los individuos en la distribución de la renta.

Lo más relevante es que la variación longitudinal de los ingresos aparece mayoritariamente explicada por el segundo componente. La contribución del crecimiento económico es claramente menor y en el periodo de crisis experimenta un cambio de signo. El valor negativo en las tres últimas transiciones analizadas indica que los ingresos experimentaron un crecimiento real negativo, compensado por una mayor movilidad de intercambio que hace que la movilidad en conjunto crezca en estos dos periodos. En otros términos, la recesión ha potenciado un tipo de dinámica de los ingresos que produce efectos negativos sobre el bienestar social, al no apoyarse en el crecimiento real de la renta, generándose intercambios de posiciones entre los grupos de renta.

TABLA 2.4. Indicadores de asociación estadística de los ingresos

	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Coef. correlación	0,768	0,740	0,747	0,733	0,743	0,732
$\beta \log x_0$	0,708	0,686	0,671	0,754	0,615	0,618
Índice de Hart	0,282	0,306	0,307	0,371	0,397	0,371

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Si se descomponen estos cambios por grupos de ingresos(13), se aprecia que tanto antes de la crisis como una vez iniciada esta la contribución a la movilidad es mayor en el grupo de ingresos bajos, siendo el de mayores ingresos el más inmóvil. Esta es una característica diferencial de la estructura social española, revelando distintas fuentes, ya sea de encuestas o de registros fiscales, una movilidad muy limitada desde las rentas medias hacia ingresos mayores. Este patrón no se ha visto alterado por la crisis, aunque se han concentrado todavía más los movimientos en el grupo de ingresos bajos, reduciéndose la de los otros dos colectivos, y muy especialmente al principio de la crisis en el caso de los individuos con mayores ingresos.

Tales resultados remiten para su explicación a algunas de las características estructurales del mercado de trabajo español. Los problemas de desajuste educativo y las elevadas tasas de temporalidad propician una mayor inestabilidad en los ingresos de los colectivos con menor nivel educativo, dados sus menores recursos ante eventuales cambios en el ciclo económico y la posibilidad de mayores rotaciones entre los trabajos con remuneraciones más bajas, así como un mayor número de transiciones desde el empleo, aunque mal remunerado, hasta el desempleo. La crisis no ha hecho sino avivar estos procesos.

2.5.2. Las transiciones entre decilas de ingresos

Una clave importante en la interpretación de los cambios en la movilidad de ingresos en la crisis es si ha sido de carácter descendente y si ha afectado especialmente a los individuos con menos ingresos. Los indicadores de movilidad que permiten dar una interpretación más natural a estas cuestiones son los que resumen aquella como los cambios en la posición relativa de los individuos en la escala de ingresos a lo largo del tiempo. Para captar estos cambios se pueden elaborar matrices de transición entre distintas deciles de la distribución. Estas matrices permiten analizar un aspecto relevante para el análisis de los efectos de la crisis sobre los ingresos de los individuos, como es el sentido del cambio en los ingresos(14).

El mayor interés se centra en detectar quiénes experimentan los saltos, hacia dónde, si la crisis ha provocado cambios en el sentido de las transiciones o si conforme esta avanzó su efecto varió. La tabla 2.5 muestra las transiciones entre decilas. En esta se aprecia que entre el 31,7% y el 34,6% de los individuos permanecen en la misma decila entre dos periodos consecutivos, lo que supone una cifra cercana a la obtenida por Ayala y Sastre (2005) para el periodo 1993-1997, pero ligeramente diferente a la de Cantó (2000) para España en el periodo 1985-1992. En esa misma tabla se puede observar que a partir del comienzo de la recesión las transiciones son, en general, menos frecuentes, aunque con cambios cualitativos muy relevantes. Así, el análisis del sentido de estas transiciones permite concluir que antes de la crisis las transiciones de ingresos hacia decilas superiores eran más frecuentes que las transiciones en sentido opuesto, pero tal comportamiento se ha invertido con la crisis, siendo más frecuentes las transiciones descendentes. Además, a medida que la recesión se ha prolongado y se ha hecho más severa, esta tendencia se ha acentuado.

(13) La población se ha clasificado en tres grupos, según el nivel de ingresos equivalentes: ingresos bajos (individuos con ingresos equivalentes inferiores al valor de la tercera decila de 2005), ingresos altos (individuos con ingresos superiores al valor de la séptima decila de 2005) e ingresos medios (individuos con ingresos entre la tercera y la séptima decila de 2005).

(14) En este trabajo se emplean matrices de transición «absolutas», con límites constantes a partir de los deciles de la distribución de ingresos de 2005.

TABLA 2.5. Transiciones entre decilas de ingresos (%)

Total	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Permanece en la misma decila	31,7	31,7	34,1	34,4	34,5	34,6
Asciende una decila	17,8	16,9	18,8	15,9	16,1	13,6
Desciende una decila	15,5	15,6	13,5	16,8	17,3	18,6
Asciende dos decilas	9,4	8,9	9,8	7,6	7,2	6,9
Desciende dos decilas	7,5	7,6	6,0	7,8	7,8	8,3
Asciende más de dos decilas	10,5	9,8	11,3	8,7	7,8	7,5
Desciende más de dos decilas	7,6	9,4	6,6	8,8	9,2	10,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

El análisis detallado de las transiciones que se producen en los tres grupos de renta anteriormente definidos pone de manifiesto situaciones claramente diferenciadas. La tabla 2.6 muestra, en primer lugar, que la proporción de individuos que permanecen en la misma decila es mayor en los ingresos altos y bajos, mientras que la mayor inestabilidad la experimentan los ingresos medios. En segundo lugar, el análisis del sentido de las transiciones revela que antes de la crisis los individuos de ingresos bajos experimentaban más transiciones hacia arriba que hacia abajo, pero el saldo positivo de transiciones ascendentes ha descendido bruscamente con la crisis. En tercer lugar, los ingresos altos experimentan más transiciones hacia abajo que hacia arriba, proceso que ha aumentado con la crisis, pero en menor medida que en los otros dos grupos. Por último, en el grupo de ingresos medios, con un mayor número de transiciones ascendentes que hacia abajo antes de la crisis, también se ha invertido este comportamiento en la crisis. En síntesis, el principal efecto de esta ha sido el aumento de las transiciones netas hacia decilas inferiores, proceso que se ha agudizado con la prolongación de la caída de la actividad económica y el aumento del desempleo. Si bien este proceso ha sido común a los tres grupos de ingresos, ha afectado mucho más a los ingresos más bajos (con un aumento de las transiciones descendentes de un 63%) que a los medios (aumento del 43%) y, sobre todo, que a los ingresos más elevados (34,5%).

Una última cuestión relevante en el análisis de las transiciones es qué características individuales y del hogar explican el mayor efecto de la crisis sobre el sentido de las transiciones. Una posible aproximación empírica a la cuestión es un análisis *multinomial,* donde se pueden explicar los tres posibles valores de las transiciones —desplazamiento interanual hacia decilas superiores, hacia decilas inferiores o permanencia en la misma decila— a través de distintas variables explicativas. Estas incluyen una serie de variables dicotómicas que permiten diferenciar en qué año de la crisis se producen las transiciones y un conjunto amplio de características individuales y del hogar.

En una breve síntesis de los resultados, que pueden consultarse en el documento de trabajo 2.4., destaca, en primer lugar, en relación con las características de la persona de referencia, que no se encuentran, en línea con la literatura existente, diferencias por sexo en la probabilidad de transición hacia decilas superiores o inferiores. De forma general, los hogares con persona de referencia joven son más propensos a las transiciones en ambos sentidos que los de mediana edad. Una posible explicación es la acusada inestabilidad laboral en las primeras etapas de participación en

TABLA 2.6. Transiciones entre decilas por grupos de ingresos (%)

Ingresos bajos	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Permanece en la misma decila	34,2	35,9	33,6	34,4	35,1	37,7
Asciende una decila	19,9	19,2	19,4	18,7	18,0	16,5
Desciende una decila	11,7	11,8	9,3	12,3	13,4	14,4
Asciende dos decilas	11,5	11,1	11,9	11,1	11,6	11,4
Desciende dos decilas	2,6	2,7	2,1	3,1	4,6	4,2
Asciende más de dos decilas	20,2	19,3	23,6	20,4	17,3	15,9
Desciende más de dos decilas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Ingresos bajos: inferiores a la tercera decila de la distribución de ingresos de 2005.

Ingresos medios	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Permanece en la misma decila	22,4	22,2	24,1	26,5	26,0	24,6
Asciende una decila	18,4	17,2	20,0	15,7	17,0	14,6
Desciende una decila	16,8	16,4	14,1	17,7	18,0	19,6
Asciende dos decilas	12,0	11,5	13,9	9,9	8,8	8,5
Desciende dos decilas	10,5	10,3	8,2	10,4	9,7	10,9
Asciende más de dos decilas	10,4	10,3	11,2	9,3	8,7	8,1
Desciende más de dos decilas	9,5	12,1	8,6	10,5	11,7	13,7

Ingresos medios: entre la tercera y la séptima decila de la distribución de ingresos de 2005.

Ingresos altos	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Permanece en la misma decila	42,4	41,4	48,1	43,5	44,2	44,1
Asciende una decila	14,6	14,5	16,6	14,3	13,6	10,0
Desciende una decila	17,9	18,1	16,5	18,8	19,3	20,6
Asciende dos decilas	3,2	3,0	2,3	2,4	2,3	1,4
Desciende dos decilas	8,6	8,5	6,6	8,0	7,7	8,5
Asciende más de dos decilas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desciende más de dos decilas	13,3	14,5	9,9	13,1	12,9	15,3

Ingresos altos: superiores a la séptima decila de la distribución de ingresos de 2005.
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

el mercado de trabajo. La proporción de mayores en el hogar muestra una asociación positiva con la estabilidad en los ingresos. Este resultado se ha constatado en varios países y se debe a que los mayores son, en su gran mayoría, perceptores de rentas casi fijas en términos reales, y menos sensibles, por tanto, a los cambios de ciclo económico.

Las estimaciones realizadas muestran también que los individuos con mayores niveles educativos presentan menos inestabilidad en sus rentas, incluso en las fases recesivas. Estos individuos tienen mayor capacidad de adaptación a los cambios en el mercado laboral. Los resultados revelan también que los individuos con niveles educativos más bajos tienen menos probabilidad de experimentar movilidad ascendente, lo que refrenda la conclusión del análisis previo de una vulnerabilidad mucho mayor ante las contracciones de la economía.

Respecto a las características del hogar, parece existir una relación positiva entre el tamaño del mismo y las probabilidades de transiciones ascendentes cuando los ingresos son altos, mientras que lo contrario sucede en los grupos de ingresos bajos. El efecto de la dimensión del hogar no puede ser considerado, sin embargo, constante, debido a la mayor posibilidad de cambios en la composición de los hogares de mayor tamaño a lo largo del tiempo. Un mayor número de hijos limita, en cualquier caso, la posibilidad de escapar de la parte baja de la distribución, y, en el caso del grupo de ingresos altos, reduce los movimientos hacia decilas superiores.

Los resultados referidos a la relación con la actividad dan validez empírica a algunas de las hipótesis sobre la relación entre las características del mercado de trabajo español y la vulnerabilidad de los hogares en la crisis. Como era previsible, mayores porcentajes de activos en el hogar con contratos fijos propician una mayor estabilidad de los ingresos, mientras que, cuanto mayor es el porcentaje de desempleados en el hogar, mayor es la probabilidad de transitar hacia decilas inferiores. Con los límites que imponen los problemas de representatividad muestral en algunas regiones, los resultados referidos al ámbito territorial revelan un mayor riesgo de transiciones hacia decilas inferiores de los individuos de ingresos altos en Cataluña y la Comunidad Valenciana, mientras que la probabilidad de transiciones hacia arriba es menor en Asturias, País Vasco, Navarra, Castilla y León, Extremadura y Murcia.

Especialmente relevante es el resultado de que la crisis ha favorecido las transiciones hacia decilas más bajas y ha limitado la movilidad ascendente, agudizándose, además, estos efectos a medida que aquella ha ido transcurriendo. Estas barreras para la movilidad ascendente afectan a todos los niveles de ingresos. Si se ponen en conexión estos resultados con los observados en apartados anteriores, parece claro que la crisis no ha hecho sino exacerbar los efectos sociales negativos derivados de los problemas de vulnerabilidad de la sociedad española, profundamente enquistados en nuestra estructura social ya antes del cambio de ciclo económico. A pesar de que en un principio se pensó que esta crisis podía ser distinta de otras anteriores y que arrastraría en mayor medida a la parte alta de la distribución, dada su mayor participación en los mercados financieros, los datos muestran que la parte alta es la última en ver aumentar las probabilidades de que caigan sus ingresos.

2.6. La desigualdad de los salarios(15)

2.6.1. Tendencias de la desigualdad salarial en los países de la OCDE

Una de las razones más importantes para explicar la tendencia al aumento de la desigualdad de la renta de los hogares es el ensanchamiento de las diferencias en la renta de mercado (antes de impuestos y transferencias) y, en particular, de los salarios (OCDE, 2008). Según la OCDE (2004), el cociente entre la novena y la primera decila de la distribución de salarios de los trabajadores varones a tiempo completo aumentó aproximadamente un 15% entre 1970-1979 y 1990-2001 (medias de los periodos) en 20 países de la OCDE para los que se dispone de datos. Esta desigualdad no solo se incrementó en el Reino Unido y en EE. UU., tendencia bien conocida, sino tam-

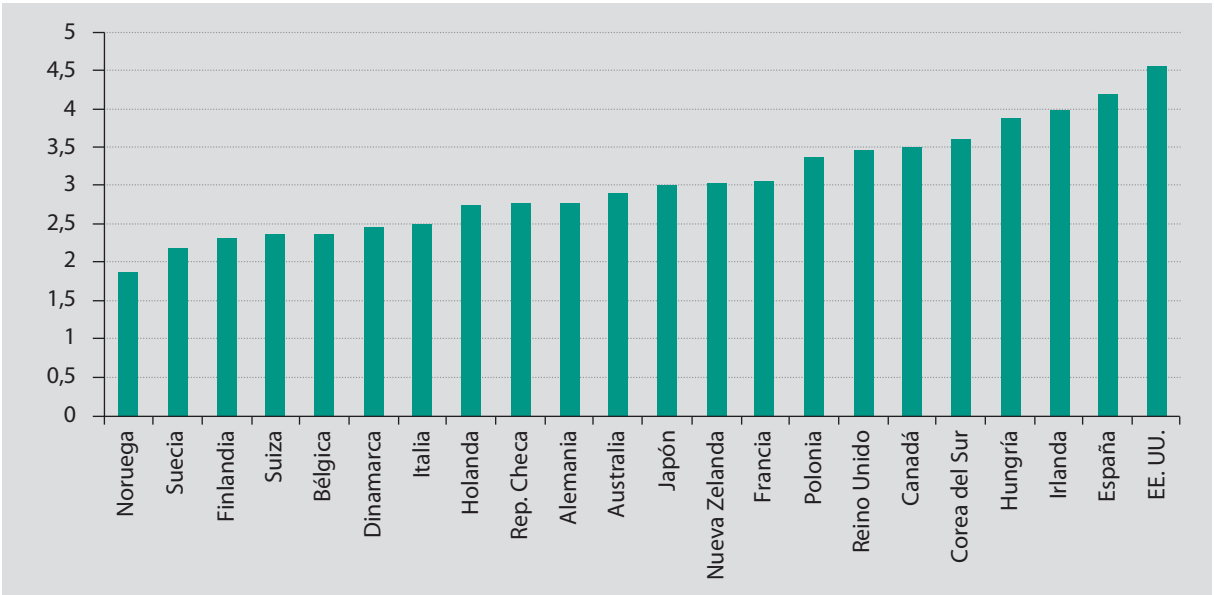
(15) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en García Serrano y Arranz Muñoz (2014). Documento de trabajo 2.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.e/informe Capítulo 2.

bién en países como Australia, Nueva Zelanda, Italia, Holanda y Suecia, y, a partir de principios de los noventa, en los países de Europa del Este. Sin embargo, la dispersión salarial permaneció más o menos estable en muchos países europeos y en Japón, y disminuyó en Corea del Sur, al menos hasta finales de los noventa.

La misma OCDE (2011) confirmó posteriormente que ese mismo indicador aumentó en prácticamente todos los países miembros, salvo España, Francia y Japón, entre mediados de los años ochenta y finales de la primera década del siglo XXI. Otros estudios confirman este incremento de la desigualdad, tanto para EE. UU. (Autor *et al.*, 2006) como para el Reino Unido (Goss y Manning, 2007) y varios países europeos (Goss *et al.,* 2009). En casi todos los países en los que aumentó la desigualdad salarial se debió tanto a la pérdida de posiciones de los trabajadores peor pagados como al mayor crecimiento de los salarios de los trabajadores con mayores remuneraciones. Debe tenerse en cuenta, además, que en algunos países los salarios reales medios han crecido muy moderadamente desde los años noventa. Hay países que experimentaron grandes crecimientos de los salarios reales a lo largo de todo o casi todo el periodo (República Checa, República Eslovaca, Polonia y Hungría, pero también Corea del Sur, Noruega e Irlanda), otros vieron como sus salarios reales permanecían casi estancados (Italia y Japón) o crecían muy lentamente (Holanda, Suiza, España y Alemania).

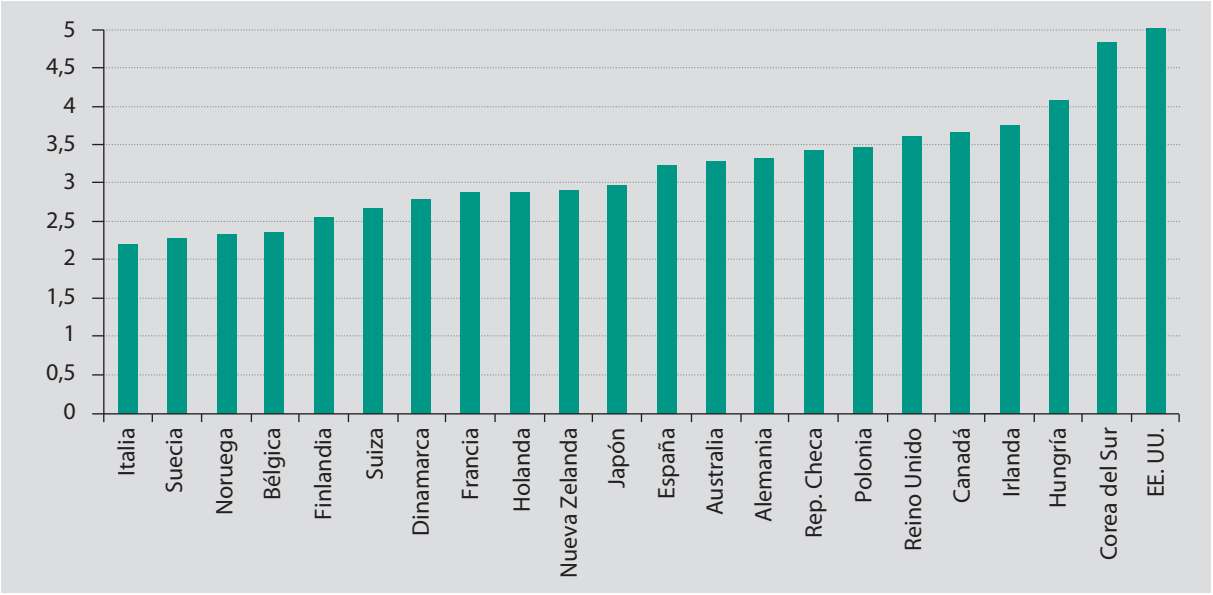
Para examinar la evolución de la dispersión de las rentas salariales, los gráficos 2.10, 2.11 y 2.12 muestran el cociente d9/d1 de la distribución salarial en veintidós países de la OCDE en 1995 y en 2011, así como su variación en ese periodo. Los datos proceden de la base estadística de la OCDE y se refieren a las ganancias salariales brutas de los trabajadores asalariados a tiempo completo. La ordenación de países según el cociente d9/d1 sufrió pocos cambios entre 1995 y 2011. Los valores oscilan entre el 1,89 de Noruega y el 4,59 de EE. UU. en 1995 y entre el 2,22 de Italia y el 5,03 de EE. UU. en 2011. Los países escandinavos son los que presentan niveles más bajos de desigual-

GRÁFICO 2.10. Indicador d9/d1 en los países de la OCDE (1995)



Fuente: Perspectivas del empleo de la OCDE, diversos años.

GRÁFICO 2.11. Indicador d9/d1 en países de la OCDE (2011)



Fuente: Perspectivas del Empleo de la OCDE, diversos años.

dad salarial, junto con Suiza e Italia, mientras que esta es especialmente elevada en los países anglosajones, algunos de la antigua Europa del Este (Polonia y Hungría) y Corea del Sur.

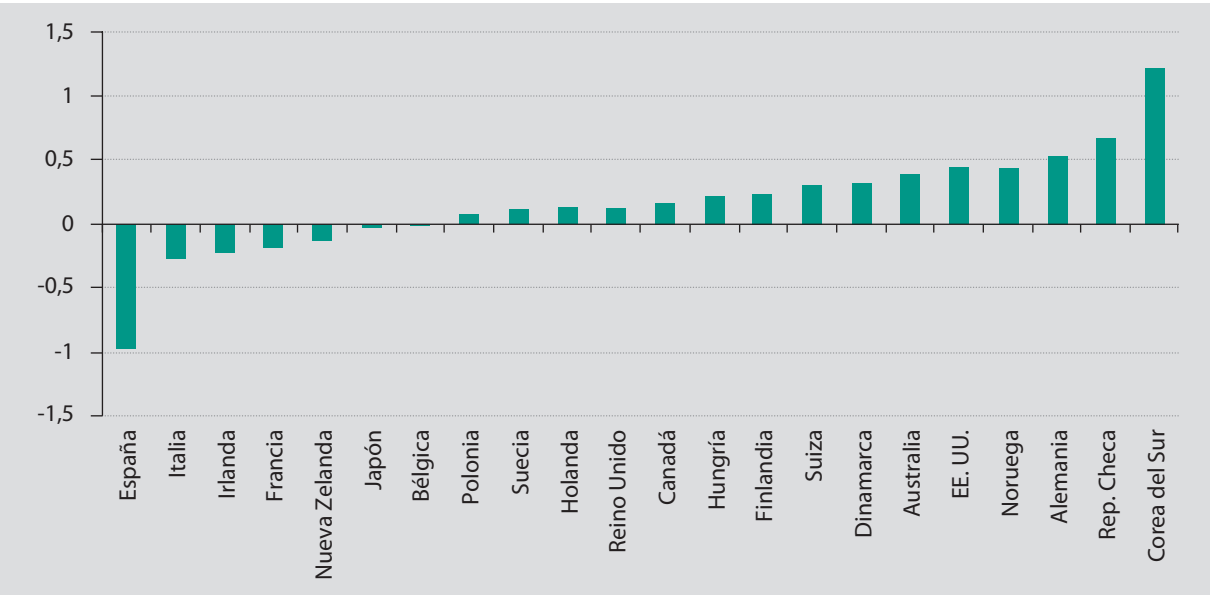
En líneas generales, puede afirmarse que, si se agrupan los países de acuerdo con su modelo institucional o con su sistema de negociación colectiva, el nivel más bajo de desigualdad corresponde a los países con un modelo socialdemócrata o con una negociación tradicionalmente coordinada o intermedia-centralizada (Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca), seguidos por los países del bloque corporativista o con una negociación de centralización o coordinación intermedia (Suiza, Holanda, Alemania, Francia, Bélgica), mientras que los países integrados en el modelo liberal de bienestar o con una negociación tradicionalmente descentralizada (Reino Unido, Canadá, EE. UU. y Corea del Sur) presentan un nivel intermedio-alto de desigualdad. España se ubicaría en una situación intermedia entre los dos últimos grupos.

La desigualdad aumentó tanto en países que ya tenían niveles elevados (Reino Unido, EE. UU. y Corea del Sur) como en otros del centro y norte de Europa (especialmente Noruega, Alemania y República Checa). En EE. UU. y Alemania, la desigualdad salarial creció a un ritmo de un 1% por año desde principios de los setenta y de los ochenta, respectivamente, hasta mediados de la primera década del siglo XXI (Autor *et al.*, 2008, y Dustmann *et al.*, 2009). A pesar de esta tendencia general al aumento de la desigualdad salarial, en algunos países esta disminuyó, como en España y, en menor medida, Italia, Irlanda y Francia. España es, de hecho, uno de los pocos países de la OCDE donde la dispersión salarial cayó entre mediados de los años noventa y finales de la década siguiente. Sin embargo, los niveles tan altos de partida hicieron que, a pesar de registrar la mayor reducción de la desigualdad salarial en el periodo de bonanza, España siguiera presentando un nivel de dispersión intermedio en comparación con otros países, en general, y de la Unión Europea, en particular.

Es interesante tratar de identificar si los cambios en la evolución de la desigualdad salarial se han producido como consecuencia de un cambio de la dispersión en la parte alta o la baja de la distribución. Para examinar esta cuestión, se pueden diferenciar los cambios en el cociente d9/d5, que compara los ingresos salariales de la novena y la quinta decila (desigualdad en la parte media-alta de la distribución), y en el cociente d5/d1, que compara los ingresos salariales de la quinta y la primera decila (desigualdad en la parte media-baja de la distribución). Los datos de la OCDE (*Perspectivas de empleo,* varios años) muestran que el incremento de la dispersión salarial que se observa en la mayor parte de los países se debió fundamentalmente a un aumento de la desigualdad en la parte superior de la distribución. Este resultado general esconde, sin embargo, la experiencia diversa de un grupo importante de países. En Corea del Sur, República Checa, Australia, Finlandia y Noruega aumentó la desigualdad a lo largo de toda la distribución; en Alemania y Dinamarca apenas varió la dispersión en la parte alta pero se incrementó en la parte baja; y, finalmente, en España e Italia la desigualdad disminuyó en toda la distribución, especialmente en la parte baja.

Presentadas las tendencias generales de la desigualdad salarial, la pregunta inmediata es qué factores pueden encontrarse detrás de las diferencias existentes entre países. Los estudios empíricos tratan de explicar las diferencias entre países o los cambios en la estructura salarial a lo largo del tiempo como consecuencia de diferencias (variaciones) en la composición de la fuerza de trabajo, como resultado de diferencias (variaciones) en la manera en que se remuneran las características de la misma, o como una conjunción de ambos elementos. Hay tres resultados empíricos generalmente aceptados (Blau y Kahn, 1996, 2005; Devroye y Freeman, 2002; OCDE, 2004; Freeman, 2007; Simón, 2010). En primer lugar, la desigualdad salarial está asociada a las características de los puestos y de los centros de trabajo, aunque las características de los individuos desempeñan un papel que no es despreciable. En segundo lugar, la influencia de estas características se explica comparativamente más por las diferencias

GRÁFICO 2.12. Variación del indicador d9/d1 en países de la OCDE, 1995-2011



Fuente: Perspectivas del empleo de la OCDE, diversos años.

en los rendimientos que por las diferencias en las dotaciones (la distribución de las características individuales, de los puestos y de las empresas). En tercer lugar, aunque las diferencias en la heterogeneidad de personas y puestos entre países pueden contribuir a nuestro conocimiento de los niveles de desigualdad salarial, explican solo una pequeña parte de las diferencias internacionales. Las instituciones y las fuerzas del mercado pueden desempeñar, además, un cierto papel en la explicación de las diferencias internacionales de los rendimientos salariales y, por tanto, de la desigualdad. Sin embargo, la desigualdad «residual» tiene un peso muy elevado, lo que significa que desconocemos la mayor parte de las causas de las diferencias en la desigualdad salarial entre países.

2.6.2. La evolución de la desigualdad salarial en España

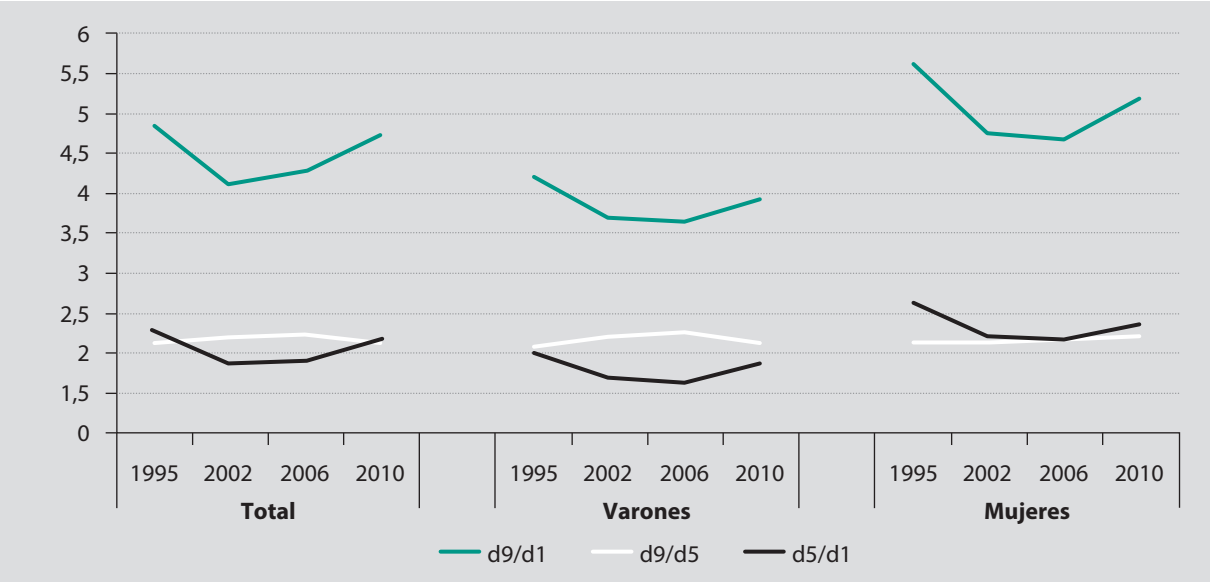
Durante las últimas dos décadas diversos estudios han analizado la evolución de la dispersión salarial y sus determinantes en España utilizando diversas bases de datos. Estas incluyen desde la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) y la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) hasta el Panel de Hogares (PHOGUE), la Encuesta de Estructura Salarial (EES) y la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL). Los trabajos suelen diferir en la variable salarial utilizada para medir la desigualdad. Mientras que algunos emplean los salarios anuales (los que utilizan la EPF), otros emplean los salarios por hora (los basados en la EES o el PHOGUE) o diarios (MCVL).

Con los datos de la EPF de los años 1980/1981 y 1990/1991 y salarios anuales, Abadie (1997) obtuvo que la desigualdad salarial disminuyó durante los años ochenta. Hidalgo (2010a) también utilizó la información procedente de la EPF en 1980-1981 y 1990-1991 y de la ECPF en 1985-1986, 1990-1991, 1995-1996 y 2000-2001, y encontró que la desigualdad disminuyó en la segunda mitad de los ochenta, aumentó en la primera mitad de los noventa y se redujo en la segunda mitad de esa década. En conjunto, la desigualdad salarial apenas cambió entre 1985 y 2000, aunque se redujo en la parte alta de la distribución y aumentó en la parte baja.

Carrasco *et al.* (2011) y Lacuesta e Izquierdo (2012) analizaron la evolución de la desigualdad salarial con los datos de la EES (1995, 2002 y 2006). Los primeros obtuvieron que entre 1995 y 2006 los salarios reales (por hora) apenas aumentaron, con un pequeño incremento a lo largo del tiempo en la decila inferior. Lacuesta e Izquierdo (2012) también apuntan a que la dispersión disminuyó durante este periodo básicamente expansivo, aunque la reducción fue muy pequeña en la etapa 1995-2002, concentrada en la parte inferior de la distribución, y mayor en la etapa 2002-2006, con origen en la parte superior de la distribución. Sin embargo, Simón (2009), utilizando datos de la misma encuesta, obtuvo que los niveles de la desigualdad salarial disminuyeron entre 1995 y 2002 pero se mantuvieron prácticamente inalterados en 2002-2006. Para el periodo 2002-2010, Casado y Simón (2013) identificaron que la dispersión salarial presentó una evolución contracíclica, reduciéndose en los años 2002-2006 y aumentando con la crisis económica, entre 2006 y 2010. Pijoan y Sánchez-Marcos (2010), utilizando información de la ECPF y del PHOGUE y empleando diferentes tipos de muestras y variables de salarios (renta laboral anual y salario por hora), encontraron que la desigualdad aumentó en el periodo recesivo 1992-1997 y disminuyó en los periodos expansivos 1985-1992 y 1997-2001.

Los resultados de estos estudios se confirman en líneas generales con los datos procedentes de la MCVL que utilizan Bonhomme y Hospido (2012), quienes usan el salario diario a partir de las bases de cotización mensuales para analizar el periodo 1988-2010. Encontraron que el ratio d9/d1 au-

GRÁFICO 2.13. Evolución de los indicadores de desigualdad salarial, 1995-2010



Fuente: Davia (2013) a partir de los datos de distribuciones de ganancias anuales procedentes de la Encuesta de Estructura Salarial.

mentó un 16% entre 1988 y 1996, disminuyó un 9,5% entre 1997 y 2006, y creció un 9,6% en 2007-2010 en el caso de los varones. Estos resultados coinciden con el comportamiento contracíclico también observado por Arranz y García-Serrano (2012b) y García-Serrano y Arranz (2013) con la MCVL para los años 2004-2010, quienes encontraron que la dispersión salarial disminuyó en 2004-2007 y aumentó en 2007-2010.

En resumen, con los límites que imponen la disponibilidad y la heterogeneidad de las bases de datos y la selección de las muestras estudiadas, cabe concluir que la desigualdad salarial en España disminuyó en los últimos treinta años con reducciones durante las expansiones y aumentos en las recesiones.

¿Qué factores explican esta evolución de la desigualdad salarial? Abadie (1997) señala que la desigualdad salarial (de los varones) disminuyó durante los años ochenta al tiempo que se reducía el rendimiento educativo. Por otra parte, también se produjo una reducción de la desigualdad intragrupos, lo que podría vincularse a la extensión de la negociación colectiva, al aumento de la progresividad de los impuestos o al aumento de la competencia exterior que llevó a la pérdida de puestos de trabajo de bajos salarios. Pijoan y Sánchez-Marcos (2010) también encontraron que la reducción de la desigualdad salarial estuvo acompañada en los periodos expansivos por una disminución importante de los rendimientos de la educación. De hecho, la disminución continuada de la prima salarial de la educación superior a lo largo del tiempo en el caso de España ha sido confirmada por diversos estudios (Vila y Mora, 1998; Raymond *et al.*, 2000; Hidalgo, 2010b). En este sentido, Alcalá y Hernández (2007) señalan que los universitarios con poca experiencia que trabajan en empresas con características poco favorables desde el punto de vista retributivo experimentaron una considerable reducción salarial relativa en los años noventa. Al mismo tiempo, se amplió la brecha salarial entre los universitarios que trabajaban en este tipo de

empresas y los que lo hacían en establecimientos con características favorables. Además, la reducción del rendimiento educativo en el periodo expansivo 1995-2006 afectó a todos los niveles educativos (Felgueroso y Jiménez, 2009), lo que hace pensar que, junto a la sobrecualificación, otro factor importante del rendimiento de la educación puede ser el modelo productivo español, especializado en actividades de baja productividad.

En general, la mayoría de las explicaciones de la caída de los rendimientos salariales de la educación en España han incidido en el desajuste educativo que tiene lugar en el mercado de trabajo español (Carrasco *et al.,* 2011). Se ha observado, además, que los rendimientos de la educación han disminuido especialmente en los hombres (Carrasco *et al.,* 2011) y que las diferencias se acentúan en la parte alta de la distribución (Jimeno *et al.*, 2001). Esta dinámica resulta en principio una excepción en el contexto internacional, ya que en la mayoría de los países europeos, y más aún en EE. UU., ha sucedido exactamente lo contrario: la expansión educativa ha supuesto un incremento en la dispersión de la distribución salarial al aumentar las diferencias entre trabajadores según su cualificación.

Hidalgo (2010a) observa que los cambios tanto en las remuneraciones como en la composición desempeñaron un papel importante en la evolución de la desigualdad durante los ochenta y los noventa. Sin embargo, el crecimiento de la desigualdad entre grupos es el factor que mejor explica el aumento de la desigualdad en la parte alta de la distribución. Bonhomme y Hospido (2012) otorgan un papel preponderante al crecimiento del empleo en el sector de la construcción en la época expansiva (1995-2007) y a la reducción de la diferencia salarial entre trabajadores fijos y temporales, que procedió principalmente del aumento de los salarios de los trabajadores de la construcción.

Por otra parte, Carrasco *et al.* (2011) y Lacuesta e Izquierdo (2012) obtuvieron que la dispersión salarial decreciente observada entre 1995 y 2006 fue el resultado de los efectos contrapuestos de los cambios en la composición de la población activa (en particular, el género, la educación y la experiencia laboral, que habrían aumentado la desigualdad) y los cambios en los rendimientos (un menor rendimiento de la educación y de la experiencia, que habría reducido la desigualdad). En la misma línea, Motellón *et al.* (2010) encontraron que la evolución de la desigualdad en el periodo 1995-2002 se explicaría por los cambios en la estructura retributiva de trabajadores temporales e indefinidos, afectando de manera diferente a los trabajadores temporales, con mejoras salariales homogéneas, y los indefinidos, con una reducción en la parte intermedia de la distribución salarial.

Simón (2009) encontró, sin embargo, que la mayor parte de la reducción de la desigualdad salarial entre 1995 y 2002 puede atribuirse a los cambios en las características de los trabajadores y, sobre todo, de las empresas, mientras que el efecto de los cambios en los rendimientos salariales fue comparativamente reducido. En este sentido, hay que destacar el papel crucial del centro de trabajo como determinante salarial en España. Palacio y Simón (2004) constataron que las diferencias salariales entre empresas tienen un papel muy relevante en el origen de la desigualdad salarial, encontrando grandes diferencias salariales entre establecimientos tras controlar por características de los trabajadores. Igualmente, Simón (2007) obtuvo que los niveles de desigualdad salarial están muy afectados por las diferencias salariales entre empresas, de modo que las diferencias asociadas a las características individuales ejercen una menor influencia. Es importante reseñar, sin embargo, que la negociación colectiva podría actuar en España limitando la magnitud de los cambios en las diferencias salariales entre empresas o, al menos, la de los cambios relacionados con ciertos atributos (Simón, 2001).

2.6.3. Crisis económica y desigualdad salarial

La exhaustiva revisión de los cambios en la desigualdad salarial en el largo plazo en España y de sus posibles factores explicativos invita a pensar en el probable efecto que puede haber tenido la crisis sobre esas tendencias. ¿Ha supuesto la crisis un aumento de las disparidades de los ingresos laborales? ¿Cómo han afectado el cambio de ciclo económico y, sobre todo, la reducción de la ocupación y el incremento del desempleo a los individuos situados en diferentes puntos de la distribución? Para analizar la evolución de la desigualdad salarial durante la crisis, hay que tener en cuenta que la EES solo se realiza cada cuatro años, por lo que solo se cuenta con información para comparar un año expansivo (2006) con uno recesivo (2010), pero no permite examinar qué ha pasado en los años intermedios ni qué ha sucedido después de 2010. Los pocos trabajos que analizan el periodo de crisis se han basado fundamentalmente en la MCVL, cuya información sí permite examinar los cambios en la desigualdad salarial año a año.

Bonhomme y Hospido (2012), con los datos de la MCVL, obtuvieron (para el colectivo de los varones) que el ratio d9/d1 creció un 9,6% en 2007-2010, después de disminuir un 9,5% en 1997-2006. Estos resultados coinciden con el comportamiento contracíclico observado por Arranz y García-Serrano (2012b) y García-Serrano y Arranz (2013) también con la MCVL (módulo fiscal) para los años 2004-2010. Estos autores encontraron que la dispersión salarial medida mediante el cociente d9/d1 disminuyó en 2004-2007 y aumentó en 2007-2010. Tanto la reducción como el posterior incremento se localizaron en la parte inferior de la distribución. Casado y Simón (2013) confirmaron estos resultados utilizando la información de la EES para el periodo 2002-2010, al obtener que los salarios reales crecieron moderadamente en ese periodo a la vez que la dispersión salarial presentó una evolución contracíclica, reduciéndose entre los años 2002 y 2006 y aumentando entre 2006 y 2010.

El análisis de los datos permite confirmar y ampliar las tendencias observadas en los trabajos citados. La MCVL proporciona información anual referida a más de un millón de personas procedente de los registros informatizados de la Seguridad Social, del Padrón Municipal Continuo y, dependiendo de la versión, de los datos fiscales de la Agencia Tributaria. Se puede construir una variable de salario diario al disponer de información sobre los ingresos salariales de los trabajadores en el año y la duración de sus periodos de empleo.

La tabla 2.7 muestra la evolución del salario diario real medio, además de algunos indicadores de dispersión salarial. Los datos permiten apreciar que el salario real medio disminuyó un 2% entre 2005 y 2012, con tasas de variación positivas en los años que recoge la muestra del periodo expansivo y negativas entre 2009 y 2012. Los salarios reales disminuyeron en la mitad inferior de la distribución en el conjunto del periodo y aumentaron solo ligeramente en la mitad superior de la misma. En el caso de las decilas inferiores, los salarios aumentaron más rápidamente durante los últimos años expansivos pero luego cayeron más durante los recesivos. En las decilas superiores, los salarios crecieron menos durante los años expansivos pero luego siguieron aumentando cuando comenzó la crisis y disminuyeron menos en los últimos años de la recesión.

De acuerdo con el indicador d9/d1, la dispersión salarial disminuyó muy ligeramente en el periodo expansivo 2005-2007 y aumentó abruptamente durante el periodo recesivo de 2008-2012. Tales resultados coinciden con el comportamiento contracíclico observado en las últimas tres décadas, tal como se señaló anteriormente. Coinciden,

TABLA 2.7. Evolución del salario diario real medio e indicadores de dispersión salarial en España, 2005-2012

									Variación (%)	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-2012	2008-2012
Salario diario real (euros)	60,9	61,5	62,5	63,6	65,2	63,7	62,1	59,7	—	—
Tasas de variación interanual (%)										
Total	—	1,0	1,7	1,7	2,5	-2,2	-2,5	-3,9	-2,0	-6,1
d1	—	2,8	2,2	-1,1	-3,4	-4,6	-5,5	-9,7	-18,2	-21,3
d2	—	2,3	1,9	0,7	-1,2	-4,1	-4,8	-6,7	-11,7	-15,9
d3	—	1,7	1,4	1,4	0,5	-2,8	-3,4	-4,5	-5,9	-9,9
d4	—	1,5	1,2	2,0	1,4	-2,1	-2,5	-3,6	-2,2	-6,6
d5	—	1,5	1,2	2,4	2,2	-1,7	-2,1	-3,4	-0,1	-5,0
d6	—	1,5	1,5	2,5	2,9	-1,6	-2,0	-3,5	1,0	-4,3
d7	—	1,4	1,6	2,3	3,3	-1,5	-2,1	-3,6	1,1	-4,0
d8	—	1,0	1,5	2,0	3,5	-1,4	-2,2	-3,7	0,4	-4,0
d9	—	0,9	1,8	1,8	3,8	-1,9	-2,7	-3,9	-0,3	-4,7
Desigualdad										
d9/d1	5,42	5,31	5,29	5,44	5,85	6,03	6,20	6,59	21,6	21,1
d9/d5	1,97	1,96	1,97	1,96	1,99	1,99	1,98	1,97	-0,2	0,4
d5/d1	2,75	2,71	2,69	2,78	2,94	3,03	3,14	3,35	21,9	20,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

además, en líneas generales, con la evolución mostrada por los indicadores de desigualdad obtenidos con otras fuentes. La descomposición de los cambios en la desigualdad en la parte alta y la parte baja de la distribución permite afirmar que el incremento de la desigualdad salarial observado en España entre 2008 y 2012 se debió fundamentalmente a un aumento de la desigualdad en la parte inferior de la distribución, puesto que el indicador d5/d1 creció un 20,5% entre 2008 y 2012, mientras que la dispersión en la parte alta de la distribución permaneció estable.

¿Cuáles son los factores que explican el aumento de la desigualdad salarial en la crisis? La evidencia disponible muestra que las diferencias salariales vinculadas a los cambios en la composición y en las remuneraciones por género o grupos de edad (Lacuesta e Izquierdo, 2012), por nacionalidad (Simón, 2007) o por grupos de antigüedad o experiencia laboral (Arranz y García-Serrano, 2012a) parece que han contribuido solo marginalmente a la variación de la desigualdad salarial entre grupos durante la expansión y la recesión. Por lo que respecta a la educación y las cualificaciones, Arranz y García Serrano (2012a, 2012b) obtuvieron que los rendimientos marginales de tener más estudios/cualificaciones aumentaron para las decilas más altas como consecuencia del impacto de la crisis económica.

De forma más agregada, Arranz y García Serrano (2012b) señalan que el incremento observado en la dispersión salarial entre 2005 y 2010 se explicaría más por las variaciones en la distribución de los atributos de los puestos y los trabajadores que por los aumentos de la desigualdad dentro de grupos de trabajadores y puestos con las mismas características. En esta línea, Bonhomme y

Hospido (2012), que encontraron que tanto los efectos composición como los efectos precio contribuyeron a reducir la desigualdad durante la expansión, reconocen que en el periodo recesivo de 2007-2010 los efectos composición por sí solos explican el aumento de la desigualdad. Casado y Simón (2013), finalmente, obtienen un resultado parecido, subrayando el papel protagonista de la composición del empleo en la evolución de la desigualdad en el periodo recesivo, mientras que en el periodo expansivo resultó determinante el cambio en los rendimientos salariales.

2.7. Políticas públicas y redistribución de la renta

La revisión en apartados anteriores de las características básicas del modelo distributivo español invita a considerar el papel decisivo de las políticas públicas en la determinación tanto de las tendencias de la desigualdad como de su alto nivel en el contexto comparado. Casi todos los países de la OCDE cuentan con sistemas de impuestos y transferencias que corrigen notablemente la desigualdad en las rentas que reciben los hogares e individuos por su participación en los mercados. Aunque todas las formas de intervención pública tienen efectos sobre la desigualdad de la renta, las que afectan de manera más directa a la distribución son, además de las medidas de carácter regulador, las aplicadas en el ámbito de las políticas de ingresos y gastos públicos. Dentro de estos últimos, existe abundante evidencia empírica reciente del importante efecto que tienen los gastos sociales sobre el reparto final de la renta (Niehues, 2010, Roine *et al.*, 2010, Dorrenberg y Peichl, 2012).

Frente a esta realidad, uno de los rasgos más característicos del Estado de bienestar español es el mantenimiento en el tiempo de un diferencial importante de gasto social relativo en comparación con el promedio de los países europeos, impropio del nivel de renta del país. Esta brecha no se ha reducido sustancialmente en la crisis, a pesar del componente cíclico del gasto social. La consecuencia es que los niveles de gasto social en España están todavía un 20% por debajo de los de la mayoría de los países de nuestro entorno.

Además del gasto en prestaciones sociales, el segundo gran componente de la intervención pública con capacidad para alterar las rentas primarias de los hogares es la actuación del sistema tributario y, muy especialmente, del impuesto personal sobre la renta. Durante varias décadas, el desarrollo de la imposición progresiva fue una de las fuentes determinantes de la reducción de la desigualdad en varios países. En el periodo más reciente, sin embargo, la tendencia común de recorte de las tarifas impositivas ha suscitado una creciente discusión sobre la contribución de los impuestos a la consecución de los objetivos de igualdad propios de las políticas de redistribución de la renta. En España se ha dado la misma tendencia, con reformas del IRPF en el periodo anterior a la crisis que apostaron por la rebaja de los tipos del impuesto.

Esta pérdida de capacidad redistributiva de prestaciones e impuestos no es ajena a los resultados analizados en los apartados anteriores. La reducción de la desigualdad salarial en el periodo de bonanza no supuso una disminución de la desigualdad en la renta disponible de los hogares. El mayor aumento de la desigualdad en España desde el inicio de la crisis también parece relacionado con la debilidad del sistema de protección social. Dos cuestiones, por tanto, parecen relevantes en la explicación de las tendencias de la desigualdad en España: por un lado, qué efectos han tenido las reformas impositivas sobre la desigualdad y si el diseño de los impuestos es uno de los determinantes de que las diferencias de renta sean mayores; por otro, qué prestaciones, monetarias y en

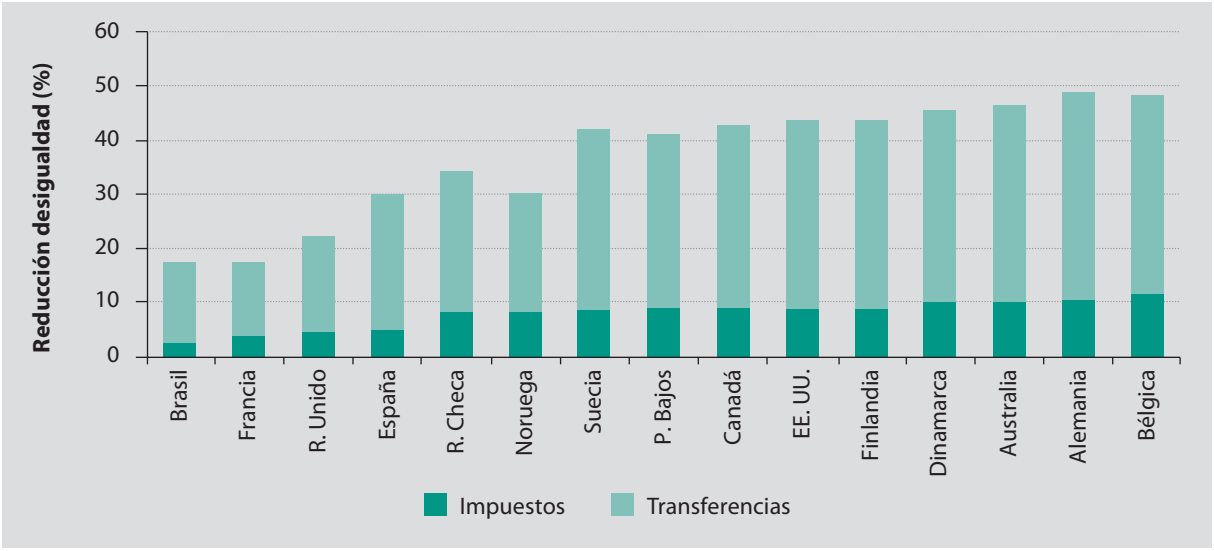
especie, contribuyen más a reducir la desigualdad y cuál ha sido la evolución de esta capacidad en las últimas décadas.

2.7.1. Imposición y distribución de la renta(16)

Como se ha señalado, los instrumentos esenciales de corrección de la desigualdad son los impuestos, las transferencias monetarias y los gastos en especie. Es importante identificar qué parte de la acción redistributiva del sector público tiene más peso. Los estudios disponibles muestran, en general, un efecto superior de las políticas de gasto sobre las fiscales. El gráfico 2.14, que recoge la descomposición de la capacidad redistributiva del sector público en algunos países de la OCDE, confirma que la diferencia entre los efectos de las transferencias y de los impuestos es importante. Si a ello se le suman los efectos generados por los gastos en especie, se puede afirmar que la mayor parte de la actividad redistributiva del sector público, especialmente en Europa, se efectúa por el lado de los gastos. Los datos del mismo gráfico muestran que los impuestos generan un cierto efecto sobre la distribución de la renta, superior en los países en los que los impuestos directos alcanzan un mayor protagonismo.

La capacidad redistributiva de los sistemas tributarios modernos se ha convertido en un tema relevante para explicar las tendencias de la desigualdad, dadas las dificultades para asegurar un efecto progresivo de los principales impuestos, especialmente los de naturaleza directa. El cuestionamiento de los impuestos sobre la propiedad o las dificultades crecientes para garantizar estándares razonables de equidad en el Impuesto sobre la Renta de

GRÁFICO 2.14. Efectos redistributivos de los impuestos directos y transferencias a los hogares (circa 2004)



Fuente: Leiden LIS budget incidence fiscal redistribution dataset, 2011. Para España, ECV-2007.

(16) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Ruiz-Huerta (2014). Documento de trabajo 2.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

las Personas Físicas arrojan muchas dudas sobre los efectos redistributivos de los sistemas fiscales.

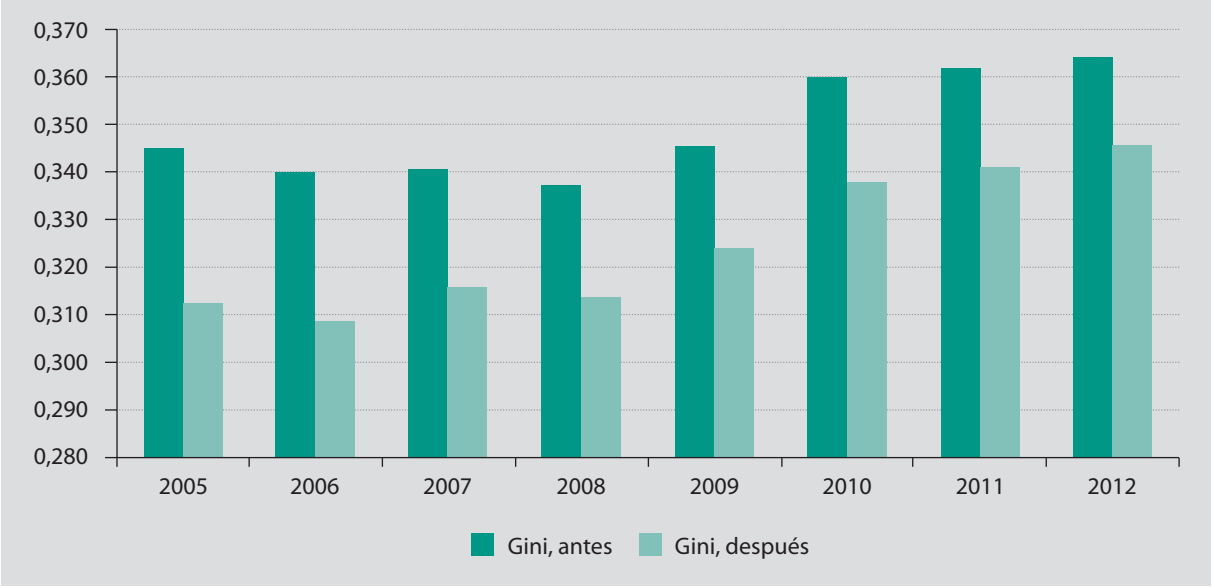
Desde el último tercio del siglo anterior, la desaparición de muchas barreras al comercio y la comunicación entre países, la libertad de movimientos de capitales y el mantenimiento de elevados niveles de evasión, así como de paraísos fiscales, dieron lugar a una creciente dificultad para controlar las bases impositivas. Tales procesos, unidos a la creciente competencia fiscal para atraer recursos de otros países o evitar la salida del ahorro nacional, provocaron una progresiva desfiscalización de las rentas de capital. Además, las críticas a la progresividad impositiva dieron lugar a la disminución generalizada de los tipos aplicados en los impuestos directos. Aunque se trata de una cuestión controvertida, algunos trabajos señalan que el menor efecto de la imposición personal sobre la desigualdad tiene que ver con el efecto negativo que la progresividad genera sobre los incentivos. Con este tipo de argumentos, de algún modo, se intentan justificar por razones de eficiencia reformas a la baja de la imposición directa, singularmente en el ámbito del Impuesto Personal sobre la Renta e incluso una marcada limitación de su progresividad.

La consecuencia más importante de las tendencias señaladas ha sido la progresiva concentración de los impuestos en los objetos imponibles más fácilmente controlables, que son las rentas del trabajo dependiente y el consumo, con un mayor énfasis en la imposición indirecta, ante sus efectos aparentemente menos negativos sobre la eficiencia y el crecimiento. Esta parece ser también la opción preferida por algunos autores, que proponen un incremento del IVA, centrado en la supresión de algunos tipos reducidos que afectan a consumos básicos, a cambio de una disminución de las cotizaciones sociales empresariales. En la misma dirección, los impuestos sobre la propiedad fueron también objeto de duras críticas, lo que implicó la desaparición en muchos países de la imposición patrimonial.

Muchas de estas recomendaciones parecen relegar a un segundo plano la capacidad redistributiva de los impuestos y las cotizaciones sociales. Las Encuestas de Condiciones de Vida permiten conocer los efectos redistributivos del impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales. Aun reconociendo las limitaciones tanto de la información como de este tipo de ejercicios, una primera opción consiste en medir los cambios en la desigualdad que se producen cuando comparamos la distribución de la renta antes y después de aplicar el impuesto y las cotizaciones. El gráfico 2.15 ofrece dicha información para el periodo comprendido entre 2006 y 2012, a partir de la ECV española. Tal como muestran los resultados, hay un efecto redistributivo apreciable de los componentes tributarios de la acción pública, singularmente del IRPF, aunque lejos del efecto generado por las transferencias monetarias.

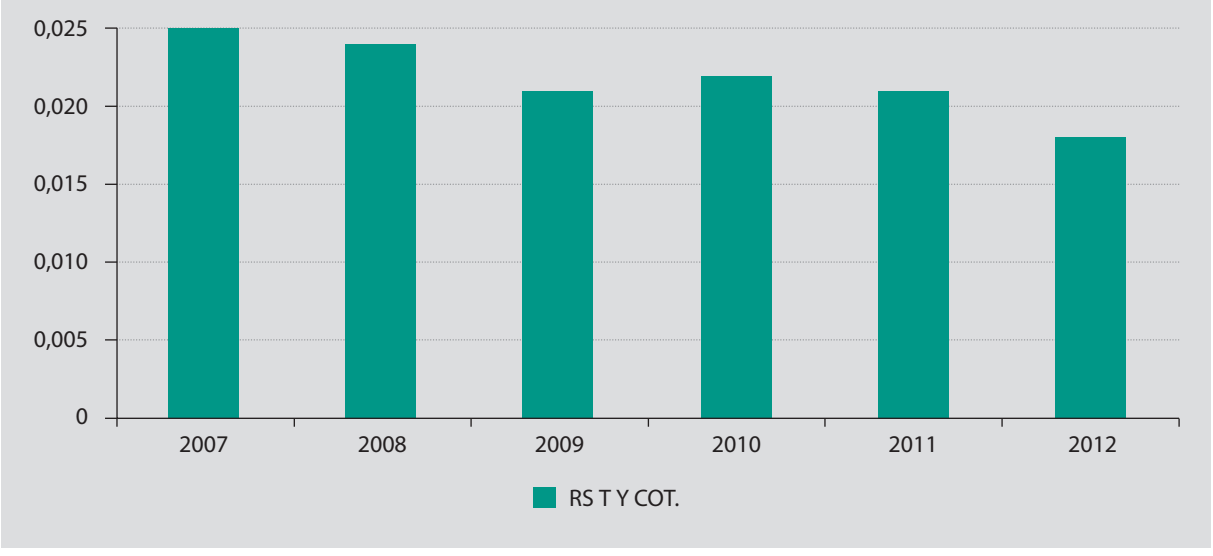
El gráfico 2.16 recoge la dinámica de ese efecto redistributivo en los años de la crisis económica, a partir del indicador de Reynolds-Smolensky (RS), que mide el cambio del índice de Gini cuando se aplican los tributos, tomando en consideración las reordenaciones que se producen en la escala de rentas. De los datos se desprende un efecto redistributivo muy modesto, reduciéndose el impacto de los impuestos y las cotizaciones a lo largo de los años de crisis. Especialmente significativa a este respecto es la disminución producida en el último año de la serie. Puede concluirse, por tanto, que existe un efecto redistributivo igualador asociado a la aplicación del IRPF y las cotizaciones sociales, pero se trata de un efecto modesto y que tiende a disminuir con el tiempo. Como han puesto de manifiesto distintos trabajos que utilizan registros fiscales (Onrubia *et al.*, 2007; Onrubia y Picos, 2013), tal tendencia parece haberse mantenido, con pocas alteraciones, al menos desde el principio de los años ochenta. No hay que olvidar, sin embargo, que estos trabajos no contemplan el efecto de las cotizaciones, aunque, como señala Cantó (2012), estas no parecen tener una capacidad redistributiva muy destacada.

GRÁFICO 2.15. Desigualdad de la renta (Gini) antes y después de IRPF y cotizaciones



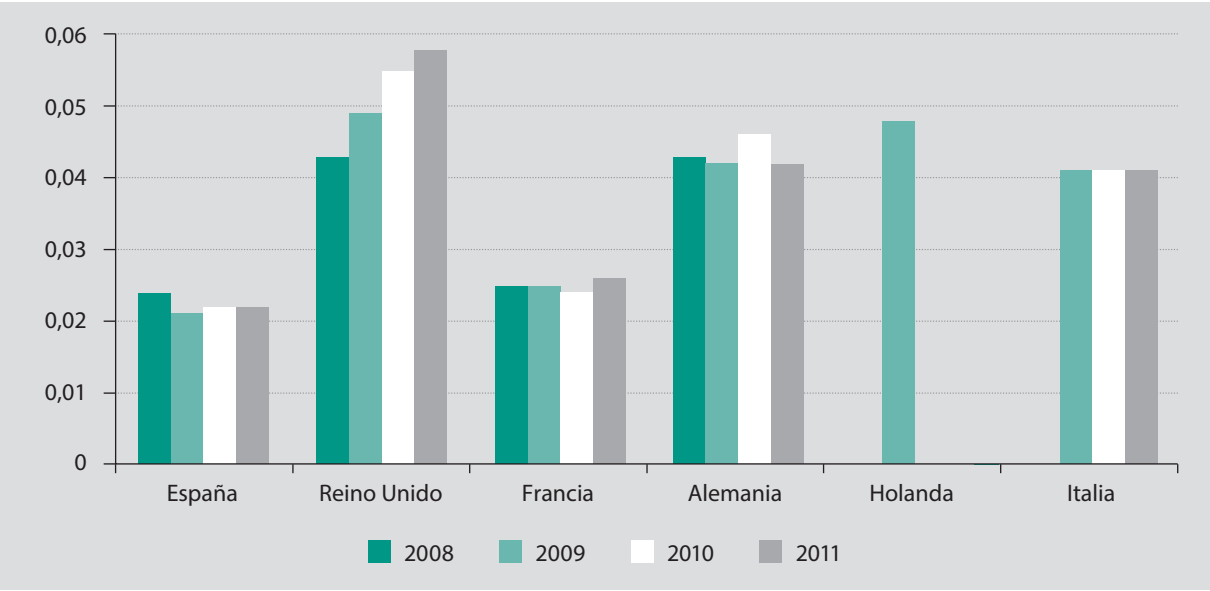
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (varios años) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.16. Variación del efecto redistributivo de IRPF y cotizaciones (variación del índice RS)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (varios años) y elaboración propia.

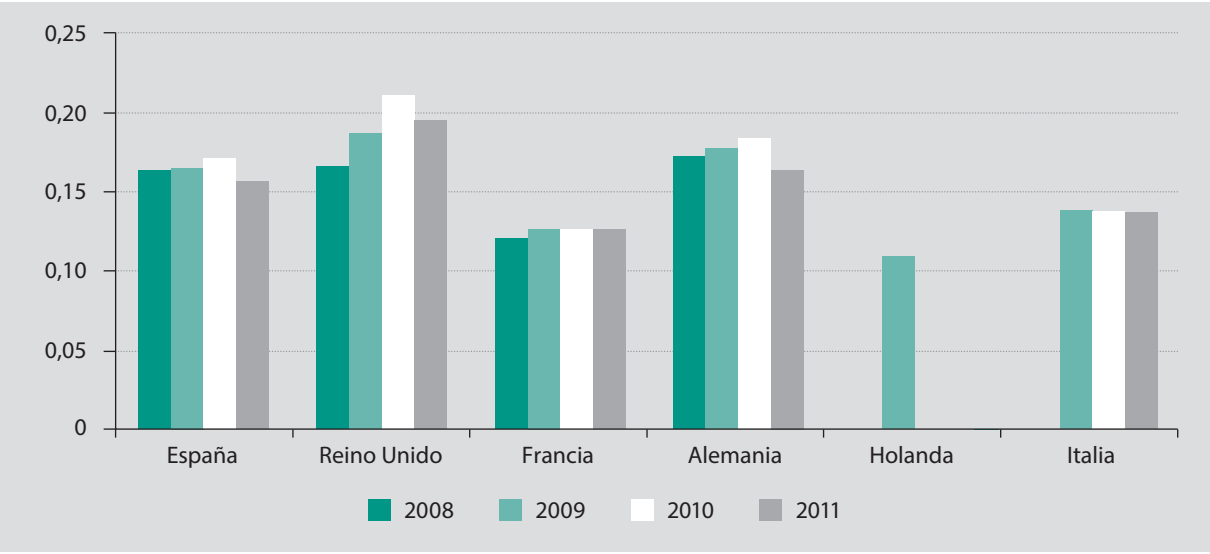
GRÁFICO 2.17. Efectos redistributivos de los impuestos en algunos países europeos



Fuente: EU-SILC (varios años) y elaboración propia.

Una cuestión relevante es el análisis comparado de la capacidad redistributiva de los tributos en España. Los datos de EU-SILC permiten apuntar las diferencias del caso español respecto a otros países (gráfico 2.17). Entre los seis países de la muestra, España es en el que los impuestos tienen menor capacidad redistributiva. Por otro lado, exceptuando el caso del Reino Unido (y el de Holanda, país para el que solo se dispone de información de un año), en todos se observa un cierto estancamiento o disminución del efecto redistributivo en los cuatro años contemplados.

GRÁFICO 2.18. Indicadores de progresividad del IRPF y las cotizaciones sociales (índice de Kakwani, varios años)



Fuente: EU-SILC y elaboración propia.

Es interesante intentar justificar el nivel y la evolución de los indicadores de redistribución. Se puede descomponer el índice RS en el efecto causado por la progresividad y el del peso de los tipos medios de los tributos estudiados. El gráfico 2.18 ofrece información sobre el indicador de progresividad en el marco comparado. Para ello se emplea el índice de Kakwani, que refleja la diferencia entre el indicador de concentración de impuestos y el índice de Gini de la distribución de la renta. Según esos datos, España es uno de los países con mayor nivel de progresividad de los seis incluidos en la comparación. Las últimas reformas de este impuesto, analizadas en Onrubia y Picos (2012), confirman la progresividad del impuesto, especialmente en los años de implantación de las respectivas reformas (1999, 2003 y 2007)**(17)**. Por otra parte, al intentar explicar los factores que más afectan al aumento de progresividad, los que más destacan son los mínimos personales y familiares, así como las reducciones por rendimientos de trabajo, por encima de la tarifa. En el lado contrario, los factores que producen el efecto más negativo sobre la progresividad son la reducción de la base por la inversión en los fondos de pensiones y la deducción por doble imposición.

Todo parece indicar, en suma, que el sistema tributario español tiene una incidencia limitada y decreciente sobre la distribución de la renta, sobre todo si se toma en consideración la presencia de un componente regresivo de entidad en los impuestos indirectos, que no están incluidos en las consideraciones anteriores. La defensa de la progresividad y del efecto redistributivo del IRPF en el momento actual se justifica, sobre todo, como un medio para compensar el componente regresivo de otros impuestos. Si, como han recomendado distintos autores y algunas instituciones internacionales, se optara por fortalecer la imposición indirecta, reduciendo al mismo tiempo el peso del IRPF, las consecuencias distributivas serán con toda probabilidad negativas.

Hay que recordar que en las sociedades europeas, a pesar de la crisis, se siguen manteniendo niveles de gasto público elevados para garantizar los servicios de bienestar, especialmente valorados por la población y que son el núcleo central del Estado de bienestar europeo y del significado de la cohesión social. Para mantenerlos, hacen falta recursos impositivos, aunque estos puedan ser complementados con otros tipos de ingresos. Si se defiende el modelo europeo, esto implica mantener un nivel de presión fiscal elevado, con un peso importante de los impuestos directos, para poder financiar los servicios públicos y garantizar estándares de igualdad, seguridad individual y bienestar que no existen en otras áreas del mundo, en donde el sector público tiene menos peso, la presión fiscal es más baja y se sustenta sobre los impuestos indirectos.

Los países con índices más bajos de desigualdad suelen disponer, de hecho, de impuestos directos potentes, en el marco de sistemas fiscales equilibrados. La existencia de un impuesto sobre la renta personal efectivamente progresivo puede compensar los efectos regresivos que puedan generar los impuestos indirectos. Ello exige, en todo caso, mantener un cierto equilibrio en la tributación de las diferentes fuentes de renta, evitando un tratamiento de privilegio para las rentas de capital, tanto de carácter personal como societario. La lucha contra el fraude es otro factor crucial para el cierre de un sistema fiscal coherente, capaz de mejorar la distribución de la renta, lo que exige una administración tributaria eficiente y coordinada con otras, la aplicación estricta de las leyes penales a los defraudadores y una cultura y educación tributarias extendidas.

(17) Los autores señalan que la progresividad aumenta en los años citados y luego tiende a disminuir, indicando como posible causa explicativa del desgaste la no corrección de la rémora inflacionista.

2.7.2. La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución(18)

El sistema de impuestos y prestaciones español es uno de los menos efectivos de toda la Unión Europea en la redistribución de la renta (Förster y Mira d'Ercole, 2005; Immervoll *et al.*, 2006; Paulus *et al.*, 2009). La principal diferencia respecto a otros países es la limitada dimensión del efecto redistributivo de todas y cada una de las políticas que lo conforman (a excepción de las pensiones contributivas). Como se señaló, las tendencias de la desigualdad revisadas en los apartados anteriores no son ajenas a esta realidad. Aunque el sistema de prestaciones haya actuado como colchón en la primera fase de la crisis, produciendo un incremento en la capacidad redistributiva efectiva del sistema (Cantó, 2013), la gran debilidad de la red de protección ha supuesto que aumentara la distancia entre las primeras decilas de renta y la mediana desde 2008, lo que ha contribuido decisivamente a un rápido aumento de la desigualdad de la renta disponible en un corto periodo de tiempo.

Desde 2005 se han registrado dos etapas claramente diferenciadas en la evolución del sistema de protección social en España. La primera, entre 2005 y 2008, estuvo caracterizada por la estabilidad y el crecimiento económico, y se tradujo en significativos incrementos en la recaudación impositiva que animaron a la ampliación de la cobertura de algunas prestaciones del sistema e incluso a la toma de algunas decisiones de rebaja fiscal transitoria. En una segunda, desde 2008 hasta la actualidad, la falta de crecimiento económico y el desplome de la recaudación impositiva ha llevado a los distintos gobiernos, central y autonómicos, a la búsqueda de alternativas de consolidación fiscal. A finales de 2009 y, sobre todo, a partir de 2010, como respuesta a las presiones de los mercados financieros sobre la deuda pública española y de la Comisión Europea, tanto el Gobierno central como los gobiernos autonómicos comenzaron a introducir las denominadas «medidas de austeridad», que consisten fundamentalmente en aumentos de los tipos aplicables en diferentes impuestos y en recortes de prestaciones.

No está claro, sin embargo, que los cambios que tuvieron lugar durante la expansión supusieran una mayor redistribución de rentas atribuible a las prestaciones monetarias, ni que los realizados durante la recesión hayan sido lo contrario. Por esa razón, cobra especial interés evaluar el efecto redistributivo de este tipo de gasto. Desgraciadamente, todavía son pocos los trabajos que analizan la efectividad de las prestaciones monetarias públicas en la reducción de la desigualdad de la renta. Esta carencia se debe, principalmente, a las dificultades que encuentran los investigadores para identificar las distintas prestaciones en el montante total de los ingresos familiares en las encuestas de hogares. Una alternativa para evitar este problema, en la medida de lo posible, es utilizar un modelo de microsimulación de impuestos y prestaciones. El microsimulador europeo Euromod calcula, a partir de la información de la Encuesta de Condiciones de Vida, el valor monetario de las prestaciones a las que cada individuo tiene derecho basándose en las reglas del sistema en vigor en cada momento del tiempo(19).

Como en la sección anterior, el efecto igualador de un sistema de prestaciones e impuestos a lo largo del tiempo se puede analizar con el índice de Reynolds-Smolensky reformulado o índice fi-

(18) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Cantó Sánchez (2014). Documento de trabajo 2.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

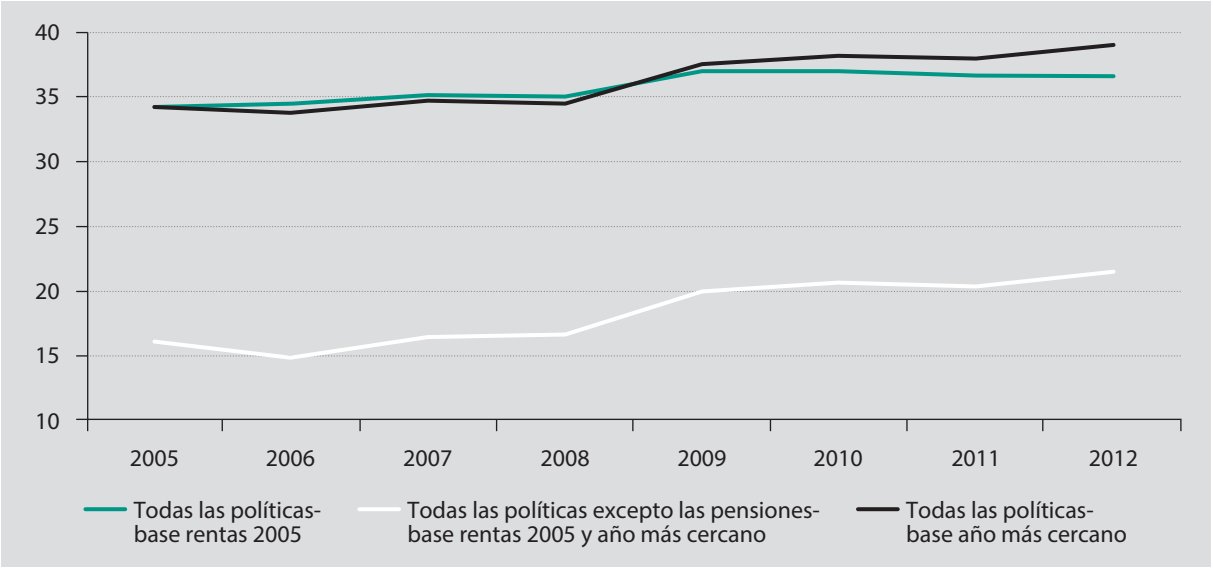
(19) Véase Sutherland y Figari (2013) para una explicación detallada de la estructura y funcionamiento del modelo.

nal de redistribución (o, lo que es lo mismo, la diferencia de las curvas de Lorenz antes y después de la prestación) normalizado por el nivel de desigualdad de la distribución inicial. Esta medida indica, en términos porcentuales, el cambio en la desigualdad de rentas que supone la existencia de una determinada prestación. Al comparar dos distribuciones distintas se incluyen en esta medida los cambios que se producen en la ordenación de los individuos tras sumar el pago de cada prestación. Para analizar la progresividad se puede utilizar tanto el análisis gráfico, mostrando los montantes proporcionales de prestaciones por deciles de renta y comparando la curva de concentración de las prestaciones y la de la renta, y el índice de Kakwani, también utilizado anteriormente.

El gráfico 2.19 muestra el efecto redistributivo total expresando esa brecha de desigualdad en porcentaje de la desigualdad de la renta bruta de los hogares (índice Reynolds-Smolensky reformulado y normalizado). Se diferencia la reducción que supone la actuación de todo el sistema y aquella atribuible solo a las políticas distintas de las pensiones contributivas. Se ha calculado también el porcentaje de reducción de la desigualdad que suponen las políticas manteniendo constante el grupo de población sobre el que éstas se aplican. Los resultados sugieren que el efecto redistributivo atribuible a las distintas prestaciones monetarias experimentó un ligero aumento entre 2005 y 2012. Sin embargo, los porcentajes, inferiores al 40%, están claramente por debajo de la media de los sistemas de prestaciones e impuestos europeos (Kristjánsson, 2011).

Cuando se desagregan esos efectos por políticas (gráfico 2.20), los datos muestran que el impuesto sobre la renta es el que más ha impulsado el efecto redistributivo del sistema desde 2009. Las reformas del impuesto hasta 2012, relacionadas con la consolidación fiscal, como los nuevos tramos para rentas altas y aumentos en los tipos de gravamen marginales del impuesto en los tramos más altos, parecen haber aumentado la capaci-

GRÁFICO 2.19. Efecto redistributivo *efectivo* del sistema de prestaciones e impuestos (diferencia entre el índice de Gini antes y después de cada política, en %)



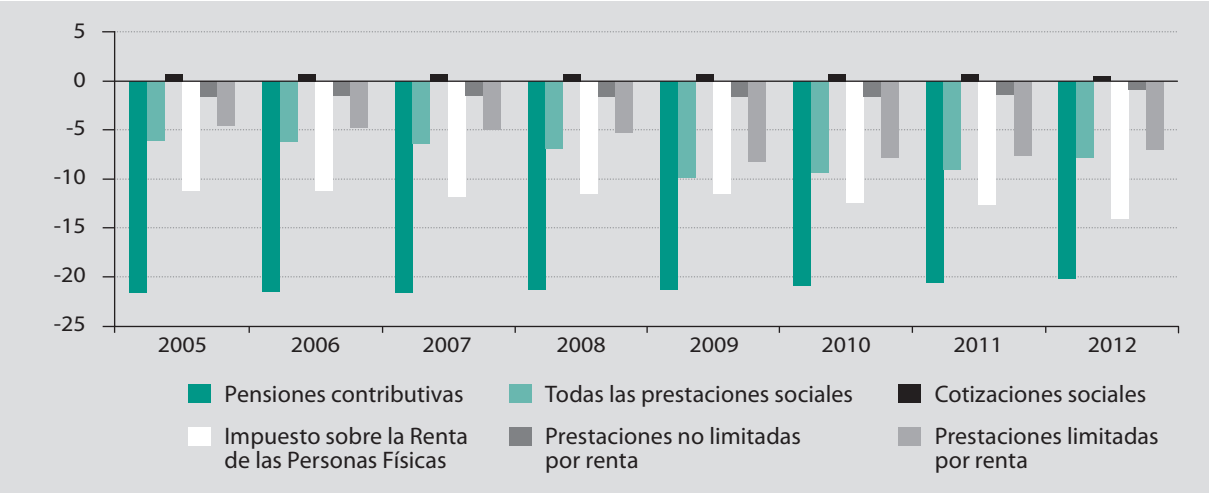
Nota: Los resultados para 2012 están calculados con las rentas actualizadas solo hasta 2011.
Fuente: Elaboración propia con Euromod G1.0+ y G1.5+.

dad redistributiva del impuesto(20). Tampoco se puede obviar la contribución a la redistribución de las prestaciones del sistema distintas de las contributivas (en particular, aquellas condicionadas por la renta) que también incrementan su efecto reductor de la desigualdad, aunque desde 2011 su papel redistributivo se ha reducido ligeramente. En contraste, ha disminuido la capacidad redistributiva de las pensiones contributivas.

En el gráfico 2.21 se analiza el efecto redistributivo efectivo de las distintas políticas antes y después de la crisis añadiendo la verdadera dimensión del papel redistributivo de cada una cuando se producen profundos cambios en la estructura de las rentas de mercado. El gráfico compara el efecto redistributivo efectivo de cada grupo de políticas desde 2005 hasta 2012 sobre la distribución de rentas existente (del modo más adecuado posible) en cada uno de esos momentos del tiempo. Los resultados apuntan a que el sistema de prestaciones e impuestos ha sido capaz de evitar un mayor aumento de la desigualdad de renta disponible principalmente a través de las prestaciones sociales, aunque no han impedido el rápido crecimiento de esta. En su conjunto, estas prestaciones, dado el mayor peso en la renta de los hogares por la caída de las rentas del trabajo, han aumentado muy significativamente su efecto reductor de la desigualdad (pasan de reducir el índice de Gini en un 6,5% 2007 a un 11% en 2012).

Aparte de identificar algunos de los cambios en la capacidad redistributiva del sistema durante la crisis, una de las cuestiones más relevantes en el análisis es qué explica el bajo efecto redistributivo del sistema español en el contexto comparado. En general, parece que, en los países donde crece el efecto redistributivo de las prestaciones, el elemento impulsor es el crecimiento de su peso relativo en las rentas del hogar y no su progresividad. De hecho, la progresividad de las prestaciones ha

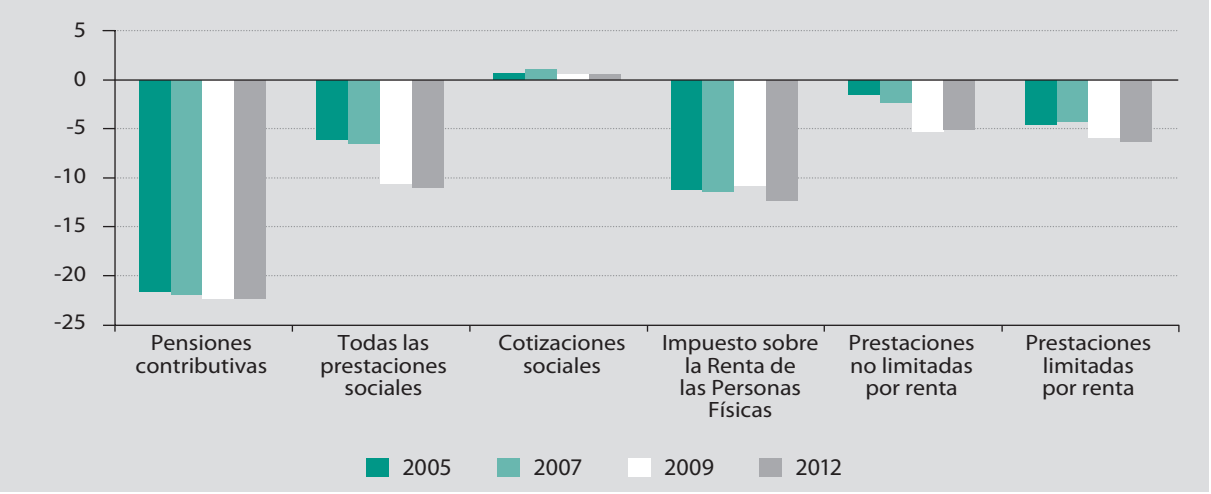
GRÁFICO 2.20. Efecto redistributivo *neto* atribuible a prestaciones, cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta (diferencia entre el índice de Gini antes y después de cada política, en %)



Nota: Los resultados para 2012 están calculados con las rentas actualizadas solo hasta 2011.
Fuente: Elaboración propia con Euromod G1.0+ y G1.5+.

(20) Tanto los datos como el método de estimación de estos efectos son distintos de los de la sección anterior.

GRÁFICO 2.21. Efecto redistributivo *efectivo* atribuible tanto a las políticas como a los cambios en la estructura de población y rentas 2005-2012 (diferencia entre el índice de Gini antes y después de cada política, en %)



Nota: Los resultados para 2012 están calculados con las rentas actualizadas solo hasta 2011.
Fuente: Elaboración propia con Euromod G1.0+ y G1.5+.

cambiado poco en los países de la OCDE desde los años ochenta. Pretender mantener, por tanto, la redistribución de la renta a través de aumentos de la progresividad en un contexto de caída del gasto en prestaciones sociales parece difícil. Los recortes impuestos en la crisis han supuesto una contracción en el gasto social, añadiendo mayores limitaciones para la reducción de la brecha respecto a los países de nuestro entorno.

2.7.3. La incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación(21)

Después de las prestaciones de jubilación, los gastos más importantes del Estado de bienestar son la sanidad y la educación. Son gastos también relevantes desde el punto de vista cualitativo: el acceso a los servicios sanitarios y educativos financiados públicamente es una piedra angular de las políticas orientadas a la igualdad de oportunidades y a la contención de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. El conocimiento, sin embargo, de quién se beneficia de este gasto es limitado. En España, el estudio de la incidencia distributiva del gasto público cobró especial interés durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la década siguiente(22). Sin embargo, en los años posteriores se redujo considerablemente el número de trabajos dedicados a esta tarea, por lo que el

(21) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Calero Martínez y Gil Izquierdo (2014). Documento de trabajo 2.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

(22) Merece la pena destacar el programa de estudio de la desigualdad de la Fundación Argentaria, llevado a cabo entre 1995 y 2001. Más recientemente, la Fundación Alternativas publicó en 2013 el Primer Informe sobre la Desigualdad en España, en el que se contienen diversas aproximaciones encuadrables en el ámbito de los análisis de incidencia y, más concretamente, una referida al ámbito de la sanidad y la educación (Calero y Gil, 2013), a la que nos referiremos en el presente texto, debido al paralelismo con el análisis que aquí se presenta.

conocimiento del efecto redistributivo de estos gastos en un periodo en el que se han producido importantes reformas es bastante limitado.

Para analizar la incidencia distributiva de los gastos públicos en educación y sanidad se suele utilizar el enfoque clásico de incidencia normativa, si bien con algunas diferencias entre ambos, debido a las particularidades de cada tipo de gasto(23). La principal es el tratamiento de la información. Cada gasto requiere distintas fuentes de microdatos para poder proporcionar una visión precisa de los usuarios de cada tipo de servicio, tanto desde el punto de vista del acceso al servicio como desde la óptica de la composición socioeconómica del hogar al que pertenecen los beneficiarios. En este trabajo, en el caso de la sanidad la fusión de información se lleva a cabo con la Encuesta Nacional de Salud (ENSE) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), mientras que en la educación se integra información de PISA y de la ECV.

El análisis realizado se refiere al año 2010(24), que es la fecha con información disponible más reciente. Las decisiones metodológicas son comunes al trabajo previo de Calero y Gil (2013) para los años 2005 y 2008 (en el caso de sanidad y educación, respectivamente), lo que posibilita evaluar cuál ha sido la evolución de la incidencia distributiva en el periodo previo a la crisis económica y cuando ya son notables los recortes presupuestarios. Resulta de especial interés conocer si estas reducciones presupuestarias, que comienzan a fraguarse en los años de este análisis, afectan al efecto redistributivo de los servicios públicos de educación y sanidad. Estudios anteriores mostraron que la capacidad redistributiva y la progresividad de ambos gastos había mejorado de forma continuada: durante la década de 1990 se produjo una mejora clara en términos de equidad respecto a los años ochenta, mientras que en la primera década del siglo XXI se mantuvieron o incluso aumentaron levemente esos efectos.

a) Incidencia del gasto público sanitario

El gasto público sanitario ha sido objeto de gran interés durante los últimos años, por ser uno de los pilares del Estado del bienestar y porque cuenta con una serie de características propias que hacen especialmente relevante el estudio de su impacto distributivo: los servicios sanitarios públicos son eminentemente gratuitos, existe una parte de la población total o parcialmente desplazada a la sanidad privada (fundamentalmente individuos de rentas altas) y el uso de los distintos servicios está claramente marcado por ciertas características individuales, como la edad.

Las fuentes de información utilizadas para medir su impacto redistributivo son la ECV y la ENSE para diferenciar a cada beneficiario y su nivel de renta, y los datos de presupuestos liquidados de gasto sanitario y población protegida de las comunidades autónomas, la Administración central y la Seguridad Social. El gráfico 2.22 muestra la tasa de variación del gasto sanitario (en términos constantes) entre los años 2005 y 2010. En este gráfico se observa que el gasto total dedicado a la partida de sanidad aumentó un 33% en ese periodo de cinco años, experimentan-

(23) La metodología se basa en el supuesto de que los beneficios que proporciona un gasto público a sus beneficiarios igualan el coste de producción. Una vez que se identifica a los beneficiarios de cada gasto público, se analiza cuál es el impacto que dicho gasto tiene en la desigualdad. Se trata de una técnica fácilmente comprensible y sus resultados se presentan de forma sencilla. Las desventajas son que no se tienen en cuenta, entre otros, los beneficios indirectos o externalidades que los gastos públicos pueden ocasionar y que se compara la situación de los individuos sin un determinado gasto público y con él, sin tener en cuenta que las políticas públicas pueden afectar a las decisiones de oferta de trabajo, consumo, ahorro e inversión (Van de Walle, 1998). Tampoco se consideran las diferencias en los niveles de eficiencia con los que se prestan los servicios.

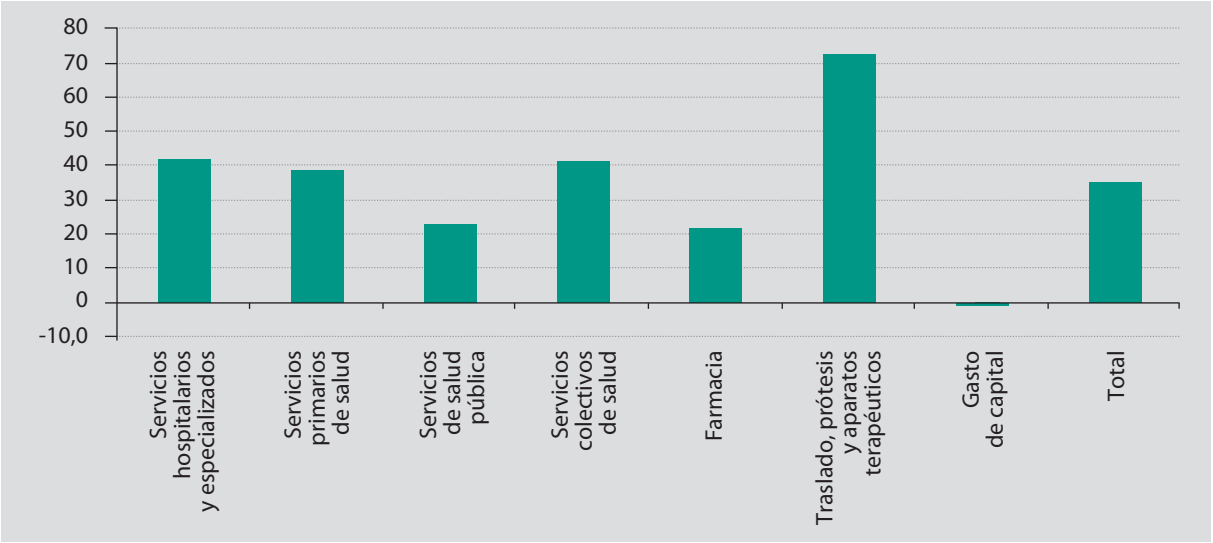
(24) Se utiliza este año como referencia debido a que es el que corresponde al gasto asignado en los análisis y a las rentas de los hogares tomadas como referencia. Sin embargo, se utiliza la ECV de 2011, en la que las rentas declaradas de los hogares se refieren al año anterior.

do el mayor incremento la subfunción relativa a traslados, prótesis y servicios terapéuticos, mientras que la dedicada a gastos de capital registró una ligerísima reducción. Cabe recordar que los servicios especializados y hospitalarios suponen más de la mitad del presupuesto dedicado a sanidad.

Para poder calcular el presupuesto sanitario por persona protegida hay que identificar la población protegida por el sistema sanitario. El gráfico 2.23 muestra la tasa de variación interanual de los presupuestos per cápita. El año 2008 fue el último en el que, en términos generales, se registraron importantes aumentos en el presupuesto. El perfil de consumo de gasto sanitario está claramente determinado por una serie de factores, por lo que es recomendable diferenciar el gasto por persona en función de dichos factores: la población protegida, la comunidad autónoma de residencia y el grupo de edad al que pertenece el individuo. Estos datos se toman del trabajo de Abellán *et al.* (2013). Por otra parte, los gastos sanitarios pueden ser imputables a cada individuo en función del consumo o uso que haya realizado o indivisibles. Teniendo en cuenta esta diferenciación, la imputación del gasto a cada individuo está determinada por el tipo de servicio que utiliza o el bien que consume y por el nivel de uso y, si es indivisible, se imputa por igual a cada beneficiario.

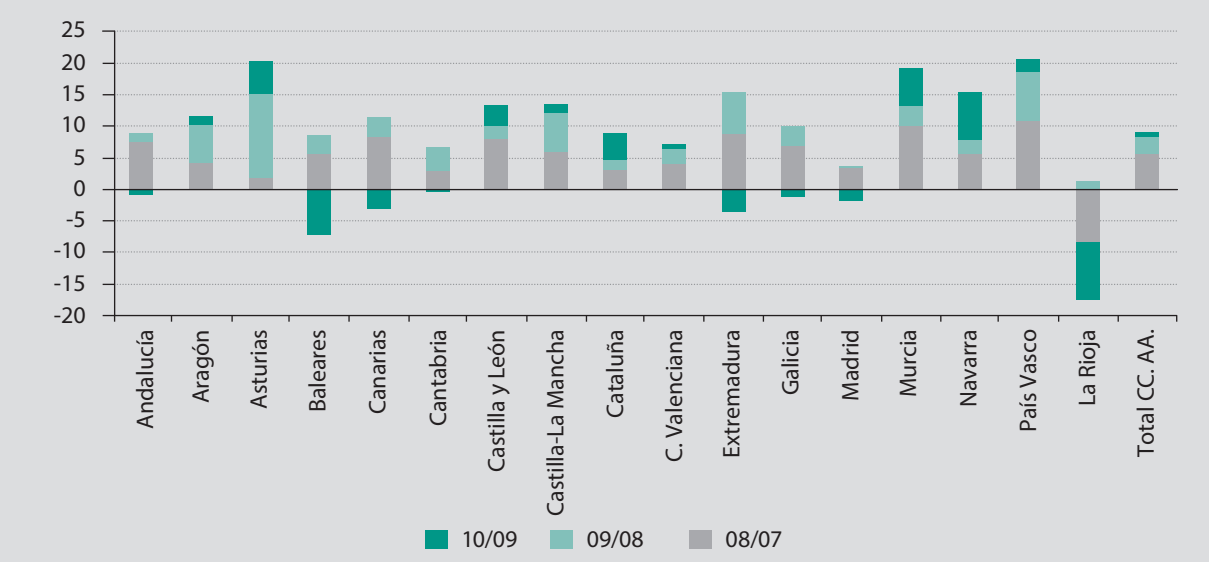
Respecto a la edad, son los mayores de 65 años los que presentan índices de consumo más elevados, siendo los gastos hospitalarios, seguidos de los farmacéuticos, los que tienen un mayor peso. Por otro lado, los niños de entre cero y cuatro años muestran altos valores del índice de consumo para los servicios de atención primaria y urgencias. Las subfunciones que experimentan un mayor descenso si las comparamos con valores de 2005 son las de gastos hospitalarios y las de gastos farmacéuticos para mayores de 65 años. Estos perfiles de gasto también se pueden diferenciar según el nivel educativo. Los individuos con estudios inferiores a la secundaria de

GRÁFICO 2.22. Tasa de variación real del gasto público sanitario* (deflactado) por subfunciones, 2005-2010**



* Total consolidado. Principio de devengo.
**Según IPC, función medicina. INE (varios años), con base 1991.
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011): Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP), serie 2002-2011.

GRÁFICO 2.23. Tasa de variación interanual (%) del presupuesto por persona protegida



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad: *Presupuestos iniciales para sanidad de las Comunidades Autónomas, la Administración Central y la Seguridad Social (2007-2011).*

primera etapa presentan valores superiores de consumo para todos los servicios sanitarios, siendo el valor más elevado del índice el de aquellos que solo tienen primaria o menos. Por el contrario, los individuos con mayores niveles educativos hacen un mayor uso de la atención especializada. Este resultado se debe a la relación inversa entre el *stock* de capital humano y la edad. Si se compara con 2005, se aprecian aumentos en todas las subfunciones para todos los niveles educativos, muy elevados para el nivel de primaria o inferior, y decrecientes con el nivel educativo.

La imputación de los gastos sanitarios por subfunción según los perfiles de uso o consumo individual a partir de la ENSE puede completarse con información sobre la estructura del hogar y su renta(25). La base de datos seleccionada para suplir estas carencias es la ECV. Ambas fuentes de microdatos se unen a través de un proceso de fusión estadística, siguiendo los pasos detallados en Calero y Gil (2013). Las rentas se han ajustado con la escala de equivalencia de la OCDE modificada.

La tabla 2.8 muestra los efectos finales del gasto sanitario sobre la desigualdad, a partir del índice de Gini para la renta inicial (sin incluir ninguna prestación, ni siquiera las de jubilación), la renta disponible (se añade la totalidad del efectivo transferido del sector público a los individuos por diversos conceptos) y la renta final (que tiene en

TABLA 2.8. Índices de Gini de la renta equivalente, 2010

Renta neta inicial	0,5040
Renta disponible	0,3365
Renta real final*	0,2991

* La renta real final tiene en cuenta únicamente el efecto del gasto sanitario en especie.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2011).

(25) Si bien en la ENSE (2006) se proporcionaba una variable de ingresos del hogar en intervalos, para 2011 dicha variable aún no ha sido publicada, por lo que no es posible utilizarla ni para el análisis de incidencia ni para la fusión entre fuentes de datos.

cuenta el incremento de los presupuestos de los hogares por disfrutar de las prestaciones sanitarias públicas en especie). La tabla muestra una desigualdad inicial ligeramente superior al 0,50, que desciende a un 0,33 en el caso de la renta disponible y a un 0,299 en el caso de la renta real final. Se puede concluir, por tanto, que las prestaciones sanitarias contribuyen claramente a reducir la desigualdad. Cuando se comparan estos valores con los obtenidos en 2005, calculados de forma análoga (0,45, 0,31 y 0,26, respectivamente), se observa un claro empeoramiento de la distribución de la renta. Y esto es así desde la situación de partida (renta inicial) hasta la final (renta real final).

Para medir la progresividad, se utiliza la formulación usual del índice de Kakwani, como en apartados anteriores, y para medir la redistribución de la renta se utilizan los habituales índices de Reynolds-Smolensky clásico (RS) y Reynolds-Smolensky reformulado (RS*). La tabla 2.9 proporciona los resultados de ambos índices, además de los relativos a los índices de concentración de cada tipo de gasto sanitario. De la tabla se desprenden conclusiones similares a las obtenidas para 2005 en Calero y Gil (2013): en primer lugar, todos los gastos analizados son progresivos en términos absolutos (valores negativos de los índices de concentración de cada subfunción de gasto); en segundo lugar, el gasto sanitario total proporciona una progresividad relativa, medida a través del índice de Kakwani, de 0,4413, que es inferior a la del año 2005 (0,4816). Las funciones que más contribuyen a esta progresividad son los gastos en atención primaria, seguidos por los gastos en urgencias, presentando estos últimos un comportamiento diferente al obtenido en 2005, desplazando a la capacidad progresiva de los gastos farmacéuticos.

Los índices de concentración de cada subfunción de gasto son muy similares a los de 2005, a excepción del gasto en farmacia, uno de los más afectados por los recortes, que ha sufrido un importante empeoramiento en términos absolutos de progresividad. En términos relativos (Kakwani), la peor situación de partida (mayor valor de Gini de la renta disponible), el mantenimiento de los valores de los índices de concentración (para el resto de subfunciones de gasto) y la menor magnitud (en valor absoluto) del índice de concentración del gasto en farmacia contribuyen a que se obtenga una menor progresividad efectiva del gasto público total sanitario en 2010. En términos de redistribución, en 2010 esta alcanza un valor de 0,047 sin reordenaciones y 0,037 con ellas. Estos valores son inferiores a los obtenidos en 2005 (0,0585 y 0,0470, respectivamente), lo que muestra una menor capacidad redistributiva de este tipo de gasto.

TABLA 2.9. Índices de concentración, progresividad y redistribución

	Índice de concentración	Kakwani	RS	RS*
Total	-0,1048	0,4413	0,0473	0,0373
G. farmacia	-0,1268	0,4633	—	—
G. atención primaria	-0,2876	0,6241	—	—
G. atención especializada	-0,1604	0,4969	—	—
G. urgencias	-0,2072	0,5437	—	—
G. atención hospitalaria	-0,1450	0,4815	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2011) y la ENSE (2011).

En resumen, los resultados permiten concluir que la situación de partida de la desigualdad de la renta en España en 2010 es peor a la que había en 2005, y que, aunque la existencia de un gasto sanitario público atenúa en gran medida esta desigualdad, los resultados en términos de progresividad y redistribución son peores a los que se obtenían antes de la crisis. Si los comparamos con los de décadas previas, se puede decir que la progresividad ha empeorado respecto a los valores del año 1995 (Calero, 2002), pero ha mejorado levemente respecto a los años noventa (Gimeno, 1999)**(26)**. La redistribución que permite alcanzar los gastos sanitarios ha pasado de aumentar entre 1995 y 2005 a disminuir entre esa fecha y 2010.

b) Incidencia del gasto público educativo

El año de referencia para analizar el efecto redistributivo del gasto en educación es 2010. El gasto público (liquidado) puede obtenerse de la Estadística del Gasto Público en Educación de 2010 (Ministerio de Educación), mientras que la información básica sobre el acceso de los hogares a estos servicios puede encontrarse en la ECV. Tales datos se complementan con los microdatos de PISA (Programme for International Student Assessment, de la OCDE) para estimar el tipo de centro educativo que utiliza cada alumno.

Son tres las variables para identificar el beneficio que obtiene cada hogar del gasto público educativo: comunidad autónoma, nivel educativo y titularidad del centro (público o privado concertado, teniendo en cuenta que los centros privados no concertados no reciben financiación pública). Las dos primeras variables están recogidas en la ECV y han sido las utilizadas, como información única, en la mayor parte de los análisis de incidencia aplicados al caso español, debido a la falta de disponibilidad de información directa sobre la titularidad del centro educativo. Teniendo en cuenta que los niveles de gasto público son considerablemente diferentes en función de la titularidad, ya en Calero y Gil (2013) se optó por obtener información indirecta, basada en PISA-2009, que permitiera estimar tal variable. Se ha seguido ese mismo proceso en el presente análisis. Por lo que respecta al gasto público educativo en efectivo (becas y ayudas), su importe es directamente accesible en las declaraciones de los hogares en la ECV. Teniendo en cuenta las tres variables citadas se obtienen ciento dos valores de gasto unitario posibles para cada alumno. El análisis de incidencia se basa en asignar a cada estudiante identificado en la ECV uno de esos posibles valores. Para obtener información sobre la titularidad del centro se puede integrar la información de la base de microdatos de PISA-2009 con la información original de la ECV**(27)**.

La tabla 2.10 constituye una primera aproximación a la incidencia, en tanto que permite describir cómo se distribuye el gasto público por decilas de renta disponible equivalente. Destaca, en primer lugar, que el gasto canalizado a través de los centros públicos se concentra más en las decilas inferiores de renta, mientras que lo contrario sucede en el gasto canalizado a través de centros concertados. En segundo lugar, el gasto en educación superior se concentra en las decilas superiores de renta. En tercer lugar, el gasto en becas y ayudas presenta una distribución más homogénea que el gasto en servicios, aunque con una ligera mayor concentración en las decilas superiores de renta. Finalmente, el gasto educativo total, combinación de los anteriores, está ligeramente más concentrado en las decilas inferiores de renta.

(26) Aunque, en este caso, este valor incluye el total de gastos sanitarios, esto es, tanto públicos como privados.

(27) Los detalles y limitaciones del procedimiento empleado pueden seguirse en Calero y Gil (2013).

TABLA 2.10. Distribución porcentual, según decilas de renta disponible equivalente, del gasto público en servicios educativos y en becas y ayudas en efectivo, 2010

Decilas de renta disponible equivalente	Infantil y primaria (centros públicos)	Infantil y primaria (centros concertados)	Infantil y primaria (total)	Secundaria (centros públicos)	Secundaria (centros concertados)	Secundaria (total)	Superior	Becas y ayudas	Gasto educativo total
1	16,8	6,1	15,6	18,6	10,1	18,2	9,4	9,8	15,2
2	14,2	3,7	12,4	15,0	7,7	13,9	6,0	8,4	11,6
3	10,4	3,8	9,2	9,9	4,7	9,0	5,4	6,2	8,3
4	12,7	5,5	11,5	12,5	4,6	11,1	7,2	10,6	10,5
5	9,6	7,8	9,7	12,4	6,0	11,2	6,7	6,9	9,6
6	10,3	11,5	9,9	11,8	9,7	11,2	10,0	12,9	10,5
7	9,0	8,2	8,9	6,8	11,1	7,6	11,3	7,2	8,8
8	6,3	17,7	8,1	5,7	18,5	7,5	11,7	9,4	8,6
9	6,3	19,4	8,3	4,2	15,9	5,7	15,0	13,0	8,7
10	4,5	16,5	6,4	3,2	11,6	4,6	17,3	15,6	8,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV-2011.

Como en el caso de la sanidad, el nivel de progresividad de cada tipo de gasto se puede definir de dos formas alternativas: en términos absolutos (índices de concentración) y en términos relativos (índice de Kakwani). Ambos aparecen recogidos, para diferentes tipos de gasto público educativo, en la tabla 2.11. El conjunto del gasto público educativo presenta niveles altos de progresividad absoluta, ligeramente superior a la encontrada para el gasto sanitario. Los gastos canalizados a través de los centros públicos, tanto en primaria e infantil como en secundaria, presentan una distribución progresiva en términos absolutos. Sin embargo, los correspondientes al sistema de conciertos tienen una distribución regresiva, explicada en buena medida por la selección del alumnado que se produce en tales centros. Teniendo en cuenta conjuntamente centros públicos y privados, el gasto público destinado a los niveles de infantil, primaria y secundaria tiene una distribución progresiva. El gasto en educación superior, por el contrario, se distribuye de forma regresiva. Lo mismo sucede, aunque con menor intensidad, en el caso del gasto en efectivo en becas y ayudas. En términos relativos, todos los tipos de gastos educativos son progresivos.

Como en los análisis previos, la progresividad de un gasto y la magnitud relativa de este son los dos factores que explican su capacidad de alterar la distribución de la renta. Esa capacidad queda reflejada en los índices de Reynolds-Smolensky (RS) y Reynolds-Smolensky reformulado (RS*), basados en la comparación de índices de Gini antes y después de la aplicación del gasto y que ya fueron descritos. La tabla 2.12 ofrece los valores de esos índices para el gasto público educativo en 2010. Puede observarse la similitud entre la capacidad redistributiva del gasto en servicios educativos y la que se obtuvo para el gasto sanitario. La menor progresividad del gasto sanitario queda compensada por su mayor magnitud, produciéndose un efecto redistributivo casi idéntico.

Los resultados obtenidos en este análisis, aplicado al año 2010, son muy similares a los de Calero y Gil (2013), referidos al año 2008. La progresividad del gasto público en servicios educativos se incrementó muy ligeramente, mientras que aumentó la regresividad del gasto público en becas y ayudas. Se

TABLA 2.11. Índices de concentración de los diferentes tipos de gasto público educativo e índices de progresividad de Kakwani, 2010

	Índice concentración	Kakwani
Primaria e infantil (centros públicos)	-0,2314	0,5713
Primaria e infantil (centros concertados)	0,2583	0,0816
Total primaria e infantil	-0,1700	0,5099
Secundaria (centros públicos)	-0,2798	0,6197
Secundaria (centros concertados)	0,1528	0,1871
Total secundaria	-0,2338	0,5737
Superior	0,1479	0,1920
Gasto directo en becas y ayudas	0,0576	0,4549
GASTO EDUCATIVO TOTAL (excluyendo becas y ayudas)	-0,1405	0,4804

Nota: La distribución inicial de la renta sobre la que se calculan los índices de Kakwani es la correspondiente a la renta neta disponible equivalente, salvo en el caso del gasto directo en becas, donde se utiliza la renta neta antes de las transferencias sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV-2011 y de PISA-2009.

TABLA 2.12. Índices de Reynolds-Smolensky (RS), Reynolds-Smolensky reformulado (RS*) y reordenación (R) del gasto público educativo total. Valores absolutos y relativos con respecto al valor de Gini de la renta inicial

	Gasto total (sin becas ni ayudas)	Gasto en becas y ayudas
RS	0,0476	0,0023
RS*	0,0374	0,0016
R	0,0102	0,0007
RS/Gx	0,1401	0,0073
RS*/Gx	0,1098	0,0051
R/Gx	0,0303	0,0022

Nota: La renta inicial considerada es la renta neta disponible equivalente.
Fuente: Elaboración propia.

trata, sobre todo en el primer caso, de una alteración muy poco significativa que, por el momento, no podemos atribuir a una tendencia relacionada con los efectos de la crisis económica. Serán necesarios análisis aplicados a años posteriores, con recortes más drásticos, para poder alcanzar conclusiones más sólidas. En una comparación de más largo plazo, se aprecia con respecto a resultados de 1995 (Calero, 2002) una cierta mejora de la progresividad del gasto en servicios educativos. En lo que respecta a los efectos sobre la redistribución de la renta, los valores del RS se han incrementado ligeramente con respecto a los que aparecían para 2008 en Calero y Gil (2013), que eran similares a los correspondientes a 1995 (Calero, 2002).

Los resultados muestran, en síntesis, que tanto el gasto público destinado a la sanidad como el destinado a la educación cumplen con las funciones previstas, en el ámbito de la corrección de las desigualdades, como pilares del Estado de bienestar. Sin embargo, la regresividad de algunos tipos específicos de gasto (como es el caso del gasto en los centros educativos concertados o el gasto en becas y ayudas), junto con la tendencia a la reducción de la progresividad de algunas partidas del gasto sanitario (específicamente, el gasto en farmacia) en los últimos años, constituyen elementos de atención en el diseño de las políticas públicas en estos ámbitos. Por otra parte, el año analizado (2010) recoge solo algún primer efecto de unos recortes presupuestarios que se intensificaron en los años siguientes, por lo que será preciso, para conocer con mayor precisión las repercusiones de la crisis y los recortes, replicar el análisis en años posteriores.

2.8. La dimensión territorial(28)

Los análisis anteriores ofrecen una visión agregada de los cambios en la distribución de la renta en el largo plazo. Una de las transformaciones más importantes de la sociedad española en las últimas décadas y de su modelo distributivo ha sido la descentralización territorial de una parte importante de las funciones del sector público. La articulación territorial del Estado español constituye, de hecho, una de las claves funda-

(28) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Jurado Málaga y Pérez Mayo (2014). Documento de trabajo 2.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

mentales del actual modelo de organización económica y social, ocupando sus resultados y posibles reformas un papel central en el debate público. En el ámbito del bienestar social, ha tenido lugar una creciente descentralización de algunos de los instrumentos redistributivos más relevantes, como la sanidad, la educación o las políticas de vivienda.

Por un lado, parece necesario contar con un retrato preciso de los resultados en términos de bienestar social de dicho proceso. Por otro, dada la importancia de las diferencias entre territorios para explicar las diferencias de renta entre los hogares españoles, conviene incorporar al retrato del modelo distributivo el análisis de los cambios tanto en las diferencias medias de renta como dentro de las distintas regiones. Frente al intenso proceso de convergencia regional que tuvo lugar en las décadas de los años sesenta y setenta, las diferencias entre las comunidades autónomas aumentaron en la primera mitad de los años ochenta, para moderarse en los años posteriores y volver a aumentar de manera apreciable desde mediados de los años noventa. Parece relevante el análisis de si esa tendencia ha cambiado o no con la crisis.

2.8.1. Las diferencias de renta entre las comunidades autónomas

La existencia o no de convergencia en la evolución de las economías regionales en España es una cuestión ampliamente estudiada en la literatura especializada. Las diferencias que tradicionalmente se observan en el caso español reflejan los efectos de la diferente especialización sectorial, las peculiaridades geográficas o naturales, las diferencias en el capital humano y social, e incluso el papel del sector público y de otras instituciones políticas, económicas o sociales. Estas disparidades se muestran en la tabla 2.13, donde puede observarse que, a pesar de la convergencia experimentada desde mitad del siglo anterior, aparecen algunos clústeres de regiones claramente diferenciados. País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña ocupan nítidamente los cuatro primeros puestos de PIB per cápita, mientras que en los últimos puestos suelen ubicarse de forma reiterada un mismo grupo de regiones (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias y las ciudades autónomas).

Uno de los factores que afectan a estas diferencias es el demográfico. A comienzos del siglo XXI se produjo un intenso crecimiento de la población debido a la inmigración, que no se distribuyó de manera proporcional, al estar muy ligado a las diferencias de ritmo en la actividad económica. Mientras esto ocurría, en las regiones menos pobladas y con menor actividad aumentó la tasa de dependencia, al no recibir suficientes flujos migratorios que compensaran el escaso crecimiento natural. Este hecho genera una mayor necesidad de gasto público en sanidad, servicios sociales y, sobre todo, pensiones.

Un segundo motivo de las divergencias en la actividad económica es la especialización productiva de las economías regionales. Destaca, en general, la terciarización de estas, aunque con variaciones regionales en el predominio del tipo de servicios. En comunidades como Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, tienen mayor peso los servicios no destinados a la venta, con porcentajes superiores al 20%, siendo el empleo público un rasgo distintivo de su estructura ocupacional, por lo que el proceso de consolidación fiscal emprendido por las administraciones públicas en los últimos años puede agravar o, al menos, dificultar la recuperación de dichas regiones. Junto con la terciarización, se

ha agudizado el proceso de desagrarización. No obstante, algunas regiones, como Andalucía, las dos Castillas, Extremadura, Galicia y Murcia, presentan unos porcentajes de ocupados y VAB en este sector bastante más elevados que la media nacional. Por otro lado, en un grupo reducido de regiones —Aragón, La Rioja, Navarra y el País Vasco— destaca su mayor especialización industrial, que parece haber limitado el impacto de la crisis.

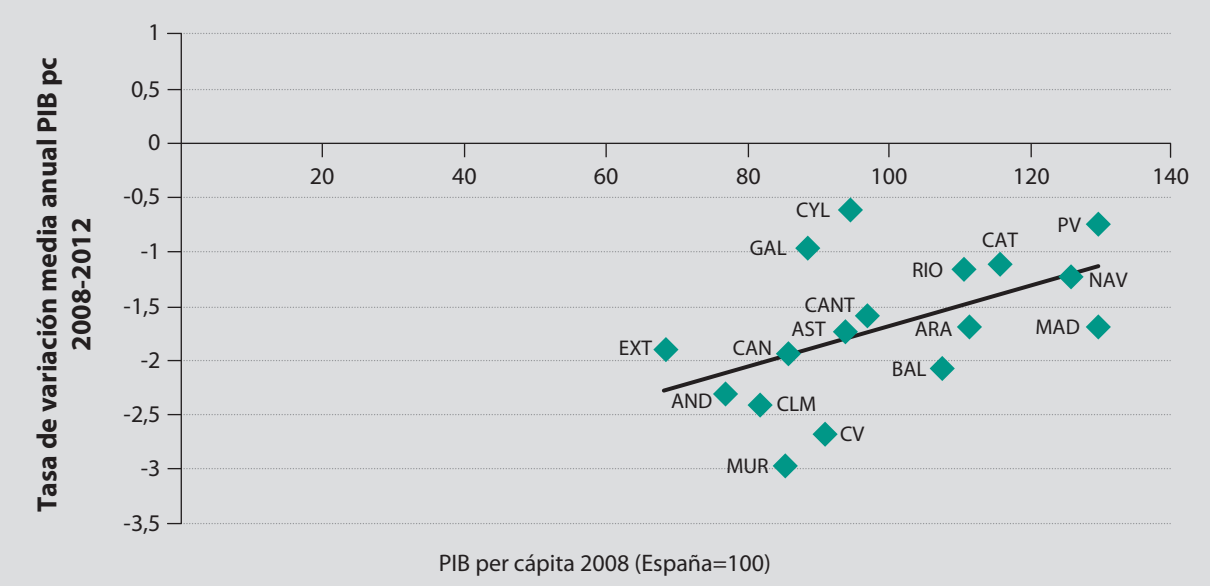
No es extraño, en este contexto, que la crisis económica haya afectado de manera desigual a las comunidades autónomas. La caída del PIB ha sido mayor, en términos generales, en algunas de las regiones que tuvieron tasas relevantes de crecimiento económico en el periodo expansivo, como Murcia, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana, a pesar de que la evolución de la población en este mismo periodo ha matizado la caída en términos relativos. Los indicadores de dispersión regional del PIB per cápita (convergencia sigma), medida a través del coeficiente de variación entre 2008 y 2012, muestran un progresivo incremento durante la recesión. Este fenómeno contrasta con la fuerte convergencia observada en el periodo expansivo (CES, 2013).

TABLA 2.13. Distribución regional del PIB per cápita 2008-2012 (euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	18.365	17.442	17.193	17.122	16.739
Aragón	26.536	25.124	25.330	25.318	24.805
Asturias	22.350	21.140	21.247	21.310	20.862
Baleares	25.634	24.169	23.829	23.769	23.589
Canarias	20.464	19.235	19.345	19.325	18.935
Cantabria	23.114	22.016	22.064	22.055	21.692
Castilla y León	22.538	21.795	22.025	22.277	21.994
Castilla-La Mancha	19.495	18.407	18.178	18.144	17.688
Cataluña	27.620	26.489	26.521	26.603	26.412
C. Valenciana	21.701	20.171	20.109	19.869	19.480
Extremadura	16.327	15.859	15.869	15.653	15.129
Galicia	21.121	20.423	20.603	20.476	20.330
Madrid	30.944	30.182	29.471	29.576	28.906
Murcia	20.340	19.035	18.952	18.470	18.027
Navarra	29.917	28.682	28.846	29.134	28.491
País Vasco	30.947	29.652	30.101	30.480	30.043
La Rioja	26.372	25.008	25.335	25.537	25.185
Ceuta	20.989	20.766	20.145	19.555	18.833
Melilla	19.479	19.115	18.275	17.824	16.704
Total nacional	**23.858**	**22.794**	**22.695**	**22.685**	**22.291**

Fuente: Contabilidad Regional de España, INE.

GRÁFICO 2.24. Convergencia regional del PIB per cápita 2008-2012 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional de España, INE.

Los resultados no son mejores en términos de reducción de las diferencias según el nivel inicial de riqueza de cada región (convergencia beta). Tal como muestra el gráfico 2.24, las regiones mejor situadas antes de la crisis han caído menos y las peor situadas al inicio se han visto más afectadas. Tal proceso, como se acaba de señalar, está ligado a la diferente especialización sectorial de las comunidades autónomas durante el periodo expansivo. Así, las regiones que muestran un comportamiento más divergente —Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia— se caracterizaban por un mayor peso del sector de la construcción. Además, en muchas de ellas el sector público es especialmente relevante en términos de actividad y ocupación. En el otro extremo se encuentran aquellas comunidades autónomas, como Cataluña, Madrid, Navarra y el País Vasco, que, como se ha visto antes, presentan una menor dependencia del sector de la construcción y cierta especialización en la industria y servicios de mayor valor añadido. Además, el mayor grado de apertura comercial al exterior de estas regiones les ha permitido afrontar mejor los problemas derivados de la insuficiente demanda interna motivada por la recesión.

2.8.2. Las diferencias de renta dentro de cada comunidad autónoma

Los factores comentados provocan como resultado una dispersión en las rentas percibidas por los hogares, bien por las mayores retribuciones en algunas comunidades, bien por la mayor dependencia de las prestaciones públicas en otras. Por otra parte, las regiones más afectadas por la crisis presentan mayores tasas de desempleo, por lo que es esperable que la renta disponible de los hogares de estas regiones sea más dependiente de las prestaciones por desempleo.

La Contabilidad Regional de España ofrece información sobre la renta de los hogares que facilita tanto el análisis de las diferencias en la renta percibida por los hogares de cada comunidad como

del distinto efecto redistributivo del sector público, a través de los impuestos directos y las transferencias sociales. La renta primaria bruta es el primer indicador recogido en las estadísticas oficiales, compuesta por las rentas del trabajo y las rentas de la propiedad, como principales ingresos recibidos por los hogares por su participación en el proceso productivo. La renta bruta se calcula sumando o restando a la renta primaria bruta los impuestos directos sobre la renta, las cotizaciones y las prestaciones sociales monetarias y otras transferencias corrientes netas. Si a este valor se le suman las transferencias sociales en especie procedentes de los bienes y servicios percibidos por los hogares desde las administraciones públicas, se obtiene la renta disponible ajustada de los hogares.

Los datos disponibles confirman la acción redistributiva del sector público, ya que la desigualdad interregional se reduce a medida que se van incorporando los distintos componentes de las políticas públicas, mitigando el efecto de la crisis, que ha hecho aumentar la divergencia en términos de renta primaria. La dispersión, de hecho, se reduce en más de un 25% al pasar de la renta primaria bruta a la renta disponible ajustada. Asimismo, aunque el *ranking* de las comunidades autónomas según los diferentes valores de renta es muy similar al mostrado antes con el PIB per cápita, el papel redistributivo del sector público provoca que las posiciones relativas de las regiones se vayan acercando a medida que se pasa de la renta primaria bruta a la renta disponible ajustada (tabla 2.14).

TABLA 2.14. Distribución regional de las rentas de los hogares (España = 100)

	Renta primaria bruta		Renta disponible bruta		Renta disponible ajustada bruta		RP-RDAB	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011
Andalucía	76,81	75,76	80,89	80,12	83,31	82,34	6,49	6,58
Aragón	112,40	111,21	111,91	111,81	110,85	110,67	-1,55	-0,54
Asturias	93,77	94,42	104,48	104,95	104,22	104,90	10,45	10,48
Baleares	106,53	103,46	103,95	100,37	102,54	99,18	-3,98	-4,28
Canarias	83,95	83,63	84,10	83,61	87,19	85,54	3,24	1,90
Cantabria	99,48	96,65	103,65	100,96	103,95	102,41	4,46	5,76
Castilla y León	96,02	97,95	101,46	102,36	101,79	103,16	5,78	5,20
Castilla-La Mancha	82,30	81,88	83,83	83,85	87,73	88,58	5,43	6,70
Cataluña	116,16	117,39	112,76	114,38	110,85	111,60	-5,31	-5,80
C. Valenciana	90,59	87,20	91,08	88,94	91,06	90,08	0,47	2,88
Extremadura	70,66	71,14	76,84	76,76	81,95	82,56	11,29	11,41
Galicia	87,63	88,76	94,29	94,94	95,37	95,73	7,74	6,97
Madrid	129,38	132,06	118,25	119,99	114,26	115,54	-15,12	-16,52
Murcia	83,76	80,44	84,09	81,37	86,95	85,16	3,19	4,71
Navarra	127,79	129,39	126,55	127,85	123,76	124,89	-4,03	-4,50
País Vasco	129,42	130,81	133,05	133,79	131,39	133,18	1,97	2,37
La Rioja	108,87	109,56	107,84	108,75	107,14	108,25	-1,72	-1,31
Ceuta	92,16	90,73	96,55	92,03	99,45	96,57	7,29	5,84
Melilla	85,13	82,01	89,73	82,81	94,69	88,81	9,56	6,80

Fuente: Contabilidad Regional de España, INE.

La cuestión clave en términos de bienestar social es cuáles han sido los efectos de la crisis sobre la distribución intraterritorial de la renta en las regiones españolas. Al ya constatado incremento de la desigualdad para el conjunto del territorio se une que ese aumento se ha distribuido de manera muy diferente entre las comunidades autónomas (tabla 2.15). Mientras que hay regiones con crecimientos del índice de Gini superiores al 20%, como Aragón o Cantabria, en otras el aumento ha sido inferior al 2%, como Extremadura o Castilla y León. Tal evolución ha dado origen a importantes reordenaciones de las comunidades, con sensibles mejoras en Extremadura o Murcia, o claros empeoramientos en Aragón, Asturias y Cantabria. La utilización de otros indicadores de desigualdad no parece modificar este patrón.

La descomposición de la desigualdad en el componente intra e interregional aporta mayor información a los análisis previos. Permite explicar qué parte de la desigualdad se debe a las diferencias en la renta media en las diferentes regiones (inter) y qué parte tiene su origen en la desigualdad interna de cada región (intra). Aunque el periodo de crisis no parece haber afectado al peso relativo de cada componente, la contribución al total de la desigualdad interregional bajó del 25,9% al 25%.

Los resultados anteriores muestran de manera resumida la desigualdad existente en cada comunidad autónoma y España en su conjunto, pero no qué ha ocurrido con las colas de la distribución. Este aspecto es importante para comprender cómo se ha repartido territorialmente el efecto de la crisis. Una forma de contrastarlo es observar qué ha sucedido con el 10% más pobre y más rico de la población entre 2008 y 2012. Tal como recoge el gráfico 2.25, en la mayoría de

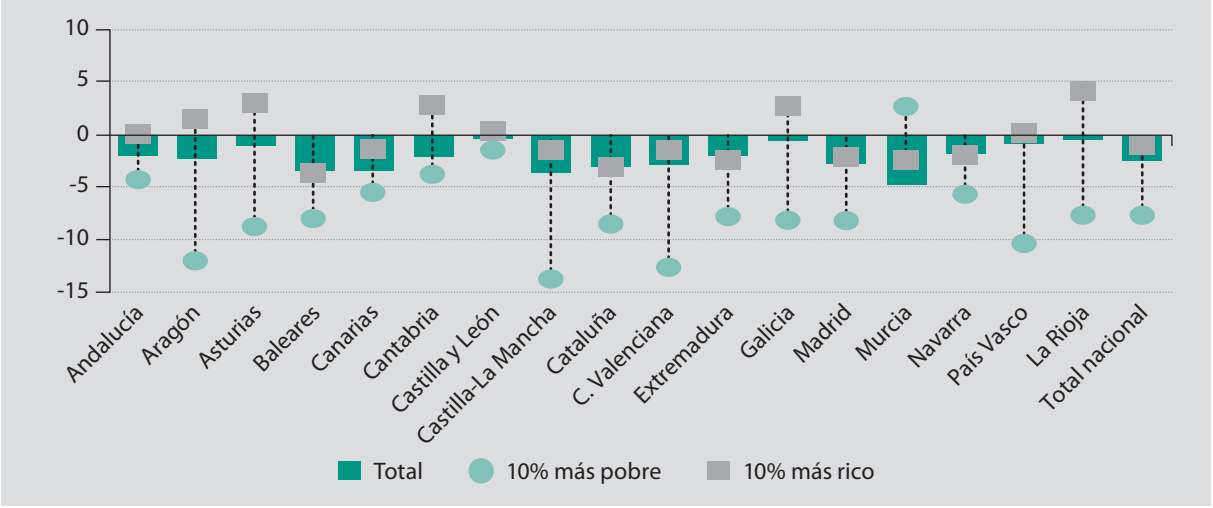
TABLA 2.15. Índice de Gini de la renta en cada comunidad autónoma, 2008 y 2012

	Gini-ECV12	Gini-ECV08	Var 12-08 (%)	*Ranking* 12	*Ranking* 08
Andalucía	0,3443	0,3157	9,05	3	3
Aragón	0,3311	0,2704	22,44	5	13
Asturias	0,3162	0,2646	19,49	11	16
Baleares	0,3223	0,2912	10,66	8	10
Canarias	0,3465	0,3119	11,07	2	4
Cantabria	0,3198	0,2662	20,12	10	15
Castilla y León	0,3062	0,3009	1,75	14	7
Castilla-La Mancha	0,3630	0,3227	12,48	1	1
Cataluña	0,3124	0,2964	5,40	13	8
C. Valenciana	0,3338	0,3030	10,14	4	6
Extremadura	0,3200	0,3170	0,93	9	2
Galicia	0,3137	0,2743	14,39	12	12
Madrid	0,3248	0,3101	4,74	6 5	5
Murcia	0,3054	0,2936	4,03	16	9
Navarra	0,2781	0,2604	6,79	17	17
País Vasco	0,3062	0,2688	13,91	15	14
La Rioja	0,3227	0,2768	16,58	7	11
ESPAÑA	0,3359	0,3092	8,64		

Fuente: Elaboración propia partiendo de microdatos ECV.

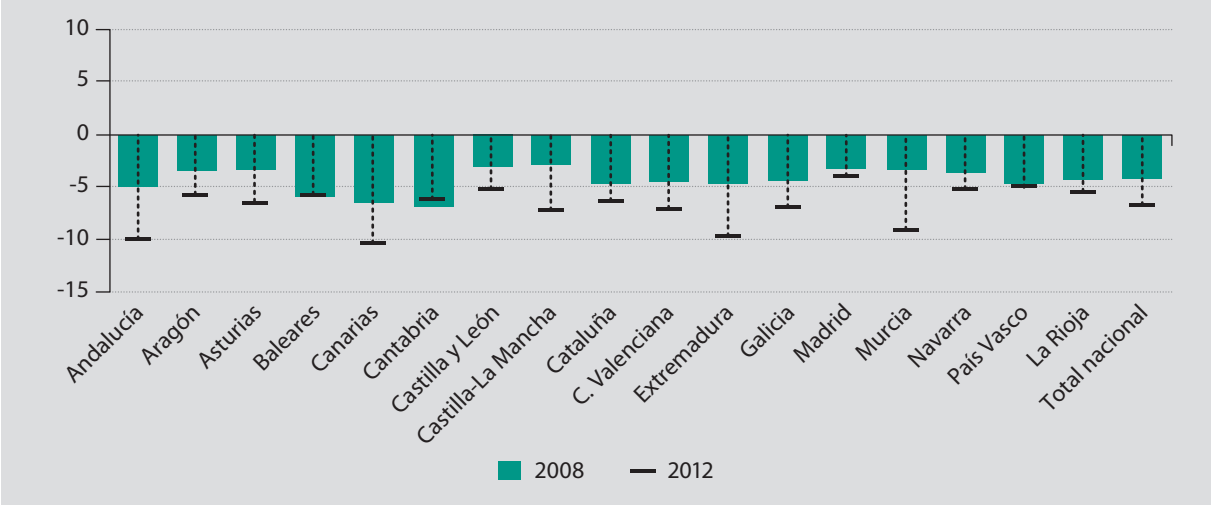
las regiones la recesión afectó duramente a las familias de menor renta y, aunque la renta real media ha disminuido en prácticamente todas las comunidades autónomas, el 10% más rico de la población ha soportado mejor la crisis, e incluso ha llegado a aumentar su renta media en algunos territorios. Llaman la atención los casos de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana o Murcia, con fuertes caídas de renta del grupo de población más pobre en las dos primeras y con un fuerte proceso de concentración en torno a la media en el tercer caso.

GRÁFICO 2.25. Cambios en la renta media entre 2008 y 2012 por grupos de renta



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

GRÁFICO 2.26. Efectos sobre la desigualdad de las prestaciones sociales (excepto pensiones)



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV.

Un último aspecto relevante es el diferente impacto del sector público en la distribución de la renta en cada región, si bien no es fácil diferenciar el fruto de las decisiones de las administraciones regionales porque la mayoría de las prestaciones que aparecen en la ECV son competencia de la Administración central. Las diferencias se deberán a la renta antes de transferencias, el número de perceptores en cada comunidad autónoma o al importe de dichas prestaciones. En el gráfico 2.26, que compara la desigualdad con y sin prestaciones (excluyendo las pensiones), se aprecia que las transferencias públicas reducen considerablemente la desigualdad. Este efecto ha aumentado paulatinamente, debido a la caída de las rentas primarias derivada del aumento del desempleo y la moderación salarial.

2.9. Los límites del crecimiento económico(29)

Los resultados revisados en los apartados anteriores definen bien las características del modelo distributivo español. España es un país con niveles altos de desigualdad, que tienen su origen en la debilidad de la estructura productiva, una limitada capacidad de creación de empleo estable, desigualdades muy altas en las rentas primarias, una capacidad redistributiva sensiblemente inferior a la de otros países de nuestro entorno, incluso con menor nivel de renta que el nuestro, junto con grandes diferencias territoriales en los niveles de renta y una distribución de los problemas de insuficiencia de ingresos muy desigual territorialmente. Tales rasgos estaban presentes en nuestra estructura social antes del inicio de la crisis. Esta ha empeorado drásticamente los resultados distributivos, y desde la actuación pública se ha añadido más leña al fuego a través de los recortes que han sufrido servicios fundamentales para el bienestar social. Se trata, por tanto, de un mismo modelo de fondo.

Esta breve síntesis conecta con algunas de las conclusiones que aportaba el VI Informe FOESSA. Uno de los hallazgos de aquel informe fue constatar que «la sociedad española habría pasado, según nuestros resultados, de un modelo prolongado de reducción de las desigualdades económicas (…) a otro caracterizado por la estabilidad en las tendencias de la distribución de la renta» (Ayala, 2008). En relación con la pobreza, se habría producido la interrupción desde comienzos de los años noventa del proceso de reducción de las tasas que venía registrándose desde 1973, hasta el punto de mantenerse en 2006 una tasa similar a la de 1990-1991, a pesar del intenso crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa. De allí cabía deducir que la experiencia española se alejaba del estereotipo tan extendido «de que la mejor forma de favorecer el bienestar es conseguir altas tasas de crecimiento económico y elevados niveles de creación de empleo». Como contraste, el periodo de sensible reducción de la pobreza coincidió en buena parte con el difícil episodio de estanflación que siguió a la crisis del petróleo de 1973, caracterizado por la intensidad de la destrucción de empleo, lo que no deja de ser, en principio, paradójico. A menos que se adopte otro estereotipo, que también cuenta con sus adeptos: la incompatibilidad entre crecimiento económico y equidad en la distribución de la renta; debiendo elegir entre el uno y la otra, o adoptar soluciones de compromiso, sacrificando parcialmente ambos objetivos. Vistas así las cosas, la apuesta por la equidad, mediante la apli-

(29) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en García Lizana (2014). Documento de trabajo 2.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

cación de las políticas oportunas, pudo perjudicar el crecimiento económico.

Sin embargo, las primeras impresiones que en 2008, cerrado ya el citado VI Informe, se estaban obteniendo sobre la evolución de la pobreza, coincidiendo con la senda seguida por nuestra economía a partir del otoño de 2007, marcada nuevamente por dificultades similares, aunque no idénticas, a las de los años setenta y primeros ochenta del pasado siglo, no coincidían con los resultados de entonces. Por el contrario, las primeras señales sobre la difícil situación ahora iniciada apuntaban en la dirección de un incremento de la pobreza. Y, en efecto, los datos que se han ido produciendo con posterioridad, como se ha revisado en las distintas secciones, arrojan un balance final bastante desfavorable, subrayando el aumento de las tasas de pobreza con respecto a 2006. Cualquiera de los dos estereotipos señalados queda, por tanto, en entredicho.

2.9.1. Una interpretación de los hechos: los modelos de crecimiento y distribución

El desglose en etapas ayuda a matizar las valoraciones generales y a encontrar algunos elementos adicionales que permitan una mejor comprensión de los hechos. Siguiendo la revisión de etapas de apartados anteriores, podrían diferenciarse las siguientes. Una primera fase, entre 1973 y 1992, caracterizada por la tendencia prolongada de reducción de la pobreza monetaria y en la que se pueden diferenciar tres etapas diferentes: 1973-1981, coincidente con el proceso de estanflación que siguió a la crisis del petróleo, y una reducción de la tasa de pobreza relativamente moderada; 1981-1985, caracterizada por un aumento todavía mayor del desempleo; 1985-1992, años en los que se produce una nueva reactivación de la economía, acompañada de un notable incremento del gasto social y de la tendencia expansiva del sistema de garantía de ingresos, con el resultado de una sensible reducción de las tasas de pobreza. Y una segunda fase, iniciada en 1992 y 2014, caracterizada entre 1992 y 2007 por el mantenimiento de las tasas de pobreza monetaria a pesar del intenso crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y por su aumento a partir de 2007, coincidiendo con la gran contracción económica.

Este desglose de etapas ayuda a comprender mejor las relaciones entre crecimiento y equidad. Podríamos concluir que: a) los valores de los datos correspondientes al principio y fin de cada fase enmascaran lo ocurrido durante las mismas; b) entre 1981 y 2003 el comportamiento de la pobreza y la evolución económica, en cada etapa, parecen responder al primer estereotipo convencional aludido; es decir, las tasas aumentan en los periodos de dificultad y se reducen en los momentos de recuperación o prosperidad; c) lamentablemente, no disponemos de información sobre lo ocurrido en términos de pobreza a lo largo de la primera etapa (1973-81), caracterizada por dos subperiodos económicos diferenciados, pero, a juzgar por los datos económicos y por analogía con lo ocurrido entre 1981 y 2003, es muy probable que la pobreza se redujera en los primeros años y tendiera a incrementarse durante la segunda mitad de la década; d) prescindiendo de tal eventualidad, lo que sí podemos constatar es que en la primera fase asistimos a dos etapas de reducción de la pobreza y una, intermedia, de incremento, y que en la segunda fase atendiendo a los datos publicados por Eurostat, se invierte la relación, existiendo dos etapas de incremento y una de reducción; e) resulta de interés, además, constatar que la intensidad de los incrementos y decrementos de las tasas de pobreza producidos en las etapas análogas son muy diferentes en las dos fases; es decir, durante

la primera fase, las oscilaciones al alza de la tasa de pobreza (1981-85) son relativamente moderadas, las producidas a la baja (1973/1974/1991 y 1985-1992) son muy pronunciadas; por el contrario, los incrementos (1992-1997 y 2004-2012) son muy intensos, mientras que los decrementos (1997-2004) han sido muy suaves; f) pero lo realmente llamativo es el comportamiento observado durante la última de las etapas (2004-2013), a lo largo de la cual los incrementos de la tasa de pobreza se producen tanto en momentos de prosperidad (2004-06) como, sobre todo, de dificultad (2007-2012).

La complejidad que se deriva de esta descripción es importante. Prescindiendo de la primera etapa, por no disponer de información sobre lo ocurrido dentro de tan largo periodo y las conjeturas realizadas sobre los posibles cambios durante la misma, la valoración de las restantes etapas plantea un conjunto de interrogantes, cuya respuesta debe ayudar a comprender la dinámica que preside la generación y evolución de la pobreza y sus relaciones con el funcionamiento económico general. Dado que en todo el periodo considerado predominan las relaciones de complementariedad entre crecimiento y equidad, ¿se estaría confirmando el primer estereotipo convencional considerado, debiendo interpretar los momentos en que el mismo no se cumple como la excepción que confirma la regla? ¿O a la vista de incrementos de pobreza como los de 1999, 2001 y 2004-2006, cuando la prosperidad aún estaba vigente, y de reducciones de la tasa como las producidas entre 1990-92 y en 2009, cuando el paro estaba creciendo, habría que considerar que tal vez no haya ninguna relación y todo sea cuestión de determinadas circunstancias sobrevenidas, al margen de la prosperidad o la contracción de la economía? ¿Qué se puede pensar de la disparidad en la intensidad de las oscilaciones entre la primera y la segunda fase? Por otra parte, si tenemos en cuenta el tipo de políticas aplicadas en los periodos 1981-1985 y en la actualidad, ¿los incrementos de pobreza estarían relacionados con la contracción económica o serían resultado de las políticas de ajuste? ¿Qué habría ocurrido sin esas políticas? ¿Responden tales políticas a la asunción del segundo estereotipo señalado, entendiendo que la desigualdad es el precio a pagar para recuperar la senda del crecimiento, reduciendo costes laborales y ordenando las finanzas públicas, posponiendo para cuando llegue la recuperación hablar del reparto? De haberse aplicado, por el contrario, políticas tendentes a reducir la pobreza, ¿serían más cortas las etapas recesivas y se recuperaría antes la senda del crecimiento? ¿A qué puede deberse, por otra parte, la persistencia del fatídico 20% de la población, al que regresamos una y otra vez contrarrestando escapadas puntuales, que parece estar impreso en lo más profundo del tejido social y económico español? Y, finalmente, ¿cómo interpretar el peculiar comportamiento observado durante la Gran Recesión?

A la vista de esas cuestiones, y teniendo en cuenta los datos revisados, lo que parece claro es lo siguiente: hay comportamientos muy diferenciados a lo largo del tiempo, las tasas de pobreza sufren variaciones muy acusadas al alza y a la baja, la intensidad de dichos cambios es muy diferente en unos momentos y otros, y, no obstante, el comportamiento a largo plazo pone de relieve la persistencia de una tasa próxima al 20% de la población (que habría que matizar, en todo caso, en función de metodologías aplicadas y fuentes consultadas) hacia la que parecen confluir, en última instancia, los valores oscilantes detectados a lo largo del tiempo.

En consecuencia, puede concluirse que las tasas de pobreza existentes en un momento determinado estarían explicadas por diversos componentes, como ocurre con otras variables socioeconómicas, tales como el empleo o los precios. Es decir, existiría un componente de carácter *estructural,* vinculado a las condiciones permanentes y más profundas de la realidad económica y

social española, que estaría ligado a esa deriva continuada hacia el 20%. Existiría, igualmente, un componente de carácter *coyuntural,* ligado a las condiciones macroeconómicas, e, incluso, un posible componente *estacional,* condicionado por la dependencia establecida respecto al calendario(30). Posiblemente, habría que introducir un cuarto tipo de componente *circunstancial,* que dependería de los cambios en las políticas de protección social y en las respuestas asistenciales de la sociedad, así como en otros acontecimientos más o menos esporádicos que puedan producirse, como los movimientos migratorios.

Estas influencias dispares estarían actuando en cada momento, reforzándose o contrarrestándose entre sí, explicando las aparentes paradojas observadas y los variados comportamientos de las tasas de pobreza (incluida la mayor o menor intensidad de las oscilaciones) a lo largo del tiempo, así como las concomitancias o no de dichos comportamientos con la evolución de la prosperidad general. Desde una perspectiva teórica (García Lizana, 1996), son varias las razones que explican la concentración de la pobreza en un determinado espacio(31). De acuerdo con el primer estereotipo convencional aludido al principio, podría encontrarse tal explicación en la renta por habitante y en su evolución. Si esta es baja, las posibilidades de los grupos más vulnerables se reducirán en mayor grado y la capacidad del sector público para redistribuir recursos o aplicar políticas sociales estará muy condicionada.

Podría confiarse también en el gasto público como factor compensador de la demanda privada, en la medida en que contribuye al gasto agregado, mejora las expectativas empresariales y estimula el incremento del empleo, facilitando, por esta vía, la reducción de las tasas de pobreza y, a su vez, el propio proceso de crecimiento. Pero tal posibilidad tiene diversas limitaciones, y no solo en relación con la contribución real del gasto público al crecimiento, que podría verse mitigada, anulada o distorsionada, de acuerdo con las condiciones concretas en que se produzca, sino en cuanto a su impacto final sobre la reducción de la pobreza. Habría que tener en cuenta, por ejemplo, las condiciones en que, a su vez, se efectúe la eventual contratación de la mano de obra, las posibles asimetrías que pudiera originar la aplicación selectiva del gasto público o el grado de participación en los beneficios del crecimiento de los grupos de población con menos recursos.

La inserción en el mercado laboral está, a su vez, condicionada por la demografía, los hábitos sociales y el capital humano existente, que influirá sobre el empleo tanto en términos de oferta de mano de obra como de demanda, y afectará también a la calidad del trabajo y, por consiguiente, a la productividad y a los salarios. La estructura productiva influirá sobre la demanda de mano de obra y el empleo, con mejores resultados económicos y mayores retribuciones en determinados sectores. La composición demográfica y la distribución sectorial afectarán, a su vez, a las prestaciones sociales, al estar vinculadas muchas de ellas a la edad de la población y a las retribuciones salariales percibidas. El corolario es que, en términos generales, cabría esperar que las tasas de pobreza serán elevadas en la medida en que la tasa de envejecimiento sea mayor, sea menor la tasa de actividad, mayor la tasa de paro, más deficiente el capital humano y más reducida la implantación del sector industrial.

Hay un punto más que debe ser señalado: la existencia de desigualdades territoriales persisten-

(30) Se traducirían, según algunos estudios (Martín Reyes *et al.,* 1995b; Imedio *et al.,* 1997), aunque obviamente se necesitarían más análisis en este sentido, en aumentos de la tasa en el primer y el tercer trimestre y descensos en los trimestres segundo y cuarto.

(31) Véase también a este respecto Gómez Serrano y Molero (2014). Documento de trabajo 8.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

tes, en relación con la distribución de todos los factores explicativos citados. Como se ha visto en el apartado anterior, tal eventualidad se traduce en niveles muy diferenciados de pobreza, según áreas geográficas, que condicionan, a su vez, el valor agregado de la misma. Es difícil pensar en modificaciones de estas desigualdades territoriales a medio y corto plazo, dado que poseen un carácter claramente estructural, aunque determinadas políticas hayan podido contribuir al reforzamiento de tal situación.

¿Qué sabemos sobre el peso de cada uno de estos factores? Según se recogía en el *Informe general sobre las condiciones de vida de la población pobre en España* (EDIS *et al.*, 1998), el estudio de la realidad española permitió confirmar para las décadas de los ochenta y noventa las observaciones anteriores, detectando, además, la incidencia en cada momento de las diversas variables explicativas, así como los cambios experimentados entre las dos fechas señaladas. A principios de los años ochenta, las variables con impactos directos más significativos sobre la tasa de pobreza eran la tasa de empleo agrícola, la tasa de analfabetismo, la población mayor de 65 años, la tasa de actividad —con un efecto reductor de la pobreza— y la tasa de desempleo. En cuanto a los efectos totales —los producidos de forma directa sobre la misma tasa de pobreza e indirecta a través de otras variables—, destacaban la tasa de envejecimiento y la de analfabetismo. Los modelos estimados para una década después (1990-91) muestran los cambios sucedidos en España en esa década. Desapareció de esos modelos el empleo agrícola (con signo positivo) como variable explicativa aparece y la tasa de empleo industrial (con signo negativo). Las tasas de analfabetismo, de envejecimiento y de desempleo eran las que tenían mayor relevancia sobre la pobreza, seguidas por la tasa de empleo industrial.

El análisis de las correlaciones entre las diversas variables y la tasa de pobreza en ambas fechas puso de relieve algunos hechos relevantes, como el mayor efecto relativo de la tasa de actividad (con signo negativo) que la de desempleo (con signo positivo), aunque la correlación de esta última con la pobreza aumentó entre ambas fechas. La mayor vinculación del desempleo con la pobreza se reforzó a medida que avanzó la década de los noventa (Ayala, 1998). Una nueva realidad, que parecía asociada a una mayor debilidad de los mecanismos que amortiguaban los efectos del paro sobre la estructura social española, y que proyectaba sobre la evolución de la pobreza la larga sombra del empeoramiento del empleo como factor visible y determinante.

Datos más recientes de Ayala *et al.* (2011) ofrecen una visión más detallada de las relaciones entre desempleo y pobreza desde el último tercio de los años ochenta hasta el primero de la actual década. Si bien las metodologías de esta nueva aportación y la de los estudios citados difieren —series temporales en este caso y modelos de regresión utilizando paneles regionales en los datos anteriores—, las bases de datos son distintas —EPA en lugar de ECV— y se utilizan conceptos de pobreza alternativos —hogares sin ingresos frente a pobreza relativa—, los nuevos datos dan cierta continuidad a la identificación de los factores macroeconómicos de la pobreza que se viene realizando desde los años ochenta. Según estos resultados, el desempleo ha ganado peso como explicación de la pobreza severa, si bien son las manifestaciones familiares de este, como el paro de la persona principal del hogar o el tener todos los activos del hogar en esa situación, los que mejor explican los cambios en la pobreza. Destaca también el resultado de un efecto asimétrico en la relación entre desempleo y pobreza, en la línea que se acaba de apuntar. Las tasas de pobreza resultan menos sensibles a las expansiones, probablemente por el tipo de empleo creado, que a las recesiones, cuando crecen a un ritmo muy rápido.

De acuerdo, por tanto, con todo lo señalado, se puede afirmar la importancia de la demografía, la estructura productiva, las condiciones laborales y la educación para explicar las tasas de pobreza, y que, sin embargo, el peso relativo de los diversos componentes implicados para explicar la pobreza puede cambiar. Parece obvio, por consiguiente, que no hay una relación estricta entre expansión/recesión y reducción/aumento de pobreza. El aumento o disminución del tamaño de la renta, en cuanto tal, solo garantiza mayor o menor disponibilidad de recursos para distribuir entre la población. Pero tal reparto viene condicionado por el modo en que el proceso de crecimiento/decrecimiento de la renta se esté produciendo. Obviamente, en la medida en que el crecimiento esté acompañado de la creación de empleo y del aumento de la tasa de actividad, se favorecerá la reducción de la pobreza. Pero las características del empleo creado, las condiciones del mismo y la segmentación del mercado laboral determinarán el nivel de ingresos de los asalariados. Asimismo, en la medida en que los sectores productivos que se expandan sean los de mayor productividad y mejores condiciones laborales se estará favoreciendo la reducción de la tasa de pobreza. Por último, si el crecimiento económico se produce acompañado de una reducción de las disparidades territoriales, se reducirá también la tasa agregada de pobreza.

Todo ello estará matizado, además, por las políticas sociales, que podrán compensar determinadas situaciones, modificando el impacto de las variables explicativas consideradas, en función de las prestaciones y servicios existentes, las políticas de regulación del mercado laboral, las políticas sectoriales y las políticas de atención a las poblaciones desfavorecidas de los territorios más vulnerables. Sin olvidar el papel que pueden jugar las redes familiares y sociales, incluido el tercer sector, en relación con algunas de dichas variables.

2.9.2. La pobreza como límite para el crecimiento

Hablar de los límites del crecimiento puede tener una doble lectura. Por una parte, la capacidad del crecimiento para reducir la pobreza es limitada. Por otra, es importante explorar en qué medida ha podido y puede influir la pobreza en el crecimiento, limitando o condicionando las posibilidades del mismo. Este condicionamiento puede interpretarse en términos estructurales y coyunturales. En el primer caso, mayores tasas de pobreza limitan la capacidad de crecimiento de una determinada zona, al tiempo que la hacen más vulnerable ante eventuales dificultades económicas. En el segundo, el comportamiento de las tasas de pobreza supone una advertencia en relación con el funcionamiento económico general, no solo en la medida en que nos esté llamando la atención sobre la solidez o deterioro paulatino del mismo, sino, además, por los desórdenes inducidos por su propia existencia.

En general, en la medida en que un porcentaje más alto de la población percibe rentas bajas, se ve comprometida tanto la capacidad de gasto como la productiva, aneja esta última al capital humano, previsiblemente menor en el caso de dicha población, sin descartar las consecuencias en términos de cohesión social e inestabilidad política (OCDE, 2011). También puede verse afectada la capacidad potencial de recaudación de impuestos, mientras que aumentarán los niveles de dependencia y la demanda de protección social. Será preciso superar un determinado nivel de pobreza para afrontar con ciertas garantías de éxito las exigencias del crecimiento. Al menos es lo que se desprende de los contrastes empíricos realizados para estudiar las relaciones entre tasas de pobreza y renta per cápita (Martín Reyes *et al.*, 1995a; García Lizana y Pérez Moreno, 2003; García Lizana y Cruz Morato, 2010).

En resumen, lo que se desprende de todo ello es lo siguiente: 1) cuando la tasa de pobreza es muy elevada, las posibilidades de crecimiento son muy reducidas; 2) solo cuando la tasa de pobreza se reduce de manera significativa, pueden encontrarse valores del PIB per cápita razonablemente elevados dentro de un determinado contexto geoeconómico; 3) niveles progresivamente elevados del PIB per cápita pueden ser compatibles con tasas de pobreza estacionarias o con pocas variaciones; 4) niveles de crecimiento reducidos pueden coexistir con diferentes niveles de pobreza; 5) las relaciones anteriores pueden verse modificadas como consecuencia de algún cambio relevante en las circunstancias contextuales existentes. Así, la eventual aparición de dificultades económicas en un entorno concreto puede resultar, por tanto, más grave en la medida en que las tasas de pobreza sean mayores, reforzando los impactos negativos en términos de producción y empleo.

En un plano teórico, los países con mayores tasas de riesgo de pobreza (en igualdad de otras circunstancias) tenderán a acusar un impacto mayor, más rápido y más persistente en términos de caída en los ritmos de crecimiento y aumento de desempleo, lo que afectará, igualmente, a las finanzas públicas, debilitando la solidez económica y la calidad de vida de las poblaciones implicadas. Limitando la observación a la zona euro dentro de la Unión Europea, se confirman claramente tales presunciones, al haber sido en los países con mayores tasas de pobreza donde han tendido a concentrarse los mayores problemas, tanto del sistema financiero y de deuda soberana como en términos de desempleo y caída de la producción (Fernández Morales *et al.*, 2013).

En estas condiciones, recuperando, quizá el segundo estereotipo convencional apuntado más arriba (entendiendo que la desigualdad es el precio a pagar para recuperar la senda del crecimiento, confiando en que el mismo dará en algún momento frutos apreciables en términos de menores tasas de pobreza), en el momento actual, el alto deterioro de las finanzas públicas y el crecimiento del desempleo han llevado a aplicar políticas de ajuste para sanear las primeras y estimular tentativamente el segundo, reduciendo costes laborales, aunque requieran sacrificios inmediatos que pueden afectar a las tasas de pobreza y a las condiciones de vida de la población implicada. ¿Qué habría ocurrido sin esas políticas? De acuerdo con cuanto se lleva dicho, cabría pensar que habrían sido más cortas las etapas recesivas, recuperándose antes la senda del crecimiento, pero se necesitan estudios más amplios y con mayor riqueza de datos para una evaluación consistente.

En todo caso, resulta pertinente tener en cuenta la recomendación de la OCDE (2011), tras analizar la evolución sufrida por los países de la organización: «En las actuales circunstancias se requieren políticas para el crecimiento inclusivo». O, con otras palabras, en las actuales condiciones de nuestra economía se requieren políticas de recuperación que sean al mismo tiempo inclusivas. Máxime en un momento tan delicado como el actual, donde, aunque parece despejarse tímidamente el horizonte, continúan existiendo no pocas incertidumbres y, desde luego, sigue siendo una realidad, dolorosa y poco eficiente, la existencia de altos niveles de desempleo.

2.10. Conclusiones

Aunque los datos comparados sobre distribución de la renta para periodos anteriores a los años ochenta son parciales y escasos, existe suficiente consenso para poder afirmar que a principios de los años setenta España era uno de los países industrializados donde la desigualdad era mayor.

Cuatro décadas después, tal retrato no parece haberse modificado sustancialmente. España se encuentra tanto dentro del grupo de los países de la UE28 donde más amplias son las diferencias de renta entre los hogares como en los primeros lugares del *ranking* en las clasificaciones que extienden la comparación internacional al marco más amplio de los países de la OCDE. No debe entenderse, sin embargo, que la desigualdad no ha disminuido en el largo plazo, pero sí que el esfuerzo realizado ha sido insuficiente para conseguir niveles de equidad cercanos a los de países con los que se ha producido una mayor convergencia en otras dimensiones del desarrollo económico y social. Persisten, por tanto, algunas debilidades notables en el modelo distributivo español. En este capítulo se han intentado revisar algunas de las principales características de este modelo, además de profundizar en los determinantes de los altos niveles de desigualdad en la sociedad española.

Una primera conclusión es que, si bien es innegable la progresividad del crecimiento de la renta en el largo plazo, tal proceso no fue uniforme en las distintas etapas estudiadas. Así, en los años setenta, se dio un proceso simultáneo de caída de las rentas en los extremos de la distribución, aunque dominado por la mejora de las rentas medio-bajas, apoyada en el desarrollo tardío de instrumentos básicos del Estado de bienestar. En la década siguiente, se registró el proceso más intenso de reducción de la desigualdad de los últimos cuarenta años, animado por la mejora económica y el aumento del gasto social. La reducción de la desigualdad se detuvo en el primer tercio de los años noventa, en el que repuntó por la severidad de una breve pero intensa recesión. Los logros económicos de la fase de bonanza posterior y, sobre todo, el crecimiento de los niveles de empleo no tuvieron un reflejo directo en los indicadores de desigualdad y de progresividad del crecimiento. En la crisis iniciada en 2007, la desigualdad aumentó a un ritmo sin parangón en las décadas anteriores, evaporándose en pocos años buena parte de las ganancias en términos de equidad que habían requerido varios años para su consolidación.

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

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

Las fluctuaciones en el tiempo de los indicadores de pobreza han estado acompañadas de algunos cambios en los perfiles de riesgo. La información disponible para las cuatro últimas décadas revela que los cambios más destacados en el largo plazo han sido una clara juvenilización de la pobreza y su aumento en los hogares con niños, una progresiva mejora de las personas mayores, un riesgo mayor de los hogares monoparentales, que ya son uno de cada diez, el incremento del riesgo de los titulados universitarios, aunque todavía muy por debajo de la media, y la ausencia, en general, de grandes cambios según la relación con la actividad, aunque con niveles altos de trabajadores pobres, y en el patrón territorial, aunque con cierta tendencia al alza en algunas comunidades de renta alta.

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

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

Especialmente preocupante es el aumento de las situaciones en las que se padecen simultáneamente problemas de privación material y de pobreza monetaria. El porcentaje de hogares afectados ha aumentado en la crisis casi un 50%, modificándose además en parte el patrón tradicional de pobreza consistente. Cabe destacar la reducción de esta doble situación en el caso de las personas mayores, que contrasta con el aumento de su incidencia en las familias con más niños y las monoparentales. Los hogares con un extranjero ya acumulaban mayores desventajas antes de la crisis, pero esta ha hecho que la simultaneidad de desventajas se agrave, especialmente en el caso de los no comunitarios, con porcentajes que triplican la media nacional. Por otra parte, el desempleo y el empleo precario se han erigido como factores especiales de riesgo de pobreza consistente en la crisis, debido al rápido deterioro del mercado laboral. Parece claro, de nuevo, que las redes de protección, insuficientes ya antes de la crisis, se han visto claramente desbordadas para contener el rápido aumento de estas formas de privación material e insuficiencia de ingresos.

Una de las contribuciones más importantes de este capítulo es el análisis dinámico de los procesos citados. La crisis ha afectado también a la movilidad de ingresos, que ha sido históricamente menor en la parte alta que en el resto de la distribución. Tal rasgo no se ha alterado sustancialmente con la crisis, concentrándose todavía más en los

hogares con ingresos bajos y medios. En general, ha pesado más el cambio de posiciones en la distribución de la renta, en la zona media y baja, que los cambios de renta, que han sido negativos en términos reales.

La crisis ha invertido también algunos de los procesos positivos que, tímidamente, acompañaron la etapa de bonanza. Mientras que antes de la crisis las transiciones hacia decilas de renta superiores pesaban más que la movilidad descendente, el cambio de ciclo económico ha dado lugar al proceso contrario. Esta caída hacia niveles más bajos se ha dado, especialmente, en la parte baja de la distribución. Algunas de las principales barreras para la movilidad proceden de las singulares características del mercado de trabajo. Los limitados niveles de movilidad ascendente afectan, en cualquier caso, a todos los niveles de ingresos, aunque en mayor medida a las rentas medias y bajas. En contra de cierto estereotipo que asoció la caída del precio de los activos financieros al principio de la crisis a un hipotético mayor derrumbamiento de las rentas más altas, las estimaciones realizadas dejan pocas dudas de que de todos los grupos de ingresos es precisamente el de mayor renta el que menor probabilidad ha tenido de caer en la escala de ingresos en la crisis.

El análisis tanto estático como dinámico de la desigualdad y la pobreza confirma, por tanto, la debilidad del modelo distributivo y el fuerte impacto de la crisis sobre ambas realidades. Las raíces de esa debilidad son varias, pero destacan, sobre todo, los altos niveles de desigualdad salarial en el contexto comparado y la limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones. Con relación al primer aspecto, cabe destacar que la mayoría de los países de la OCDE experimentaron aumentos de la desigualdad salarial durante las décadas previas al inicio de la crisis, siendo España una de las pocas excepciones. Mientras que en varios países el crecimiento de la proporción de trabajadores con niveles formativos superiores y la demanda de trabajo sesgada hacia las mayores cualificaciones hizo que aumentara la desigualdad, en España se registró una importante caída de los rendimientos salariales de la educación, provocada por un aumento de la oferta de titulados superior al de la demanda. Por otro lado, la exhaustiva revisión realizada muestra que la desigualdad salarial en España parece haberse contenido en las expansiones y aumentado sensiblemente en las recesiones.

Los factores que se han utilizado para explicar esas tendencias en España han sido diversos. Para explicar lo sucedido en los años ochenta y noventa, parecen pesar más, sobre todo, los cambios en los rendimientos educativos, en la negociación colectiva, en la competencia exterior, en la composición de la población activa y en la influencia de las características de las empresas. Para la última década ha aumentado también la evidencia sobre el efecto de la dualidad en el mercado laboral entre trabajadores indefinidos y temporales, junto con el impacto de los flujos migratorios y los efectos de la burbuja en el sector de la construcción.

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

expansivo, más ligadas al efecto que tuvo la expansión de sectores muy cíclicos, como la construcción, que a grandes cambios en las formas de determinación de los salarios.

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

En el caso español destaca, sobre todo, que aunque el IRPF sigue teniendo un efecto igualador este es modesto y tiende a disminuir con el tiempo. No es extraño, en este contexto, que España sea uno de los principales países de la Unión Europea donde menor es la capacidad redistributiva de los tributos. Para acercarse a la capacidad de otros países es necesario aumentar la progresividad y el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta. La apuesta por un mayor peso de la imposición indirecta, como revindican algunos autores e instituciones, tendría, sin duda, consecuencias distributivas negativas. Es posible, en cualquier caso, mejorar la equidad del IRPF, rebajando el tratamiento privilegiado que concede a determinadas rentas e intensificando los esfuerzos en la lucha contra el fraude.

Desde la vertiente de las prestaciones monetarias, cabe recordar que la menor generosidad relativa y la presencia de lagunas importantes en la cobertura ofrecida son algunas de las razones de la presencia de indicadores de pobreza y desigualdad mayores que los de otros países. En el periodo reciente, sin embargo, han tenido lugar algunos cambios destacables, como cierta ampliación de la cobertura de algunas prestaciones entre 2005 y 2008, y la generalización de recortes desde 2010. En general, las prestaciones solo han ganado peso en las rentas de los hogares en la crisis y no en las etapas previas, debido a la caída de las rentas primarias y no al aumento de sus cuantías. En casi todos los países lo que ha hecho que en el largo plazo se incremente el efecto redistributivo de las prestaciones monetarias es más el aumento de su peso en la renta de los hogares que el de su progresividad. En el contexto español parece, por tanto, poco sostenible pretender mantener niveles de redistribución aceptables sin mejorar sustancialmente las cuantías y el volumen del sistema de prestaciones monetarias.

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

noventa, es menor que la estimada para el momento anterior a la crisis.

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

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

Especialmente relevantes son los cambios que el aumento del desempleo y la caída de la renta han provocado en la desigualdad interna en cada región. Estos han producido algunas reordenaciones importantes en la clasificación de las regiones de acuerdo con la desigualdad, con una contribución creciente de la aportación de este componente intraterritorial a la desigualdad total en España. La crisis ha tenido efectos distintos en las diferentes regiones españolas y, previsiblemente, también serán diferentes las formas de salir de ella en cada territorio. Las diferentes estructuras productivas, junto con las diferencias en las tasas de paro, determinarán escenarios muy dispares en los próximos años. Y, probablemente, esta disparidad seguirá provocando aumentos en las diferencias en términos de desigualdad y bienestar social.

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

La persistencia de este modelo guarda una estrecha relación con la limitada interpretación que suele hacerse del bienestar social. Su recurrente y simplista asociación con el crecimiento económico obvia los claros límites de este para rebajar sustancialmente la desigualdad y la pobreza, a la vez que orilla los problemas que la extensión de ambas realidades supone para la mejora de la eficiencia. El estudio realizado de los cambios en el

tiempo de las situaciones de mayor vulnerabilidad cuestiona el estereotipo convencional sobre la influencia del crecimiento de la renta sobre aquellas. Pero, igualmente, el predominio de las relaciones de complementariedad entre crecimiento y reducción de la desigualdad y la pobreza cuestiona también el otro estereotipo sobre la incompatibilidad entre crecimiento y equidad, debiendo sacrificar la segunda en beneficio del primero, y que se encuentra detrás de los planteamientos básicos que suelen presidir las políticas de ajuste.

No puede deducirse de ello, en cualquier caso, que exista una absoluta independencia entre crecimiento y equidad, al menos por dos razones, como son la existencia de un conjunto de variables explicativas de las situaciones de desigualdad y pobreza que influyen también sobre el crecimiento y las restricciones que generan ambos problemas cuando superan un determinado nivel, al limitar las posibilidades del crecimiento. Hay características socioeconómicas determinantes del modelo distributivo que son independientes del proceso de crecimiento a corto y medio plazo, pero que afectan a los niveles de desigualdad y pobreza, y que, por tanto, continuarán influyendo sobre estos con independencia del ritmo de crecimiento de la economía, aunque pueden verse alteradas parcialmente como consecuencia de los cambios que conducen y acompañan al crecimiento, de las características de este en cada momento o de las políticas aplicadas.

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

2.11. Bibliografía

Abadie, A. (1997): «Changes in the Spanish labour income structure during the 1980's: a quantile regression approach», *Investigaciones Económicas,* n.º 21, pp. 253-272.

Abellán, J. M., *et al.* (2013): *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas: sostenibilidad y reformas*, Ed. Fundación BBVA.

Adiego, M. y Ayala, L. (2013): «La estructura de la desigualdad de la renta en el largo plazo», *Revista de Economía Aplicada*, n.º 62(XXI), pp. 5-35.

Adiego, M., *et al.* (2010): *Country Report Spain 2005-2008*, EUROMOD, ISER, University of Essex.

— y Pérez, T. (2012): *Country Report Spain 2007-2010,* EUROMOD, ISER, University of Essex.

Agnello, L. y Sousa, R. J. (2014): «How does fiscal consolidation impact on income inequality?», *Review of Income and Wealth* (en prensa).

Alcalá, F. y Hernández, P. J. (2007): «Estructura empresarial, educación y salarios: la dinámica reciente», *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 74, pp. 73-100.

Arranz, J. M. y García-Serrano, C. (2011): «Are the MCVL tax data useful? Ideas for mining», *Hacienda Pública Española,* n.º 199(4), pp. 151-186.

— (2012a): «Diferencias salariales, características del puesto de trabajo y cualificación: un análisis para el periodo 2005-2010», *Presupuesto y Gasto Público,* n.º 67(2), pp. 195-212.

— (2012b): «Earnings differentials and the changing distribution of wages in Spain, 2005-2010», *Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios Fiscales*, n.º 10 (de próxima aparición en *International Journal of Manpower*).

— y Hernanz, V. (2013): «¿Cómo hacemos "trabajometría"? Una aplicación con la MCVL», *Estadística Española,* n.º 55(181), pp. 231-254.

Atkinson, A. B. y Brandolini, A. (2013): «On the identification of the middle class», en Gornick, J. y Jäntti, M. (eds.), *Income inequality. Economic disparities and the middle class in affluent countries,* Stanford University Press.

Atkinson, A. B., Piketty, T. y Saez, E. (2011): «Top Incomes in the Long Run of History», *Journal of Economic Literature* n.º 49, pp. 3-71.

Atkinson, A. B., Rainwater, L. y Smeeding, T. (1995): *Income Distribution in OECD Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study,* Paris: OCDE.

Autor, D. y Dorn, D. (2013): «The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market», *American Economic Review*, n.º 103(5), pp. 1553-1597.

Autor, D., Katz, L. y Kearney, M. (2006): «The polarization of the U.S. labour market», *American Economic Review,* n.º 96(2), pp. 300-323.

— (2008): «Trends in US wage inequality: revising the revisionists», *Review of Economics and Statistics*, n.º 90(2), pp. 300-323.

Avram, S., *et al.* (2012): «Income Redistribution in the European Union», paper presented at the *32nd General Conference of the IARIW*, Boston.

Ayala Cañón, L. (1998): «Cambio laboral y pobreza», en Edis *et al.* (1998), *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe General,* Madrid: Fundación FOESSA.

— (coord.) (2008): *Desigualdad, pobreza y privación,* Madrid: Fundación FOESSA.

— (2012): «Crisis económica y distribución de la renta: una perspectiva comparada», *Papeles de Economía Española,* n.º 135, pp. 2-19.

— (2014): *Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo: La continuidad de un modelo,* Documento de trabajo 2.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

— y Cantó (2014): «Explaining middle class trends during the Great Recession: comparing the role of different Welfare State regimes» (mimeo).

—, — y Martínez, R. (2011): «El impacto de la crisis en la pobreza y la desigualdad», en Laparra, M., y Pérez Eransus, B. (coords.), *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España,* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

—, — y Rodríguez, J. G. (2011): «Poverty and the business cycle: The role of intra-household distribution of unemployment», ECINEQ Working Paper, n.º 222.

— Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (2013): «Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE», en VV. AA., *1er Informe sobre la desigualdad en España 2013,* Madrid: Fundación Alternativas.

— y Navarro, C. (2008): «Multidimensional indices of housing deprivation with application to Spain», *Applied Economics* n.º 40, pp. 597-611.

— y Sastre, M. (2005): «La movilidad de ingresos en España», *Revista de Economía Aplicada,* n.º 38, pp. 123-158.

— (2007): «Políticas redistributivas y desigualdad», *Información Comercial Española,* n.º 837, pp. 117-138.

— (2008): «The structure of income mobility: empirical evidence from five UE countries», *Empirical Economics* n.º 35, pp. 451-473.

Ball, L. M., *et al.* (2013): «The Distributional Effects of Fiscal Consolidation», IMf working Paper, 13/151.

Bandrés, E. (1993). «La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)», en: *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza,* volumen VII, Madrid: Fundación Argentaria.

Bárcena Martín, E. y Moro Egido, A. I. (2013): «Movilidad de los ingresos en España: el efecto de la crisis», *Papeles de Economía Española*, n.º 135: pp. 201-216.

— y — (2014): *La dinámica de los ingresos de los hogares,* Documento de trabajo 2.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

Blau, F. D. y Kahn, L. M. (2005): «Do cognitive test scores explain higher US wage inequality?», *The Review of Economics and Statistics*, n.º 87(1), pp. 184-193.

Bonhomme, S. y Hospido, L. (2012): «The cycling of earnings inequality: evidence form Spanish social security data», Documentos de Trabajo, n.º 1225, Madrid: Banco de España.

Callan, T., *et al.* (2011): «The distributional effects of austerity measures: a comparison of six eu countries», EUROMOD Working Paper EM6/11.

Calero Martínez, J. (2002): «The distributive incidence of public social expenditure in Spain», *Social Policy and Administration* n.º 36, pp. 443-464.

— y Gil Izquierdo, M. (2013): «La incidencia distributiva del gasto público en educación y sanidad en España», en Ruiz-Huerta, J. (dir.), *1er Informe sobre la desigualdad en España*, Madrid: Fundación Alternativas.

— y — (2014): *Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España,* Documento de trabajo 2.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

Calonge, S. y Manresa, A. (1997): «Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España: Un análisis empírico desagregado», *Moneda y Crédito* n.º 204, pp. 13-65.

— y Rodríguez, M. (1998): «Consecuencias distributivas y de equidad de las políticas de gasto y financiación de la sanidad», *Papeles de Economía Española* n.º 76, pp. 259-272.

Cantó Sánchez, O. (2000): «Income mobility in Spain: How much is there?», *Review of Income and Wealth*, n.º 46(1): pp. 85-102.

— (2012): «Los efectos redistributivos de las políticas públicas de carácter monetario: Un análisis de microsimulación con EUROMOD», en Ruiz-Huerta, J. (dir.), *Primer Informe sobre la Desigualdad en España*, Madrid: Fundación Alternativas.

— (2014): *La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución,* Documento de trabajo 2.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

— y Ayala Cañón, L. (2014): *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de impacto,* Madrid: Unicef.

Carrasco, R., Jimeno, J. F. y Ortega, C. (2011): «Accounting for changes in the Spanish wage distribution: the role of employment composition», *Documento de Trabajo,* n.º 1120, Madrid: Banco de España.

Casado, J. M. y Simón, H. (2007): «Industry wage premia and collective bargaining revisited: evidence from Spain», *Applied Economics Letters*, n.os 1-5.

— y — (2013): «La evolución de la estructura salarial en España (2002-2010)», Artículo presentado a las *X Jornadas de Economía Laboral,* Universidad Autónoma de Madrid.

Consejo Económico y Social (2013): «Distribución de la renta en españa: desigualdad, cambios estructurales y ciclos», Informe 03/2013.

Cowell, F., Litchfield, J. A. y Mercader-Prats, M. (1999): «Income Inequality Comparisons with Dirty Data: The UK and Spain during the 1980s», *DARP D. Paper,* n.º 45.

Datt, G. y Ravaillon, M. (1992): «Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s», *Journal of Development Economics* n.º 38, pp. 275-295.

Davia, M. A. (2013): «Mercado de trabajo y desigualdad», capítulo 2, *I Informe sobre la desigualdad en España,* Fundación Alternativas.

Devroye, D. y Freeman, R. (2002): «Does inequality in skills explain inequality of earnings across advanced countries?», CEP Discussion Papers, 0552.

Díaz Caro, C., Onrubia, J. y Pérez-Mayo, J. (2013): «Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual», *Hacienda Pública Española* n.º 206, pp. 57-87.

Doerrenberg, P. y Peichl, A. (2012): «The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries», CGS Working Paper, vol. 3 n.º 5.

Dustmann, C., Ludsteek, J. y Schonberg, U. (2009): «Revisiting the German wage structure», *Quarterly Journal of Economics,* n.º 124, pp. 843-881.

Edis *et al.* (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe General*, Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

Esping-Andersen, G. y Sarasa, S. (2006): «Los dilemas de la redistribución en los estados de bienestar», en Ruiz-Huerta, J. (ed.), *Políticas públicas y distribución de la renta.* Madrid: BBVA.

Felgueroso, F., Hidalgo, M. y Jiménez, S. (2010): «Explaining the fall of the skill wage premium in Spain», Documento de Trabajo, 2010-19, FEDEA.

Fernández Morales, García Lizana, A. y Martín Reyes, G. (2013): «Pobreza y recesión en la Zona Euro». *Revista de Economía Mundial* n.º 33, pp. 153-178.

Fields, G. S. y Ok E. A. (1996): «The meaning and measurement of income mobility», *Journal of Economic Theory*, n.º 71(2), pp. 349-377.

Flanagan, R. (1999): «Macroeconomic performance and collective bargaining: an international perspective», *Journal of Economic Literature*, XXXVII, pp. 1150-1175.

Freeman, R. (2007): «Labour market institutions around the world», *NBER Working Paper,* 13242.

García, J., Labeaga, J. M. y López, A. (1997): «Análisis microeconómico de los efectos de cambios en el sistema impositivo y de prestaciones sociales». *Moneda y Crédito* n.º 204, pp. 67-91.

García Lizana, A. (1996): *La pobreza en España*. Madrid: Ediciones Encuentro.

— (2014): *Los límites del crecimiento económico,* Documento de trabajo 2.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en:
www.foessa.es/informe Capítulo 2.

— y Cruz Morato, M. A. (2010): «Tendencias en pobreza y exclusión en Europa», *Documentación Social,* n.º 157, pp. 75-93.

— y Pérez Moreno, S. (2003): «Una relación específica entre distribución de la renta y crecimiento económico: "la Hipótesis L"», *Estadistica. Journal of the Interamerican Statistical Institute,* n.º 164-165, pp. 153-180.

García Serrano, C. y Arranz Muñoz, J. M. (2013): «Crisis económica y desigualdad salarial», *Papeles de Economía Española,* n.º 135, pp. 247-265.

— y — (2014): *Evolución de la desigualdad salarial en los países desarrollados y en España en las últimos treinta años,* Documento de trabajo 2.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

García Serrano, C. y Malo, M. A. (2008): «Mercado de trabajo», en Arriba, A. (coord.), *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social.* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

Gimeno, J. A. (1999): «La incidencia redistributiva de las prestaciones públicas en especie: sanidad y educación (España-1990)», en Maravall, J. M. (coord.), *Políticas de bienestar y desempleo* (III Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, vol. II), Madrid: Fundación Argentaria, Ed. Visor.

Gómez Serrano, P. J. y Molero, R. (2014): *Europeos empobrecidos. El incremento de la desigualdad y la exclusión social en la UE15 y sus determinantes,* Documento de trabajo 8.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Gottschalk, P. y Smeeding, T. M. (1997): «Cross national comparisons of earnings and income inequality», *Journal of Economic Literature*, n.º 35(2), pp. 633-87.

— (2000): «Empirical evidence on income inequality in industrialized countries», en Atkinson, A. B., y Bourguignon, F. (eds.) (2000), *Handbook of Income Distribution*, vol. 1, Amsterdam: Elsevier.

Guio, A. C., Gordon, D. y Marlier, E. (2012): «Measuring material deprivation in the EU. Indicators for the whole population and child-specific indicators», Eurostat Methodologies and working paper, Luxembourg: Publications office of the European Union.

Haveman, R. y Schwabish, J. (2000): «Has Macroeconomic Performance Regained Its Antipoverty Bite?» *Contemporary Economic Policy*, n.º 18, pp. 415-27.

Hidalgo, M. A. (2010a): «Wage inequality in Spain, 1980-2000: the case of male head-of-household», *Estadística Española*, n.º 52(174), pp. 333-366.

— (2010b): «A demand-supply analysis of the Spanish education wage premium», *Revista de Economía Aplicada,* n.º 54(XVIII), pp. 57-78.

Imedio, L., Parrado, E. M. y Sarrión, M. D. (1997): «Evolución de la desigualdad y la pobreza en la distribución de la renta familiar en España en el periodo 1985-1995», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales,* n.º 32, pp. 93-109.

Immervoll, H., *et al.* (2006): «Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equalizing Properties of Taxes and Benefits», en Papadimitriou, D. B. (ed.), *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation,* Palgrave,: Macmillan.

Izquierdo, M., Moral, E. y Urtasun, A. (2003): «El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios», Documento Ocasional del Banco de España, n.º 0302.

Jenkins, S. *et al.* (2012): *The Great Recession and the Distribution of Household Income*. Oxford University Press.

Jimeno, J. F., Izquierdo, M. y Hernanz, V. (2001): «La desigualdad salarial en España: descomposición y variación por niveles de salarios», *Papeles de Economía Española,* n.º 88, pp. 113-125.

Jurado Málaga, A. y Pérez Mayo, J. (2014): *Disparidades entre las comunidades autónomas españolas en el periodo 2007-2012,* Documento de trabajo 2.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

Kahn, L. M. (1998a): «Collective bargaining and the interindustry wage structure: international evidence», *Economica*, n.º 65, pp. 507-534.

Kristjánsson, S. A. (2011): «Income Redistribution in Iceland: Development and European Comparisons», *European Journal of Social Security,* n.º 13, pp. 392-423.

Kuznets, S. (1955): «Economic Growth and Income Inequality», *American Economic Review,* n.º 45, pp. 1-28.

Lacuesta, A. e Izquierdo, M. (2012): «The contribution of changes in employment composition and relative returns to the evolution of wage inequality: the case of Spain», *Journal of Population Economics,* n.º 25(2), pp. 511-543.

Layte, R., *et al.* (2001): «Persistent and consistent poverty in the 1994 and 1995 waves of the European Community Household Panel Survey», *Review of Income and Wealth,* n.º 47, pp. 427-449.

Leigh, A. (2007): «How closely do top income shares track other measures of inequality?», *Economic Journal,* n.º 117, pp. 619-633.

Maître, B., Nolan, B. y Whelan, C. (2013): «A Critical Evaluation of the EU 2020 Poverty and Social Exclusion Target: An Analysis of EU-SILC 2009», GINI Discussion Paper, n.º 79.

— (2006): «Reconfiguring the measurement of deprivation and consistent poverty in Ireland», vol. 58, ESRI.

Manresa, A.; Calonge, S., y Berenguer, E. (1996): «Progresividad y redistribución de los impuestos en España, 1990-1991», *Papeles de Economía Española,* n.º 69, pp. 145-159.

Martín Reyes, G., García Lizana, A. y Fernández Morales, A. (1995a): «Poverty and development: An Econometric Approach», *Research on Economic Inequality,* n.º 6, pp. 365-377.

— (1995b): *Distribución de la renta y crecimiento económico: el caso de Andalucía,* Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional (Universidad de Sevilla).

Martínez, R. (2010): «Baja renta y privación material de la población inmigrante en España», *Presupuesto y Gasto Público,* n.º 61, pp. 311-336.

— (2010): «Pobreza y privación material en España en el período 2004-2008: del auge económico al inicio de la recesión», *Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas*, n.º 165.

Martínez López, R. y Navarro Ruiz, C. (2008): «Pobreza y condiciones de vida», en Ayala, L. (coord.), *Desigualdad, pobreza y privación.* Colección Estudios, Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española, pp. 225-290.

— y — (2014): *Pobreza y privación: tendencias y determinantes,* Documento de trabajo 2.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

Motellón, E., López-Bazo, E. y El-Attar, M. (2010): «Cambios en la estructura salarial por tipos de contrato, 1995-2002», *Revista de Economía Aplicada,* n.º 53(18), pp. 5-38.

Navarro Ruiz, C. y Martínez López, R. (2014): «Baja renta y privación material en España: ¿Qué factores explican las diferencias en el perfil de los grupos de riesgo», trabajo presentado en el *XVII Encuentro de Economía Aplicada,* Gran Canaria, 5 y 6 de junio de 2014.

Niehues, J. (2010): «Social Spending Generosity and Income Inequality: A Dynamic Panel Approach», *IZA Discussion Paper,* n.º 5178.

OCDE (1996): «Earnings inequality, low-paid employment and earnings mobility», *Employment Outlook 1996*, Paris: OCDE.

— (1997): «Earnings mobility: taking a longer run view», *Employment Outlook 1997*, Paris: OCDE.

— (1998): «Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty», *Employment Outlook 1998*, Paris: OCDE.

— (2001): «When money is tight: poverty dynamics in OECD countries», *Employment Outlook 2001,* Paris: OCDE.

— (2004): «Wage-setting institutions and outcomes», *Employment Outlook 2004*, Paris: OCDE.

— (2007): *Employment Outlook 2007,* Paris: OCDE.

— (2008): *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Paris: OCDE.

— (2011): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising?,* Paris: OCDE.

— (2012): *Employment Outlook 2012,* Paris: OCDE.

— (2013): Employment Outlook 2013, Paris: OCDE.

OIT (2010): *Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis,* Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2013): *Informe mundial sobre salarios 2012/2013. Los salarios y el crecimiento equitativo,* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Onrubia, J. y Picos, F. (2013): «Desigualdad de la renta y redistribución a través del IRPF, 1999-2007», *Revista de Economía Aplicada,* n.º 63, pp. 75-115.

Palacio, J. I. y Simón, H. (2004): «Dispersión salarial entre establecimientos y desigualdad salarial en España», *Revista de Economía Aplicada*, n.º XII(36), pp. 47-81.

Paulus, A. *et al.* (2009): «The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU», Euromod Working Paper Series Nr EM8/09.

Pazos, M. y Salas, R. (1996): «Progresividad y redistribución de las transferencias públicas», *Las políticas redistributivas*, Madrid: Fundación Argentaria.

Pérez Infante, J. I. (2013): «Los salarios ante la crisis económica», artículo publicado en la página electrónica de la Asociación Española de Economía del Trabajo, sección Tribuna Abierta (www.aeet.eu).

Pérez Mayo, J. (2013): «Crisis económica y territorio: el impacto de la crisis sobre la desigualdad de rentas en las distintas regiones españolas», *Papeles de Economía Española,* n.º 135, pp. 36-49.

Pijoan-Mas, J. y Sánchez-Marcos, V. (2010): «Spain is different: falling trends of inequality», *Review of Economic Dynamics*, n.º 13, pp. 154-178.

Piketty, T. (2013): *Le capital au XXIe siècle,* Paris: Seuil.

Raymond, J. L., *et al.* (2000): «Los rendimientos de la educación y la inserción laboral en España», *Papeles de Economía Española,* n.º 86, pp. 128-149.

Roine, J., Vlachos, J. y Waldenstroem, D. (2009): «The long-run determinants of inequality: What can we learn from top income data?», *Journal of Public Economics,* n.º 93, pp. 974–988.

Ruiz-Huerta, J. (2014): *¿Afectan los impuestos a la distribución de la renta?,* Documento de trabajo 2.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

Schaltegger, C. y Wedera, M. (2014): «Austerity, inequality and politics», *European Journal of Political Economy,* n.º 35, pp. 1-22.

Simón, H. (2001): «Negociación colectiva y estructura salarial en España», *Hacienda Pública Española,* n.º 157(2).

— (2007): «La desigualdad salarial y su evolución en España (1995-2002): una exploración con datos emparejados empresa-trabajador», *Estudios sobre la Economía Española,* n.º 238, FEDEA.

— (2009): «La desigualdad salarial en España: una perspectiva internacional y temporal», *Investigaciones Económicas*, n.º 33(3), pp. 439-472.

— (2010): «International differences in wage inequality: a new glance with European matched employer-employee data», *British Journal of Industrial Relations,* n.º 48(2): pp. 310-346.

Simón, H., Ramos, R. y Sanromá, E. (2006): «Collective bargaining and regional wage differences in Spain: an empirical analysis», *Applied Economics,* n.º 38, pp. 1749-1760.

— (2008): «Labour segregation and immigrant and native-born wage distributions in Spain: an analysis using matched employer-employee data», *Spanish Economic Review,* n.º 10(2), pp. 135-168.

Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress,* París: Gobierno de Francia.

Sutherland, H. y Figari (2013): «EUROMOD: The European Union Tax-Benefit Microsimulation Model», *Working Paper,* n.º EM 8/13.

Tunstall, R., *et al.* (2013): «The links between housing and poverty: an evidence review», JRF Report, April 2013.

Valls Fonayet, F. y Belzunegui Eraso, A. (2014): *La pobreza en España desde una perspectiva de género*, Documento de trabajo 2.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 2.

Van de Walle, D. (1998): «Assessing the Welfare Impacts of Public Spending», *World Developement* n.º 26, pp. 365-379.

Vila, L. E. y Mora, J. G. (1998): «Changing returns to education in Spain during the 1980s», *Economics of Education Review,* n.º 17(2), pp. 173-178.

3

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

COORDINADOR
Miguel Laparra Navarro

AUTORES
M.ª Jesús Álvarez
Sagrario Anaut Bravo
Javier Arza Porras
Patricia Azcona Sáenz
Paola Damonti
Ángel García García
Enrique Gómez González
Rubén Lasheras Ruiz
Lucía Martínez Virto
Begoña Pérez Eransus
Antonio Ramírez del Río
Raúl Ruiz Villafranca
Manuel Trujillo Carmona
Nerea Zugasti Mutilva

3

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

3.1. Introducción 153

3.2. Una perspectiva de conjunto de las tendencias en exclusión social en España 154

3.3. El desempleo expande la exclusión social, pero la ocupación precaria también hace que aumente 194

3.4. Algunos síntomas de agotamiento del recurso tradicional a la solidaridad familiar 212

3.5. La erosión del efecto amortiguador de las políticas sociales en España 223

3.6. Conclusiones 240

3.7. Bibliografía 244

3.8. Otras tablas 248

Capítulo 3

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

3.1. Introducción

En el VI Informe FOESSA se introdujo como novedad metodológica un análisis de la exclusión social a partir de un índice sintético de exclusión social (ISES), construido con una batería de 35 indicadores. Esta propuesta era coherente con la concepción estructural, multidimensional, procesual y dinámica de la exclusión social. Se basaba en la constatación de situaciones fácticas, constatables empíricamente, que suponían cada una de ellas suficiente gravedad como para poner en cuestión la plena participación social de las personas afectadas. Entendíamos que la acumulación de estas diversas situaciones de dificultad era la que situaba a determinados grupos de la sociedad en posiciones de exclusión del espacio social. Con estos 35 indicadores trataban de cubrirse las diversas dimensiones tanto del *eje económico* (como falta de participación en la producción, d1, y en la distribución de producto social, d2) como del *eje político de la ciudadanía* (como falta de participación política, d3, y de acceso efectivo a los derechos sociales: a la educación, d4, la vivienda, d5, y la salud, d6) y del *eje de los lazos sociales* (que se manifiesta en determinadas formas de relaciones conflictivas, d7, y en aislamiento social, d8). Este esquema de análisis se aplicó a la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (EINSFOESSA) de 2007.

A partir de este análisis se mostraba, ya antes de la crisis, una sociedad muy marcada por la precariedad, en la que amplios sectores de la población, más de la mitad, se veían afectados en distinta medida por alguno de estos problemas. En el extremo de este grupo podía verse una bolsa reducida, uno de cada veinte hogares, pero muy afectada por intensos procesos de exclusión social. Es importante recordar ahora que la pobreza y la exclusión social no son cosa de la crisis.

Con este mismo planteamiento, se trató de ofrecer una aproximación a los primeros efectos que la crisis estaba teniendo en el espacio social de la exclusión con la segunda edición de esta misma Encuesta FOESSA en 2009-2010 (EINSFOESSA, 2009), con un planteamiento, además, de encuesta panel, dirigida a los mismos hogares que la encuesta anterior (se logró en la mitad de los casos).

Pudo mostrarse cómo, ya en una fase temprana de la crisis, y antes de la introducción de medidas de austeridad en los presupuestos públicos, los procesos de exclusión social se estaban intensificando y

cómo muchos hogares se habían visto sobrepasados por la crisis, con una combinación de pérdida del empleo, reducción de ingresos, acumulación de deudas e incapacidad para cubrir las necesidades más básicas.

A partir de la nueva Encuesta FOESSA 2013(1) (EINSFOESSA13) tenemos la oportunidad ahora de ver cómo se han intensificado estos procesos de exclusión social por efecto de la combinación del empeoramiento del mercado de trabajo y de las medidas de recorte de las políticas sociales. En esta edición se ha abandonado el objetivo de localizar los mismos hogares que en las ediciones anteriores, pero se ha ampliado notablemente la muestra, mejorando así la capacidad de análisis y de precisión en las estimaciones. Con estas tres encuestas, el propósito de este capítulo es dar cuenta adecuadamente de las transformaciones que la sociedad española está experimentando en cuanto a su nivel de integración y de cohesión social en el periodo de estos seis últimos años, valorar cuanto está aumentando el espacio de la exclusión social y ver qué grupos sociales se están viendo más afectados.

Para hacer este trabajo de análisis comparativo de las tres encuestas se han rehecho y revisado el conjunto de los indicadores en las tres ediciones para garantizar que la comparación se hacía sobre unas mismas bases metodológicas, eliminado en algún año algún indicador que no se consideraba fiable.

Utilizamos en este análisis el sistema de ponderación de los indicadores inicial, correspondiente a 2007. Esto nos permite valorar la importancia de cada problema en la misma medida para todo el periodo y tomando como referencia un contexto que era de mayor estabilidad y con menores convulsiones en la situación de los hogares.

Fruto de las correcciones realizadas en las encuestas anteriores y de la homogeneización en el sistema de agregación de los indicadores, los resultados presentan ligeras variaciones respecto de los que se habían aportado las ediciones anteriores. Más allá de la precisión del dato, hemos valorado que lo importante era dar cuenta de la tendencia y garantizar que la comparación se hacía de la mejor manera posible.

(1) Para ampliar esta información consultar Trujillo Carmona (2014). Documento de trabajo 3.10. y Laparra Navarro y García García (2014). Documento de trabajo 3.11. para el VII Informe FOESSA. Accesibles en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

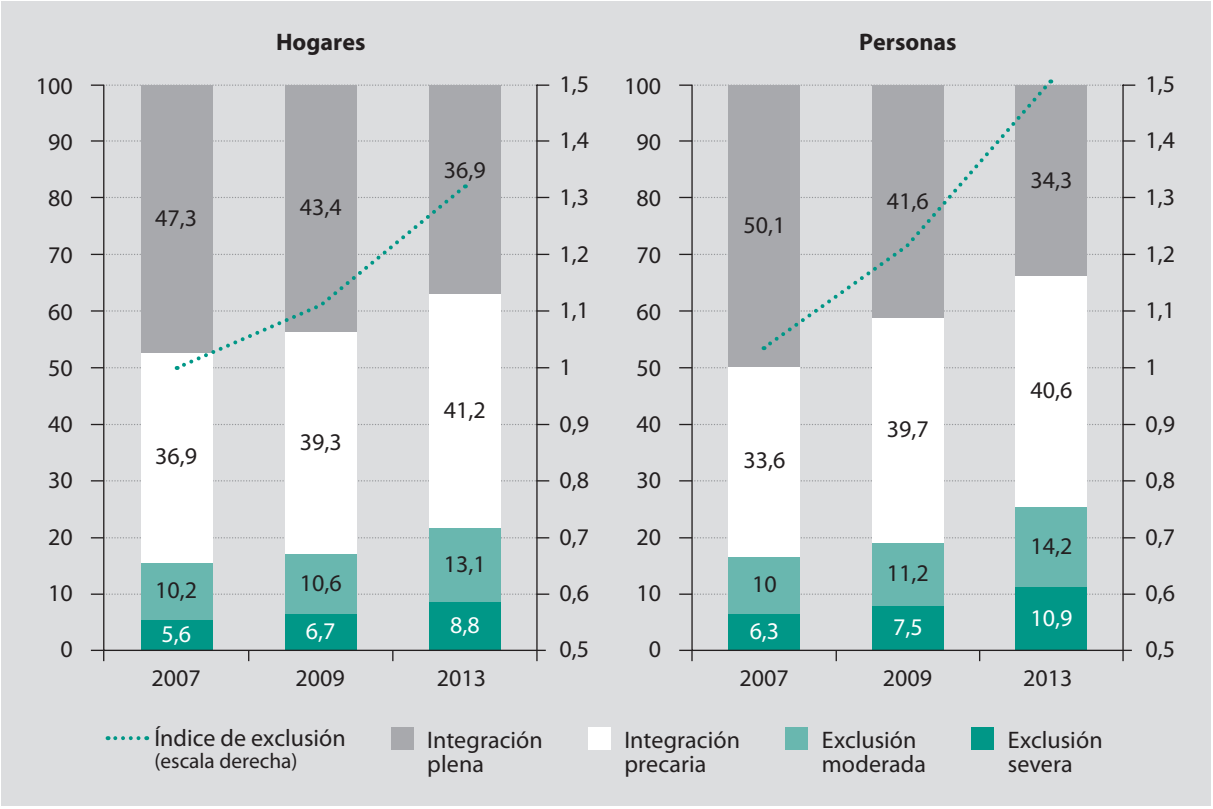
3.2. Una perspectiva de conjunto de las tendencias en exclusión social en España

3.2.1. La fractura social se ensancha un 45% en España

El empeoramiento de la situación social en España se extiende a amplios sectores de la población. Ahora ya solo una de cada tres personas en España se encuentra libre de los 35 problemas que se han identificado en este análisis, 16,5 puntos menos que en 2007. Este núcleo central de la sociedad española, que llamamos *integración plena,* es ya una estricta minoría. Por el contrario todos los espacios, desde la *integración precaria* o la *exclusión moderada* hasta la *exclusión más severa* han aumentado significativamente(2).

(2) *Integración plena:* hogares que no se ven afectados por ninguno de los 35 indicadores (ises = 0).

GRÁFICO 3.1. Evolución de los niveles de integración social en la población española, 2007-2013



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Tomando como unidad de análisis el hogar se establece un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) igual a 1,00 en 2007 (esto es así por el modelo de agregación utilizado). Aplicado en los años siguientes, con los mismos criterios, este ISES nos informa de si la cohesión social se está deteriorando en su conjunto (el ISES crece por encima de 1) o si se está produciendo una reducción de los procesos de exclusión social (el ISES baja por debajo de 1). Ya para 2009-2010, el ISES aumentaba a 1,11 y llegaba a 1,32 en 2013. Esto supone por tanto un emperoramiento de un 32% respecto del momento incial para el conjunto de los hogares españoles.

En total, el espacio social de la exclusón social, que suponía en torno a un 15,8% de los hogares en 2007, había aumentado casi 2 puntos en la primera etapa de la crisis, pero esa expansión se intensificaba notablemente después hasta, el 21,9% de los hogares en 2013.

En términos de población y no de hogares, este empeoramiento se manifiesta todavía con más claridad, al ser los hogares de mayor tamaño los que más afectados se han visto. El total de per-

Integración precaria: hogares que presentan alguno de los 35 problemas señalados, pero con una incidencia similar a la media de la población española (0 < ises < 2).
Exclusión compensada o moderada: La incidencia es doble que la media de la población española sin llegar a ser severa (2 < ises < 4).
Exclusión severa: La incidencia es cuádruple que la media (ises > 4).

sonas afectadas por situaciones de exclusión ha pasado del 16,3% al 25,1%, siendo en los últimos cuatro años cuando se ha producido el mayor deterioro (un aumento de 6,5 puntos del espacio social de la exclusión). El ISES del conjunto de la población pasa del 1,03 en el año 2007 al 1,21 en 2009 y al 1,50 en 2013. *Las grietas de la cohesión social son ahora más anchas en España: la fractura social se ha ensanchado un 45% en este periodo.*

En la tabla siguiente puede verse el resultado de aplicar estos indicadores al conjunto de la población española, que también ha crecido en este periodo en términos absolutos. Un total de 11,7 millones de personas (3,8 millones de hogares) están afectadas en España por distintos procesos de exclusión social, lo que supone 4,4 millones más que en 2007, un 60,6% más (1,2 millones de hogares más, un crecimiento del 48%).

Más preocupante todavía resulta la evolución de la exclusión más severa tanto por la intensidad y acumulación de problemas que implica, como por el aumento cuantitativo que ha experimentado: 5 millones de personas se encuentran ya afectadas por situaciones de exclusión severa, un 82,6% más que en 2007. Este millón y medio de hogares requerirían una atención de urgencia desde los distintos dispositivos públicos de protección social.

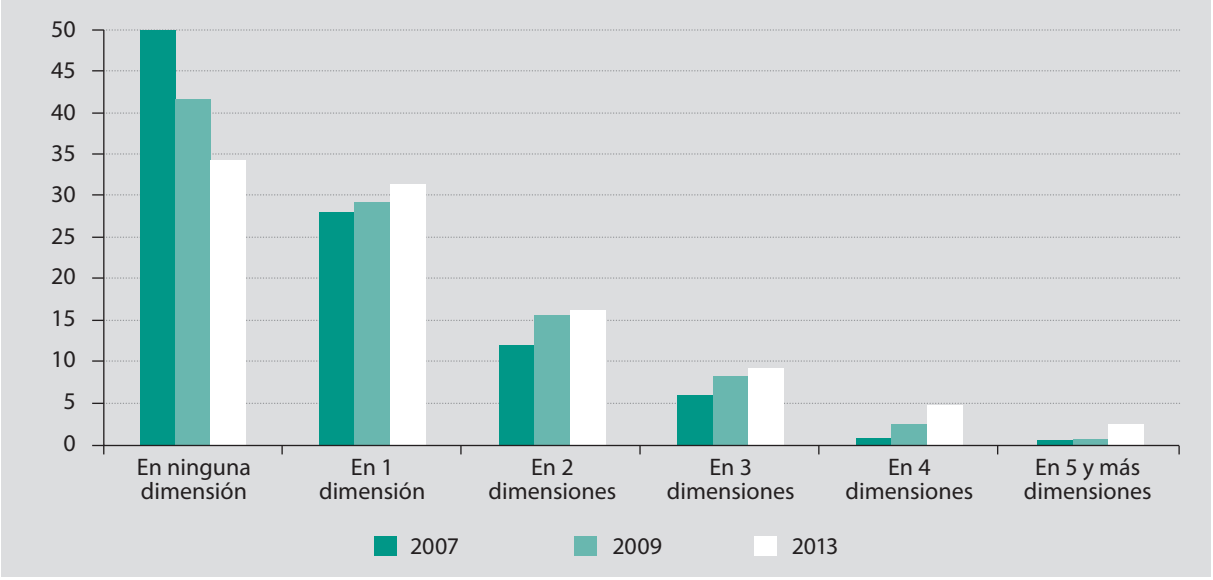
En el gráfico 3.2. puede verse cómo ha crecido significativamente la acumulación de problemas en distintas dimensiones de entre las analizadas aquí (empleo, consumo, participación política, educación, salud, vivienda, conflicto social y aislamiento social). No solo se ha producido una extensión de todas estas problemáticas, sino que además estas cada vez se acumulan más en los hogares afectados. Por este motivo, las políticas de inclusión que se diseñen en el futuro deberán ser más complejas, más multidimensionales y más integrales si quieren ser efectivas.

TABLA 3.1. Estimación de la población y del número de hogares en situaciones de exclusión social, 2007-2013

	Población			Hogares		
Total exclusión social	**Mediados 2007**	**Finales 2009**	**Mediados 2013**	**Mediados 2007**	**Finales 2009**	**Mediados 2013**
Total (miles)	44.874	45.983	46.425	16.329	17.121	17.441
Proporción excluidos (%)	16,3	18,7	25,1	15,8	17,2	21,9
Estimación excluidos (miles)	7.314	8.599	11.746	2.580	2.945	3.820
Crecimiento respecto de 2007 (%)	—	17,6	60,6	—	14,1	48,0
	Población			**Hogares**		
Exclusión social severa	**Mediados 2007**	**Finales 2009**	**Mediados 2013**	**Mediados 2007**	**Finales 2009**	**Mediados 2013**
Total (miles)	44.874	45.983	46.610	16.329	17.121	17.441
Proporción excluidos (%)	6,2	7,5	10,9	5,6	6,7	8,9
Estimación excluidos (miles)	2.782	3.449	5.080	914	1.147	1.552
Crecimiento respecto de 2007 (%)	—	24,0	82,6	—	25,5	69,8

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

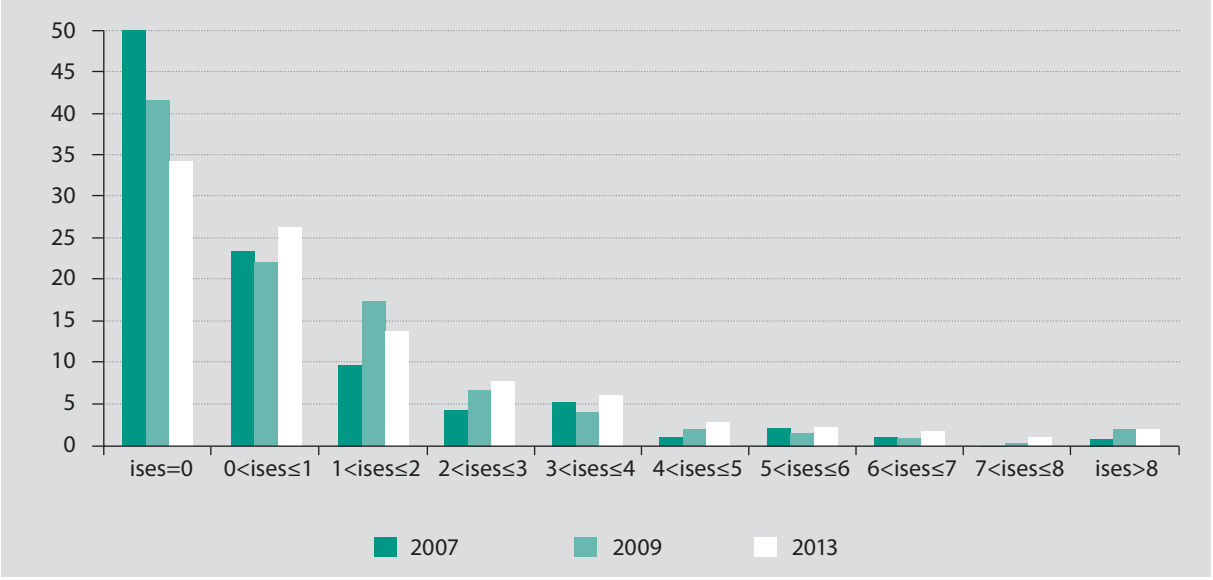
GRÁFICO 3.2. Distribución porcentual de la población española según la presencia de problemas de exclusión social en diversas dimensiones



Nota: Las dimensiones analizadas son ocho: empleo, consumo, participación política, educación, salud, vivienda, conflicto social y aislamiento social.
Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Utilizando el índice sintético de exclusión social podemos ver este empeoramiento general en todos los espacios: la integración es cada vez menos plena y más precaria, mientras que el espacio social de la exclusión crece tanto en sus niveles más moderados como en los más severos.

GRÁFICO 3.3. Distribución porcentual de la población española en intervalos del Índice Sintético de Exclusión Social (ISES)



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

3.2.2. Qué es lo que ha ido mal

No cabe duda de que son los ámbitos del empleo (y su incidencia en los ingresos), de la vivienda y de la salud los que más han aportado al aumento de la fractura social. Podría pensarse que en esto influye el número de indicadores de cada una de las dimensiones y la forma en la que se han definido. Sin embargo, la evolución temporal no deja lugar a dudas: la incidencia de los problemas de exclusión del empleo se multiplican por 2,5 y los de salud se duplican. Los problemas de vivienda, que partían de un nivel relativamente elevado, se incrementan un 36%.

En los sectores excluidos, el ámbito de la participación política presenta también un amplio déficit y, en los sectores de la exclusión severa, las privaciones más básicas afectan al 50%.

Es de destacar que, en su conjunto, para el total de la población, los problemas de relaciones sociales y familiares no han experimentado un deterioro e incluso el aislamiento social se ha reducido. Parece claro que una parte de la población ha reaccionado a las dificultades económicas reforzando los lazos y los apoyos con las personas más cercanas.

3.2.2.1. Los problemas del eje económico

En el ámbito del empleo lo más relevante es sin duda la reducción de su presencia en los hogares, bien sea en relación con la persona sustentadora principal, bien para el conjunto del hogar. La falta de alternativas formativas para estas personas hace que los hogares con desempleados que no reciben ninguna formación sea ahora cuatro veces mayor que en 2007.

En sentido contrario es destacable que el empleo de exclusión (aquel que se da en condiciones de precariedad extrema o de forma irregular) no ha aumentado tanto o incluso se ha reducido: la detección de casos en los que el sustentador principal tiene un empleo irregular (sin cobertura de la Seguridad Social) es un punto menor que en 2007. La crisis ha llegado también al sector informal de la economía que se ha resentido por la falta de demanda: lo que en otros periodos de dificultad y elevado desempleo fue una alternativa para la subsistencia de muchas familias en esta ocasión no es una salida viable.

TABLA 3.2. Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social para el el total de la población, para la población excluida y para la exclusión social severa (%)

	Total población			Población excluida			Población en exclusión severa		
Dimensiones de la exclusión	2007	2009	2013	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Exclusión del empleo	16,9	29,7	41,5	45,3	71,0	77,1	39,3	84,5	84,7
Exclusión del consumo	s.d.	s.d.	7,3	s.d.	s.d.	28,9	s.d.	s.d.	52,3
Exclusión política	12,2	21,1	13,9	22,2	51,7	32,2	29,2	46,5	38,8
Exclusión de la educación	10,4	11,0	8,6	19,9	30,0	20,2	23,7	33,7	27,2
Exclusión de la vivienda	21,5	22,6	29,2	55,1	54,2	61,7	66,2	61,5	84,8
Exclusión de la salud	9,4	10,5	19,8	34,2	31,5	46,0	37,0	42,2	60,3
Conflicto social	5,0	6,1	6,2	28,9	19,5	17,9	37,2	24,9	23,2
Aislamiento social	4,4	2,5	2,7	13,4	5,4	5,3	19,8	7,0	7,2

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

La pobreza severa se ha duplicado: los hogares situados bajo el estricto umbral del 30% de la mediana equivalente en el periodo analizado (umbral estable), era del 3,5% en 2007; no creció apenas en los primeros años de la crisis, pero ha llegado al 7,3% en 2013. Nótese que la utilización de un umbral estable para el periodo analizado, bastante justificado en un periodo de fuertes transformaciones para ver el empobrecimiento real de la población, aporta una perspectiva muy distinta de la que se desprende de las cifras oficiales que facilita el Instituto Nacional de Estadística (INE) utilizando un umbral distinto para cada año (descendente en el periodo analizado).

Y se ha empobrecido el conjunto de la población del espacio social de la exclusión: el 54% de los hogares excluidos se encuentran bajo el umbral de pobreza (14 puntos más que en 2007) y el 23,8% en situación de pobreza severa (+4,7 puntos). Se ve así disminuido el margen de maniobra económica para afrontar el déficit que estos hogares también presentan en otras dimensiones de la vida social.

La privación de los bienes más básicos para los hogares se mantiene reducida todavía, pero seguramente se irá viendo afectada conforme se vayan prolongando las situaciones de carencia de ingresos.

TABLA 3.3. Indicadores de exclusión social en el eje económico (participación en la producción y en el producto)

		Hogares			Personas		
N.º	Indicadores	2007	2009	2013	2007	2009	2013
1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más	1,0	5,1	7,5	1,1	6,0	9,2
2	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante apoyo, venta ambulante marginal, empleadas hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad	2,9	2,4	3,2	3,1	2,7	3,7
3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la seguridad social (empleo irregular)	4,1	1,9	2,9	3,5	2,5	3,2
4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM	4,9	—	7,8	4,7	—	7,6
5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año	6,9	21,0	27,6	8,7	27,1	36,0
6	Hogares con todos los activos en paro	2,2	10,6	10,9	2,3	11,6	12,3
7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente. Umbral estable en euros constantes como media de los 3 años (2.891 € en 2007, 3.014 € en 2009 y 3.273 € en 2013)	2,8	2,9	5,3	3,5	3,3	7,3
8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) y que no pueden permitírselo	—	—	1,7	—	—	1,6

3.2.2.2. La erosión de la ciudadanía política y social

El proceso de ampliación de la Unión Europea, las naturalizaciones de población extranjera, el aumento de convenios de reciprocidad en reconocimiento del derecho al voto y la reversión de los flujos migratorios han hecho que ahora, una menor proporción de la población que vive en España esté privada de los más básicos derechos políticos. Sin embargo, la creciente desconfianza de la ciudadanía en general respecto de la política genera un mayor proceso de alienación en los sectores más vulnerables, que pierden el interés por participar en la cosa pública, bien a través de las elecciones, bien a través de las entidades ciudadanas: este proceso de alienación política fue mayor en los primeros años de la crisis pero, a pesar de una cierta repolitización, que podría explicarse como reacción a los efectos de la crisis y los recortes sociales, aún tiene una incidencia doble que en 2007.

TABLA 3.4. Indicadores de exclusión social en el eje político de la ciudadanía política y social

		Hogares			Personas		
N.º	Indicadores	2007	2009	2013	2007	2009	2013
9	Derecho de elegir a tus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años, de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)	9,1	9,8	5,0	8,4	11,2	6,1
10	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana	4,8	12,2	8,4	4,2	12,5	8,5
11	Hogares con menores de 3 a 15 años no escolarizados	1,3	0,9	0,9	2,0	1,4	1,6
12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44, sin completar EGB, ESO o graduado escolar; de 45 a 64, menos de 5 años en la escuela (en 2009 y 2013 se incrementan los años transcurridos desde 2007 a cada tramo correspondiente)	5,0	6,2	2,9	5,5	7,1	3,3
13	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer y escribir o no han ido a la escuela	6,2	5,5	4,7	5,4	4,7	4,1
14	Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	1,4	0,4	0,7	1,6	0,5	0,8
15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	1,3	1,3	1,6	1,4	1,3	1,8
16	Humedades, suciedad y olores	7,4	8,1	9,6	7,6	8,4	10,2
17	Hacinamiento grave (<15 m^2 persona)	4,8	3,7	3,3	6,9	7,6	7,0
18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente)	3,8	1,0	1,5	2,7	1,1	1,6
19	Entorno muy degradado	0,6	0,6	2,4	0,5	0,8	2,7
20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar	2,7	3,3	5,7	2,6	3,1	5,5

		Hogares			Personas		
N.º	Indicadores	2007	2009	2013	2007	2009	2013
21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos viv. < umbral pobreza extrema con umbral estable)	4,5	7,6	11,1	5,0	7,8	14,1
22	Alguien sin cobertura sanitaria	0,7	0,0	0,5	0,6	0,0	0,3
23	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasado ahora	2,7	1,7	3,9	2,0	2,5	4,5
24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	2,4	3,3	2,6	1,1	1,9	1,2
25	Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben	0,9	0,7	1,2	0,8	0,7	1,1
26	Hogares con enfermos, que no han usado los servicios sanitarios en un año	0,6	0,1	0,9	0,7	0,1	1,0
27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos	5,6	5,8	13,3	5,4	7,0	15,8

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

La exclusión de la educación no ha experimentado variaciones sustanciales en este periodo preferentemente porque los efectos de las transformaciones en este campo se ven a más largo plazo. Incluso las variaciones que muestran algunos indicadores podrían explicarse más por cuestiones metodológicas y clasificatorias que por cambios reales.

Curiosamente, la burbuja inmobiliaria y la enorme expansión del parque de viviendas, anterior al periodo que aquí analizamos, no impidió que una proporción importante de hogares, uno de cada cinco, afrontara algún problema grave en este ámbito en 2007. Es evidente que esa expansión inmobiliaria respondía más a una motivación económico-especulativa que a una necesidad social.

Y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, con lo que supone de reducción de la especulación y aumento de la oferta de viviendas, y con ello de reducción de su precio, tanto en compra como en alquiler, tampoco ha traído consigo ninguna mejora en este ámbito, sino todo lo contrario, un significativo empeoramiento.

Incluso aunque pueda observarse una cierta reducción de los hogares en infraviviendas, en situaciones de hacinamiento o con tenencia en precario, la degradación del entorno y el aumento de hogares con barreras arquitectónicas (y personas con discapacidad) parece haber aumentado. Sin embargo, el proceso más preocupante es el incremento de los hogares que, para mantener su vivienda, deben hacer un esfuerzo económico tan importante que les sitúa en situaciones de pobreza severa una vez descontados los gastos de vivienda: en términos de población afectada, casi se ha triplicado y alcanza ya al 14,1% de la población.

Aunque los efectos de la exclusión social sobre la salud son acumulativos y se ven sobre todo en el largo plazo, después de estos años de cri-

sis puede observarse ya un empeoramiento muy notable en cuanto a la garantía de los derechos sociales en este ámbito. Y eso a pesar de que los recortes en las prestaciones sanitarias se han aplicado muy recientemente, en los dos últimos años. Las situaciones de falta de cobertura sanitaria, que prácticamente habían desaparecido, vuelven ahora a reaparecer, y la experiencia de haber pasado hambre ha aumentado significativamente. Pero sin duda aquí también son las crecientes dificultades económicas de los hogares, unidas a la incidencia del copago farmacéutico, lo que ha hecho que los hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir dietas o tratamientos por problemas económicos sean ahora casi el triple en términos de población, alcanzando al 15,5%.

3.2.2.3. Se mantiene la calidad de las relaciones sociales

No se desprende de los indicadores utilizados que el empeoramiento general de la cohesión social en España, claramente manifiesto en los ejes económico y político, se haya traducido también en un empeoramiento de las relaciones entre la ciudadanía: la valoración que se hace de las relaciones internas en la familia no ha empeorado, sino todo lo contrario (se reduce a la mitad los que las califican como malas); y lo mismo pasa con las relaciones vecinales. Las situaciones de aislamiento personal (personas que no cuentan con apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad) también experimentan una reducción.

TABLA 3.5. Indicadores de exclusión social en el eje de las relaciones sociales (conflicto social y aislamiento social)

		Hogares			Personas		
N.º	Indicadores	2007	2009	2013	2007	2009	2013
28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años	—	2,0	2,5	—	2,1	2,7
29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas	1,4	0,7	0,7	1,5	0,7	0,8
30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego	—	3,9	2,4	—	3,7	2,6
31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja	2,1	0,9	0,6	2,0	1,2	1,0
32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales)	2,6	1,1	0,8	2,5	1,2	1,0
33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad	6,4	5,6	5,4	2,8	2,2	2,0
34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos	1,7	0,6	0,6	1,6	0,4	0,5
35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres	0,2	0,0	0,2	0,3	0,0	0,2

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Sí se registra un aumento significativo en los malos tratos declarados en el hogar respecto a los datos comparables de 2009, aunque esto merece un análisis específico, que se desarrolla en un Documento de trabajo independiente.

Los problemas que de una forma u otra tienen que ver con los hábitos y comportamientos de la población siguen la misma tónica de reducción: problemas declarados con la justicia, problemas de dependencias y adicciones.

Todo ello nos apunta al mantenimiento, a pesar de las fuertes dificultades, de un gran recurso de capital social en la sociedad española, un recurso que es de vital importancia preservar.

Incluso el espacio social de la exclusión, al estar más condicionado cada vez por la dimensión económica, está cada vez menos marcado por este tipo de problemas que tienen que ver con los comportamientos y las relaciones interpersonales. El crecimiento del espacio social de la exclusión, con hogares que provienen de situaciones más «normalizadas» implica una cierta normalización y una menor presencia relativa de sectores marginales. Lo reciente de estos procesos de caídas, en los últimos cuatro años principalmente, hace que las relaciones sociales y las referencias normativas de la población afectada por problemas económicos todavía no se haya visto muy perjudicada.

Es importante por ello montar urgentemente los mecanismos de respuesta a estas situaciones, de forma que puedan construirse itinerarios de reincorporación social de muchos de estos sectores afectados por la crisis, antes de que el paso del tiempo y la acumulación de dificultades vayan erosionando progresivamente este importante recurso de la sociedad española: su capital social y su calidad humana.

3.2.3. La incidencia de la exclusión social en distintos sectores de la sociedad: ¿es cierto que la crisis nos afecta a todos?(3)

Señalábamos, al analizar el primer impacto de la crisis, que se estaba alterando sustancialmente la geografía del espacio social de la exclusión y que los distintos grupos sociales se estaban viendo afectados de forma muy diferente unos de otros, dentro de este esquema de empeoramiento general. Más allá de la idea de que «la crisis nos afecta a todos», veíamos desde el análisis del primer impacto que podía hablarse claramente de ganadores y perdedores en todo este proceso (Laparra y Pérez, 2011).

Casi cuatro años después, este diagnóstico sigue siendo válido y las diferencias se han extremado en ciertos casos:

3.2.3.1. Se reducen las diferencias por sexo(4)

Tomando como referencia el conjunto de la población, la incidencia de la exclusión social es igual en hombres y en mujeres. Pero no es óbice para que sea de interés introducir aquí la perspectiva de género.

La introducción de la perspectiva de género en los estudios sobre pobreza y exclusión es el resul-

(3) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Ruiz Villafranca, Ramírez del Río y Gómez González (2014). Documento de trabajo 3.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

(4) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Damonti (2014). Documento de trabajo 3.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

tado de un largo proceso que empezó hace tres décadas, cuando por primera vez fue elaborado el concepto de «feminización de la pobreza» (Scott, 1984). Treinta años después, sin embargo, consideramos más adecuado utilizar la noción de análisis de género de la exclusión social (Pérez Eransus y Laparra, 2007), concepto que hace referencia tanto a una sobrerrepresentación de las mujeres en el espacio de la exclusión (Subirats, 2004) como (sobre todo) a la existencia de itinerarios de exclusión diferenciados en función del género (Pérez Eransus y Laparra, 2007).

Ante todo resulta interesante observar que, a nivel individual, las diferencias en función del sexo han ido reduciéndose entre 2007 y 2013: si hace ocho años, de hecho, había una diferencia de más de 5 puntos en el porcentaje de hombres y mujeres en situación de plena integración (51,4% frente a 46,1%), en 2013 los datos se nivelan hacia abajo para todos y todas (solo el 34,2% de los hombres y 34,4% de las mujeres están ya plenamente integrados). Lo mismo sucede en el caso de las personas en situación de integración precaria (donde la diferencia de casi 3 puntos existente en 2007 desaparece en 2013) y de exclusión moderada (donde una diferencia de más de dos puntos en 2007 se reduce a 0,4 en 2013). Diferente es el caso de la exclusión severa, donde no ha habido diferencias significativas en función del sexo en el periodo analizado. Estos datos indican que, en los años transcurridos desde la encuesta de 2007, la situación social ha empeorado para todo el mundo, tanto hombres como mujeres, pero que, comparativamente, ha impactado más en la población masculina.

Por otra parte, como el análisis del nivel de integración se realiza para el conjunto del hogar, y al individuo se le atribuyen las características de su hogar, las diferencias existentes en función del sexo dentro de los hogares pueden quedar ocultas. Por ello, resulta de interés la comparación entre hogares cuyo sustentador principal es un hombre o una mujer.

Entre 2007 y 2013, el porcentaje de hogares encabezados por una mujer crece 6,7 puntos porcentuales (desde el 26,5% hasta el 33,2%). Avanzamos la hipótesis de que este aumento está relacionado con una crisis económica que ha impactado con más fuerza en sectores masculinizados, convirtiendo así el sueldo de la mujer, antes secundario, en el sueldo principal del hogar. Esta sustitución, por otra parte, no consigue evitar un empeoramiento de las condiciones generales del hogar, ya que, como han señalado numerosos autores y autoras, sigue existiendo una brecha de género en el mercado laboral, que se concreta en salarios inferiores y mayor incidencia del empleo precario para las mujeres (Subirats, 2004; UGT Navarra, 2014).

Los hogares encabezados por una mujer siguen estando más afectados por la exclusión social (2,8 puntos porcentuales más y un ISES casi 2 décimas mayor que los encabezados por varones). Y, aunque las diferencias en cuanto a la incidencia se van reduciendo entre ambos tipos de hogares, como producto del aumento en el conjunto de la sociedad de los hogares cuyo sustentador principal es una mujer, aumenta también este tipo de hogares en el espacio social de la exclusión, suponiendo ya el 36,1%. La incidencia de la exclusión entre 2007 y 2013 aumenta para todos los hogares, pero aumenta de manera más significativa para los hogares encabezados por hombres (donde se observa un incremento del 26,4%, frente al 17,3% de los hogares encabezados por mujeres).

En cualquier caso, en la medida en la que la exclusión social se hace más intensa, las diferencias entre ambos tipos de hogares se van reduciendo y la proporción de hogares en exclusión severa es prácticamente la misma para los hogares encabezados por un varón y por una mujer.

El hecho de que la situación empeore más intensamente para los hogares encabezados por

hombres, sin embargo, no puede esconder que los hogares encabezados por mujeres enfrentan un riesgo de vivir procesos de exclusión considerablemente más elevado. La proporción de hogares en integración precaria era un 12,9% más elevada y la de hogares en exclusión moderada un 16,9% mayor. En el caso de la exclusión severa, sin embargo, no se evidencian diferencias significativas en función del sexo. Viendo en su conjunto estos procesos, los hogares encabezados por mujeres presentan un Índice Sintético de Exclusión Social igual a 1,39, mientras que para los hogares encabezados por hombres es 1,29, es decir, una diferencia del 7,2%.

Si consideramos de forma separada las diferentes dimensiones de la exclusión, podemos comprobar que los hogares encabezados por mujeres presentan un riesgo mucho más elevado de experimentar exclusión relacional, tanto desde el punto de vista del conflicto social (la experimenta el 8,3% de los hogares encabezados por mujeres frente al 4,2% de los encabezados por hombres) como en el caso del aislamiento social (9,7% frente a 4,1%), prácticamente el doble en ambos casos. También se evidencia un riesgo significativamente más elevado para los hogares encabezados por mujeres de exclusión del consumo (6,9% frente a 5,4%), de la educación (9,4% frente a 7,6%), de la salud (20,9% frente a 17,0%) y de la vivienda (28,3% frente a 24,1%). En lo referente a la exclusión política y del empleo, por otra parte, las diferencias son más reducidas entre hombres y mujeres.

Pero esta tendencia a la igualación entre hombres y mujeres parece intensificarse en el caso de ciertos grupos de edad y lugar de origen. En los hogares de origen extranjero(5), al igual que para el conjunto de los hogares, ha aumentado el porcentaje de casos donde el sueldo principal es aportado por una mujer, pasando del 23,6% en 2007 al 32,6% en 2013. En relación con los procesos de exclusión, cabe destacar que aquí, a diferencia que para el conjunto de los hogares, entre 2007 y 2013 la situación no ha cambiado solo cuantitativamente sino también cualitativamente. Es decir que, mientras que en 2007 las diferencias en función del sexo eran extremadamente intensas (los hogares encabezados por mujeres tenían un riesgo más que doble de vivir procesos de exclusión), en 2013 las diferencias se habían invertido y eran 4,4 puntos menores para los hogares encabezados por una mujer. Por

TABLA 3.6. Distribución de los hogares en el espacio de la integración a la exclusión, en función del sexo de la persona sustentadora principal, 2007, 2009 y 2013

	2007		2009		2013	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Integración	49,7	40,4	45,9	36,6	39,8	31,2
Integración precaria	35,2	41,9	38,9	40,6	39,2	45,0
Exclusión moderada	9,5	12,1	9,4	13,8	12,3	14,8
Exclusión severa	5,6	5,5	5,9	9,0	8,8	9,0
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

(5) Se consideran aquí solo las personas originarias de países no miembros de la Unión Europea o de países de reciente incorporación (es decir, todos aquellos que no corresponden con la Europa 12).

TABLA 3.7. Porcentaje de hogares con algún miembro de origen extranjero en situación de integración y exclusión en función del sexo de la persona que más ingresos aporta al hogar, 2007 y 2013

	2007		2013	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Integración	82,9	61,2	51,8	56,2
Exclusión	17,1	38,8	48,2	43,8
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2007 y 2013.

TABLA 3.8. Porcentaje de hogares con sustentador/a principal joven en situación de integración y exclusión en función del sexo de la persona que más ingresos aporta al hogar, 2007 y 2013

	2007		2009		2013	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Integración	92,2	84,2	74,4	81,9	67,9	71,5
Exclusión	7,8	15,8	25,6	18,1	32,1	28,5
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

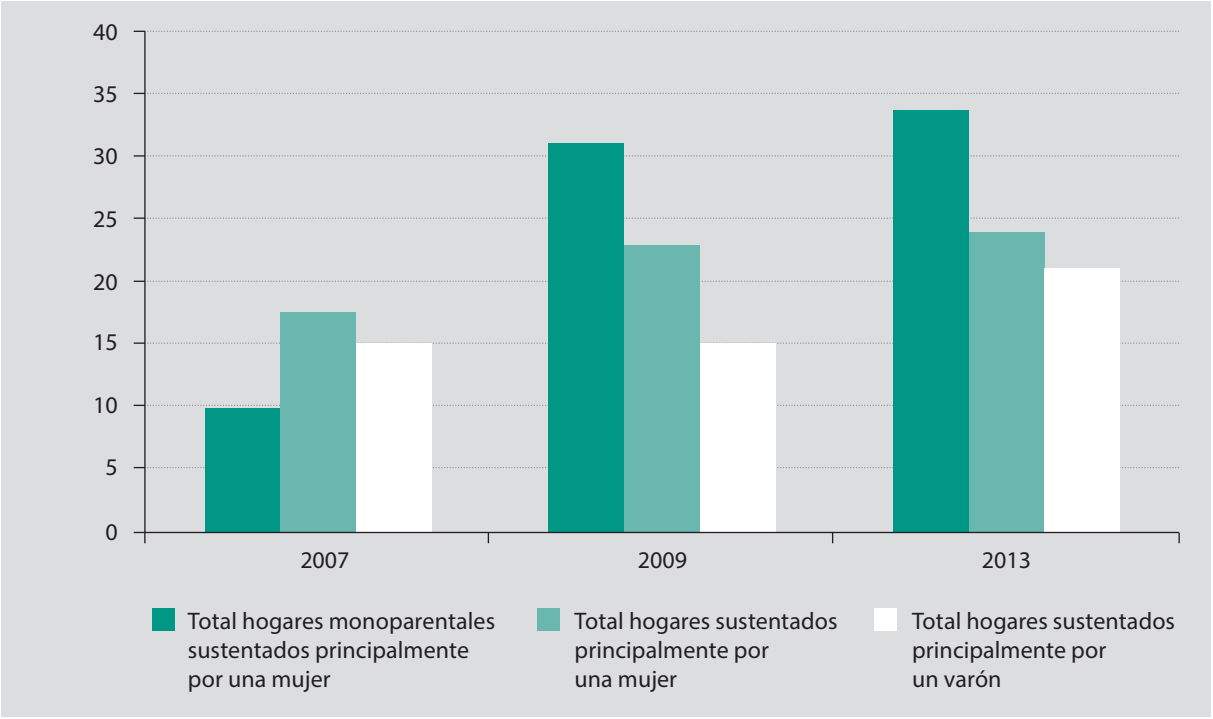
otra parte, no podemos olvidar que esta reducción de las desigualdades de género se ha obtenido al precio de un empeoramiento general e intenso de la situación de los hogares con algún miembro de origen extranjero.

Si focalizamos la atención en los hogares en los que la persona que aporta más ingresos al hogar tiene menos de 30 años (que corresponden al 9,5% del total en 2007, al 5,4% en 2009 y al 6,6% en 2013), la fotografía que obtenemos es muy interesante: si en 2007 las diferencias entre hogares encabezados por hombres y por mujeres eran tan significativas que estos últimos tenían el doble de probabilidades de vivir procesos de exclusión, en 2013 la situación se invierte, y son los hogares encabezados por hombres los que viven mayores dificultades. Se trata de un cambio muy significativo y es importante resaltarlo, sin embargo aquí también cabe destacar que la reducción de las desigualdades de género se ha obtenido a precio de un empeoramiento de la situación general. Además, el hecho de que los hogares encabezados por mujeres estén mejor posicionados no indica que se haya logrado la igualdad de género, ya que incluso entre los hogares con sustentador/a principal joven, en la mayoría de los casos (63,1%) la persona que aporta más ingresos es un hombre.

Hogares con algún núcleo monoparental

Es importante destacar que, si en el conjunto de los hogares españoles solo una pequeña minoría recibe su sustento principal de una mujer, en el caso de los hogares donde hay algún núcleo monoparental, la situación se invierte, mostrando que la monoparentalidad es todavía una cuestión mayoritariamente femenina. En segundo lugar, si limitamos el análisis a los hogares con algún núcleo monoparental en los que la sustentadora

GRÁFICO 3.4. Porcentaje de hogares en situación de exclusión en función de la composición del hogar y del sexo de la persona que aporta más ingresos, 2007, 2009 y 2013



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

principal es una mujer(6), observamos que estos aumentan en los años considerados, pasando del 7,3% del total en 2007 al 10,2% en 2013.

Mientras que en 2007 la presencia de núcleos monoparentales en el hogar no representaba un factor de exclusión, la situación cambia radicalmente en 2009 y 2013: en este marco temporal, de hecho, el porcentaje de hogares con algún núcleo monoparental en situación de exclusión más que triplica, pasando del 9,6% en 2007 al 31,1% en 2009 y al 33,6% en 2013. Si bien es verdad que, en tales fechas, todos los tipos de hogar ven empeorar su situación, hay que destacar que en ningún caso el empeoramiento es tan intenso como en el caso de los hogares aquí considerados.

Las diferencias dentro del hogar

Un análisis de la exclusión social con perspectiva de género, por otra parte, no puede obviar el estudio de las desigualdades internas en el hogar, y en particular las diferencias relacionadas con la división sexual del trabajo y la asignación a las mujeres de las tareas de cuidado. En relación con esto, se puede observar que, en los tres años considerados, un porcentaje significativamente más elevado de mujeres declara que no podría trabajan a causa de responsabilidades familiares o razones personales (el 30,8% de las mujeres frente a al 7,4% de los hombres en 2007; el 17,8%

(6) En los encabezados por hombres (28,9% del total de hogares monoparentales en 2007 y 28,1% en 2009) no había muestra suficiente para incluirlos.

frente al 2,3% en 2009, y el 1,1% frente al 0,6 en 2013). Estos datos, sin embargo, no indican solamente que las mujeres son las que en mayor proporción se ven excluidas del mercado de trabajo por tareas de cuidado, sino que muestran que, en los últimos siete años, el porcentaje de mujeres que no estarían dispuesta a incorporarse al mercado de trabajo por las razones señaladas ha descendido vertiginosamente (1 de cada 3 en 2007 y 1 de cada 90 en 2013). Estas cifras reflejan un cambio muy significativo en los patrones de conducta como consecuencia de la crisis. Sin embargo, no está claro qué efecto tendrá esto a largo plazo en la evolución en los roles de género en el hogar. Sin descartar una cierta influencia en ciertos sectores, es probable que la aportación monetaria de las mujeres al hogar en muchos casos haya pasado de considerarse un «complemento estructural» a un «sustituto coyuntural» y que la situación sea reversible en el futuro.

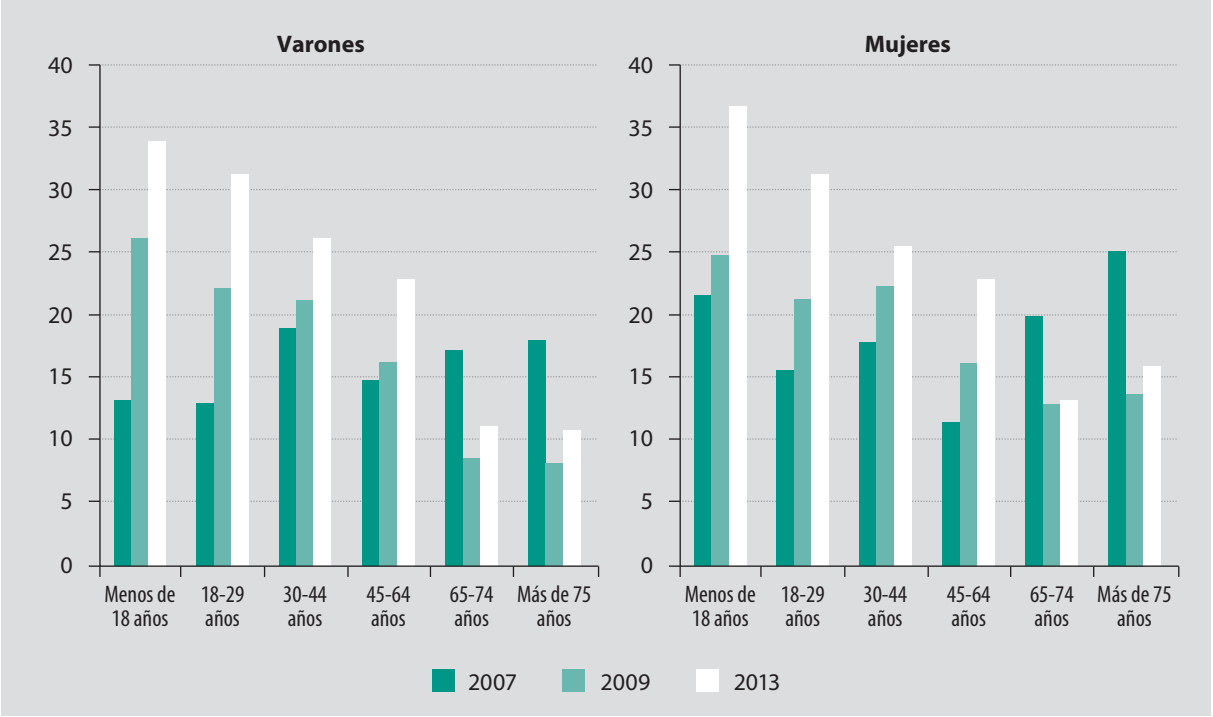
En resumen, podemos afirmar que, a nivel general, aunque las diferencias por sexo se han reducido entre 2007 y 2013, el riesgo de vivir procesos de exclusión se sigue manteniendo más elevado en el caso de hogares encabezados por mujeres. Entre los hogares con algún miembro de origen extranjero o con sustentador/a principal joven, al contrario, la situación se ha invertido, y en la actualidad son los hogares encabezados por hombres los que tienen más riesgo de exclusión. Tanto la general reducción de las diferencias por sexo como la inversión registrada en dos casos específicos, sin embargo, se han obtenido a precio de un general empeoramiento de la situación de los hogares, se trata de una nivelación hacia abajo.

3.2.3.2. Y se multiplican las diferencias por la edad

Las diferencias son mucho más claras según la edad: la crisis ha afectado mucho más a los jóvenes. El 44% de las personas excluidas tiene menos de 29 años. Esto puede verse también en una peor evolución de los hogares más jóvenes: aquellos encabezados por menores de 29 años se ven afectados en un 30,8% en situación de exclusión social, el triple que en 2007, y la evolución todavía ha sido peor en cuanto al aumento de las situaciones de exclusión más severas, que suponen un 13% de estos hogares más jóvenes. Pero también se ven muy afectados los que tienen entre 30 y 44 años (27,8% de incidencia de la exclusión y 13% de exclusión severa). Los hogares en los que hay niños o jóvenes, que responden en buena medida al mismo perfil están también especialmente afectados (32,3% y 30,5% respectivamente de incidencia de la exclusión). Como resultado de todo ello, 4 de cada 10 hogares excluidos están encabezados por personas menores de 44 años. Por el contrario, los hogares cuyo sustentador principal es una persona anciana o en los que hay algún anciano se han visto menos afectados por los procesos de exclusión (un 12,7%). Su presencia en el espacio social de la exclusión se ha reducido prácticamente a la mitad. La estabilidad de los ingresos y la progresiva jubilación de generaciones con buenas carreras de cotización (más largas y de salarios comparativamente más altos) y con dos pensiones en el hogar explican posiblemente este proceso.

Especial alarma debería causar la situación de los menores, con una tasa de exclusión del 35%, en más de la mitad de esos casos en situaciones de exclusión severa: el 18,2% del total. La exclusión social en la infancia se está convirtiendo en un problema de primer orden que condicionará el itinerario vital de estos menores en el futuro y que puede convertirse en un mecanismo perverso de reproducción ampliada de la exclusión social. La exclusión social en la infancia se traduce en términos de privaciones en alimentación, vestido, calefacción y probablemente, en el medio-largo plazo, en problemas de salud, deterioro del rendimiento educativo y por ello dificultades para la integración social.

GRÁFICO 3.5. Incidencia de la exclusión social en la población española, según grupos de edad y sexo, 2007, 2009 y 2013



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Las diferencias por sexo parecen ser algo más significativas en algunos grupos de edad, con mayor incidencia de la exclusión social en 2013, tanto en las niñas como, sobre todo, en las ancianas, aunque el empeoramiento relativo ha sido superior en los varones menores de 30 años.

3.2.3.3. Multiplicación generalizada de la vulnerabilidad entre el colectivo juvenil(7)

Sin duda, la lectura intergeneracional del impacto de la crisis permite observar una mayor incidencia en los hogares más jóvenes de los procesos de destrucción y precarización del empleo, así como del fuerte coste de acceso a la vivienda en la primera década del siglo.

Sin embargo, más allá de los procesos de exclusión originados en la esfera económica, la intensidad de la exclusión en la población joven también evidencia la desigual protección del Estado de bienestar en España en términos generacionales. El gasto social orientado en su mayoría a la protección de la jubilación y la enfermedad está permitiendo la amortiguación de los procesos de exclusión y pobreza asociados al envejecimiento. Por el contrario, las fuertes limitaciones de la protección de desempleo y el subdesarrollo de las políticas familiares en España explican la rápida extensión de los procesos de exclusión y pobreza entre la población más joven.

(7) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Lasheras Ruiz y Pérez Eransus (2014). Documento de trabajo 3.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

Uno de los aspectos más destacados que acentúa la vulnerabilidad del colectivo que nos ocupa es, como podrá comprobarse, el abandono del sistema educativo y el fracaso en la inserción laboral, principales elementos de desarrollo en el ámbito personal y colectivo.

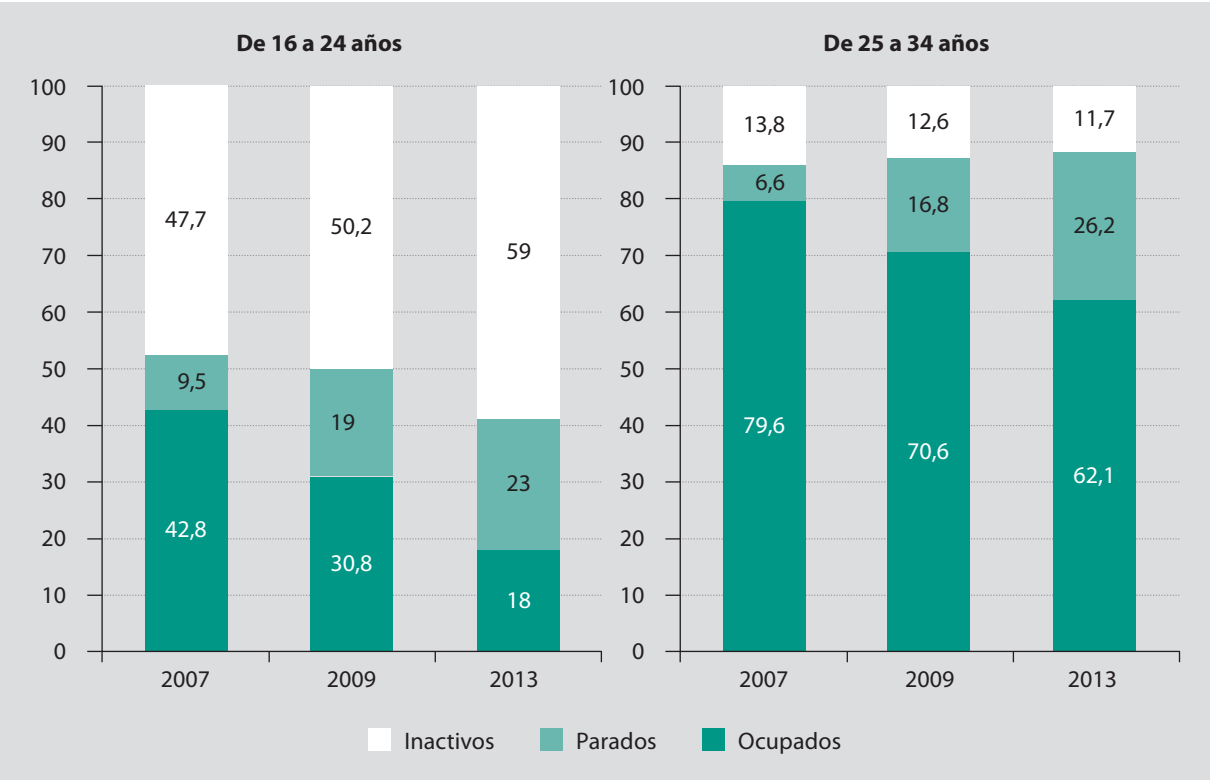
La trayectoria de los últimos años muestra con claridad el descenso del porcentaje de jóvenes que declaran haberse encontrado trabajando la semana anterior a la realización del cuestionario (14 puntos porcentuales menos en el grupo de 16 a 24 años y 20 puntos menos en el de 25 a 34). En los mismos términos, es igualmente espectacular el incremento del número de jóvenes que buscan empleo (del 6,5% en 2007 al 33,3% en 2013).

El gráfico ilustra nítidamente la concentración inicial de la destrucción del empleo en el colectivo juvenil durante todo el periodo, pero más intensamente en la primera fase de la crisis. Esta fase inicial de destrucción de empleo se concentra en aquellos grupos más precarios, en los que la población extranjera y las personas más jóvenes se encontraban claramente sobrerrepresentadas.

Esta pérdida de empleo en los jóvenes ha tenido un impacto considerable en la intensificación de los procesos de precariedad y de exclusión social de sus familias.

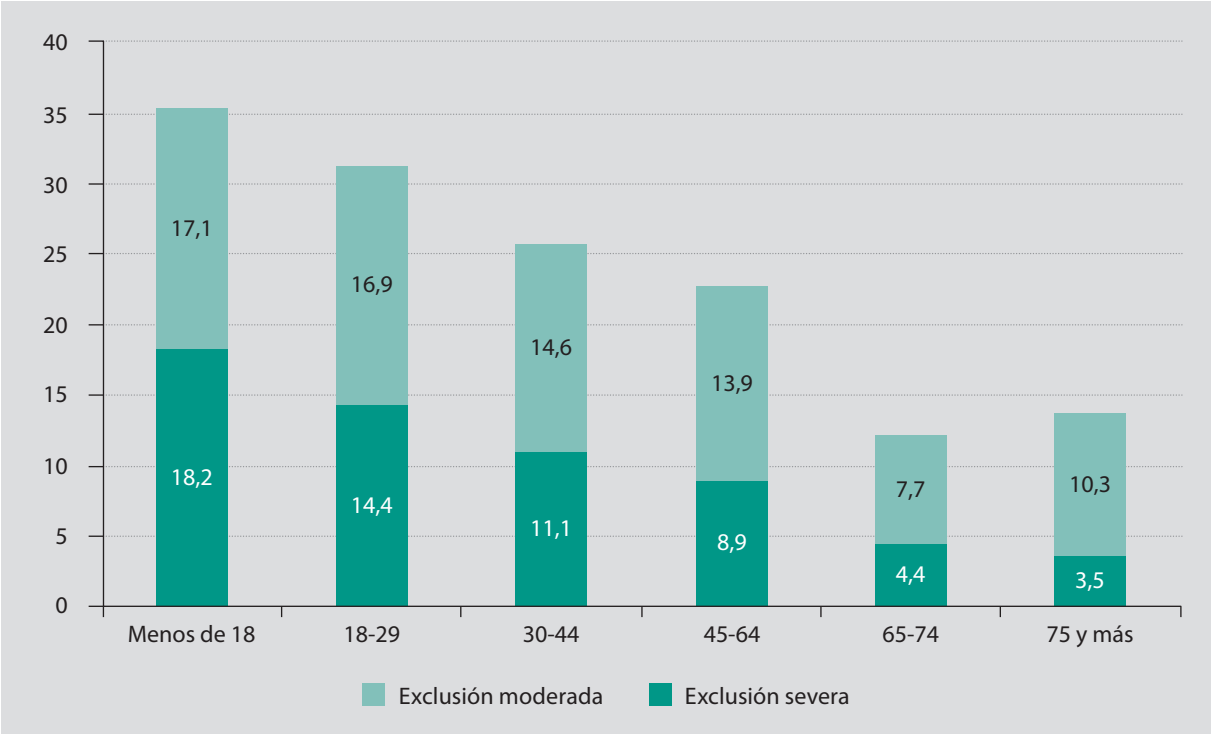
Igualmente grave resulta el 30% de probabilidad de exclusión para los jóvenes entre 18 y 29 años y el 25% para los que tienen entre 30 y 45 años. En estos hogares la falta ingresos está suponiendo un nítido empeoramiento de sus condiciones de vida o el bloqueo de procesos de autonomía ya iniciados o todavía por iniciar. En esta dirección,

GRÁFICO 3.6. Actividad de los jóvenes en España, 2007, 2009 y 2013



Fuente: EPA 2.º trimestre (INE) 2007, 2009 y 2013.

GRÁFICO 3.7. Probabilidad de exclusión social de la población por franjas de edad, 2013



Fuente: EINSFOESSA 2013.

atendiendo al carácter dinámico y procesual de los fenómenos que nos ocupan, la situación actual de estos hogares jóvenes con o sin menores puede condicionar su itinerario futuro de exclusión social.

La probabilidad de vivir situaciones de exclusión social es claramente menor para la población mayor de 65 años cuando la protección de las prestaciones de jubilación garantiza la desvinculación de los procesos de exclusión generados por el mercado laboral. La tenencia de la vivienda en propiedad con los principales gastos pagados como fórmula mayoritaria en este grupo de edad constituye también un importante amortiguador frente a los procesos de exclusión iniciados por la población con gastos importantes por vivienda (tanto para el alquiler como, sobre todo, para la hipoteca).

Este perfil tan fuertemente rejuvenecido de la exclusión social en España representa un cambio sustancial respecto a los procesos de desigualdad presentes antes de la actual crisis económica y, por tanto, evidencian su causalidad. Desde 2007 las personas menores de 30 años han triplicado su presencia en la exclusión social constituyendo ahora un 44% del total de personas excluidas. Un 66% tiene menos de 45 años.

La pérdida de empleo, mayoritariamente temporal antes de la crisis, se ha transformado en situaciones de desempleo continuado en la actualidad. Sin embargo, la elevada tasa de desempleo juvenil (55% para los menores de 25 años en 2013) no se traduce automáticamente en exclusión social para buena parte de la juventud debido al efecto amortiguador de sus familias. En ellas, los

miembros de más edad aportan ingresos de trabajo o pensiones al hogar y mantienen la integración e incluso invierten en la cualificación de los y las jóvenes en situación de desempleo. Por este motivo son el grupo de personas jóvenes recién emancipadas y aquellas que pertenecen a familias con escasa capacidad protectora las que presentan mayor riesgo de exclusión social.

Hogares de jóvenes recién emancipados

El colectivo joven que ha podido emanciparse del hogar paterno y/o materno es relativamente reducido pero además presenta un elevado grado de vulnerabilidad.

La incidencia de exclusión social para los hogares de jóvenes emancipados (hogares cuya persona principal es menor de 30 años) es de un 30%. A pesar de que parte de la exclusión de estos hogares se explica por la situación de desempleo (más del 50% lo está), es cierto que la creciente precarización del empleo tampoco supone una garantía para superar de la exclusión. Los datos son contundentes: un 35,5% de las personas jóvenes que se encuentran en situación de exclusión social trabaja y, sin embargo, eso no le permite salir de la exclusión. Además, en un 44% de los casos, los gastos excesivos de la vivienda les mantienen en una situación de pobreza severa.

Atendiendo a los datos suministrados en la tabla 3.9, el efecto de la protección social en estos hogares es muy escaso y tan solo consigue reducir la pobreza relativa en un 23,3% y un 16%. El carácter contributivo y la limitación temporal de las prestaciones de desempleo, así como la escasa cobertura de las rentas mínimas y otras prestaciones familiares, explican este exiguo impacto. Sin embargo, en los hogares en los que la persona principal es mayor de 45 años las prestaciones de desempleo

TABLA 3.9. Tasa de pobreza relativa (–60% renta) antes y después de prestaciones según edad de la persona sustentadora principal del hogar, 2013

	Pobreza con prestaciones	Pobreza sin prestaciones	Porcentaje de reducción
Menos de 30	27,5	35,9	23,3
30-44	25,8	30,8	16,2
45-64	23,3	36,9	36,8
Más de 65	16,4	71,5	77,06

Fuente: EINSFOESSA 2013.

TABLA 3.10. Tasa de pobreza severa (–30% renta) antes y después de prestaciones según edad de la persona sustentadora principal del hogar, 2013

	Pobreza con prestaciones	Pobreza sin prestaciones	Porcentaje de reducción
Menos de 30	10,4	17,5	40,5
30-44	7,6	13,7	44,5
45-64	6,4	19,8	67,6
Más de 65	1,5	60,5	97,5

Fuente: EINSFOESSA 2013.

y las pensiones consiguen reducir en más de un 36% la tasa de pobreza relativa. Esta reducción es de casi un 80% en la población mayor de 65 años.

Los datos presentados en la tabla 3.10 muestran que el efecto de las prestaciones en la reducción de la pobreza severa en las personas mayores es casi completo y muy elevado para los hogares con la persona principal entre 45 y 64 años. Sin embargo, es nítido que sigue siendo escaso el efecto de las prestaciones en la reducción de la pobreza para los hogares más jóvenes.

Como puede comprobarse, la ausencia de prestaciones dirigidas a los hogares en situación de mayor necesidad contribuye a mantener prácticamente intacta la fractura social causada por los procesos de exclusión originados en el mercado laboral y la burbuja inmobiliaria española. Es decir, permite la extensión de una nueva fractura social (y, por tanto, una nueva amenaza a la cohesión social) desde la perspectiva generacional.

Jóvenes que viven en hogares excluidos

Además de los hogares recién emancipados, los jóvenes que viven en hogares excluidos representan otra cara dramática de la exclusión social caracterizada por las privaciones actuales pero también, como era adelantado, por la influencia en su desarrollo futuro. Se constata ya en este grupo de jóvenes una clara distancia respecto a otros jóvenes que viven en situaciones de integración en términos de rendimiento educativo e inserción laboral.

Casi un 26% de las personas jóvenes entre 16 y 24 años de familias excluidas no ha alcanzado el graduado escolar o la ESO y el 47,2% tiene solo esa cualificación. La diferencia de personas que alcanzan niveles de educación superior, formación profesional y universitaria entre ambos tipos de población joven muestra una clara fractura en el acceso a la educación. El paso de los años no corrige esta situación, sino que la acrecienta, ya que los sectores integrados continúan durante más años sus estudios.

Esta dualización social de los jóvenes también se observa en su inserción laboral, como puede verse en la tabla 3.12. El desempleo tiene una incidencia doble en los jóvenes de familias excluidas (45% en el grupo de 16 a 24, lo que supondría una tasa de desempleo del 74% aproximadamente). La proporción de desempleados aún es mayor en el siguiente grupo de edad (25 a 34) al incorporarse al mercado de trabajo todos los jóvenes excluidos que estaban estudiando y, aunque la tasa de desempleo desciende porque algunos logran acceder a un puesto de trabajo, las diferencias con los jóvenes de familias integradas se amplían todavía más.

TABLA 3.11. Nivel de estudios de la población en los jóvenes en función de la situación de exclusión/integración de su hogar, 2013

	De 16 a 24 años		De 25 a 34 años	
	Jóvenes en familias integradas	Jóvenes en familias excluidas	Jóvenes en familias integradas	Jóvenes en familias excluidas
Sin estudios obligatorios	13,0	**25,9**	5,4	**17,8**
Secundaria obligatoria	38,9	**47,2**	27,5	**45,8**
FP, bachiller	**40,8**	23,5	**42,1**	28,6
Universitarios	**7,3**	3,4	**25,1**	7,8

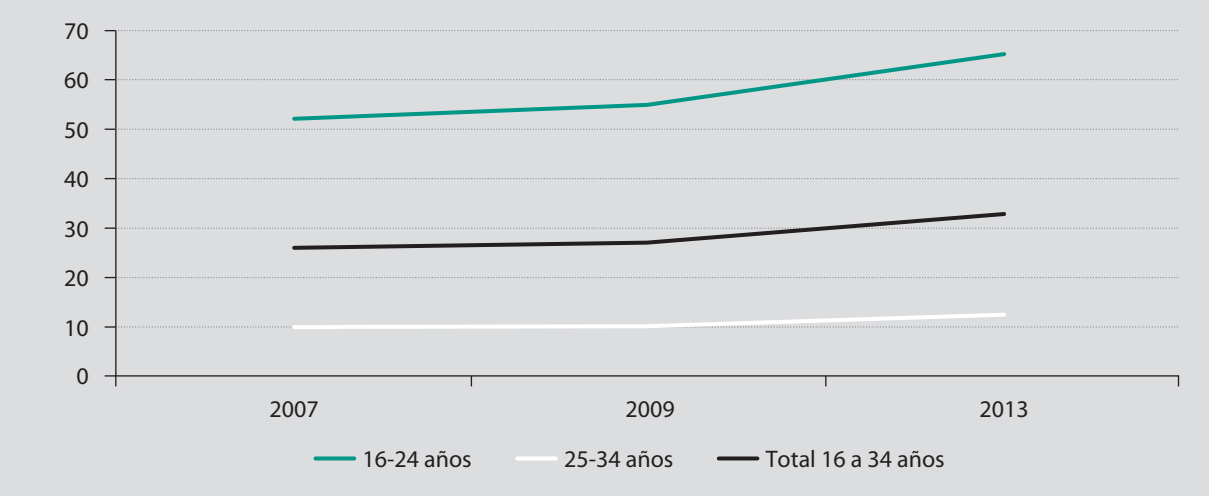
Fuente: EINSFOESSA 2013.

TABLA 3.12. Situación laboral de la población entre 18 y 25 años en función de la situación de exclusión/integración de su hogar, 2013

	De 16 a 24 años		De 25 a 34 años	
	Jóvenes en familias integradas	Jóvenes en familias excluidas	Jóvenes en familias integradas	Jóvenes en familias excluidas
Trabajando	**20,8**	15,9	**64,3**	33,1
Buscando empleo	22,7	**45,0**	23,5	**53,5**
Estudiante	**50,5**	31,6	**5,6**	2,6
Labores del hogar	2,2	2,5	4,4	6,6
Otras	3,8	5,0	2,1	4,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**
Tasa de desempleo	52,2	73,9	26,8	61,8

Fuente: EINSFOESSA 2013.

GRÁFICO 3.8. Jóvenes que están estudiando



Fuente: EPA, 2.º trimestre (INE) 2007, 2009 y 2013.

El menor porcentaje de jóvenes que sigue estudiando en las familias excluidas es doblemente preocupante si se considera la tendencia general del colectivo juvenil al mantenimiento en el espacio formativo.

La tendencia general a la permanencia en el sistema educativo no parece haber compensado las crecientes dificultades de inserción laboral a lo largo de este periodo, a pesar de que el aumento ha sido muy notable, de 13 puntos, especialmente en el grupo de 16 a 24 años. Este aumento es mucho menos significativo por encima de esa edad.

Tanto las dificultades de acceso al mercado laboral como el crecimiento de las exigencias formativas en este deberían provocar, en primer lugar, el mantenimiento en el espacio formativo o, en segundo término, el retorno al mismo. Esta úl-

tima realidad se produce, por ejemplo, tras una situación de desempleo sobrevenida. Por tanto, el ámbito formativo se convierte en una especie de «sala de espera» ante las dificultades de inserción laboral. La edad media declarada de abandono de estudios para el grupo de 16 a 24 que ya no continúa estudiando se sitúa en 17,2 años, 9 meses más de estudio que antes de la crisis.

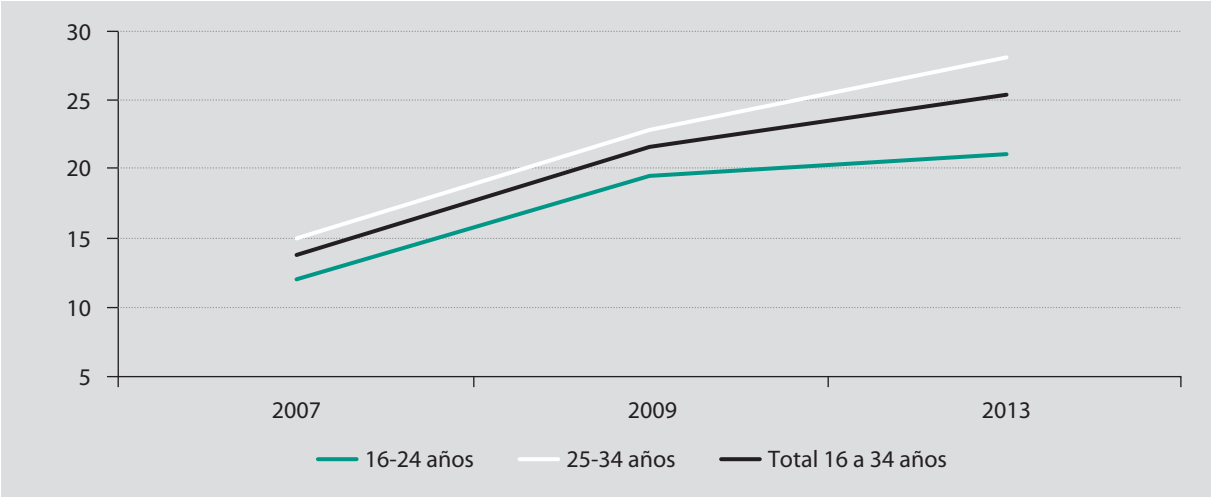
Un grupo especialmente vulnerable con repercusiones en el futuro: jóvenes desocupados fuera del sistema educativo

Entre el colectivo joven, el que concentra el mayor nivel de vulnerabilidad es precisamente el que conjuga ambas de las rupturas señaladas previamente: la desvinculación del espacio formativo y la exclusión del espacio laboral. Renunciando a la condición estigmatizadora de la noción «nini» (ni estudia ni trabaja), resulta especialmente alarmante el porcentaje de personas jóvenes que se encuentran en esta situación.

Como puede comprobarse en el siguiente gráfico, un 25,4% de los y las jóvenes entre 16 y 34 no se encontraban estudiando en el curso académico 2012-2013 y tampoco tenían un empleo, lo que supondría 2,6 millones de personas, de los que 857.000 tendrían entre 16 y 24 años. Nuevamente puede comprobarse el fuerte impacto en el periodo inicial de crisis y el crecimiento posterior más paulatino, pero continuado. La identificación de estas situaciones en los jóvenes es significativamente mayor que en la EPA.

La renuncia a la conceptualización «nini» nace precisamente de las evidencias que aporta la encuesta. Aunque en sí mismo el término no presupone ninguna (des)motivación específica para los jóvenes, algunos autores han advertido sobre su potencial estigmatizador y culpabilizador para con quienes no son sino las víctimas de la crisis de empleo. En primer término, entre ese grupo de personas jóvenes que no estudian y no trabajan, el 80,3% declaran que se encuentran desempleados, es decir, buscando activamente empleo. Además, el 98% de los que están desempleados manifiesta que podría incorporarse al empleo inmediatamente.

GRÁFICO 3.9. Jóvenes que señalan no estar estudiando ni trabajando



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Se trata de personas medianamente formadas, aunque en el grupo más joven, de 16 a 24 años, hay una proporción mayor de personas que no han acabado los estudios obligatorios. Cabe pensar que en parte se corregirá, al menos parcialmente, con el paso del tiempo, pero no sabemos si estos jóvenes tendrán las mismas opciones de hacerlo en el futuro que las que tuvieron las cohortes anteriores.

La incidencia de la exclusión social (49,4%) y de la pobreza (49,1%) es muy notable en este grupo de jóvenes que no estudia ni trabaja y supera más de la mitad en los grupos más jóvenes.

Y la presencia de minorías étnicas es también significativa, aunque sigue siendo minoritaria (3 de cada 10). Más de uno de cada 10 jóvenes de 16 a 26 años que no estudia ni trabaja es gitano (una proporción que multiplica su peso demográfico).

Atendiendo a todos los indicadores, sin duda es el grupo más joven el que se encuentra en peores condiciones.

Por último, se comprueba el incremento de aquellas personas que declaran no haber trabajado nunca, que alcanza ya al 26,3%. Este hecho es central dado que el sistema de protección español es eminentemente contributivo y la carencia de una experiencia laboral no solo es un inconveniente para buscar un empleo sino que también limita las posibilidades de acceder a la protección social. Y es un aspecto muy a tener en cuenta en

TABLA 3.13. Principales características de los jóvenes que no estudian y no trabajan, 2013

		Total 16 a 34 años	16 a 24 años	25 a 29 años	30 a 34 años
Sexo	Varón	47,7	46,0	49,4	48,1
	Mujer	52,3	54,0	50,6	51,9
Estudios	Sin estudios obligatorios	18,0	20,1	18,8	14,3
	Secundaria obligatoria	47,0	50,1	45,7	44,0
	FP, bachiller	28,7	27,7	28,2	30,6
	Universitarios	6,3	2,1	7,3	11,1
Ocupación	Desempleo	80,3	81,5	81,3	77,4
	Labores del hogar	11,2	7,4	11,8	15,6
	Otras	8,6	11,1	6,9	7,0
Pobreza	Tasa de riesgo de pobreza	49,1	56,5	45,6	43,8
	Pobreza severa	17,2	21,8	15,3	13,6
Nivel de integración social	Integrado	8,1	6,3	8,9	9,7
	Integración precaria	42,5	43,2	40,5	43,7
	Exclusión moderada	22,5	22,9	22,5	22,1
	Exclusión severa	26,9	27,6	28,1	24,5
Grupo étnico	Españoles y UE15	70,8	67,9	69,5	76,2
	Gitanos españoles	8,3	11,8	6,8	4,9
	Extranjeros	20,9	20,2	23,7	18,9
Total		**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: EINSFOESSA 2013

el diseño de las políticas activas orientadas a este grupo de población, a las que habrá que ofrecer la oportunidad de una experiencia laboral que el mercado de trabajo hasta ahora les ha negado.

3.2.3.4. La educación, clave en la prevención de la exclusión social

El acceso a un nivel educativo alto es una buena medida preventiva de la exclusión. Las diferencias más destacadas entre unos tipos de hogares y otros se dan justo sobre la base del nivel de estudios del sustentador principal (4 veces más proporción de excluidos en las personas analfabetas que en las universitarias). Todos los grupos que no consiguen un nivel educativo superior a la secundaria obligatoria tienen tasas de exclusión significativamente superiores a la media y suponen dos tercios del espacio social de la exclusión. Parece que el discurso que viene desacreditando el valor de la educación en nuestra sociedad y habla de sobreformación de las personas (como si les sobrase una parte de la educación recibida) no se corresponde con ninguna evidencia empírica desde la perspectiva de la exclusión social. Los hogares encabezados por una persona con estudios universitarios suponen tan solo el 7% del total de los afectados por la exclusión social. La incidencia en estos hogares se reduce a la mitad respecto del conjunto.

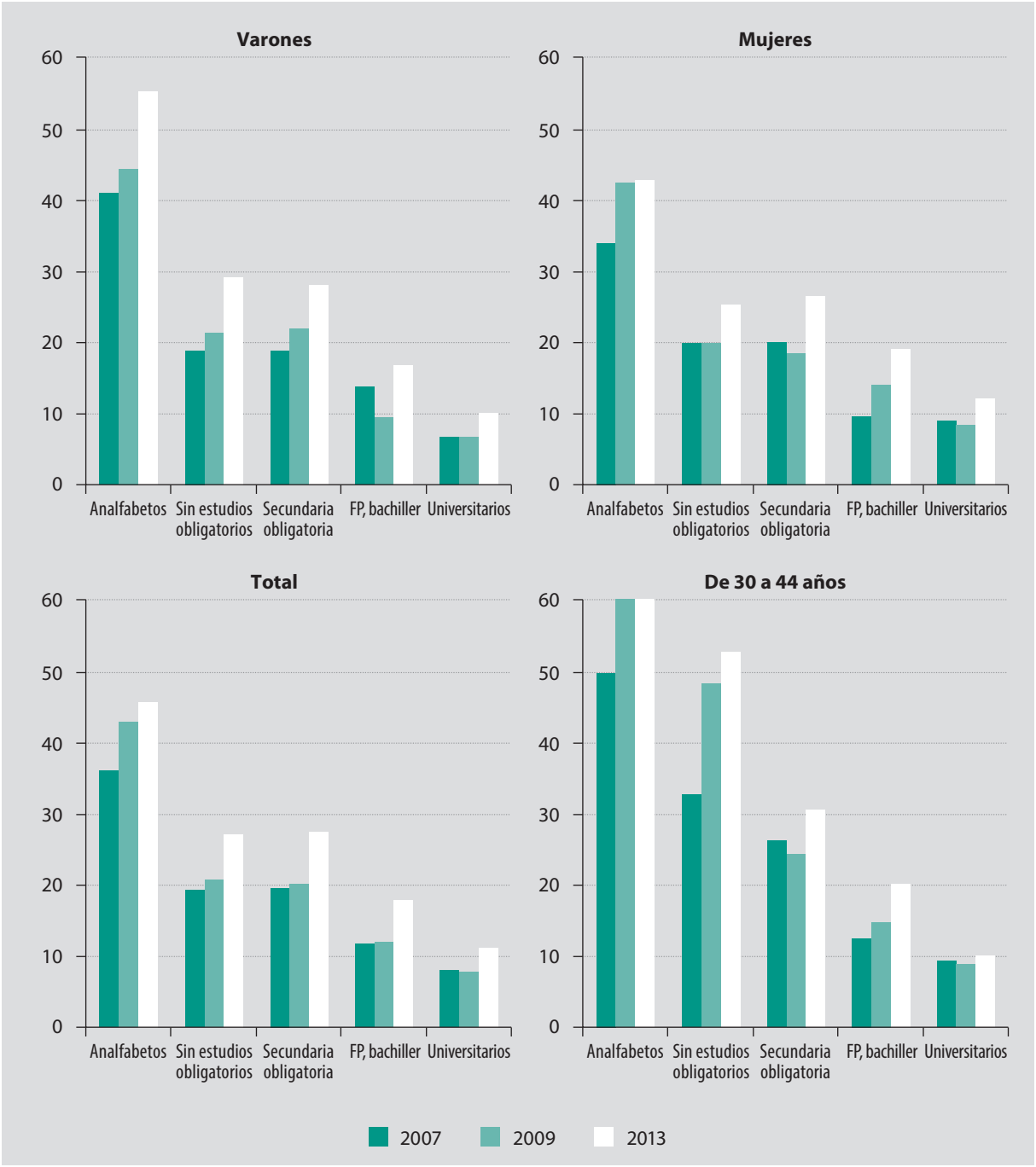
Si atendemos al conjunto de la población la conclusión es la misma, viendo más claramente todavía las diferencias incluso, como puede apreciarse en el gráfico de la página siguiente: las diferencias se multiplican por más de cuatro entre las personas más formadas y las menos formadas en cuanto a la incidencia de la exclusión social. Además de la referencia al conjunto de la población, pueden verse las diferencias por sexo. Hemos resaltado también el grupo de edad de 30-44, una edad en la que ya se ha completado la educación formal, habitualmente, en la que se forman y se desarrollan los hogares y todavía con muchos años de actividad potencial por delante. Una información más detallada puede observarse en el anexo.

La falta de un nivel educativo postobligatorio se convierte cada vez más en un hándicap para una participación plena en nuestra sociedad y esto se ha intensificado con la crisis. La idea de que el paro afecta a todos y que estudiar no garantiza a nadie un puesto de trabajo parece ser una verdad a medias (que a veces es la peor mentira). Más bien al contrario, los procesos de exclusión social se han extendido con la crisis preferentemente entre los que no alcanzaban ese nivel postobligatorio de formación reglada. Esa exigencia es significativamente mayor en el caso de los varones y se intensifica mucho más para las generaciones más jóvenes, en pleno potencial productivo (véase, por ejemplo el grupo de 30 a 44 años).

Si nos fijamos en las situaciones de exclusión más severa, las diferencias todavía se agrandan más: solo el 3,5% de las personas con estudios universitarios están en esa situación, 3 veces menos que en el conjunto de la población y casi 8 veces menos que las personas analfabetas.

Otra llamada de atención importante requiere el empeoramiento del contexto social y familiar en el que viven los estudiantes en nuestro país, una vez superada la edad de escolarización obligatoria (y también antes, como hemos visto por los resultados de la exclusión social en la infancia). Este empeoramiento ha ido en la línea de lo experimentado por el conjunto de la sociedad, pero ha sido mucho más intenso, pasando de una tasa de exclusión del 9,5% en 2007 al 22,5% en 2013. No parece que ese sea el contexto más adecuado para mejorar los indicadores educativos a nivel nacional, habitualmente mal posicionados, tanto respecto del abandono prematuro de los estudios como de los resultados de aprendizaje. Ambas cuestiones pueden empeorar todavía más si los estudiantes se ven cada vez más afectados por los problemas y las tensiones que implican los procesos de exclusión que hemos analizado.

GRÁFICO 3.10. Incidencia de la exclusión social según el nivel de estudios de la población española en distintos grupos de sexo y edad, 2007, 2009 y 2013



Nota: La tasa de exclusión de los analfabetos de 30 a 44 años supera ampliamente el 60% (ver anexo). Vista además la escasa dimensión de ese grupo, hemos preferido mantener la escala para facilitar la comparación visual.
Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

3.2.3.5. La situación de las personas con discapacidad es más estable(8)

Se ha avanzado mucho en las últimas décadas, según Huete García (2013), en materia de sensibilización y concienciación de la sociedad sobre la realidad de la discapacidad. Sin embargo, los datos de la Encuesta Social Europea, que él maneja, muestran la persistencia de la situación de invisibilización de la población con discapacidad y la consiguiente experiencia de la discriminación. Asimismo, se han dado pasos en materia legislativa centrada en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social(9). La realidad, por su parte, se muestra menos complaciente con las actuaciones adoptadas, ya que no se perciben avances significativos en cuanto a la reducción de la situación de exclusión de las personas y los hogares con algún miembro con discapacidad.

Según la encuesta EDAD (2008), el 8,5% de la población en España son personas con algún tipo de discapacidad. Se trata de un porcentaje prácticamente idéntico al recogido en la encuesta FOESSA del año 2009 (8,2%), aunque algo superior al reflejado en la encuesta del año 2013 (7,3%). Es decir, se apunta una cierta estabilidad en la representación de las personas con discapacidad en el conjunto de la sociedad.

En cuanto a la edad media de las personas con discapacidad, en la encuesta EDAD (2008) se situaba en los 64,3 años. Los datos de las tres encuestas FOESSA (2007, 2009 y 2013) se refieren también a una elevada edad de esta población. Por ejemplo, en las encuestas de los años 2007 y 2009 se situaba en torno al 50% el porcentaje de personas con discapacidad mayores de 65 años, aunque en el año 2013 se observa una disminución hasta el 40%. En relación con el sexo de las personas con discapacidad, las encuestas FOESSA reflejan una proporción muy equilibrada entre hombres y mujeres, aunque otros estudios suelen referirse a la mayor presencia de mujeres en esta población (encuesta EDAD, 2008; Marbán, 2012).

TABLA 3.14. Distribución porcentual de variables demográficas de las personas con discapacidad, 2007, 2009 y 2013

	2007	2009	2013
Personas con discapacidad respecto al total de la población	6,4	8,2	7,3
Hombres con discapacidad	46,0	48,0	49,0
Mujeres con discapacidad	54,0	52,0	51,0
Personas con discapacidad mayores de 65 años	49,2	50,2	40,5

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

(8) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Anaut Bravo, Arza Porras y Álvarez (2014). Documento de trabajo 3.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

(9) Destacamos: Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Otros datos a tener en cuenta son el nivel de estudios y de ocupación. Según la encuesta FOESSA del año 2013, la mitad de las personas con discapacidad tenían un nivel de estudios inferior al graduado escolar/ESO, si bien el 20% alcanzaba un nivel postobligatorio. Son resultados que insisten en el recurrente menor nivel de estudios de estas personas y en el perfil de personas de más edad.

Las personas con discapacidad mantienen niveles muy bajos de empleo, el 12% en 2013, en tanto más de la mitad percibe algún tipo de pensión. La importante representación de personas mayores de 65 años entre quienes afirman tener una discapacidad explica, en gran medida, este porcentaje.

La distribución de los datos de ocupación en los cuatro ámbitos, que van desde la integración hasta la exclusión severa, informa que los mayores porcentajes de personas trabajando o con pensiones se encuentran entre las personas integradas, mientras que entre las personas en situación de exclusión severa la realidad es la contraria. No obstante, conviene destacar que el 5% de las personas con discapacidad que trabajaban en el año 2013 se encontraban en una situación de exclusión severa, porcentaje que ascendía hasta el 8% cuando se percibía algún tipo de pensión.

Finalmente, y respecto a los hogares en los que reside alguna persona con discapacidad, el porcentaje se ha incrementado en 3,4 puntos desde el año 2007, pasando del 14,1% hasta el 17,6% en 2013**(10)**. Se trata de hogares mononucleares en su práctica totalidad, en los que residen dos o más personas, aunque también se detecta un relevante porcentaje de personas con discapacidad que viven solas (en torno al 16% en todas las encuestas FOESSA). Asimismo, se observa el mantenimiento de la tendencia hacia los hogares polinucleares, estrategia que habla del reagrupamiento de algunos núcleos familiares para compartir sus recursos: 1,8% en 2007, 7,1% en 2009 y 6,5% en 2013.

La incidencia de la pobreza

En nuestro anterior trabajo sobre el primer impacto de la crisis sobre los hogares con algún miembro con discapacidad se constató el fuerte impacto de la misma sobre el empleo y sobre la incidencia de la pobreza, tanto en los hogares como en cada persona (Anaut-Bravo, Álvarez *et al.*, 2010: 233-236). El trabajo de Marbán Gallego (2012: 264) concluye, a partir de los datos de la EDAD-2008, que «la tasa de pobreza de las personas con discapacidad es casi el doble que la del resto de la población» como efecto de la «estructura demográfica» de este colectivo: envejecimiento y feminización. Por tanto, el ingreso «dominante en los hogares con personas con discapacidad procede de pensiones contributivas» (75%, frente al 39% de promedio en el resto de hogares).

En el mismo sentido que los dos estudios anteriores se expresa el último Informe de Cruz Roja sobre vulnerabilidad social. En él, se reitera el importante peso del ámbito económico en esta situación. Asimismo, destaca la progresiva visibilidad de un mapa cada vez más homogéneo en la identificación de los, anteriormente, diversos perfiles de vulnerabilidad en los que adquirían relevancia los problemas de salud, la desestructuración familiar, las adicciones, el aislamiento social, entre otros (Malgesini, 2013: 3).

La última Encuesta FOESSA (2013) incorpora algunos matices a lo expuesto. Como se recoge

(10) Ambos porcentajes se sitúan por debajo del registrado en la encuesta EDAD (2008): 20%.

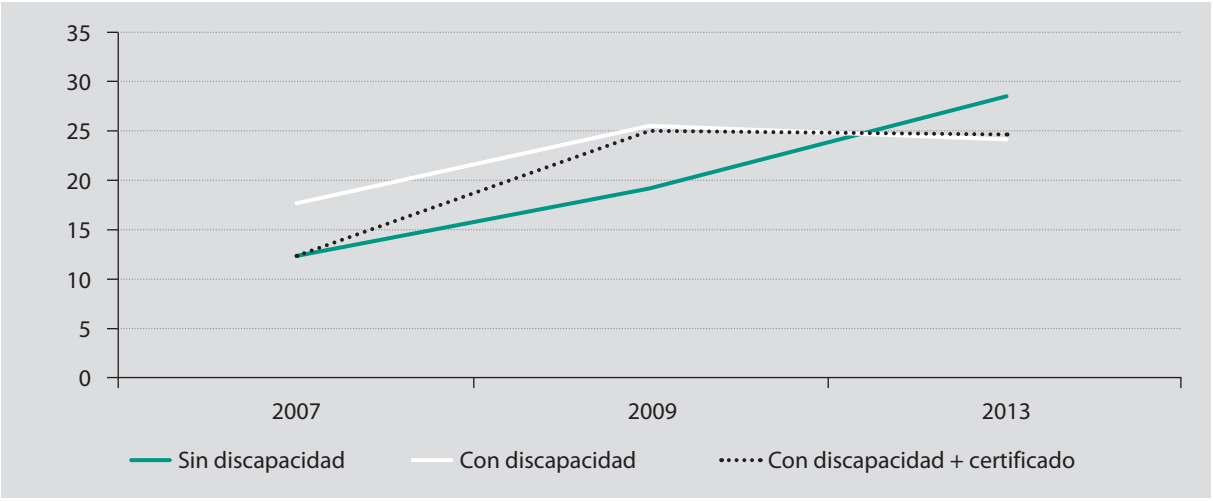
en la siguiente gráfica, la crisis económico-financiera ha seguido agravando de forma intensiva los niveles de pobreza de las personas sin discapacidad, en tanto se han estabilizado los de las personas con discapacidad. Al mismo tiempo, la situación de las personas con discapacidad con y sin certificado de discapacidad ha tendido a igualarse. Para entender estas dos tendencias se ha de recordar que, entre 2009 y 2013, se han mantenido, con recortes, algunas políticas de protección social como las ligadas a la estrategia global para el empleo de las personas con discapacidad (2008-2012) o a la LAPAD (Ley 39/2006). Dos datos a tener presente son la representación de las personas en situación de dependencia reconocida entre quienes dicen tener discapacidad (40,6%) y el incremento de los certificados de discapacidad entre las personas con discapacidad de la muestra. En 2007 suponía el 60%, en 2009 el 50,5% y en 2013 el 71%. Por tanto, todo apunta a que ciertos mecanismos y prestaciones de protección como los reconocimientos de dependencia y/o discapacidad amortiguan, que no reducen, la intensidad del creciente impacto de la situación de crisis actual.

En suma, las personas con discapacidad siguen manteniendo altos niveles de pobreza, sobre todo moderada, si bien no ha empeorado tanto su situación como la de quienes no tienen discapacidad.

La incidencia de la exclusión social

En el periodo analizado de las tres encuestas FOESSA se ha producido un retroceso en la integración social de las personas con discapacidad. Entre 2007 y 2009, ese empeoramiento había supuesto un aumento de las situaciones de integración precaria y una reducción de las de exclusión social. Entre 2009 y 2013 el empeoramiento se produce hacia la exclusión (moderada y severa). Estas tendencias se ven modificadas en los casos en los que se cuenta con un certificado de discapacidad, ya que los cambios se centran en la precarización de la integración.

GRÁFICO 3.11. Tasa de pobreza relativa de las personas sin discapacidad, con discapacidad y de estas con certificado de discapacidad, 2007, 2009 y 2013



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

TABLA 3.15. Distribución proporcional de personas con discapacidad y hogares con algún miembro con discapacidad en los espacios de la integración a la exclusión social, 2007, 2009 y 2013

	2007		2009		2013	
	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares
Integrado	31,6	32,5	29,7	32,1	27,9	29,5
Integración precaria	35,3	38,2	43,1	43,1	43,1	42,5
Exclusión moderada	23,2	20,2	17,7	15,8	18,1	17,6
Exclusión severa	9,9	9,2	9,6	9,0	10,9	10,4
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Si centramos el análisis en la evolución de los hogares, podemos observar que el empeoramiento no es tan acusado como en el caso de la población general. Así, entre el año 2007 y el 2013 incluso se ha producido una ligera reducción (1,4 puntos) en el porcentaje de familias de este tipo situadas en el ámbito de la exclusión (moderada y severa), mientras que en la población general se incrementó en 6,1 puntos durante el mismo periodo. No obstante, y aunque la distancia se ha reducido desde el año 2007, en el año 2013 la incidencia de la exclusión en este tipo de hogares sigue siendo superior en 6 puntos a la detectada en la población general.

Si analizamos la evolución en los cuatro ámbitos que van desde la integración a la exclusión severa, podemos observar que, desde el año 2007, se aprecia una reducción en los ámbitos de integración y exclusión moderada, mientras que se incrementa la integración precaria y la exclusión severa. Especialmente preocupante en 2013 es la intensificación de los problemas de exclusión: la exclusión severa se ha incrementado en 1,2 puntos, lo que supone algo más de uno de cada diez hogares con algún miembro con discapacidad. No obstante, también debe ser tomado en consideración el aumento de las situaciones de vulnerabilidad (integración precaria) en algo más de 4 puntos.

Por tanto, aun siendo más estable la situación de las personas con discapacidad y de los hogares en los que reside alguna persona con discapacidad, podemos observar que la tendencia es hacia la reducción de la integración, al mismo tiempo que se incrementan las situaciones de exclusión severa y de integración vulnerable. A ello se suma que la protección que podía dar el hogar para evitar situaciones de exclusión (entre 2007 y 2009), parece reducirse en 2013 al pasar del 24,8%, en 2009, hasta el 28% de los hogares en exclusión moderada y severa.

3.2.3.6. Retroceso en la integración de las personas inmigrantes(11)

En el periodo previo a la crisis, se fue construyendo un modelo migratorio con un fuerte componente laboral. Inmigración y mercado de trabajo han ido de la mano en el contexto español, que hacía sustentar también en el mercado de trabajo su principal pilar para la integración social. La llegada de la crisis y su desarrollo han evidenciado muchos de los problemas que se habían resuelto

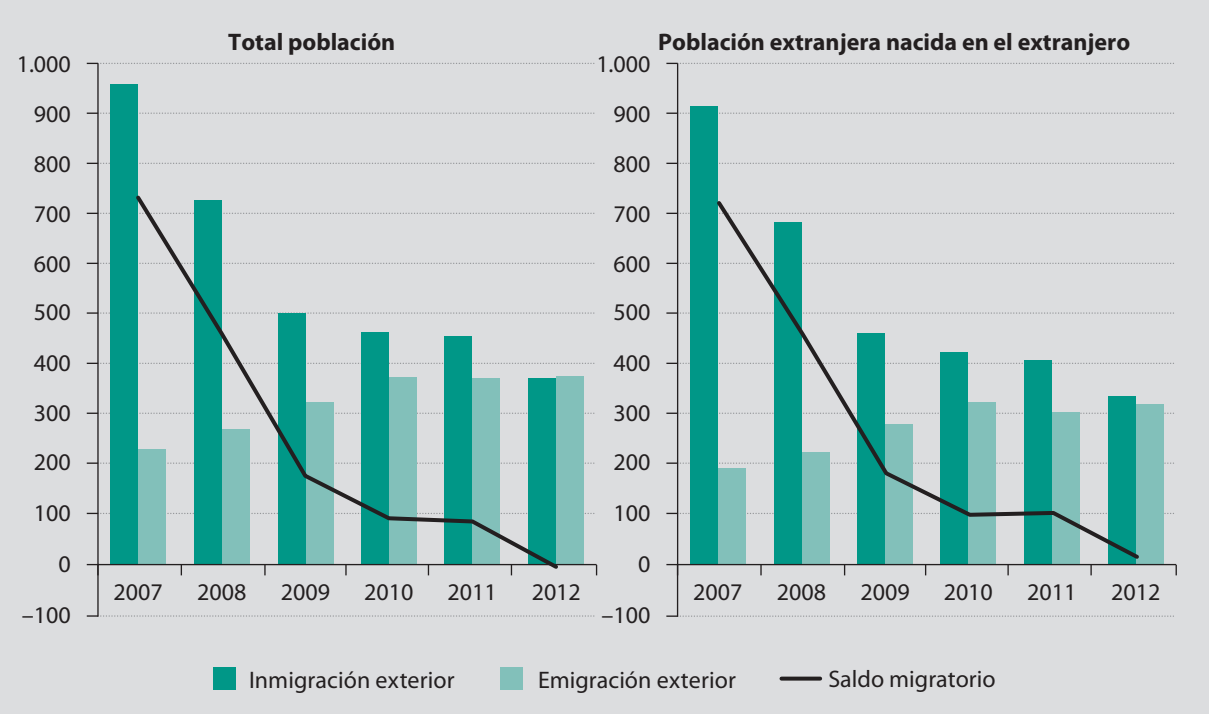
(11) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Zugasti Mutilva y Azcona Sáenz (2014). Documento de trabajo 3.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

de manera deficiente, poniendo de relevancia las limitaciones del modelo. Los avances en términos de integración a los que hemos asistido son innegables pero también la fragilidad de la situación de un colectivo amplio de población extranjera. Las altas tasas de desempleo entre el colectivo extranjero (12,37 en el 4.º trimestre de 2007 según la EPA), que se encontraban ya en el periodo precrisis avanzan ahora a un ritmo vertiginoso (36,6% en el 4.º trimestre de 2013 según la EPA, más de 12 puntos superior a la de las personas de nacionalidad española).

El nuevo contexto ha producido también un cambio en relación con los flujos que se están recibiendo. Si, según el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2007, el volumen de las corrientes migratorias que tenían por destino el Estado español (958.266) era elevado en comparación con las de salida (227.065), con un saldo exterior total innegablemente positivo (731.201), en el 2012, las altas residenciales exteriores son (370.515) inferiores a las bajas (377.049), concluyendo con el primer saldo exterior negativo (–6.534) del periodo 2007-2012.

Al dirigir la mirada exclusivamente al colectivo extranjero, los datos presentan una ligera diferencia, ya que si, para el año 2007, las inmigraciones exteriores de extranjeros procedentes y nacidos en el extranjero (915.583) casi quintuplicaban a las emigraciones (193.164), en el pasado año 2012, las bajas (320.657) casi equiparan a las altas residenciales (336.110), pero el saldo seguía manteniendo valores positivos todavía (15.453).

GRÁFICO 3.12. Inmigración y emigración exterior para el total de la población y para la población extranjera nacida en el extranjero. Periodo 2007-2012 (miles)



Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de variaciones residenciales exteriores (INE).

En relación al *stock* de población extracomunitaria, según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2013, 5.118.112 personas extranjeras siguen formando parte de la sociedad española. De las mismas, la mayoría detenta nacionalidad marroquí y procede de Latinoamérica (Ecuador y Colombia, fundamentalmente). A pesar de la disminución del flujo, el *stock* sigue reflejando las tendencias migratorias de las últimas décadas.

Claves en la evolución de las dinámicas de la exclusión en la población extranjera

Las crisis económica, laboral y social que se ha vivenciado en el contexto del Estado en los últimos años ha descargado con especial fuerza en la población extranjera. La distribución del impacto de la crisis no ha sido homogénea. Claro ejemplo de ello es el avance de las dinámicas de exclusión en el colectivo extranjero.

Se ha producido una fuerte ampliación del espacio social de la exclusión entre la población extranjera, tanto en las situaciones más severas como en las más moderadas. El 24,4% de las personas de nacionalidad extranjera se encuentran en situación de exclusión severa, 13,2 puntos más que en 2007. Asimismo, la proporción de población extranjera en situaciones de exclusión moderada ha aumentado en 18,7 puntos. Se ha producido, pues, un aumento de las diferencias con la población española: si en 2007 había una diferencial de 5,4 en la proporción de población que se encontraba en situaciones de exclusión severa, en 2013, este diferencial se cifra en los 14,8 puntos.

En el contexto de un ensanchamiento generalizado del espacio social de la exclusión, la incidencia en el colectivo extranjero resulta muy preocupante. La crisis y sus consecuencias están poniendo en cuestión los avances en términos de integración conseguidos en los años anteriores.

Los datos muestran un empeoramiento de la situación de la población extranjera en las esferas económica y de la ciudanía social. Entre 2007 y 2013 ha aumentado la proporción de hogares extranjeros que se encuentran en situaciones de exclusión de empleo, del consumo, de la educación, de la vivienda y de la salud.

La evolución es especialmente preocupante en la dimensión del empleo. En 2013, el 59,3% de los hogares con al menos un extranjero se había visto afectado por el desempleo, 30,7 puntos más que en el año 2007 y 27,6 puntos por encima de los hogares españoles. La crisis del empleo ha

TABLA 3.16. Distribución de la población de nacionalidad española o UE15 y de la población extracomunitaria y de la ampliación en función de las tipologías de exclusión

		Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
2007	Española o UE15	53,5	30,6	10,1	5,8
	Extranjera	16,0	63,1	9,7	11,2
2009	Española o UE15	46,1	37,9	9,5	6,5
	Extranjera	1,2	56,2	26,3	16,4
2013	Española o UE15	36,9	40,7	12,8	9,6
	Extranjera	7,5	39,7	28,3	24,4

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

afectado en mayor medida a la población extranjera que se encontraba sobrerrepresentada en los puestos vulnerables a la destrucción de empleo, en puestos precarios. Además, un mayor riesgo de desempleo unido a otros condicionantes de vulnerabilidad han hecho que la población extranjera se haya visto obligada a rebajar su nivel de aceptación de las condiciones del empleo y su exposición también a los empleos más precarios.

La propia condición de extranjero lleva implícita una exclusión en términos políticos. Los ciudadanos de países con convenio y las personas de la UE27 pueden ejercer su derecho al voto en las elecciones municipales siempre y cuando figuren inscritos en el Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España. Sin embargo, ningún extranjero tiene derecho a ser elegido ni a participar en las elecciones en los niveles autonómico y estatal. En 2013, el 59,1% de los hogares con al menos un extranjero se encontraban excluidos de la vida política española, lo que, siendo un procentaje abultado, no deja de suponer una mejora relativa notable respecto a momentos anteriores debido a la propia evolución del proceso migratorio y al asentamiento de la población extranjera.

Por otro lado, con el avance de la crisis registramos una reducción del conflicto social y del aislamiento social entre los hogares extranjeros. En 2013, el 8,2% de dichos hogares experimentan situaciones vinculadas con el conflicto social y el 4,8% se encuentran en situaciones de aislamiento social. Estas son cifras que se hallan por debajo a las registradas entre los hogares españoles (5,3% y 6,1%, respectivamente), lo que nos con-

TABLA 3.17. Incidencia de las diferentes dimensiones de la exclusión en los hogares según la nacionalidad

	2007		2009		2013	
	Todos españoles o UE15	Al menos un extranjero	Todos españoles o UE15	Al menos un extranjero	Todos españoles o UE15	Al menos un extranjero
Exclusión del empleo	14,2	28,6	20,3	51,2	31,7	59,3
Exclusión del consumo	2,2	3,6	2,0	4,6	5,2	12,8
Exclusión política	4,6	80,8	10,6	93,6	8,0	59,1
Exclusión educativa	11,2	5,6	11,1	11,5	8,3	7,1
Exclusión de la vivienda	18,4	34,9	17,4	37,4	23,2	48,5
Exclusión en la salud	10,7	18,9	9,9	14,6	17,1	30,6
Conflicto social	4,5	9,4	5,5	10,0	5,3	8,2
Aislamiento social	7,6	9,0	6,3	3,3	6,1	4,8

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

duce a un modelo migratorio que permitió una rápida reagrupación familiar y una (re)construcción de los lazos sociales a partir de las propias redes migratorias y familiares.

La persistencia de la discriminación étnica y/o racial

La notable disminución de los tránsitos migratorios que tenían por destino España no significa que la tarea al respecto de la gestión de las migraciones y los procesos de integración social haya finalizado. La población inmigrante que lleva asentándose en la sociedad española, con una intensidad especial, desde finales de la década de los noventa hasta aproximadamente el año 2009, requiere, para su plena inclusión, no solo de una mirada unidimensional centrada en la integración laboral sino de políticas de lucha contra la discriminación y fomento de la integración.

La necesidad de tales políticas viene avalada por el hecho de que, tras dos décadas de convivencia con personas de otros países y culturas, el 15,3% de la población nacional considera «más bien negativo que en el entorno en el que vive haya diversidad de etnias, razas o religiones», y, el 50,2%, no tiene una opinión formada al respecto («le es indiferente»). Esta actitud de rechazo hacia la diversidad étnica y cultural es significativamente menor en el caso de la población extracomunitaria ya que tan solo el 4,7% de este colectivo la sostiene. Lo mismo sucede al respecto de la actitud de indiferencia ya que tal desinterés es manifestado por el 26,7%.

La baja valoración de la diversidad étnica y cultural tiene su representación en los porcentajes de discriminación percibida, donde el 40,1% de quienes integran el colectivo extracomunitario confiesan haberse sentido discriminados frente al 9,1% del nacional.

La existencia de un escenario discriminador, sostenido a través de actitudes discursivas que esconden intereses sociales determinados, lleva implícita la reproducción de las desigualdades estructurales. La discriminación étnica y/o racial requiere, sin embargo, de la construcción previa de una serie de fronteras simbólicas que operan bajo una lógica simplista de separación de grupos en función de diferencias definidas como excluyentes. Así, la manifestación más extrema de la discriminación lleva a procesos de exclusión social y a la legitimación de las diferencias sociales. La complejidad de todos estos procesos de autopercepción y de legitimación hacen que la discriminación percibida no se corresponda necesariamente con la real.

La categorización como instrumento de subordinación no se sustenta únicamente sobre categorías étnicas sino que existe una diversidad categórica acorde con los grupos oprimidos históricamente. De esta suerte, se produce un tipo de discriminación interseccional que requiere indagar acerca del género, la edad, la discapacidad y la condición económica y de cómo estas variables se retroalimentan.

TABLA 3.18. Opinión de la población española y extracomunitaria sobre la idoneidad de que en el entorno en el que vive haya diversidad de etnias, razas o religiones, 2013

	Más bien positivo	Indiferente	Más bien negativo
Población española o UE15	34,5	50,2	15,3
Población extracomunitaria o EU12	68,6	26,7	4,7

Fuente: EINSFOESSA 2013.

Con todas estas consideraciones, sorprende advertir que el porcentaje de hombres extracomunitarios que se ha sentido discriminado (40,6%) es superior al de mujeres. Debido a que se parte de la premisa de la existencia de desigualdad de género a nivel estructural, una explicación al respecto sería que los hombres ocupan un mayor número de puestos laborales dentro de la esfera pública, que es donde se materializa el ejercicio discriminador, pero también porque el impacto de la crisis en el empleo ha sido mayor en los hombres. En lo referido a la edad, se encuentran unos resultados similares ya que la mayor parte de las personas que se han sentido discriminadas comprenden una edad de entre 30 y 44 años, edad laboral. Por su parte, se descubre que el 30% de la población extracomunitaria que tiene algún tipo de discapacidad se ha sentido discriminada frente al 11,4% de la nacional. La relevancia de la condición económica se aprecia en el hecho de que el 46% de la población extracomunitaria que vive situaciones de pobreza severa se ha sentido discriminada frente al 7,4% de la nacional. Estas diferencias hacen resaltar el peso de la variable étnica como fuente de explicación.

Todo ello hace pensar en el amplio camino que la sociedad española tiene que recorrer si de verdad quiere construir un modelo de convivencia intercultural y avanzar hacia un nuevo escenario integrador que precisamente no encuentre en la actual coyuntura económica la justificación necesaria para perpetuar las desigualdades existentes.

3.2.3.7. Se intensifican los procesos de exclusión social en la comunidad gitana(12)

La comunidad gitana española es probablemente la segunda en Europa por tamaño, pero a día de hoy todavía desconocemos incluso su dimensión aproximada (Laparra 2008, 2011). Las cifras manejadas por las instituciones oscilan entre las 725.000 y las 750.000 personas. Sin embargo, los datos de las Encuestas FOESSA (2008, 2010 y 2013) son más elevados y presentan una amplia variabilidad interanual (la población gitana se podría estimar a partir de esta fuente en un amplio intervalo que iría desde los 800.000 hasta cerca de 1,5 millones de personas, según las distintas ediciones de la encuesta). Tal variabilidad se relaciona con la heteroidentificación de la pertenencia a minoría étnica(13) y refleja la necesidad de nuevas estimaciones y la combinación de mecanismos de autoidentificación y heteroidentificación. Es necesario tener presente que la heteroidentificación puede intensificar la asociación entre población gitana y exclusión, debido a la posible influencia de los estereotipos sociales en las personas encuestadoras: estos se concretarían en dos procesos paralelos, donde por un lado hogares gitanos integrados serían más difícilmente identificados como tales por la persona que realiza la encuesta y, por otro, hogares no gitanos pero en situación de clara exclusión podrían ser confundidos con hogares gitanos. En periodos en los que se expande la exclusión social, habría más probabilidades de identificar como gitanos a hogares excluidos que no lo son. Esto sería coherente con el hecho de que la estimación más elevada se derivaría de la tercera encuesta y nos llevaría a considerar más seriamente la hipótesis de que la población gitana podría estimarse entre las 800.000 y el millón de personas.

Una vez aclaradas las dificultades que se encuentran a la hora de dimensionar la comunidad gitana española, focalizamos la mirada en

(12) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Damonti y Arza Porras (2014). Documento de trabajo 3.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

(13) La población gitana es identificada por la persona que realiza la encuesta, sobre la base de sus propios criterios. Está sometida pues a cierta variabilidad a partir de su propia subjetividad.

las situaciones de exclusión social(14). Dos aspectos resultan aquí especialmente relevantes: en primer lugar, tal como ya se ha aclarado en el apartado introductorio, la diferencia abismal existente entre la situación social de la población gitana y la del resto de la población, tanto antes como después de la crisis. De hecho, si en 2007 el 15% de la población no gitana se encontraba en situación de exclusión, este porcentaje ascendía al 75,5% entre la población gitana. En 2013 las diferencias en el porcentaje de personas afectadas por la exclusión siguen siendo enormes (23,5% de incidencia de la exclusión en la población no gitana y 72,3% en la población gitana, y un ISES del 5,2 frente a 1,2), aunque la diferencia se ha reducido por el incremento en las personas no gitanas en situación de exclusión.

Desde el punto de vista de las desigualdades de género, la evolución parece muy positiva (aunque la incidencia de la exclusión sigue siendo enorme en comparación con el resto de la población). En 2007, los hogares cuya sustentadora principal era una mujer presentaban un ISES mucho más elevado que los hogares cuyo ingreso principal era aportado por un varón (8,2 frente a 5,2). En 2013, sin embargo, estas diferencias desaparecen y los hogares liderados por una mujer presentan un ISES que es incluso ligeramente más reducido (o, mejor dicho, algo menos elevado) que el de los hogares encabezados por un hombre (5,0 frente a 5,3). La fuerte intensidad de esta disminución (cercana al 39% en 6 años), unida al carácter reducido de la muestra de 2007 y a la variabilidad inducida por el proceso de heteroidentificación, sin embargo, nos obligan a tomar estos datos con extrema cautela. Los datos de los que disponemos, en suma, no nos permiten sacar conclusiones definitivas acerca de la evolución de las desigualdades de género en la exclusión de mujeres y hombres de etnia gitana. Por otra parte, sí sugieren la necesidad de nuevas investigaciones que aborden este tema.

En segundo lugar, una vez aclarada la intensidad con la que comparativamente la comunidad gitana se ve afectada por procesos de exclusión (ya antes de la crisis económica), observamos los

TABLA 3.19. Porcentaje de personas en situación de integración, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa en función de la pertenencia étnica, 2007 y 2013

	2007		2013	
	Población gitana	Resto	Población gitana	Resto
Integración	5,3	51,3	5,8	35,2
Integración precaria	18,8	33,7	21,9	41,2
Exclusión moderada	49,3	9,2	17,9	14,1
Exclusión severa	26,6	5,8	54,4	9,5
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2007 y 2013.

(14) Los datos que se muestran aquí identifican la distribución por individuos, en lugar de por hogares. Se trata de una decisión de carácter metodológico, relacionada con el mayor tamaño de los hogares gitanos, que lleva a distorsiones en los datos si se consideran los resultados por hogar.

efectos de la crisis en la evolución de la propia situación de las y los gitanos. El espacio de la integración presenta un ligero aumento de más de 3 puntos, hasta el 27,7% (casi despreciable dada la variabilidad que nos introduce el proceso de heteroidentificación), pero el movimiento más significativo es la caída de casi un tercio de la población gitana desde situaciones de exclusión moderada hacia situaciones de exclusión severa. Si en 2007, de hecho, «solamente» una persona de etnia gitana de cada cuatro se encontraba en exclusión severa, siete años después esta proporción crecía a más de una de cada dos. La crisis económica, entonces, ha significado un claro empeoramiento de las situaciones de las personas de etnia gitana, situaciones que, ya antes de la crisis, destacaban por su gravedad.

Una encuesta realizada por la Fundación Secretariado Gitano indica que no hay grandes diferencias entre la población gitana y el conjunto de la población española en lo que a tasa de empleo se refiere (Sánchez y Fernández, 2011). Por otro lado, sin embargo, el mismo estudio señala que un porcentaje muy elevado de personas gitanas trabajan en empleos no cualificados y se encuentran afectadas por el subempleo y el empleo precario. Este hecho conlleva que la tasa de exclusión del empleo sea muy elevada (69,7% de los hogares en 2007 y 78,6% en 2013) y claramente superior a la del conjunto de la población (casi cinco veces más elevada en 2007 y el doble en 2013). También cabe destacar que, mientras que la exclusión del empleo del conjunto de la población es en gran parte una consecuencia de la crisis, en el caso de los hogares gitanos no es un fenómeno coyuntural sino estructural. En suma, las dificultades que las personas de etnia gitana viven para acceder al mercado de trabajo son claramente mayores que las del resto de la población (Laparra *et al.,* 2012).

En relación con el acceso al consumo también se evidencia una situación de especial desventaja en los hogares gitanos, que experimentan exclusión del consumo en un porcentaje cuatro veces y medio más elevado que el resto de la población (27,2% frente a un 6,6%).

En lo referente a la educación, también se destaca una situación de especial desventaja para las personas de etnia gitana, que, en términos generales, presentan un nivel de educación formal muy bajo en comparación con la población mayoritaria

TABLA 3.20. Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social para la población gitana y para el resto de la población en 2007 y 2013

	2007		2013	
	Población gitana	Resto	Población gitana	Resto
Exclusión del empleo	69,7	15,7	78,6	40,2
Exclusión del consumo	s.d.	s.d.	27,2	6,6
Exclusión política	12,1	12,0	22,0	13,6
Exclusión de la educación	18,3	10,2	36,7	7,7
Exclusión de la vivienda	68,3	20,5	72,1	27,7
Exclusión de la salud	52,7	8,4	42,5	19,0
Conflicto social	16,3	4,7	18,5	5,8
Aislamiento social	9,2	4,3	3,1	2,6

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007 y 2013.

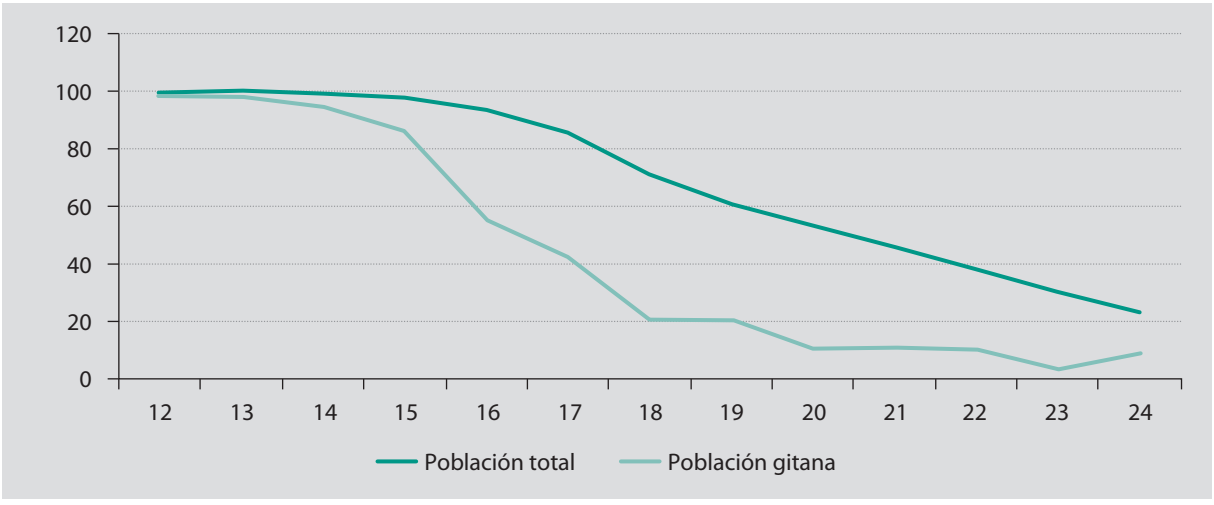
(Laparra *et al*., 2012), así como un abandono prematuro del sistema escolar a partir de los 12 años, tal como se muestra en el gráfico que aparece a continuación. La gravedad de la situación la refleja asimismo la tasa de fracaso escolar, que en la población gitana es casi cinco veces mayor que para el conjunto de la población (64,4% frente a 13,3%) (Fundación Secretariado Gitano, 2013). En los últimos siete años, a partir de la información recogida en las Encuestas FOESSA, la situación habría empeorado significativamente: la exclusión educativa, de hecho, ha duplicado (del 18,2% al 36,7%), y esto justo mientras para el resto de la población ha disminuido 2,5 puntos.

En el ámbito de la vivienda, pese a la (relativa) superación del chabolismo, se han generado nuevos problemas, como la concentración de la población gitana en determinados barrios, el hacinamiento y el deterioro de las viviendas y el entorno (Fundación Secretariado Gitano, 2009). Las Encuestas FOESSA confirman plenamente este análisis y revelan que un altísimo porcentaje de hogares gitanos experimenta exclusión en este ámbito (el 68,3% en 2007 y el 72,1% en 2013).

A nivel de salud, se destaca que, pese a una significativa reducción de la exclusión en este ámbito en los últimos siete años (del 52,7% al 42,5%), los niveles siguen permaneciendo tres veces mayores que para el resto de la población. Todo esto tiene consecuencias muy graves e implica que la esperanza de vida de las personas de etnia gitana sea menor que la del conjunto de la población (Laparra *et al.,* 2012). En un estudio del Ministerio de Sanidad (La Parra, 2009) ya se afirmaba que la comunidad gitana se encuentra en una situación de desigualdad en salud que se manifiesta en un estado de salud más deficitario, en la mayor presencia de hábitos de riesgo para la salud y en el tipo de utilización de determinados recursos sanitarios (como, por ejemplo, un menor uso de las prestaciones ginecológicas de carácter preventivo por parte de las mujeres gitanas).

Finalmente, en relación con la dimensión social-relacional, se destacan niveles elevados de conflictividad social (tres veces mayor que para el resto de la población). La situación de convivencia de la comunidad gitana en España parece ser notablemente mejor que la que se da en otros

GRÁFICO 3.13. Tasas netas de escolarización por edad para la población gitana y para el conjunto de la población



Fuente: Fundación Secretariado Gitano, 2013: 86.

países europeos, tanto del Este como en otros casos más cercanos (Francia o Italia). Sin embargo, el mantenimiento de estas diferencias nos dice que sigue siendo necesario trabajar en este campo. Cabe pensar en la hipótesis de que va a ser difícil mejorar en este ámbito de las relaciones personales y grupales si no se avanza sensiblemente en otros aspectos más materiales de la integración social.

Resumiendo, podemos afirmar que la población gitana representa un colectivo fuertemente desfavorecido en comparación con el resto de la población. Esta afirmación se ve ulteriormente confirmada si consideramos que las personas de etnia gitana no solamente están enormemente sobrerrepresentadas en el espacio de la exclusión, sino que, en estrecha relación con eso, también enfrentan altos niveles de discriminación por parte de la etnia mayoritaria. Una persona de etnia gitana de cada dos, de hecho, declara haberse sentido discriminada alguna vez en la vida (mientras que en el resto de la población esto le sucede a una persona de cada ocho).

En conclusión, podemos afirmar que la población gitana representa un sector de nuestra sociedad que sufre intensos procesos de desigualdad en comparación con el resto de la población. Sin embargo, no debemos olvidar que la comunidad gitana es muy heterogénea y que sus diferencias internas (en cuanto a valores, nivel educativo, situación económica, etc.) no dejan de incrementarse en las últimas décadas. En particular, resulta especialmente relevante la distinción entre las personas de etnia gitana autóctonas y aquellas que han inmigrado del este europeo. No obstante, los resultados de este y otros estudios son rotundos al afirmar que los niveles de exclusión en la comunidad gitana son alarmantes y que su situación está empeorando muy rápidamente con la crisis económica y los recortes sociales.

3.2.4. Exclusión en todos los sitios, pero en unos más que en otros

La variable territorial era también muy significativa antes de la crisis y sigue siéndolo, con una incidencia de los procesos de exclusión social mayor en las zonas urbanas que en las rurales (diferencias de hasta 10 puntos porcentuales), tanto en las grandes ciudades como en municipios de tamaño intermedio situados en las áreas metropolitanas. El proceso de deterioro en estos años ha sido claramente mayor en las ciudades (municipios mayores de 100.000 habitantes), que presentaban tasas de exclusión ligeramente por debajo de la media y ahora se sitúan en el 27,8%.

Pero es sobre todo en ciertos barrios desfavorecidos donde, aún con una definición más laxa en esta última edición de la encuesta, la exclusión tiene una incidencia del 42,8% de la población. En estos barrios, una de cada cuatro personas está afectada por situaciones de exclusión severa.

Afortunadamente, todavía en dos de cada tres casos, las situaciones de exclusión se dan en barrios que presentan buenas condiciones, con mayor presencia de grupos integrados (el 79,3% fuera del espacio social de la exclusión), lo que sin duda facilitará en el futuro los procesos de reincorporación social en muchos casos, si se toman las medidas oportunas.

Por primera vez en la EINSFOESSA 2013 puede aportarse un análisis de las diferencias territoriales de la exclusión social en España en términos de comunidades autónomas. El aumento considerable de la muestra en esta última edición y el diseño de una muestra mínima para cada comunidad así lo permite. Debido a que este es por tanto un primer intento, hay que tomar los datos de tal avance como una primera aproximación y que habrá que ir profundizando en análisis más detallados posteriormente.

En este análisis, además, al ser el primero de esta serie de tres encuestas, no es posible una perspectiva temporal, en comparación con las anteriores. Tampoco se puede facilitar información significativa para las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja, donde la muestra realizada no es significativa, ni en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde no se realizó la encuesta.

A partir de estos datos, con todas las cautelas de un primer análisis, que debe tomarse como una primera aproximación, podemos poner de manifiesto algunas cosas:

- En todas las comunidades autónomas, los procesos de exclusión social son importantes y las diferencias en este aspecto son, en general, salvo alguna excepción, menores que las que aparecen analizando la renta per cápita o la incidencia del riesgo de pobreza.
- De las comunidades analizadas, destaca la Comunidad Valenciana, con una tasa de exclusión del 32%, y los archipiélagos, con tasas claramente superiores a la media. En los tres casos, la exclusión severa es también significativamente más alta. La asociación de estas comunidades a modelos de desarrollo más basados en la precariedad y la estacionalidad (en el turismo o la construcción) es patente.
- En posiciones intermedias, en torno a la media del país, encontramos comunidades autó-

TABLA 3.21. Incidencia de la exclusión social por comunidades autónomas*: distribución en cuatro grupos, tasa de exclusión e Índice Sintético de Exclusión Social

	Hogares						Individuos					
	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Tasa de exclusión	Índice Sintético de Exclusión Social	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Tasa de exclusión	Índice Sintético de Exclusión Social
Andalucía	33,9	44,0	11,4	10,6	22,1	1,41	30,9	43,9	12,1	13,1	25,2	1,58
Aragón	45,0	38,1	10,8	6,2	16,9	1,03	44,3	36,7	11,0	8,0	19,1	1,16
Asturias	40,5	42,3	9,5	7,7	17,3	1,08	39,5	44,5	9,1	6,9	16,0	1,05
Baleares	30,1	42,6	17,6	9,7	27,3	1,57	30,6	41,9	15,8	11,7	27,4	1,70
Canarias	29,1	44,8	16,2	9,9	26,1	1,57	26,3	45,1	17,6	10,9	28,6	1,65
Castilla y León	47,8	37,8	9,8	4,6	14,5	0,92	49,9	34,1	10,9	5,1	16,0	0,96
Cataluña	35,9	43,2	13,7	7,2	20,9	1,26	33,0	42,1	15,7	9,2	24,9	1,45
C. Valenciana	35,0	39,0	14,5	11,5	26,0	1,46	30,6	37,4	16,7	15,3	32,0	1,75
Extremadura	33,8	43,0	16,9	6,3	23,2	1,26	30,5	43,2	18,2	8,0	26,3	1,38
Galicia	49,0	34,0	11,6	5,3	16,9	0,91	48,0	34,0	13,1	4,8	18,0	0,93
Madrid	41,9	40,6	10,8	6,7	17,5	1,17	37,6	40,5	12,9	9,0	21,9	1,41
Navarra	46,3	35,8	11,4	6,5	17,9	0,99	46,4	36,4	9,7	7,5	17,2	1,04
País Vasco	38,3	44,3	11,6	5,8	17,4	1,07	38,1	45,3	11,4	5,2	16,6	1,06
España	36,9	41,2	13,1	8,8	21,9	1,32	34,3	40,6	14,2	10,9	25,1	1,50

* No se puede facilitar información para las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja, donde la muestra realizada no es significativa.

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

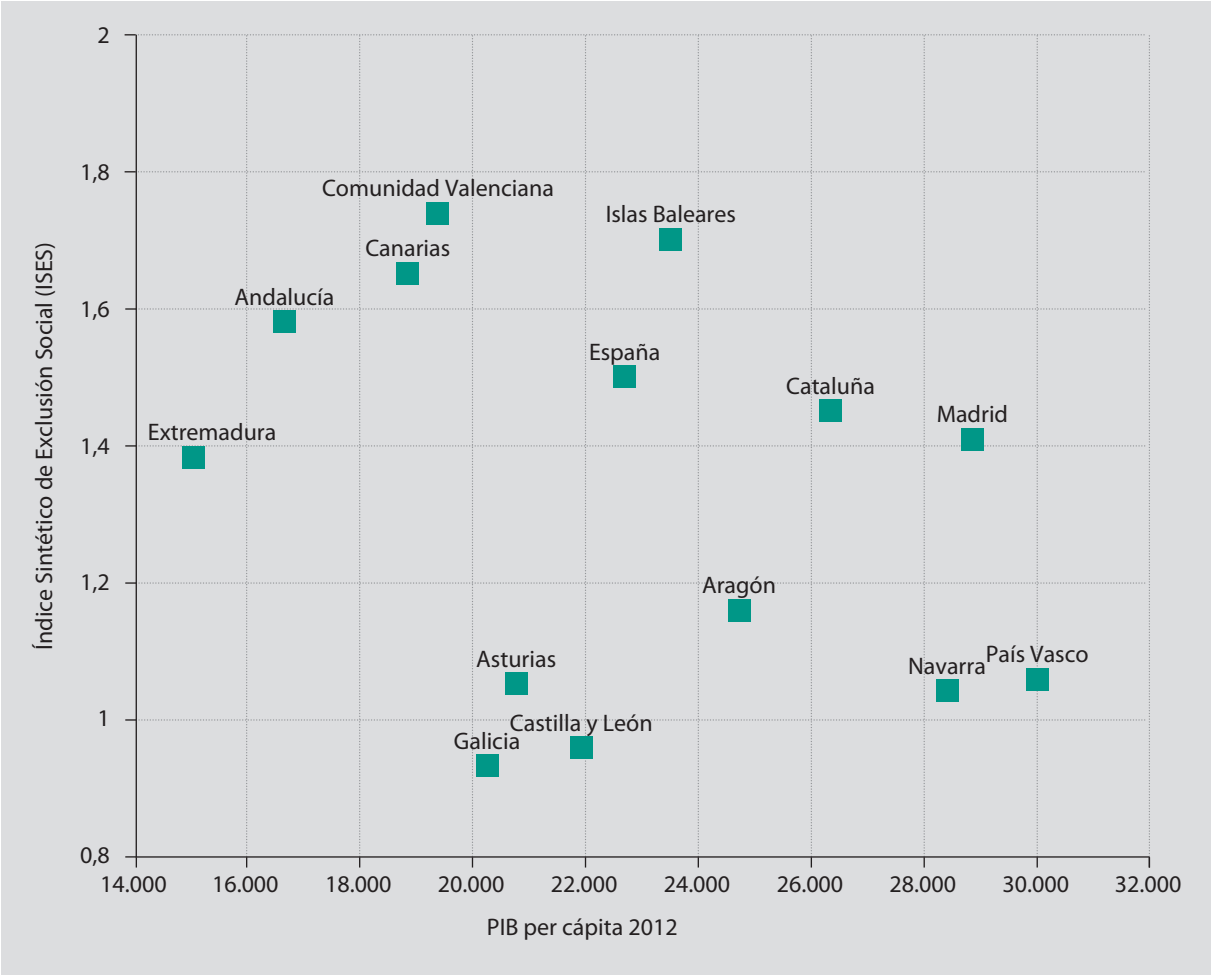
nomas normalmente situadas en los primeros puestos en cuanto a generación de riqueza y tasas de empleo (como Cataluña o Madrid), con un modelo de desarrollo en el que posiblemente va implícito un mayor grado de dualidad social, junto a otras que responden a patrones de menor desarrollo económico (Andalucía o Extremadura), pero con modelos de integración de tipo más tradicional.

- Las comunidades autónomas que mantienen un mayor nivel de integración social se encuentran preferentemente en el norte de España y presentan también gran variedad en cuanto al nivel de riqueza.

En el gráfico siguiente puede verse claramente la escasa asociación que tiene, al menos en España, el nivel de desarrollo económico con el nivel de integración social que presenta cada territorio.

A partir de esta constatación, se abre toda una agenda de investigación sobre los distintos

GRÁFICO 3.14. Asociación entre el nivel de desarrollo económico (PIB per cápita en 2012) y el nivel de integración social (ISES 2013)



Fuente: La estimación del PIB per cápita es la última publicada en el INE por CC. AA. y el Índice Sintético de Exclusión Social proviene de la EINSFOESSA13.

modelos de integración social y los diferentes factores que han podido configurarlos. A la vista de esta dispersión, cabe pensar en una combinación entre distintos factores estructurales (que tienen que ver con la estructura económica, con el modelo de desarrollo y con la estructura y dinámica demográfica, por ejemplo), con otros *elementos institucionales* (la densidad institucional, el capital social o, más en concreto, el desarrollo de ciertas políticas), así como con la incidencia diferencial de *ciertos fenómenos,* como la inmigración, que están a su vez relacionados con todo lo anterior. Profundizar en todas estas explicaciones sobrepasa sin duda los objetivos de este informe, pero es algo que está presente en la agenda de investigación inmediata de la Fundación FOESSA.

3.3. El desempleo expande la exclusión social, pero la ocupación precaria también hace que aumente(15)

El empleo ha sido ampliamente considerado como un instrumento valioso de integración, ya que permite mejorar no solo la estabilidad económica, sino también la autonomía personal, la autoestima, la creación de relaciones sociales o el acceso al sistema de protección social. Si bien el desempleo siempre ha supuesto un riego alto de exclusión, debemos señalar también que la existencia de mecanismos de compensación como la protección social, las prestaciones o el apoyo familiar hacen que la relación entre desempleo y exclusión sea estrecha pero no directa (Pérez-Eransus, 2010). Es por ello que diversos estudios han desarrollado la concepción de los efectos del desempleo o del empleo precario como «riesgo de exclusión» (Laparra, 2007) o «factor de vulnerabilidad ante la exclusión social» (Subirats *et al.,* 2004). Partiendo de esta perspectiva pretendemos, en primer lugar, mostrar una panorámica que ponga de relevancia la relación de la exclusión social con la exclusión del empleo y, en segundo lugar, entender la distribución del impacto de la crisis en los diferentes grupos sociales en términos de empleo.

Como era de esperar desde este planteamiento, el desempleo se asocia directamente a los procesos de exclusión en muchos hogares: el 75,6% de los hogares encabezados por una persona desempleada están afectados por la exclusión social y el índice de exclusión es cuatro veces mayor que cuando el sustentador principal está trabajando. Aún sin que tenga por qué ser el sustentador principal, la presencia de una persona desempleada en el hogar aumenta la proporción de hogares excluidos hasta llegar al 43,6%. Atendiendo al conjunto de la población, la mitad de los desempleados están excluidos y cuatro de cada 10 personas excluidas están paradas.

El impacto del desempleo en el espacio social de la exclusión no se entiende en términos de extensión relativa (no es que las personas desempleadas estén ahora más expuestas a la exclusión social: siguen siendo tres de cada cuatro de los hogares encabezados por una persona desempleada y aproximadamente la mitad del total de las personas desempleadas, prácticamente igual durante todo el periodo), sino en términos de intensidad (el 37% de los hogares encabezados por un desempleado están en situaciones de exclusión severa, 15 puntos más que en 2007) y, sobre todo, en términos absolutos, porque ahora

(15) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Zugasti Mutilva (2014). Documento de trabajo 3.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

hay muchos más hogares afectados por el desempleo. Como resultado de todo ello, tomando como referencia el espacio de la exclusión, el 38,6% de los hogares excluidos está encabezado por una persona desempleada, bastante más del doble que en 2007, y en 6 de cada 10 hogares excluidos hay alguien desempleado (el triple que en 2007). En las situaciones de exclusión severa la presencia de este tipo de hogares todavía es más relevante (el 46,8% de los hogares en exclusión severa están encabezados por una persona desempleada, tres veces más que en 2007).

Pero el acceso o el mantenimiento del empleo tampoco ha impedido una mayor incidencia de los procesos de exclusión social que, como hemos visto, se desarrollan en muy diversas dimensiones. El contexto de crisis laboral se ha traducido en una reducción del poder de negociación de los trabajadores, que están asistiendo a una precarización de las condiciones en las que desarrollan su actividad. Los hogares en los que la persona sustentadora principal está trabajando han experimentado un aumento de la exclusión de 4 puntos. En el conjunto de los trabajadores ocupados, la tasa de exclusión ha ascendido al 15,1%. Ahora, en la mitad de los hogares excluidos, y en 4 de cada 10 hogares en exclusión severa, hay alguna persona ocupada, algo que en sí mismo no parece suficiente para superar estas situaciones más problemáticas.

Es por ello que pretendemos, en tercer lugar, mostrar la pérdida de capacidad integradora del empleo y la tendencia precarizadora a las que está asistiendo el conjunto de la población ocupada en general y los colectivos más vulnerables en particular.

3.3.1. Una distribución desigual del impacto de la crisis en el empleo

No podemos dejar de constatar la notable reducción de personas ocupadas y el consiguiente aumento del desempleo que las estadísticas oficiales registran insistentemente y que también se ve reflejada en la declaración de las personas entrevistadas en las Encuestas FOESSA. Obviamente este es un factor de primer orden a la hora de ver cómo ha afectado eso a los procesos de exclusión social.

La tendencia es la misma si observamos los resultados de las Encuetas FOESSA que si atendemos a la Encuesta de Población Activa, aunque la primera tiende a clasificar menos personas ocupadas e inactivas y más como paradas, ya que se basa preferentemente en la autopercepción de la persona encuestada. Nótese que el nivel de actividad requerido por la EPA para identificar a una persona como ocupada es

TABLA 3.22. Distribución de la población de 16 a 64 años según su situación en relación con el empleo

	EINS Fundación FOESSA			EPA, INE (2.º trimestre)		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Ocupados	61,8	52,7	48,5	66,8	60,8	55,1
Parados	6,6	18,2	25,2	5,8	13,4	19,8
Inactivos	22,4	20,8	17,8	27,4	25,8	25,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

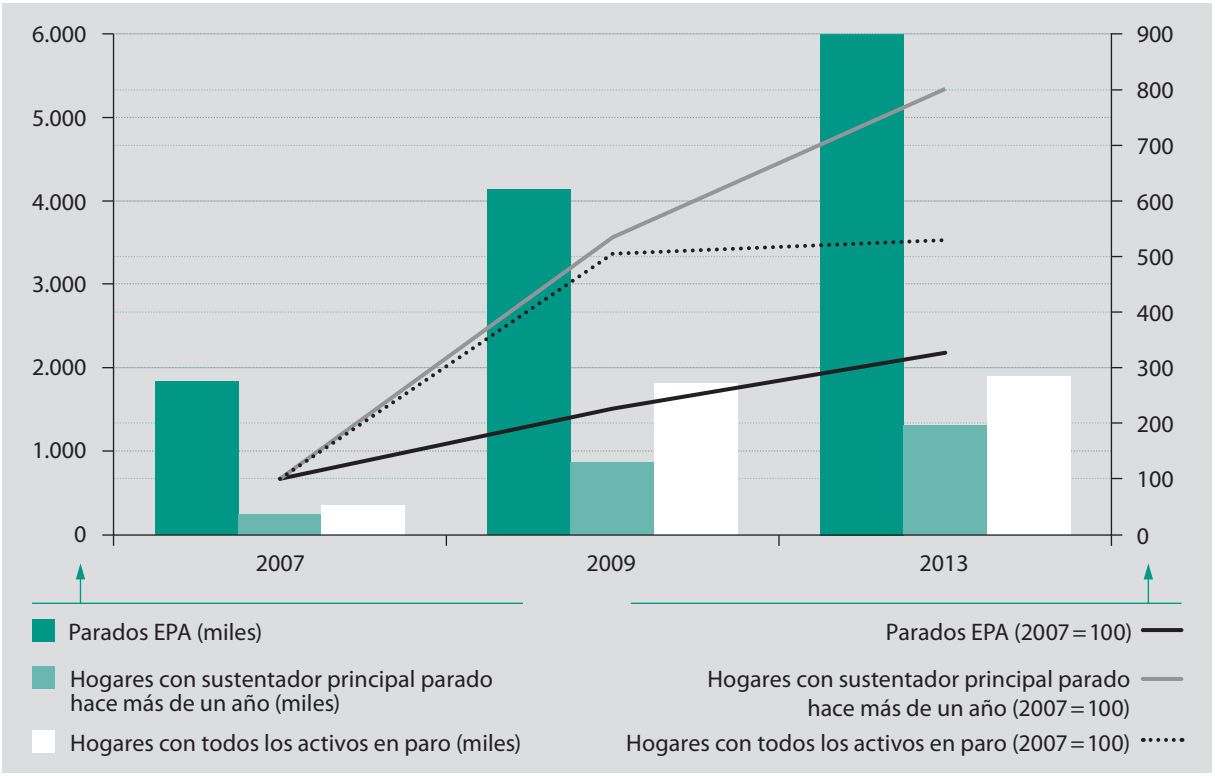
Fuente: EINSFOESSA y EPA, 2.º trimestre (INE).

muy reducido (2 horas en la semana anterior) y también es más exigente en cuanto a la búsqueda activa y la disponibilidad inmediata para el empleo.

Pero más allá de esto, como vienen constatando diversos estudios, los efectos de la crisis económica y del empleo no han tenido una distribución equitativa entre los diferentes estratos y grupos sociales (Zugasti, 2013). Los puestos precarios, en los que la población extranjera y los jóvenes se encontraban claramente sobrerrepresentados, han sido los primeros en desaparecer. De manera paralela, el desempleo ha crecido vertiginosamente en estos grupos sociales. Contemplando la incidencia del desempleo en el conjunto del hogar es cuando podemos identificar las situaciones de «exclusión del empleo».

Los datos muestran, en primer lugar, un crecimiento vertiginoso de la incidencia de la exclusión del empleo en los hogares. Esta exclusión, que tiene en cuenta la concentración de la precariedad, el desempleo y la falta de ingresos, afecta preferentemente a los hogares encabezados por mujeres a lo largo del periodo analizado. Es destacable, asimismo, que las mayores diferencias entre hombres y mujeres se establecen en el año 2013. Esto se debe no tanto a las diferencias en la concentración del desempleo en estos núcleos sino a la mayor incidencia de la precariedad en los hogares sustentados por mujeres.

GRÁFICO 3.15. Evolución del desempleo y de su incidencia en los hogares



Fuente: EPA y EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Se ha producido todo un vuelco en relación con la edad del sustentador principal. Si bien con anterioridad a la crisis, la exclusión del empleo afectaba en mayor medida a los hogares encabezados por personas de entre 45 y 64 años, con el avance de la misma, registramos una relación entre la juventud de la persona principal y la incidencia de este fenómeno. En 2013, el 44,5% de los hogares encabezados por personas menores de 29 años se encontraban excluidos del empleo frente al 15,4% registrado en 2007. Como hemos comentado, la destrucción de empleo en España se ha centrado en puestos vulnerables y precarios en los que las personas jóvenes se encontraban sobrerrepresentadas. Es decir, actualmente esta población sufre tanto la epidemia del desempleo como la de la precariedad.

La exclusión del empleo ha afectado a todos los niveles educativos, pero más a los niveles intermedios, y se han reducido incluso las diferencias. Esto se debe en parte a la incidencia del desempleo en los jóvenes que presentan un mayor nivel educativo que los grupos de más edad (aunque también a la extensión del desempleo a amplios sectores sociales). El análisis multivariable pone de manifiesto que, descontando la influencia de la edad, cuanto menos estudios, más exclusión del empleo. Este resultado da cuenta pues de la extensión de trayectorias descendentes en términos de empleo, que antes de la crisis eran protagonizadas por personas con niveles educativos preferentemente bajos.

La variable étnica muestra una clara relación con la exclusión del empleo. Son los hogares encabezados por personas gitanas o inmigrantes quienes muestran una mayor incidencia de la exclusión del empleo. Destaca, asimismo, el brutal impacto de este fenómeno en los hogares monoparentales, con algún menor o con algún joven.

Más allá de la incidencia diferencial en cada grupo, el perfil mayoritario de los hogares excluidos del empleo es una cuestión relevante desde el punto de vista del diseño de estrategias y políticas de empleo. En el año 2013, el perfil se corresponde con el de hogares sustentados por varones, de 45 a 64 años, con un nivel educativo medio-bajo (secundaria obligatoria), de nacionalidad española y que además se encuentra trabajando.

TABLA 3.23. Incidencia de la exclusión del empleo por 100 hogares de cada grupo y distribución del total de hogares afectados según características del hogar

		2007		2009		2013	
		Incidencia	Distribución	Incidencia	Distribución	Incidencia	Distribución
Sexo del sustentador principal	Varón	15,4	71,5	23,5	72,9	33,5	65,3
	Mujer	17,1	28,5	24,2	27,1	35,8	34,7
Edad del sustentador principal	Menos de 29 años	15,4	9,3	37,4	10,0	44,5	8,5
	De 30 a 44 años	16,1	30,6	30,2	34,3	42,6	30,3
	De 45 a 64 años	18,3	42,0	29,6	44,0	42,3	48,7
	Más de 65 años	12,0	18,2	8,8	11,7	14,4	12,5
Estudios del sustentador principal	Ni lee ni escribe	45,5	1,8	26,1	2,9	33,8	2,4
	Sin enseñanza obligatoria	21,5	39,8	21,3	30,2	30,1	23,4
	Secundaria obligatoria	13,6	20,0	30,0	36,6	41	38,5
	Secundaria postobligatoria	14,1	22,6	24,7	23,6	33,7	25,5
	Enseñanza superior	11,9	15,8	13,0	6,7	26,3	10,2
Ocupación del sustentador principal	Trabajando	14,5	62,2	19,1	40,0	30,4	44,1
	Desempleado	97,0	19,0	99,7	39,9	99	32,3
	Pensionista	7,2	9,6	9,2	10,2	16	12
	Otras situaciones	14,3	9,2	16,1	10,0	29,6	11,5
Composición del hogar	Hogar monoparental	24,4	16,6	43,8	21,6	47,2	19,6
	Hay algún anciano	14,1	27,6	11,5	18,3	16,3	16,5
	Hay algún menor	18,6	34,8	33,0	38,3	49	41,2
	Hay algún joven 18-24	23,2	28,4	43,5	32,4	55,8	33,8
	Hay algún ocupado	14,5	64,4	21,4	54,3	33,1	60,6
	Hay algún parado	93,2	38,5	97,1	79,7	91,2	80,1
	Hay algún discapacitado	14,3	10,6	26,6	16,3	31,5	16,2
N.º de miembros en el hogar	Persona sola	15,2	18,5	11,2	8,8	16,9	9,6
	De 2 a 4 miembros	15,8	74,3	23,6	72,8	36,1	77,1
	Cinco y más miembros	18,2	7,2	51,5	18,4	62,5	13,3
Tres grupos étnicos	Todos españoles o de EU15	13,0	71,4	19,6	72,9	30,6	79,1
	Algún extranjero (no EU15)	28,6	20,6	51,2	23,5	59,3	15,9
	Gitanos españoles	68,7	8,0	63,3	3,6	72,9	5,1
Tamaño de municipio	Más de 100.000 hab.	17,7	46,7	26,4	50,9	37,4	49,2
	Entre 50.000 y 100.000	13,4	8,5	22,2	11,7	30,2	10,2
	Entre 20.000 y 50.000	15,2	20,2	20,5	13,5	37,9	17
	Entre 5.000 y 20.000	12,5	14,3	24,2	15,9	31,7	14,7
	Menos de 5.000	18,4	10,3	18,2	8,0	25,3	8,9
Total		**15,8**	**100**	**23,7**	**100**	**34,3**	**100**

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

3.3.2. La exclusión del empleo implica un mayor riesgo de exclusión en otros ámbitos

El desempleo ha provocado una extensión de los procesos de exclusión social hacia sectores que hasta ahora no se habían visto afectados y también una intensificación de las dificultades asociadas a la pérdida del empleo. Pretendemos mostrar ahora la incidencia de la exclusión del empleo en otras dimensiones de la exclusión, ver cuáles son las dimensiones más afectadas. La propuesta de análisis parte de la ya desarrollada concepción multidimensional de la exclusión social y entiende que el análisis de las interrelaciones es necesario para una mejor comprensión de las dinámicas y la articulación de los distintos procesos de exclusión.

En la tabla siguiente puede verse cómo la incidencia de los distintos procesos de exclusión social es notablemente mayor en los hogares afectados por los procesos de exclusión del empleo. No pretendemos establecer aquí una relación de causa efecto, ya que todos estos procesos están fuertemente interrelacionados y los procesos causales son de ida y vuelta en la realidad. Pero sí podemos ver la clara asociación existente entre las distintas dimensiones de la exclusión que aquí reflejamos.

A la vista de los datos, cabe deducir que la exclusión del empleo tiene un impacto evidente en otras dimensiones de la exclusión. La incidencia es el doble en muchos ámbitos entre los hogares afectados por el desempleo de exclusión. Especialmente destaca el impacto en la exclusión del consumo, como cabía esperar, con una incidencia relativa casi cinco veces mayor en los hogares afectados por la exclusión del empleo y que incluso ha ido en aumento (al prolongarse también la duración de las situaciones de desempleo y precariedad laboral). La escasa incidencia de la exclusión del empleo en los procesos de aislamiento social se explica porque los grupos afectados por este tipo de problemas (preferentemente personas mayores) se encuentran ya fuera del mercado de trabajo y, por tanto, al margen de los procesos de exclusión del empleo, tal como los hemos definido aquí.

TABLA 3.24. Incidencia de otros procesos de exclusión social en los hogares excluidos del empleo y en el resto de los hogares (porcentaje e incidencia relativa)

	2007		2013		Incidencia relativa en los excluidos del empleo	
	Excluidos del empleo	Resto	Excluidos del empleo	Resto	2007	2013
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a/b)	(c/d)
Exclusión del consumo	6,4	1,5	12,2	2,6	4,27	4,69
Exclusión política	28,7	10,3	18	10	2,79	1,80
Exclusión de la educación	13,2	10,1	8,8	7,8	1,31	1,13
Exclusión de la vivienda	47,3	15,1	38,3	18,8	3,13	2,04
Exclusión de la salud	22,8	9,6	28,4	13,1	2,38	2,17
Conflicto social	8,4	4,4	9,6	3,4	1,91	2,82
Aislamiento social	7,1	7,9	3,9	7,1	0,90	0,55

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013.

La expansión del desempleo y el deterioro general del mercado de trabajo han supuesto una extensión también de los problemas sociales en otros ámbitos, pero no por que se hayan reforzado las relaciones causales con las otras dimensiones, como puede verse en la tabla anterior. Incluso la incidencia relativa en los hogares excluidos del empleo respecto del resto disminuye en ciertos casos debido a la amplia «normalización» de las situaciones de desempleo. La disminución de las desigualdades en cuanto a las problemáticas de vivienda y de salud apunta también en el mismo sentido: la expansión del desempleo hacia amplios sectores de la población.

Destaca, sin embargo, el crecimiento de las situaciones de conflicto social entre los hogares excluidos del empleo (y el aumento de las diferencias con el resto de hogares), una tendencia especialmente delicada que puede disparar la intensificación de ciertas situaciones de exclusión en el futuro. Ahora, la incidencia de este tipo de problemáticas en las relaciones sociales es ya casi tres veces mayor entre los hogares excluidos del empleo.

3.3.3. Exclusión social y exclusión del empleo. Evidencias a partir del análisis de la precariedad y el desempleo

Dentro de los procesos de exclusión social en el complejo ámbito del empleo, en el mercado de trabajo, caben distinguir dos aspectos esenciales: en primer lugar, las situaciones en las que los hogares se ven excluidos de participar en la actividad productiva general; en segundo lugar, aquellas situaciones en las que esta participación se produce en condiciones tales de precariedad laboral que no permiten construir procesos positivos de integración social. Es por ello que interesa tanto el estudio de la concentración del desempleo en los hogares como el de la precariedad. Veremos por ello cómo trabajan los sectores excluidos a partir de variables clave vinculadas a la calidad del empleo y siempre manteniendo la comparativa con la población integrada. Más allá de las situaciones individuales en el mercado de trabajo, interesa aquí ver el posicionamiento del conjunto del hogar, de todas las personas que lo componen.

3.3.3.1. La concentración del desempleo en los hogares aumenta

Las situaciones de paro, especialmente si es la persona principal la que se encuentra en desempleo, impactan claramente en el escenario general del hogar. Se vinculan a una merma de los ingresos del mismo. Los periodos cortos de desempleo son más fácilmente compensables pero si la situación se prolonga puede dar lugar a dificultades acumuladas, como pueden ser la implementación de privaciones y ajustes de diverso tipo con una clara incidencia en la vida de los hogares. Es por ello que resulta alarmante el crecimiento del número de hogares con el sustentador principal en desempleo de larga duración. En 2013, el 7,5% de los hogares españoles se encontraban en esta situación. Es decir, la cifra ha aumentado 6,5 puntos en 6 años.

La situación respecto a los indicadores que dan cuenta de la combinación de situaciones de los miembros del hogar es igualmente alarmante. Los hogares con todos sus miembros no ocupados y que además no reciben prestaciones contributivas ha aumentado un 59%. En esta misma línea, es destacable que el 10,9% de los hogares españoles se encuentran con todos sus miembros en desempleo.

TABLA 3.25. Hogares con dificultades vinculadas al desempleo y personas que viven en hogares con dificultades vinculadas al desempleo

	Hogares			Personas		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más	1,0	5,1	7,5	1,1	6,0	9,2
Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM	4,9	—	7,8	4,7	—	7,6
Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año	6,9	21,0	27,6	8,7	27,1	36,0
Hogares con todos los activos en paro	2,2	10,6	10,9	2,3	11,6	12,3

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Por último, debemos señalar la importancia en términos numéricos de los hogares con al menos una persona desempleada que no ha recibido formación ocupacional en el último año, cuestión que reduce su empleabilidad. El 27,6% de los hogares españoles se encuentran en esta situación.

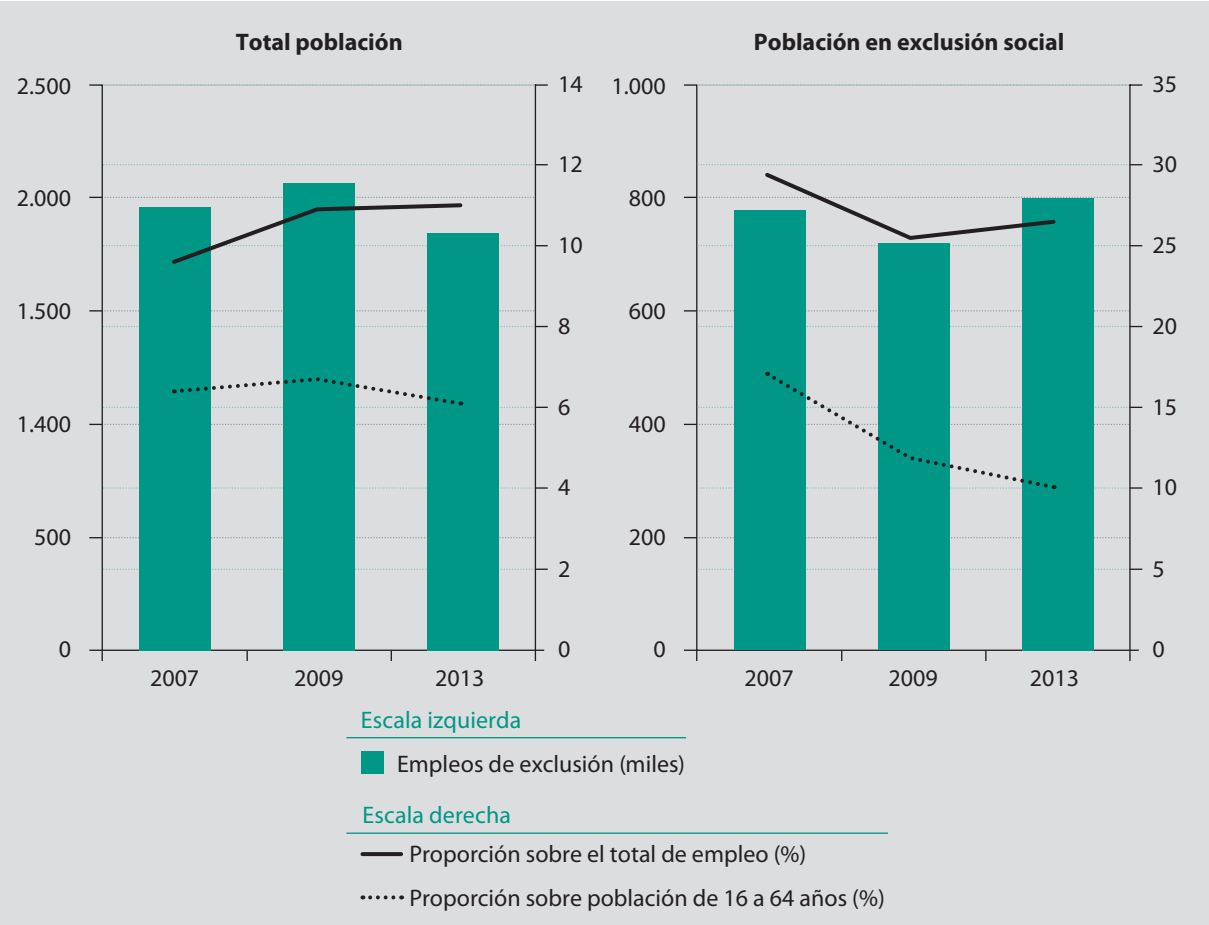
La concentración del impacto del desempleo en un sector de hogares más vulnerables ha tenido un efecto intensificador de las consecuencias sociales de esta crisis de empleo: mientras las tasas de desempleo individuales se multiplicaban por tres (algo ya en sí mismo bastante espectacular) el impacto en los hogares se multiplicaba por cinco o por ocho según los indicadores en los que nos fijemos.

3.3.3.2. Empleos precarios pero socialmente útiles

La situación de aquellas personas que han conseguido mantenerse en el mercado laboral continúa empeorando. Así, los datos reflejan un aumento de la proporción de personas ocupadas en empleos de exclusión (del 9,6% en 2007 al 11% en 2013) y en irregularidad (del 3,1% en 2007 al 4,1% en 2013). Asimismo, disminuye la proporción de empleados en jornadas típicas, de 37 a 40 horas (del 64,9% en 2007 al 59,1% en 2013) y en contratados estables (del 73,5% en 2007 al 72,7% en 2013).

Sin embargo, estas proporciones relativas no deben ocultarnos una característica diferencial de esta crisis respecto de otras experiencias anteriores: la destrucción de empleo formal no se ha visto moderada por una expansión de la economía sumergida que ofrezca una alternativa de ingresos, aún en condiciones muy precarias, a los hogares afectados por la crisis. Lo que aquí llamamos empleo de exclusión, bien por las características de las actividades realizadas, bien por la subprotección que implican, o bien por la falta de cotización a la Seguridad Social. Al contrario, estos empleos de exclusión se han visto también afectados por la crisis y se han reducido en unos 200.000 desde 2009 en el conjunto de la población. Específicamente en los sectores socialmente excluidos, que han experimentado un aumento muy notable, el total de empleos de exclusión justamente ha logrado mantenerse y eso hace que en este sector de población sea ahora notablemente más difícil encontrar incluso este tipo de actividades económicas: si en 2007 el 17,1% de las personas en situación de exclusión social lograba acceder a un empleo de exclusión, ahora lo hace tan solo el 10,1%. La competencia se hace más intensa incluso en los sectores más marginales del mercado de trabajo.

GRÁFICO 3.16. Evolución del empleo de exclusión en el conjunto de la población española y en los sectores afectados por la exclusión social



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Todo ello tiene una clara incidencia en los resultados comparados sobre la situación laboral de las personas excluidas e integradas que aquí presentamos. La destrucción de empleo y el consecuente aumento del desempleo han supuesto una merma evidente del poder de negociación de la población que desea trabajar y especialmente de la población en situación de exclusión, que presenta dificultades acumuladas que aumentan su aceptación de peores condiciones de trabajo.

Obviamente, conforme nos acercamos a los sectores socialmente más excluidos, la importancia de los empleos de exclusión se hace más patente. Si son tan solo una proporción casi residual del 3,2% entre los sectores más integrados, pasan a ser 4 de cada 10 empleos entre los más excluidos. Pero estos empleos, subprotegidos, socialmente estigmatizados o realizados en condiciones especialmente desfavorecidas, tienen también una presencia significativa, aunque minoritaria, en sectores amplios de la población (en la integración precaria y la exclusión moderada). Aquí, la presencia de otros factores compensadores, otros empleos, la protección social o el apoyo familiar hacen que no se traduzcan en situaciones graves de exclusión social.

TABLA 3.26. Distribución por ocupaciones de los distintos grupos sociales de la integración a la exclusión

	2007				2013			
	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Directores y gerentes	8,8	3,6	1,9	1,0	5,7	3,3	1,6	1,2
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	15,4	7,5	0,5	2,6	20,1	10,3	6,2	4,0
Técnicos; profesionales de apoyo	17,8	4,4	4,0	2,1	13,6	9,0	5,1	3,5
Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	12,9	12,9	9,8	1,6	6,1	4,6	4,3	2,3
Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	15,6	21,3	26,8	24,5	21,8	25,0	30,2	22,4
Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	1,0	3,8	0,3	1,0	2,9	2,6	3,4	1,9
Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la contrucción	13,6	16,4	16,7	24,0	11,4	14,4	9,3	12,8
Operadores de instalaciones de maquinaria y montadores	2,7	2,0	6,1	1,0	7,0	7,6	7,4	4,2
Ocupaciones elementales	12,0	28,1	34,0	42,2	10,2	22,5	31,9	47,7

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013.

Pero incluso los sectores socialmente más excluidos no se emplean preferentemente en actividades marginales, en empleos de exclusión, sino en puestos elementales muy normalizados. En el año 2013, el 37,6% de los excluidos empleados trabajaban en este tipo de puestos elementales (prácticamente la mitad de los trabajadores en exclusión severa). Pero no es desdeñable el hecho de encontrar todo tipo de ocupaciones desarrolladas incluso por los sectores en las situaciones de exclusión más extrema.

Dentro del colectivo de personas en situación de exclusión severa, son mayoría quienes se insertan como empleadas domésticas (13,7%). Los datos reflejan también la importancia en términos numéricos del colectivo de excluidos que se insertan en empleos que se alejan de la imagen de marginación que se atribuye al trabajo de este grupo más desfavorecido. El 9,3% trabaja en servicios de restauración, el 4,4% en la construcción y el 2,6% como dependienta en tiendas o almacenes. La lista que puede verse en la tabla siguiente supone más de dos tercios del total del empleo desarrollado por los sectores excluidos en España.

Solamente la enumeración de este tipo de actividades nos permite apreciar la relevancia estructural y la utilidad social que presentan las actividades económicas desarrolladas por los sectores socialmente más desfavorecidos.

El sector servicios recoge la mayor parte de los empleados, tanto excluidos como integrados. Es reseñable asimismo que, a lo largo del periodo analizado, observamos un aumento en la proporción de personas excluidas insertas en el sector agrícola, que tradicionalmente ha venido mostrando una mayor temporalidad, por la estacionalidad de las tareas, y una menor protección social. Durante la crisis, el empleo se ha mantenido más en este sector y posiblemente se ha convertido también en actividad refugio

TABLA 3.27. Principales ocupaciones de las personas en situación de exclusión severa

	2013
Empleados domésticos	13,7
Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	9,3
Otro personal de limpieza	7,4
Peones agrícolas eventuales temporeros	6,3
Recogedores de materiales diversos (chatarra y otros)	5,6
Trabajadores en obras estructurales de construcción	4,4
Venta ambulante marginal	3,8
Dependientes en tiendas y almacenes	2,6
Acabado construcciones e instalaciones	2,4
Trabajadores de los servicios personales	2,3
Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	2,1
Ayudantes de preparación de alimentos	2,0
Peones del transporte, descargadores y reponedores	2,0
Otros trabajadores de los cuidados a las personas	1,9
Agencias viajes/recepcionistas y telefonistas/empleados de ventanilla	1,8

Fuente: Encuestas FOESSA 2013.

TABLA 3.28. Distribución de la población ocupada por grupos de exclusión en función de su situación en el mercado de trabajo, 2007 y 2013

		2007				2013			
		Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Oficio en exclusión	No	96,7	87,4	74,8	62,7	96,8	88,4	80,5	60,8
	Sí	3,3	12,6	25,2	37,3	3,2	11,6	19,5	39,2
Actividad económica	Agricultura	2,3	6,5	5,4	3,6	4,5	5,6	9,8	10,3
	Industria	8,2	8,7	12,2	2,6	9,9	9,8	8,1	7,7
	Construcción	14,2	18,1	19,6	24,9	6,5	9,7	7,6	8,9
	Servicios	75,3	66,7	62,8	68,9	79,1	74,9	74,5	73,2
Jornada laboral	Menos de 20 horas	1,8	7,3	20,5	10,3	5,0	6,5	9,0	19,2
	De 20 a 36 horas	12,4	13,8	24,5	51,1	16,0	19,4	22,0	21,5
	37 a 40 horas	74,4	58,5	43,9	31,6	63,2	59,8	52,0	42,0
	Mas de 40 horas	11,5	20,5	11,2	6,9	15,8	14,3	16,9	17,3
Situación laboral	Estables	82,7	66,3	57,1	43,8	84,9	71,1	56,9	36,4
	Temporales	14,1	30,1	39,7	47,6	13,8	25,1	34,9	38,7
	Empleo social	0,0	1,3	0,3	—	0,3	0,5	1,3	1,2
	Irregularidad	3,2	2,4	3,0	8,6	1,1	3,3	6,9	23,6

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013.

para trabajadores expulsados de otros empleos. Este aumento relativo del sector agrícola nos habla también de la interrupción del proceso de promoción laboral, desde la agricultura a otros empleos mejores, que ciertos sectores, como los trabajadores extranjeros, venían experimentando hasta finales de la pasada década.

La situación tampoco resulta favorable en lo que al número de horas de empleo se refiere. Las personas excluidas tienen un menor acceso a jornadas que podríamos categorizar como «típicas» (de entre 37 a 40 horas). En 2013, el 63,2% de los trabajadores plenamente integrados lo hacen en estas condiciones, frente al 42% de los excluidos. Por el contrario, entre los más excluidos se encuentran especialmente sobrerrepresentados en jornadas «atípicas», tanto por defecto (menos de 20 horas), como por exceso (más de 40 horas). En el 17,3% de los trabajadores en exclusión social severa, trabajar muchas horas no parece ser una solución suficiente a sus problemas.

La estabilidad en el empleo muestra una clara relación con la integración social. En 2013, se registra una diferencia de 48,5 puntos entre los más integrados y los más excluidos. Este último grupo muestra una importante inserción en puestos de tipo temporal (38,7% en el año 2013) y en empleos irregulares (23,6% en 2013). La irregularidad en el empleo se ha multiplicado por tres en este periodo entre los trabajadores más excluidos. A ello le debemos sumar que esta población apenas recibe formación continua, lo que dificulta aún más la promoción laboral.

3.3.3.3. La explotación económica de los sectores excluidos se intensifica con la crisis

En este apartado tratamos de mostrar y cuantificar la utilidad social del empleo de los sectores excluidos. Pretendemos aquí mostrar la relación entre los ingresos obtenidos y las horas de trabajo invertidas por diferentes colectivos (integración, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa). Daremos cuenta así de la situación de las personas menos favorecidas en términos de explotación laboral.

Hemos calculado los ingresos obtenidos por estos sectores de las diversas actividades económicas desarrolladas. No se trata, por tanto, de salarios exclusivamente, sino que también están presentes los beneficios generados por todo tipo de actividades productivas.

El cálculo, que debe ser interpretado como una estimación, ha sido realizado a partir de la combinación de los datos obtenidos en las Encuestas FOESSA y en la Encuesta de Población Activa. De esta última tomamos el dato referente al número total de ocupados.

Destaca, en primer lugar, que ha aumentado el número de personas que viven en hogares excluidos y que se encuentran ocupadas. Ello debe entenderse en el marco de una extensión del espacio social de la exclusión. Paralelamente, puede observarse una bajada de la media de ingresos derivados del trabajo entre la población general. Sin embargo, la disminución de los ingresos no se ha distribuido de manera equitativa. Son las personas en situación de exclusión moderada quienes más han visto mermados sus salarios (13%).

Asimismo, podemos observar cómo son las personas en situación de exclusión, bien severa o bien moderada, quienes tienen una recompensa menor en relación con las horas de trabajo invertidas (4 y 5 euros la hora, respectivamente). Los datos evidencian también un descenso en los ingresos medios por hora. Dicho fenómeno ha impactado de manera diferente en los grupos sociales analizados. Así, las personas en situación

de exclusión moderada han visto mermados sus ingresos del trabajo en más de un 25%, mientras que quienes se encuentran en situaciones de exclusión más severa registran una bajada del 17%. Estas cifras se hallan por encima a las correspondientes a la población integrada.

En suma, las personas excluidas trabajan más para ganar menos. En 2013, los sectores integrados desarrollaron el 40,1% de las horas laborales del conjunto de la sociedad y percibieron el 47,3% del salario total. En contraste, los sectores en situación de exclusión severa trabajaron el 5,7% del total de horas para obtener el 3,5% de los ingresos generados por el trabajo entre el conjunto de los ocupados.

Las personas en exclusión y especialmente las que se encuentran en situaciones más severas están además sobrerrepresentadas en los estratos bajos de la escala de ingresos derivados del trabajo. El 85,7% de las personas en situación de exclusión severa cobra menos de 7 euros la hora y el 49% obtiene un salario inferior a los 3 euros la hora (claramente por debajo del SMI legalmente establecido).

TABLA 3.29. Utilidad social del empleo de los sectores excluidos e integrados. Ingresos percibidos y horas trabajadas en términos de masa salarial agregada, 2007 y 2013

	2007				2013			
	Integrados	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integrados	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Personas ocupadas	10.650.655	6.227.432	1.668.409	853.604	6.798.948	7.478.843	2.022.251	1.115.725
Horas de trabajo anuales (media)	2.062	1.986	1.642	1.544	2.007	1.956	1.893	1.739
Ingresos del trabajo anuales (media)	17.120,4	12.259,5	10.265,1	7.323,1	15.278,6	12.033,6	8.930,6	6.812,9
Relación salario/jornada	8,3	6,2	6,3	4,7	7,6	6,2	4,7	3,9
Porcentaje de horas sobre las horas totales	57,2	32,2	7,1	3,4	40,1	43,0	11,2	5,7
Porcentaje de Ingresos sobre los ingresos totales	64,6	27,1	6,1	2,2	47,3	41,0	8,2	3,5

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013.

TABLA 3.30. Ingresos por hora trabajada según la situación de la persona en relación a la exclusión, 2013

	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
De 0 a 2,99 euros	7,0	16,6	25,9	49,0
De 3 a 6,99 euros	46,7	54,7	56,9	36,7
De 7 a 8,99 euros	18,5	13,5	10,6	4,3
De 9 a 11,99 euros	14,6	8,9	4,3	5,3
Más de 12 euros	13,2	6,2	2,3	4,7

Fuente: EINSFOESSA 2013.

Se pone de manifiesto pues que la realidad de la exclusión social, el significado económico y social que ésta tiene en nuestra sociedad, no viene marcado por la irrelevancia de una población redundante, de un excedente sobrante, improductivo e inútil. Más bien lo contrario, las actividades realizadas y su dimensión en tiempo y en dinero nos hablan de la relevancia de la aportación de más de un millón de trabajadores en exclusión social severa y de otros 2 millones más en exclusión moderada, cuyas condiciones de vida vienen marcados más bien por la sobreexplotación económica en un mercado de trabajo enormemente deteriorado.

Se confirma la ya extendida idea de que la población excluida y en especial quienes se encuentran en situaciones más severas han sido especialmente afectados por la crisis, pero no solo por la reducción de los empleos disponibles, sino también por la intensificación de su explotación laboral.

Esta evolución queda rubricada por la propia percepción de la población afectada. En 2013, el 24,7% de las personas en situación de exclusión severa señalaron que habían asistido a un proceso de precarización laboral y el 31% habían visto frustradas sus expectativas de promoción. Esto fue paralelo al aumento de la duración de la jornada (18,1%) y a la búsqueda de actividades para completar sus ingresos (22,2%). Sin embargo, ello no implicó un aumento de los ingresos del colectivo. Así, el 72,1% de los excluidos severos señalaron haber visto reducidos sus ingresos. Los datos de evolución reflejan una mayor precarización de la población excluida (excluidos compensados y excluidos severos).

TABLA 3.31. Percepción sobre el impacto de la crisis en la población ocupada

	2013				
	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
Tiene un trabajo más precario	14,7	20,6	25,1	24,7	18,6
Ha aumentado duración de jornada laboral	15,6	14,9	15,3	18,1	15,4
Ha disminuido duración de jornada laboral	7,0	9,1	11,4	9,0	8,4
Ha visto reducidos sus ingresos	46,1	59,5	62,7	72,1	54,5
Ha tenido que completar ingresos con otras activ.	6,1	14,0	18,6	22,2	11,4
Ha visto frustradas expectativas de promoción	15,5	22,4	29,7	31,0	20,5

Fuente: EINSFOESSA 2013.

En esta fase de la crisis, el debate debe ir más allá de la muy relevante cuestión del enfrentamiento del desempleo y poner de relieve la situación de precarización de los sectores más vulnerables. Los resultados ponen de manifiesto una pérdida progresiva de la capacidad integradora del empleo y una contradicción cada vez más intensa entre el aumento de los trabajadores en situación de exclusión social y la creciente relevancia estructural de la función que cumplen en el sistema productivo.

3.3.4. Más población en búsqueda de empleo con peores perspectivas

Si nos centramos ahora en la población parada (la semana anterior a la encuesta buscaba empleo, ha estado buscando empleo en las últimas cuatro semanas y está disponible para trabajar) observamos que 9 de cada 10 personas desempleadas recurren al Servicio Público de Empleo Estatal, una proporción muy relevante y sin grandes diferencias entre los grupos sociales. Ello debe vincularse al requisito de inscripción establecido en las prestaciones de protección frente al desempleo, así como en otras prestaciones sociales.

Por otro lado, los datos reflejan un claro aumento del tiempo de búsqueda de empleo. Si en 2009 el 58,1% de las personas paradas llevaban menos de un año en esta situación, en 2013 encontramos que el 44% señalan esta opción. De manera paralela, ha aumentado el número de personas que se encuentran en procesos de desempleo muy prolongado (más de 2 años) que, por su extensión temporal, debe vincularse al desánimo ante la imposibilidad de encontrar un puesto. Las situaciones de desempleo de entre 2 y 4 años han aumentado en mayor medida entre las personas en situaciones de exclusión severa y moderada, 9,8 y 15,7 puntos respectivamente.

La crisis ha ido aparejada a una reducción de los ingresos del 70% de las personas paradas encuestadas. Debemos tener en cuenta que la pérdida del empleo suele ir ligada a una merma de los ingresos. Por otro lado, si el desempleo se prolonga, baja la cantidad de ingresos que se perciben con las prestaciones contributivas que dan paso a subsidios de menor cuantía. Finalmente, las personas pueden tener que afrontar situaciones sin ingresos. El 17,8% de las personas paradas señalan haber agotado alguna prestación (desempleo/subsidio/prodi/prepara/renta mínima).

TABLA 3.32. Tiempo de búsqueda de empleo entre la población desempleada en distintos grupos sociales, 2013

	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total desempleados
Un año o menos	58,7	52,8	37,5	32,5	44,0
De 1 año a 2	23,9	22,1	31,0	25,8	25,4
De 2 a 4 años	11,9	16,0	21,1	27,7	20,0
Más de 4 años	5,5	9,2	10,4	14,0	10,5
Desempleo de larga duración	41,3	47,3	62,5	67,5	55,9
Desempleo de muy larga duración	17,4	25,2	31,5	41,7	30,5

Fuente: EINSFOESSA 2013.

TABLA 3.33. Percepción sobre el impacto de la crisis de las personas paradas, 2013

	Porcentaje
Ha aumentado la búsqueda de empleo	63,2
Ha visto reducidos sus ingresos	70,0
Ha aprovechado para aumentar sus estudios o su formación	11,4
Ha tenido que dejar de estudiar o de formarse	2,6
Ha agotado alguna de estas prestaciones: desempleo/subsidio/prodi/prepara/renta mínima	17,8

Fuente: EINSFOESSA 2013.

TABLA 3.34. Características de la población parada que realiza formación para el empleo y de la población en edad activa que realiza algún tipo de formación

	Parados	Población de 16 a 64 años
	Formación para el empleo	Algún tipo de formación
Varón	53,9	46,2
Mujer	46,1	53,8
Menos de 30 años	39,6	36,0
30-44 años	37,9	34,1
45-64 años	21,9	29,9
Analfabetos	0,3	0,1
Sin estudios obligatorios	8,4	5,9
Secundaria obligatoria	35,9	24,3
FP, bachiller	39,5	38,4
Superiores	15,9	31,2
Españoles y UE15	78,0	86,4
Gitanos españoles	2,7	2,1
Extranjeros	19,3	11,5
Integrado	18,4	40,8
Integración precaria	39,2	38
Exclusión moderada	24,8	12,3
Exclusión severa	17,6	8,8
Total	**11,1**	**10,6**

Fuente: EINSFOESSA 2013.

En este marco, la población parada se ha visto obligada a desarrollar estrategias de afrontamiento al nuevo contexto. El 63,2% señala haber aumentado la búsqueda de empleo y el 11,4% afirma haber aprovechado para estudiar o formarse. En un marco como el actual, de deterioro del empleo y de aumento del desempleo, resulta interesante analizar las estrategias formativas y de búsqueda de empleo de la población.

La proporción de población que ha recibido formación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta es claramente minoritaria. El 10,6% de

la población entre 16 y 64 años ha realizado algún tipo de formación y el 11,1% de las personas paradas han realizado formación profesional o prelaboral.

Son los varones, menores de 30 años, con un nivel educativo medio (BUP, FPI, FPII, bachiller LOGSE o superior) y de nacionalidad española quienes preferentemente están accediendo a la formación para personas en desempleo. Los datos reflejan además que las actividades formativas están llegando fundamentalmente a personas que se encuentran en situación de integración precaria. Quienes están en situación de exclusión severa son los que tienen una menor presencia.

En contraposición, encontramos que las personas integradas y las mujeres en edad activa son quienes preferentemente están recibiendo formación en un sentido más amplio. Dentro de esta categoría incluimos desde formación continua para personas ocupadas hasta actividades de desarrollo personal.

Podemos señalar entonces que los datos reflejan un claro aumento de la búsqueda de empleo que va de la mano de un aumento brutal de las tasas de desempleo que, sin embargo, no va acompañado de estrategias formativas paralelas.

Atendiendo al tipo de formación realizada, puede verse que la incidencia mayor corresponde a la formación continua (realizada por trabajadores ocupados, muchas veces en la propia empresa o en relación con la misma) seguida de la formación ocupacional (realizada por personas desempleadas, normalmente en relación con el servicio público de empleo correspondiente). Pero otro tipo de formaciones, menos directamente orientadas al empleo, tienen también una importancia nada despreciable.

El acceso de los distintos grupos sociales a cada tipo de formación está muy marcado: la formación continua se asocia al espacio de la integración social, de la misma forma que la que tiene un contenido más ocioso o de desarrollo personal; la formación ocupacional está más presente en todos los grupos, aunque aún más en la exclusión más severa; y la formación prelaboral se asocia más claramente al espacio de la exclusión social.

Los recursos dedicados a la formación, mayoritariamente financiada con fondos públicos, son escasos pero aun así parece que hay margen

TABLA 3.35. Proporción de acceso a distintos tipos de formación en función de los niveles de integración social, 2013

	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
Formación ocupacional	1,9	**2,3**	**2,3**	**3,4**	2,3
Formación prelaboral	0,6	1,0	**2,1**	**1,8**	1,1
Formación continua	**4,6**	**2,5**	1,2	0,3	2,8
Desarrollo personal	**1,0**	0,4	0,7	0,7	0,7
Ocio y tiempo libre	**1,5**	0,7	0,4	0,6	0,9
Sin especificar	1,3	1,4	1,2	1,5	1,3
Total	**10,9**	**8,3**	**7,9**	**8,3**	**9,1**

Fuente: EINSFOESSA 2013.

para una utilización más adecuada a las cifras de desempleo y de exclusión social que estamos observando. Tanto las características de la formación realizada como la distinta presencia en cada grupo social, escasamente asociada a lo necesaria que resultaría en cada caso, nos sugieren esas posibilidades de mejora.

En conclusión, durante los últimos años hemos asistido a un escenario de fuerte destrucción de puestos de trabajo. Ello ha tenido un claro impacto social en el conjunto de la población en general y en la población excluida en particular. La concentración del desempleo en los hogares ha aumentado claramente. El 10,9% de los hogares españoles se encuentran con todos sus miembros en desempleo y el 7,8% de los hogares sin ocupados no recibe prestaciones.

Este avance del desempleo ha ido acompañado del desarrollo de estrategias de búsqueda de empleo que no han conseguido frenar el desarrollo del fenómeno del desempleo de muy larga duración. Así, mientras el desempleo se alarga, la situación de los hogares empeora. El 70% de las personas paradas señalan haber visto mermados sus ingresos y el 17,8% ha agotado alguna prestación en el último año. Es reseñable aquí que se constata un bajo recurso a actividades de tipo formativo como estrategia para salir del desempleo o para mejorar la empleabilidad.

De forma paralela a este proceso, hemos asistido a una extensión de la fragilidad del empleo. Quienes han conseguido mantenerse en el mercado de trabajo son ahora más vulnerables a la precarización, que afecta fundamentalmente a las personas excluidas. Es este colectivo social el que preferentemente se emplea en puestos en exclusión (4,7% en 2013), en puestos no cualificados (37,6% en 2013) y en situación de irregularidad (12,7% en 2013). Su explotación queda reflejada también en términos salariales. Las personas en situación de exclusión tienen que trabajar más para obtener un salario menor.

El panorama resulta especialmente preocupante si tenemos en cuenta que los hogares excluidos del empleo muestran dificultades acumuladas y que la distribución de los efectos de la crisis entre los diferentes grupos sociales no ha sido homogénea. La exclusión del empleo implica un mayor riesgo de exclusión en otros ámbitos. Es decir, el alejamiento progresivo de la integración en el empleo se relaciona con el avance hacia la exclusión en otras dimensiones.

3.4. Algunos síntomas de agotamiento del recurso tradicional a la solidaridad familiar(16)

La institución familiar en España ha ocupado un espacio relevante, y ampliamente analizado, en el ámbito académico. El papel fundamental que las familias mediterráneas vienen ejerciendo en la provisión de bienestar y en la garantía y asentamiento de las situaciones de integración social ha sido demostrado en numerosos trabajos previos, tanto a nivel teórico como empírico (Sarasa y Moreno, 1995). No obstante, los cambios sociales que podrían estar dándose en el seno de estas (procesos de individualización, nuevas formas de familia o la extensión de las dificultades en el marco de la crisis) podrían estar debilitando la capacidad de contar con el tradicional apoyo familiar (Moreno y Mari-Klose, 2013).

(16) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Martínez Virto (2014). Documento de trabajo 3.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

Los estudios sobre el primer impacto de la crisis confirmaban que la solidaridad familiar continuaba activa, a pesar de algunos de estos cambios (Cantó, 2010; Laparra y Pérez, 2011; Meil, 2011; Martínez Virto, 2014). A partir de la EINSFF09 pudimos ver cómo las familias estaban convirtiéndose en un amortiguador fundamental de la crisis y del desempleo, compensando algunas situaciones de privación y dificultad, y previniendo el desarrollo de itinerarios de descenso a los espacios de la exclusión. Habíamos podido confirmar ya sin embargo la constatación de los límites y los síntomas de agotamiento que presentaba, después de varios años de crisis económica y de empleo, el recurso tradicional en la sociedad española a la solidaridad familiar como soporte básico para enfrentar los problemas sociales.

No obstante, la tradicional responsabilidad que las familias españolas vienen asumiendo en la provisión y en la gestión del bienestar conlleva importantes riesgos, especialmente en periodos como el actual, donde las dificultades se ven prolongadas e intensificadas. En un estudio anterior (Laparra y Pérez, 2012) ya se veía que el recurso a la solidaridad familiar para afrontar las dificultades que generaba la crisis económica mostraba ciertos síntomas de sobrecarga y agotamiento.

3.4.1. Conflicto y aislamiento social, ¿causa o efecto de los procesos de exclusión?

En una perspectiva general de los resultados de la EINSFF13 no se observan visos de empeoramiento de las relaciones sociales, sino que la calidad de estas se mantiene, e incluso mejora en algunas cuestiones como la frecuencia o el tipo de relación que se mantiene. A pesar del incremento de las dificultades, el capital social de los hogares españoles permanece activo.

Existe una amplia tradición, sobre todo impulsada desde la sociología francesa, en identificar la estrecha vinculación entre el desarrollo de procesos de exclusión del empleo y el deterioro o la pérdida de relaciones sociales (Paugam, 1994). En un contexto de alta tasa de desempleo cabría, por tanto, pensar en un gran deterioro de las relaciones sociales. En el sentido contrario de la causalidad, sabemos que vivir situaciones de aislamiento social y conflicto incrementa las posibilidades de desarrollar algunos procesos de exclusión. No obstante, los resultados demuestran que en 2013 se reducen los costes que procesos de exclusión como la pérdida del empleo o la pérdida de la vivienda tienen en materia relacional.

En la tabla 3.36 se recogen, por un lado, las implicaciones que estar en situación de conflictividad y aislamiento social tiene en el desarrollo de los procesos de exclusión en materia de empleo, pobreza o consumo, exclusión política, educativa, vivienda o salud. Por otro lado, la incidencia de los diferentes procesos de exclusión al vivir en situaciones de aislamiento o conflicto.

Tal como se constata en la primera de ellas, la exclusión en el empleo se ha incrementado entre 2007 y 2013 en los hogares en situación de conflicto y aislamiento social, como lo ha hecho también en el conjunto de los hogares, que hemos visto anteriormente. En los hogares en conflicto social, se observa un incremento de más del doble (del 26,2% al 59,2%). Pero lo relevante es el nivel alcanzado: 6 de cada 10 hogares en estas situaciones afectados por la exclusión del empleo. En un contexto de expansión de las dificultades laborales en todos los grupos, las personas con determinados comportamientos socialmente estigmatizados quedan en su mayoría fuera de juego. En las situaciones de aislamiento social la

TABLA 3.36. Incidencia de los distintos procesos de exclusión en los hogares *con situaciones de conflicto social o aislamiento social* (sobre cada 100 de estos hogares)

	Conflicto social			Aislamiento social		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Exclusión del empleo	26,2	41,4	59,2	14,6	14,7	22,4
Exclusión económica/Pobreza extrema	4,4	3,3	8,4	1,8	4,1	3,0
Exclusión política	30,6	29,8	16,8	14,6	17,1	18,6
Exclusión de la educación	23,0	13,0	15,2	5,4	13,9	8,9
Exclusión de la vivienda	37,9	34,9	46,1	32,7	22,1	26,4
Exclusión de la salud	27,3	24,7	39,4	13,2	19,4	24,8

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

TABLA 3.37. Incidencia del conflicto social y del aislamiento social en los hogares *afectados por cada uno de los otros procesos de exclusión* (%)

	Conflicto social			Aislamiento social		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Exclusión del empleo	8,4	10,6	9,6	7,1	3,8	3,9
Exclusión económica/Pobreza extrema	9,5	8,5	10,6	5,9	10,8	4,1
Exclusión política	11,7	9,1	7,3	8,5	5,2	8,8
Exclusión de la educación	11,0	6,8	10,3	3,9	7,5	6,6
Exclusión de la vivienda	9,4	10,7	10,1	12,6	6,8	6,2
Exclusión de la salud	11,9	14,2	11,9	9,3	11,2	8,1

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

incidencia de los procesos de exclusión del empleo, tal como los hemos definido, son lógicamente menores al tratarse en muchos casos de personas mayores, ya jubiladas, que no les afecta ni el desempleo ni el empleo precario.

Si bien la relación con el ámbito laboral es reseñable, también lo es la exclusión del ámbito sanitario. Tanto en los hogares en situación de conflicto como en los de aislamiento social los procesos de exclusión sanitaria aumentan, con respecto a 2007, en 12 pp. (del 27,3% al 39,4%, y del 13,2% al 24,8%, respectivamente). Tiene que ver este proceso con la mayor vulnerabilidad de las personas con problemas de salud mental, adicciones o en situación de dependencia frente los recortes en salud. Como se ha observado en otras partes del informe(17), los efectos del copago en los medicamentos parecen constatarse en el aumento de los índices de privación farmacéutica. Igualmente, los efectos en materia de recortes en atención, pagos de ayudas a la dependencia o las listas de espera en los servicios de atención especializados parecen tener más implicaciones en los hogares aislados y en situación de conflicto social.

(17) Para ampliar esta idea consultar Martínez Virto, Azcona Sáenz y Pérez Eransus (2014). Documento de trabajo 3.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

En la tabla anterior, se observa si, en los hogares afectados por cada uno de los distintos procesos de exclusión, aumenta o se reduce en el tiempo la proporción de situaciones de aislamiento y conflicto. En general, podemos observar que la extensión de muchos de estos problemas sociales (empleo, ingresos, vivienda, salud) a capas más amplias de la sociedad supone una cierta «normalización» que hace que los problemas de aislamiento y conflicto social estén menos presentes proporcionalmente. Así, la menor traducción del desempleo en el aislamiento social se debe a que se ha producido un aumento de los hogares sin empleo que no ha ido de la mano de un incremento paralelo del aislamiento en iguales dimensiones.

Las tendencias son similares para los hogares en exclusión severa, aunque con índices de exclusión, conflicto y aislamiento más intensos. Si atendemos a la incidencia que las situaciones de conflicto y aislamiento tienen en el desarrollo de los procesos de exclusión social se observa que el conflicto y el aislamiento incrementan de manera importante las posibilidades de verse afectado por el desempleo, por la pobreza severa, por la exclusión en salud y por la exclusión residencial.

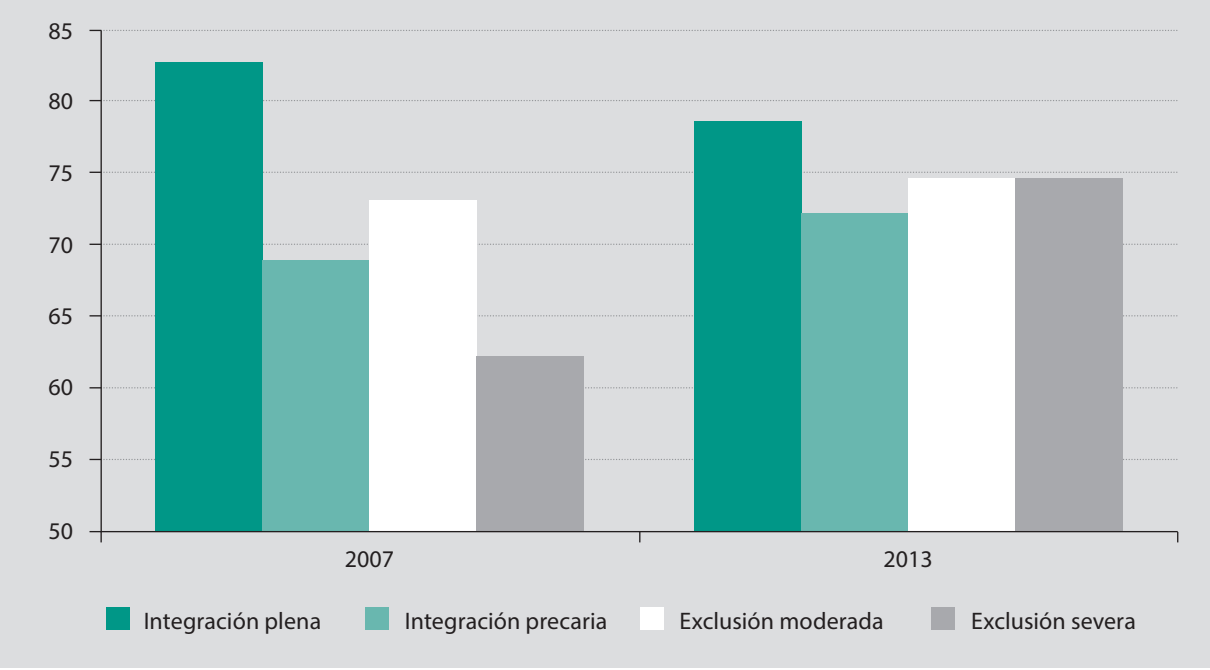
Al espectacular incremento, entre los años 2007 y 2013, de los procesos de exclusión laboral se une que las situaciones de conflicto y aislamiento aumentan aún más las posibilidades de verse afectado por la pérdida del empleo. En esta misma línea, el aislamiento y el conflicto también contribuyen a incrementar la pobreza económica, la exclusión sanitaria y la residencial. Todo ello constata que, de manera más intensa en los hogares excluidos, el capital social desempeña un papel fundamental en la prevención de estos procesos.

Por tanto, a grandes rasgos se constata que, si bien el desarrollo de procesos de exclusión en materia residencial o laboral no ha supuesto un incremento de las situaciones de aislamiento, los hogares que partían de situaciones de conflictividad y aislamiento social han demostrado desarrollar más procesos de exclusión en materia sanitaria, laboral o residencial. Esta evolución es más intensa en los hogares en exclusión severa, los cuales demuestran que las situaciones de conflicto social y aislamiento duplican y cuadruplican, respectivamente, el desarrollo de procesos de exclusión laboral entre 2007 y 2013. En definitiva, si el aumento generalizado de procesos de exclusión en materia laboral, sanitaria o residencial, entre otras, no parece traducirse en un incremento de las situaciones de aislamiento y conflicto entre 2007 y 2013, carecer de capital social tiene implicaciones en el desarrollo de estos procesos de exclusión. Por ello, el papel que representan las relaciones sociales para prevenir y contrarrestar algunas situaciones de exclusión arroja luz sobre la importancia de contar con el capital social.

3.4.1.1. Evolución de la capacidad de tener ayuda y de ayudar a otros hogares

Algunos trabajos empíricos previos de carácter cualitativo comienzan a alertar de que la prolongación de las dificultades en muchos hogares podría estar dando lugar a una sobrecarga de las familias (Lasheras y Martínez-Virto, 2013). En un primer acercamiento a los hogares que manifiestan contar, o haber contado, con alguna persona que pudiera ayudarles en situaciones de necesidad no se observa un deterioro importante de la capacidad de recibir ayuda entre 2007 y 2013, pero sí una tendencia a la baja. De hecho, los porcentajes sobre el total de hogares que tienen, o han tenido alguna vez, ayuda se reducen en 0,4 pp. (75,5%-75,1%). No obstante, si se hace una lectura por espacios de exclusión, se observa un ligero incremento de la ayuda con la que cuentan los hogares precarios, en exclusión

GRÁFICO 3.17. Hogares que manifiestan tener o haber tenido ayuda, en los años 2007 y 2013



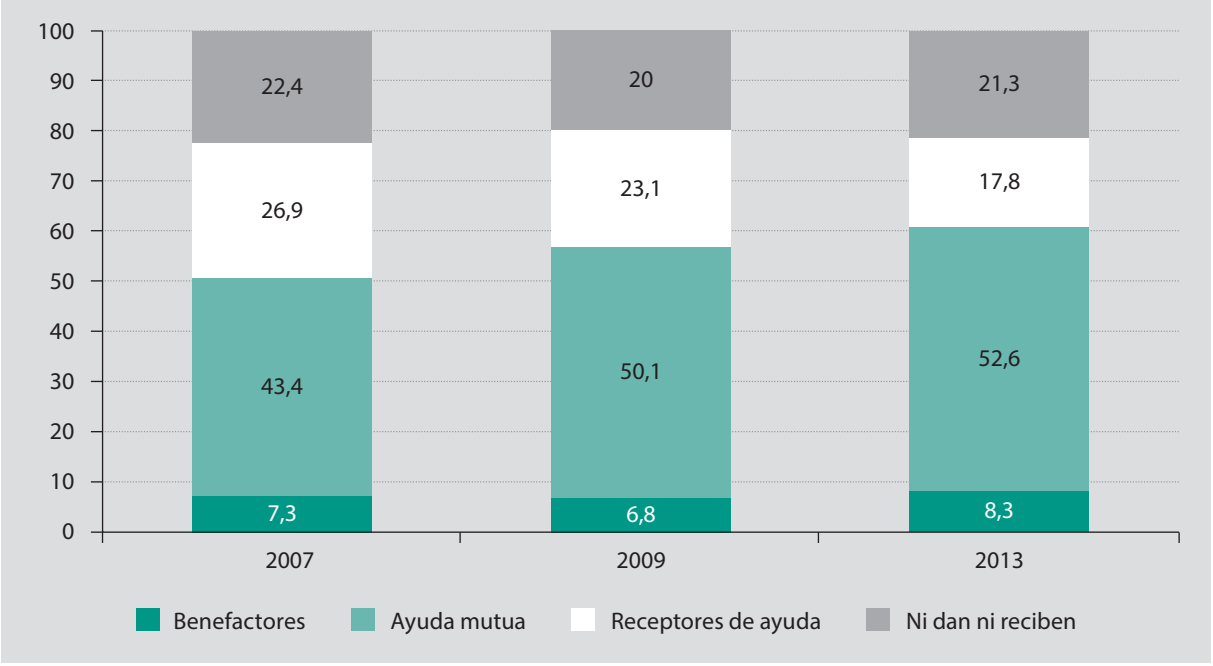
Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013 (total de hogares).

moderada y severa, mientras que se reduce en 4,1 pp. la ayuda con la que cuentan los integrados. Este hecho podría ir vinculado a un aumento de la necesidad de pedirla en los hogares con más dificultades.

En definitiva, a nivel general se observa que tres cuartas partes de los hogares cuentan con ayuda en momentos de necesitad, es decir, un 75% del total. Este alto porcentaje evidencia que la cobertura y solidaridad informal es muy activa, tanto en 2007 como en 2013, aunque esté viviendo una ligera tendencia a la baja. No obstante, además de esta fotografía general, es interesante conocer la tipología de ayuda con la que cuentan. Para ello se identifican cuatro tipos de ayuda. En primer lugar, aquellos hogares que se tienen *ayuda mutua,* es decir, que ofrecen ayuda a otros hogares y también ellos la reciben si la necesitan. En segundo lugar, aquellos que *dependen de las ayudas externas,* debido a que reciben ayuda si la necesitan pero no la pueden ofrecer. En tercer lugar, los hogares *benefactores* que suministran ayuda a otros núcleos pero ellos no la reciben. Por último, los hogares que *ni tienen ni dan ayuda*, bien porque nunca la han necesitado o porque no cuentan con redes de apoyo.

En general, se observa cómo han aumentado ligeramente los hogares que reciben algún tipo de ayuda, pero lo que más claramente se ve es que la ayuda mutua es la que más incidencia tiene con respecto al resto de ayudas, así lo muestra más de la mitad del total de hogares en 2013 (52,6%), con un incremento de 9,2 puntos entre 2007 y 2013. Por otro lado, el tipo de ayuda menos utilizada en 2013 es aquella en la que un hogar da ayuda pero no la recibe, es decir, los hogares benefactores (8,3%).

GRÁFICO 3.18. Evolución de los hogares en relación con la ayuda que reciben y/u ofrecen, respecto al total de hogares



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013 (total de hogares).

No obstante, este porcentaje sobre el total de hogares aumenta en un punto porcentual en relación con 2007.

Por el contrario, se observa una reducción del porcentaje total de hogares que solo reciben ayudas y de aquellos que ni las dan ni las reciben. Esta es especialmente reseñable en el primero de los casos, se reduce en más de 9 puntos porcentuales los hogares que en 2013 son solo receptores de ayudas.

Por tanto, la opción de la interdependencia, en la que un hogar recibe ayuda a la vez que apoya a otros es la opción que más ha crecido, mientras que la proporción de los que solo reciben se ha reducido notablemente. Este aumento de los hogares que cuentan con una persona que les apoye en momentos de necesidad es una evidencia del incremento de las situaciones de necesidad de ayuda. Sin embargo, este aumento de 9,2 puntos porcentuales, en relación con otros incrementos en materia de exclusión laboral o económica, parece apuntar a que el incremento de dar y recibir ayuda no se ha producido en la misma intensidad que lo han hecho las situaciones de dificultad.

La tendencia a incrementar los mecanismos de ayuda mutua como respuesta a las dificultades que genera la crisis está presente en los distintos espacios sociales, pero se hace especialmente visible en los hogares ubicados en los espacios de la integración (13 pp. más en la integración plena y 17 pp. en la integración precaria). Del mismo modo, los hogares plenamente integrados reducen su dependencia de ayudas externas y aumentan su rol de benefactores.

TABLA 3.38. Proporción de hogares que dan y/o reciben ayuda en los distintos espacios de la integración a la exclusión

	2007				2013			
	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Ayuda mutua	47,8	33,9	35,3	34,7	59,1	50,2	46,0	38,2
Reciben ayuda	26,8	26,8	15,8	18,8	16,0	16,0	20,8	26,6
Benefactores	4,4	8,1	13,3	6,9	6,0	9,9	7,0	10,5
Ni dan ni reciben	13,8	25,1	31,8	35,1	17,5	22,5	25,2	23,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013 (total de hogares por espacios de exclusión).

Por el contrario, el recurso a la ayuda de terceras personas aumenta claramente en el espacio social de la exclusión. Los hogares en situaciones de exclusión más moderada lo hacen incrementando el recurso a mecanismos de ayuda mutua e interdependencia (aumenta casi 11 puntos porcentuales) mientras que los hogares en exclusión más severa pueden desarrollar menos ese tipo de estrategias y se sitúan más en la posición de meros receptores (con un aumento de casi 8 puntos porcentuales) y, por tanto, se muestran más dependientes.

En uno de cada tres casos, los hogares en situaciones de exclusión severa no pueden recurrir a la ayuda externa, lo que sin duda contribuye a agravar las dificultades sociales. La situación de los hogares integrados que no recurren a ayudas es también importante, pero tiene otro significado muy distinto: no recurren porque no lo necesitan.

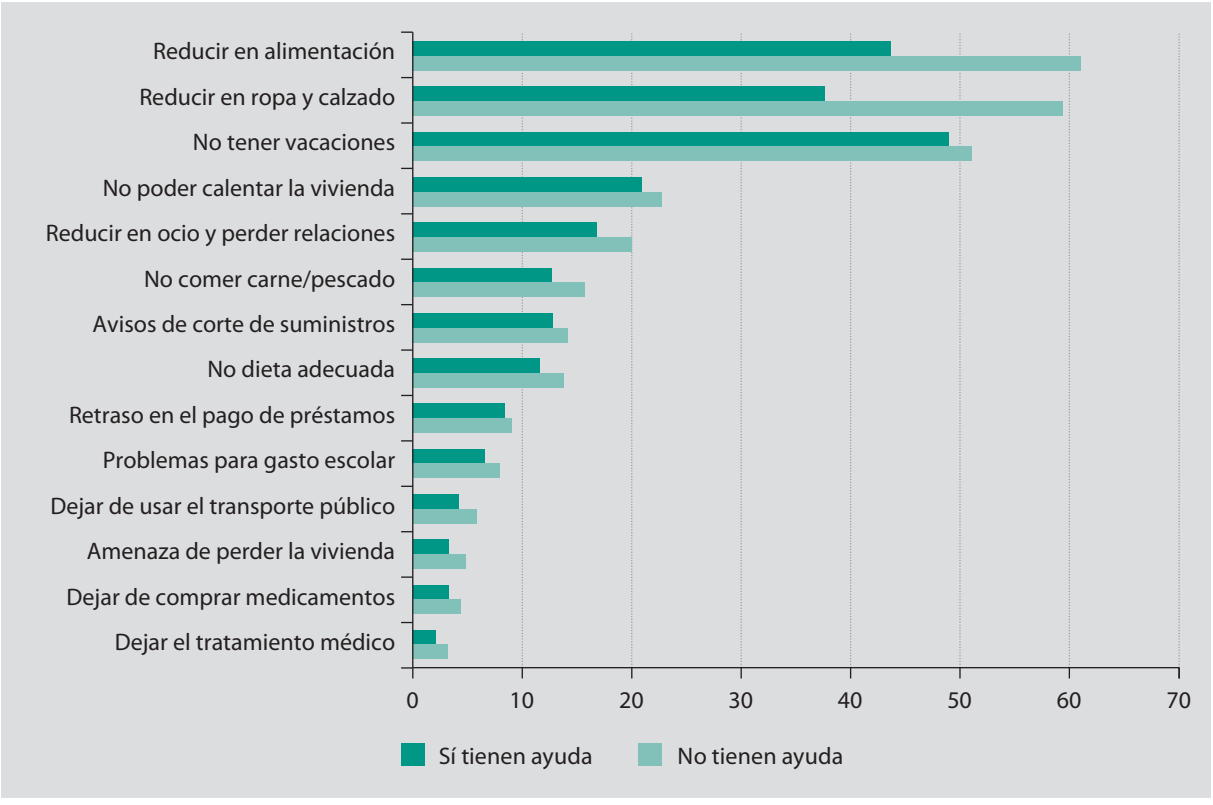
El debilitamiento de los lazos sociales es, por concepto, una dimensión sustancial de la exclusión social, y efectivamente eso se traducía ya antes de la crisis en una menor presencia de las redes de ayuda en el espacio de la exclusión. El efecto de la crisis ha hecho que estas diferencias se intensifiquen y las dificultades de ciertos sectores para recurrir al apoyo de otras personas ha hecho agravarse los procesos de exclusión.

En definitiva, si bien se constata la extensión de las redes de ayuda a nivel general (un 75% de los hogares cuentan con ayuda cuando la necesitan), pueden verse síntomas de un progresivo y paulatino debilitamiento de la capacidad de dar y recibir ayuda entre 2007 y 2013. Además de ello, la mirada por espacios de la exclusión evidencia dos conclusiones fundamentales. La primera de ellas es que los hogares excluidos han visto incrementados sus niveles de dependencia a ayudas externas y, por tanto, son más vulnerables ante el riesgo de que la pérdida de ayuda se produzca. En segundo lugar, que uno de cada tres hogares afectados por procesos de exclusión severa no reciba ayuda de ninguna persona pone de relieve la importancia de las políticas públicas en la cobertura de las necesidades sociales. A medida que la crisis se alarga, son más los hogares que pueden necesitar ayuda, por estar ubicados en los espacios de exclusión. Si no cuentan con ella, estos hogares aislados y sin apoyos en momentos de necesidad podrían estar viviendo las situaciones de dificultad más intensas.

3.4.2. Tener ayuda previene privaciones y reduce la exclusión residencial

Contar con ayuda familiar puede resultar clave para prevenir caídas a situaciones de exclusión y evitar así escenarios de mayor dificultad. Si bien estos apoyos no pueden, en sentido estricto, ser identificados como una estrategia, debido a que tener o no tener ayuda está más definido por mantener redes de apoyo que por decisiones familiares, este es un factor que, sin duda, amplía significativamente la capacidad de respuesta de los hogares. En el análisis realizado en 2011 sobre el primer impacto de la crisis se observaban diferencias entre la intensidad de las estrategias o acciones desarrolladas por los hogares para enfrentar las dificultades cotidianas. En el análisis de las encuestas 2007 y 2009 se constataba que aquellos hogares en los que el impacto era menos intenso primaban las estrategias de ajuste, mientras que en aquellos que se veían sobrepasados por la crisis manifestaban estar en riesgo de tener privaciones de carácter básico. En esta nueva fase se observan, como veremos a continuación, situaciones de dificultad más intensas, evidenciando que el apoyo de las redes sociales previene impagos y privaciones básicas.

GRÁFICO 3.19. Estrategias de respuestas a la crisis en función de la ayuda recibida en el año 2013 (porcentaje total de hogares)



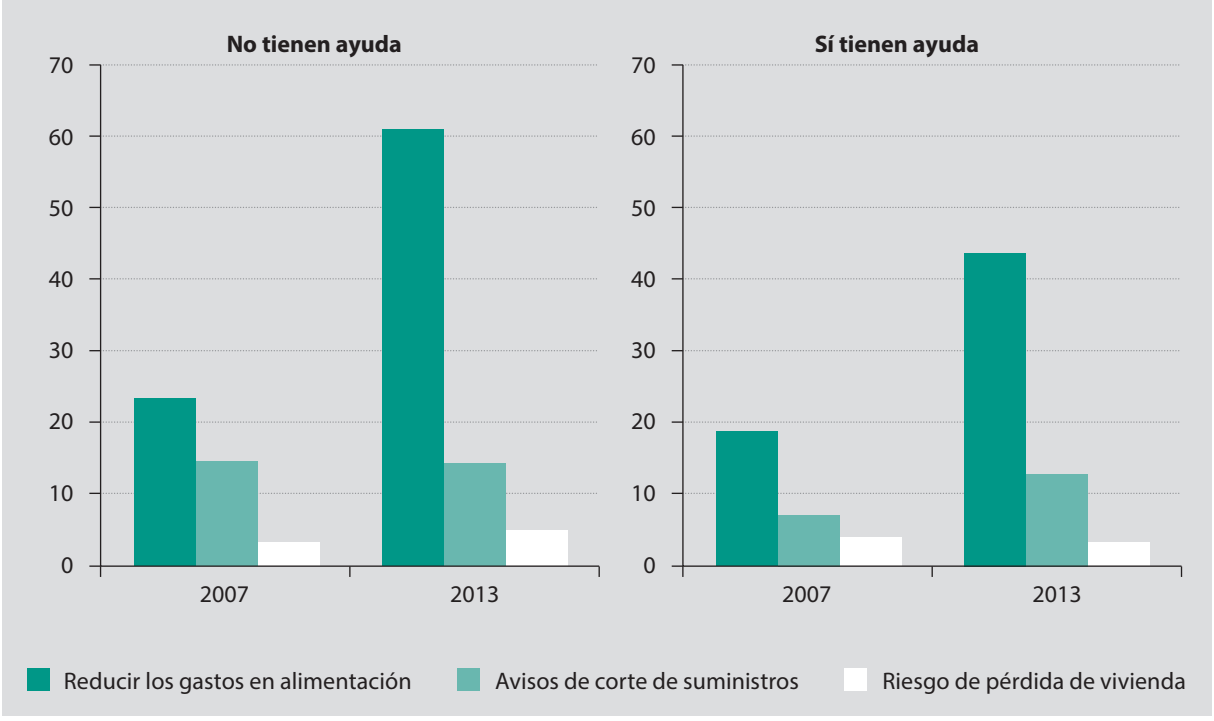
Fuente: EINSFOESSA 2013 (total de hogares).

Las implicaciones de tener o no tener ayuda en la gestión se observan claramente en el anterior gráfico, el cual nos da una foto del año 2013. Los hogares que tienen ayuda desarrollan en menor medida estas estrategias, las cuales se vinculan claramente al riesgo de privaciones de carácter básico (alimentación, ropa, medicación y tratamientos u ocio). Las diferencias entre ambos grupos son especialmente intensas en materia de alimentación (17,3 pp), ropa y calzado (21,8 pp), pero también en prácticamente todos los ámbitos de privación considerados.

El incremento de ciertas privaciones que muestra el siguiente gráfico arroja luz sobre la mayor vulnerabilidad de los hogares que no tienen ayuda cuando la necesitan, en relación con aquellos que sí la tienen.

Los que no tienen ayuda se ven en la necesidad de reducir los gastos en alimentación, reciben más avisos de corte de suministro y manifiestan más riesgo de impagos y amenazas de pérdida de la vivienda. El recorte en alimentación es una estrategia, especialmente extendida en aquellos hogares que no tienen ayuda. Este hecho se ha incrementado notablemente desde 2007 (se observa un aumento de 37,6 puntos porcentuales en los hogares que no tiene ayuda, mientras que en aquellos que sí la tienen aumenta 25 puntos). Los hogares sin ayuda manifiestan también tener más cortes de suministro (14,2%) o riesgo de pérdida de la vivienda (4,8%) que los hogares con ayuda. Aquí la evolución temporal es menos clara, posiblemente por la confluencia de otros factores, como por ejemplo que los hogares que están pagando la hipoteca son

GRÁFICO 3.20. Evolución de los riesgos de privación entre 2007-2013 según la disponibilidad de ayuda (porcentaje total de hogares)



Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013.

más vulnerables y que muchos de ellos cuentan con ayuda de la familia extensa precisamente por ello.

Así pues, los hogares sin ayuda son los que están viviendo las situaciones de mayor vulnerabilidad, tanto por las posibilidades de verse apoyados como por la capacidad de responder de manera autónoma al impacto de la crisis.

3.4.3. Pero se hacen manifiestos también los límites de la solidaridad interna en los hogares

En el apartado anterior sobre el mercado de trabajo hemos visto cómo se ha producido una cierta concentración del desempleo en determinados hogares y, con ello, la expansión de los hogares en los que todos sus miembros activos se encuentran desempleados. Esta dinámica del mercado de trabajo ha supuesto una notable reducción de la capacidad de los hogares de reconstruir ciertos equilibrios, siquiera precarios, con los ingresos de otros miembros del hogar.

La estabilidad en el empleo del *breadwinner* y la combinación de su salario fijo con algunos otros ingresos aún más limitados, de empleos temporales o de la protección social, permitían salir adelante a muchos hogares en otros periodos de dificultad en crisis anteriores, aún a costa de reducir los gastos. Como hemos visto, el impacto de esta crisis en el empleo se ha centrado más que otras veces en el sustentador principal del hogar y ha repercutido también más en el conjunto de la familia. Con ello, la posibilidad de esta combinación de recursos de distintos miembros del hogar y de distintas fuentes se ha visto notablemente reducida.

En una primera fase de esta crisis, las pensiones pudieron cubrir en cierta medida esta función de estabilización, de última red, de recurso básico para muchos hogares. El número de hogares afectados por el desempleo en el que había un pensionista se multiplicó casi por cuatro, acercándose al millón de hogares en 2009. En los últimos años, sin embargo, han crecido más los hogares afectados por el desempleo que no cuentan con un pensionista y esta «tasa de cobertura» de las pensiones sobre el desempleo familiar ha disminuido: poco más de uno de cada cinco hogares afectados por el desempleo cuenta con este recurso, en muchos casos esencial.

TABLA 3.39. Presencia de pensionistas en los hogares afectados por el desempleo

	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013
Proporción de hogares que tienen algún parado (%)	6,5	19,4	30,1
Estimación de hogares que tienen algún parado (miles) (a)	1.061	3.321	5.250
Estimación de hogares con parados y con algún pensionista (miles) (b)	255	917	1.165
Proporción (%) (b/a)	24,1	27,6	22,2

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013 (basado en la estimación de hogares de la EPA, INE).

Cuando el impacto del desempleo en los hogares es más agudo y todas las personas activas del hogar se encuentran desempleadas, la presencia de pensionistas es notablemente mayor, lo que algo nos dice de cómo se adaptan las estrategias de convivencia en estos casos: el 36,7% de estos hogares en desempleo total familiar cuentan con un pensionista, 664.000 hogares en total. Sin embargo, aquí puede verse también cómo cada vez hay más hogares en estas circunstancias extremas que no cuentan con el apoyo de este importante recurso: tener un pensionista en casa.

La comparación entre los hogares afectados por el desempleo que cuentan con una pensión y los que no cuentan con ella nos permite aproximarnos a la función que aun así siguen cumpliendo para casi 1,2 millones de hogares: una reducción de 9 puntos porcentuales de la tasa de exclusión (más de 6 en la de exclusión severa).

La significación de las pensiones todavía es más relevante cuando la incidencia del empleo de los hogares es mayor. Para los 664.000 hogares en

TABLA 3.40. Presencia de pensionistas en los hogares en los que todos los activos están parados (desempleo total familiar)

	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013
Proporción de hogares con desempleo total familiar (%)	2,6	9,8	10,4
Estimación de hogares con desempleo total familiar (miles)	418	1.675	1.806
Estimación de hogares con desempleo total familiar y algún pensionista (miles)	127	650	664
Proporción (%) (b/a)	30,4	38,8	36,7

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013 (basado en la estimación de hogares de la EPA, INE).

TABLA 3.41. Niveles de integración social de los hogares afectados por el paro y de los que tienen todos los activos parados, según presencia de algún pensionista en el hogar, 2013

	Hogares con algún parado		Hogares con todos los activos en paro	
Nivel de integración	Hogares SIN pensionista	Hogares CON pensionista	Hogares SIN pensionista	Hogares CON pensionista
Integrado	4,9	1,4	0,0	0,0
Integración precaria	49,4	62,1	20,9	56,3
Exclusión moderada	25,1	22,2	30,8	24,3
Exclusión severa	20,5	14,3	48,3	19,5
Total tasa de exclusión	45,7	36,5	79,1	43,7
Índice Sintético de Exclusión Social (ISES)	2,532	2,281	5,019	2,761

Fuente: EINSFOESSA 2013.

los que todos sus activos están en paro, la presencia de un pensionista supone una reducción del 45% en la tasa de exclusión y del 60% de la de exclusión severa, con respecto a los hogares en los que no hay pensiones.

El modelo que se configura en estos hogares, sin embargo, está fuertemente marcado por la precariedad que genera verse obligados a compartir estos recursos escasos: casi dos tercios de los hogares afectados por el desempleo que cuentan con una pensión (y un 56% de los hogares en desempleo total familiar) se encuentran en situaciones de integración precaria.

En resumen pues, el riesgo de que la institución familiar presente síntomas de extenuación, debilitando su capacidad de protección en el futuro, nos resalta la importancia de constituir mecanismos de apoyo a los hogares con dificultades que liberen a sus redes sociales y prevengan el agotamiento total de sus apoyos. Una de las grandes potencialidades de la familia es que la movilización de sus recursos es rápida y efectiva, pero debe tener siempre un carácter urgente, puntual y de emergencia. De lo contrario, podríamos presenciar la sobrecarga de esta, la intensificación de las tensiones en las relaciones interpersonales y el aumento de sectores que no cuentan con esta red de protección informal.

3.5. La erosión del efecto amortiguador de las políticas sociales en España(18)

Una de las lecciones aprendidas de esta crisis de alcance internacional es que las políticas sociales de los modelos de bienestar europeos constituyen un importante amortiguador frente a los efectos de las convulsiones de los mercados financieros.

Las pensiones y las prestaciones de desempleo no solo actúan como estabilizadores automáticos del consumo sino que también están ejerciendo una importante función en el mantenimiento de las condiciones de vida de las personas en desempleo y, por tanto, en la prevención de procesos de pobreza y exclusión. Los programas de formación e intermediación laboral buscan la forma de adecuar la cualificación de los desempleados con las nuevas oportunidades de empleo. Los sistemas sanitarios de cobertura universal mitigan los problemas de salud física y mental ocasionados por el paro. La educación gratuita sigue salvaguardando la formación e igualdad de oportunidades de la población joven, independientemente de la situación económica de sus padres. Y las rentas mínimas y los servicios sociales constituyen una última red de apoyo para las situaciones de crisis y la falta de cobertura y apoyo familiar. Las políticas sociales, por tanto, contribuyen a mantener el bienestar de la población, a pesar de la situación económica y de la incesante destrucción de empleo.

No obstante, existe toda una trayectoria de estudios comparados que analizan la eficacia diferenciada de los diversos modelos de bienestar europeos, cuyas clasificaciones también se demuestran vigentes en este periodo de fuerte inestabilidad económica. Los modelos nórdicos de vocación universalista aseguran un nivel mayor de cobertura frente a la pobreza y el desempleo, así como, una apuesta más sólida por políticas de activación laboral como herramienta frente al desempleo. Además su orientación previa hacia los nuevos riesgos sociales constituidos por el desempleo de los jóvenes, la conciliación entre el empleo y la vida personal, así como los nuevos tipos de familia han favorecido una mejor protección

(18) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Martínez Virto, Azcona Sáenz y Pérez Eransus (2014). Documento de trabajo 3.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

también en tiempos de crisis. Sin embargo, en la Europa continental los modelos de protección más basados en la contribución previa y las limitaciones de las políticas familiares y de activación se muestran más ineficaces para hacer frente al desempleo de larga duración, los problemas de los jóvenes y para generar oportunidades de cualificación. La distancia respecto al resto de los modelos de bienestar mediterráneos también ha quedado evidenciada en esta crisis. La dualización de los modelos de protección del desempleo, la ausencia de políticas destinadas a las familias y a los jóvenes y el subdesarrollo de los programas de renta mínima explican su menor eficacia frente a la pobreza y la exclusión en esta crisis.

A las limitaciones de las políticas sociales menos protectoras es preciso añadir el riesgo implícito en la adopción de estrategias de austeridad en algunos países miembros. El objetivo de reducción del déficit fiscal ha puesto al gasto social en el punto de mira de los ajustes presupuestarios. Desde distintos niveles, tanto expertos como movimientos sociales, se viene alertando sobre los riesgos sociales que conlleva la aplicación de la llamada estrategia de austeridad en la cobertura de necesidades básicas como la salud, educación, garantía de ingresos o servicios sociales (Frazer y Marlier, 2012). Sin duda, el riesgo se incrementa en los países o ámbitos de la política social en los que la estrategia de recorte parte de un nivel de desarrollo menor.

El caso de Grecia constituye un ejemplo en el que la estrategia drástica de austeridad aplicada a servicios básicos, sanitarios, educativos y sociales conlleva un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población entendida en términos de empobrecimiento, pero también en aumento de población con problemas de salud mental, alcoholismo, sinhogarismo o tasa de suicidios (Stuckler y Basu, 2013).

En el caso español, este periodo de crisis vuelve a evidenciar la peculiaridad y las limitaciones del modelo de bienestar. A pesar del fuerte proceso de declive económico, por el momento se mantiene la protección prácticamente universal del sistema sanitario y educativo obligatorio; y el acceso a las pensiones de la población mayor permite la estabilidad de este colectivo frente a la crisis. Sin embargo, en este periodo se evidencia de forma drástica la ineficacia del sistema de empleo en la lucha frente al desempleo y la pobreza. Explican esta ineficacia las características de un sistema de protección de desempleo muy vinculado al principio de contribución previa y con cobertura limitada frente al desempleo de larga duración; el escaso desarrollo de políticas de activación; la ausencia de programas y políticas de apoyo a las familias o protección de la infancia; la práctica inexistencia de una política de vivienda y la escasa capacidad de los sistemas de renta mínima y servicios sociales fragmentados y heterogéneos en el nivel autonómico.

También caracterizan al caso español la reducción de los presupuestos autonómicos que ha marcado una dinámica de recortes sociales, intensificando los procesos de pobreza y exclusión originados en el mercado.

A través de los datos hemos conseguido mostrar el alcance y la eficacia que las políticas sociales siguen ejerciendo en España, amortiguando los efectos nocivos del desempleo con el fin de legitimar una apuesta por su mantenimiento y alertar sobre los riesgos implícitos en los procesos de recorte de la atención a los derechos básicos de la ciudadanía, tanto en materia educativa como sanitaria. Sin embargo, la duración del desempleo, el carácter limitado de las prestaciones y lo reducido de las cuantías nos permite comprobar un cierto agotamiento en la capacidad de respuesta. La pérdida de ingresos de los hogares y los fuertes costes de la vivienda caracterizan a una parte importante de los procesos de exclusión social en esta crisis. Por último, también se evidencia el impacto de los recortes en materia sanitaria, educativa y de servicios sociales, comprobando que la estrategia de austeridad tiene efectos más intensos en la población más vulnerable (Frazer y Marlier, 2011).

3.5.1. El efecto amortiguador de la garantía de ingresos

3.5.1.1. La eficacia de las prestaciones frente a la pobreza

Es justo comenzar la referencia a la protección social en periodo de crisis reconociendo su capacidad de respuesta. Respecto a 2007, en 2013 se concedían en España 3 millones más de prestaciones al año. Este incremento recoge el aumento progresivo del número de pensionistas debido al envejecimiento poblacional, pero sobre todo, responde al aumento de las prestaciones de desempleo al ritmo del incremento del paro. El número de perceptores de prestaciones de desempleo de la Seguridad Social y de subsidios de desempleo alcanzó casi los 3 millones en 2010, año a partir de cual la cifra comienza a descender debido al agotamiento de las prestaciones.

También las rentas mínimas y la renta activa de inserción manifiestan una respuesta expansiva, llegando a más de doscientos mil perceptores respectivamente.

El indicador de pobreza medido antes y después de prestaciones, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, permite medir la eficacia de las mismas al mostrar cuál sería el volumen de población en situación de pobreza relativa (bajo el umbral del 60% de la renta mediana) si no existieran prestaciones económicas.

TABLA 3.42. Evolución del volumen de perceptores de prestaciones (miles) 2005-2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensiones de jubilación	4.678	4.809	4.863	4.937	5.039	5.141	5.246	5.330	5.451
Pensiones de supervivencia	2.469	2.496	2.522	2.547	2.572	2.597	2.620	2.647	2.679
Pensiones de incapacidad	833	860	889	907	921	934	938	943	935
Prestaciones contributivas desempleo	687	720	780	1.101	1.625	1.472	1.328	1.381	1.311
Subsidios desempleo	559	559	576	646	961	1.445	1.331	1.327	1.314
PNC jubilación	279	277	271	265	261	257	254	252	251
PNC invalidez	205	205	203	199	197	196	195	195	195
Rentas mínimas	101	103	103	114	157	193	224	217	—
Renta activa de inserción	50	51	66	68	96	126	186	234	240
SGIM LISMI	44	38	33	29	25	21	18	16	13
FAS	33	28	28	21	18	16	14	10	8
Prestaciones familiares	—	—	—	687	747	811	845	865	887
Total	**9.937**	**10.146**	**10.334**	**11.521**	**12.619**	**13.208**	**13.201**	**13.417**	**13.286**

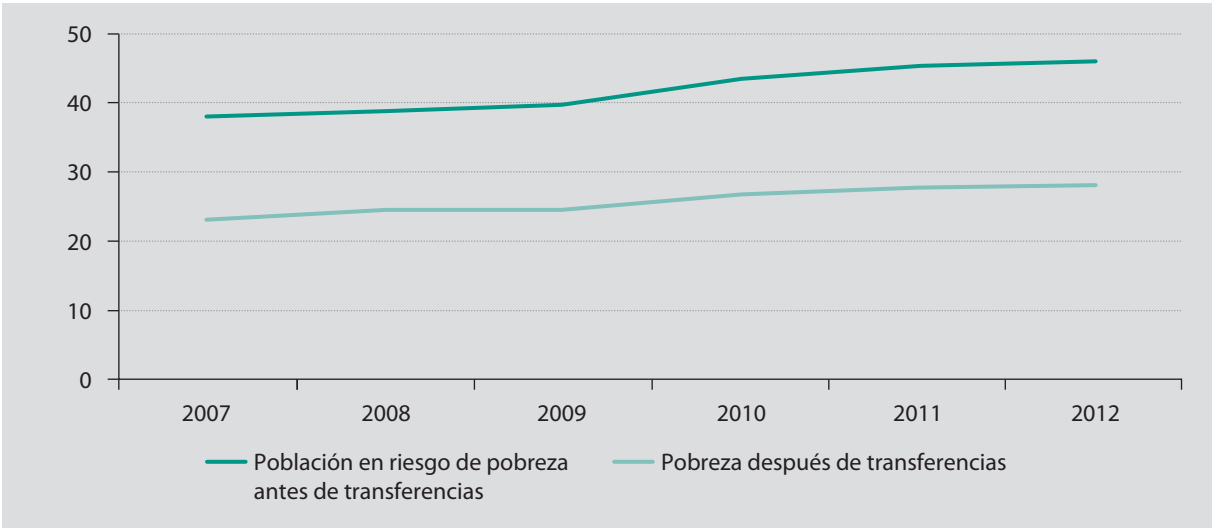
Fuente: MTAS (SEPE).

TABLA 3.43. Evolución de la tasa de pobreza antes y después de transferencias (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza antes de transferencias	38,0	39,0	39,8	43,6	45,4	46,2
Pobreza después de transferencias	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2
Reducción de la pobreza	38,7	37,2	38,4	38,8	39,0	39,0

Fuente: ECV.

GRÁFICO 3.21. Evolución de la tasa de pobreza antes y después de transferencias (%)



Fuente: ECV (INE).

En el caso de España este indicador nos permite una doble lectura. Por un lado, conocer que las prestaciones económicas en España reducen en un 40% la pobreza, ya que esta situación alcanzaría a más de un 46% de la población en 2012 de no ser por las pensiones y las prestaciones de desempleo. Además, la evolución del dato desde 2007 permite comprobar que ese porcentaje se ha mantenido estable, a pesar del fuerte incremento de la pobreza, debido a la expansión del número de prestaciones.

Aún es mayor el efecto preventivo de las prestaciones frente a la pobreza severa. A través de la Encuesta FOESSA comprobamos que las prestaciones consiguieron reducir en 2013 la pobreza severa en un 82%: sería del 30,4% sin las transferencias sociales y se quedaría finalmente en el 7,3%.

La visibilidad del efecto de las prestaciones en la prevención de la pobreza severa es mayor si analizamos de manera separada las distintas situaciones de exclusión social. Las prestaciones consiguen reducir la pobreza severa en su totalidad dentro de la población integrada y en integración precaria. No obstante, reducen la pobreza severa en un 74% dentro de la población en situación de exclusión moderada y tan solo en una 0,3% en la exclusión severa. De hecho, por la falta de prestaciones en este grupo de población se explica, en parte, la intensidad de la exclusión.

TABLA 3.44. Pobreza severa antes y después de transferencias sociales por grupos, 2013

	Pobreza severa antes de transferencias sociales	Pobreza severa después de transferencias sociales	Porcentaje de reducción
Integración	19,6	0	100
Integración precaria	20,8	0	100
Exclusión moderada	30,6	8	74
Exclusión severa	44,5	43,5	0,3

Fuente: EINSFOESSA 2013.

Sin embargo, una mirada comparada del indicador muestra la debilidad de nuestro sistema de protección respecto a otros países europeos con porcentajes de reducción de la pobreza relativa más elevados (70% en Dinamarca, 66% en Francia, o 60% en Reino Unido, según Laparra y Pérez, 2012). Esta baja capacidad tiene que ver, por un lado, con la cuantía de una parte de las prestaciones que, aunque sean eficaces para superar la pobreza severa, no llegan a situar a la población por encima del umbral del riesgo de pobreza; pero también con la falta de cobertura de muchas situaciones de pobreza a las que no llegan las prestaciones de desempleo por no cumplir los requisitos de contribución previa o haber agotado prestaciones. Como veremos más adelante, cabe prever que en los próximos años se produzca una drástica caída del número de perceptores, por lo que su eficacia frente a la pobreza se verá disminuida aún más.

3.5.1.2. Agotamiento del efecto amortiguador de la garantía de ingresos

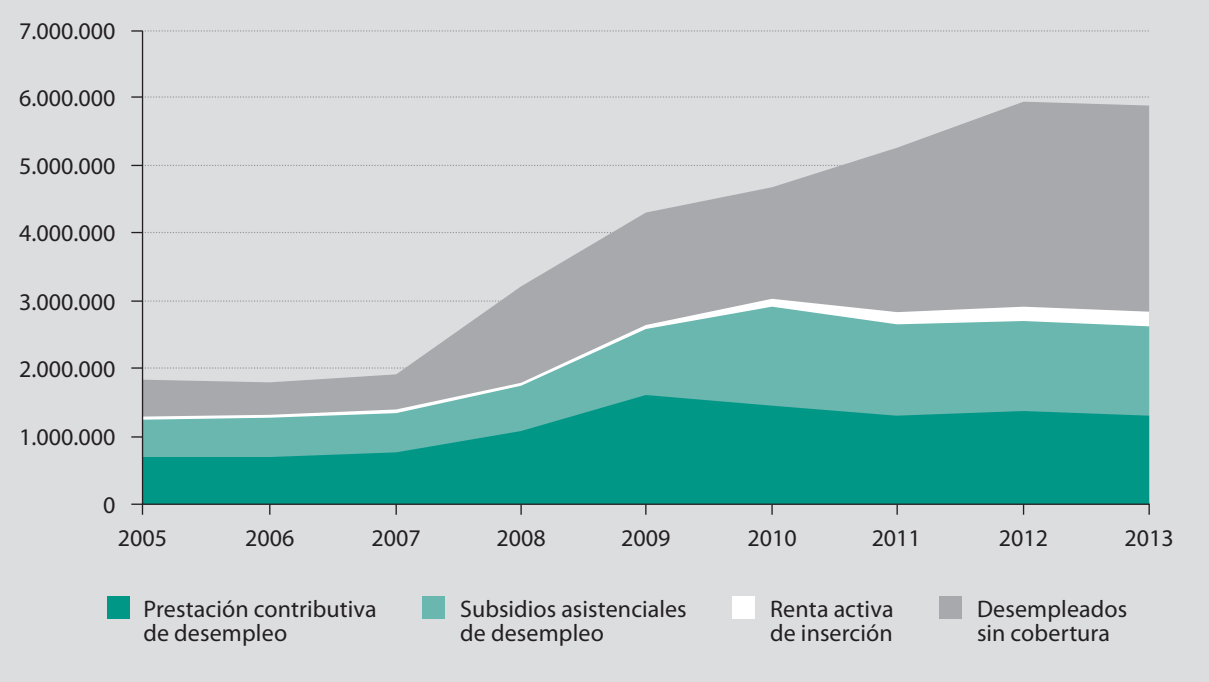
El incremento constante del número de desempleados desde el inicio de la crisis y la duración limitada de las mismas explica por qué, a pesar de la expansión de las prestaciones, el volumen de parados sin cobertura ha ido aumentando. La expansión tanto de las prestaciones contributivas como de los subsidios por igual llevó al esfuerzo máximo de cobertura en 2013 alcanzando a los 3 millones de pensionistas. Sin embargo, el incesante aumento del desempleo y un cierto declive en la cobertura por agotamiento del sistema hizo que en 2013, algo más de la mitad de los desempleados, 3 millones de personas en desempleo, no percibiesen ningún tipo de prestación.

TABLA 3.45. Evolución del volumen de prestaciones relacionadas con el desempleo, volumen de desempleados (según la EPA) y porcentaje sin cobertura 2005-2013

	Prestación contributiva desempleo	Subsidio desempleo	Renta activa de inserción	Total perceptores	Total desempleados (EPA)	Desempleados sin cobertura	Sin cobertura (%)
2005	687.033	558.501	49.666	1.295.200	1.841.300	546.100	30
2006	720.384	558.702	51.346	1.330.432	1.810.600	480.168	27
2007	780.205	575.675	65.600	1.421.480	1.927.600	506.120	26
2008	1.100.879	646.186	67.567	1.814.632	3.207.900	1.393.268	43
2009	1.624.792	960.888	95.543	2.681.223	4.326.500	1.645.277	38
2010	1.471.826	1.445.228	125.680	3.042.734	4.696.600	1.653.867	35
2011	1.328.020	1.331.316	186.316	2.845.652	5.273.600	2.427.948	46
2012	1.381.261	1.327.027	233.773	2.942.061	5.965.400	3.023.339	51
2013	1.310.915	1.313.986	240.252	2.865.153	5.896.300	3.031.147	51

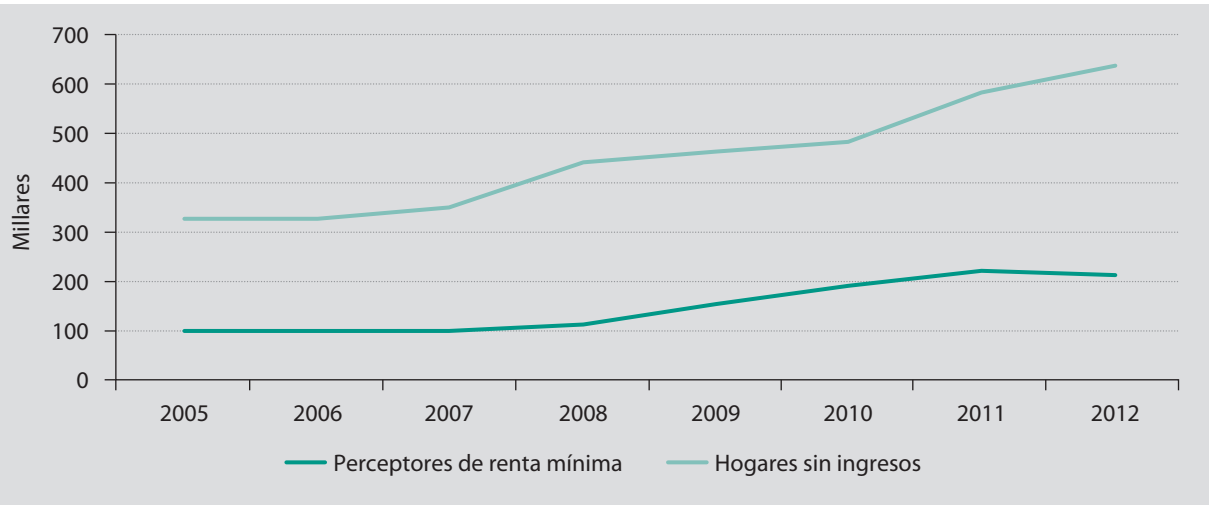
Fuente: MTAS (SEPE), EPA.

GRÁFICO 3.22. Evolución del volumen de perceptores de prestaciones y desempleados sin ningún tipo de cobertura, 2005-2013



Fuente: EPA y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

GRÁFICO 3.23. Evolución del volumen de hogares sin ingresos y percetores de renta mínima, 2005-2012



Fuente: EPA y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Como ha sido ampliamente demostrado, las rentas mínimas autonómicas constituyen una red heterogénea y fragmentada de prestaciones que, a excepción del País Vasco, presentaban antes de la crisis una escasa capacidad de cobertura. En estos años tales programas han sufrido cierta expansión debido al fuerte incremento de las situaciones de necesidad. Para aproximarnos a la demanda potencial de este tipo de programas podríamos utilizar el indicador de hogares con todos los activos en paro, que constituye ya 1.832.300 hogares en 2013 según la EPA. O de manera más ajustada, el de hogares sin ningún tipo de ingreso ni por empleo ni por prestaciones. En este último caso se manifiesta también un fuerte incremento del número de hogares en dificultad, sobre todo en la última etapa, desde 2011, coincidiendo con el agotamiento de muchas prestaciones de desempleo. De este modo, la tímida expansión de las rentas mínimas, ya truncada con las políticas de ajuste a partir también de 2011, incrementa aún más la brecha entre necesidades y niveles de cobertura.

Los datos de 2012 muestran un cambio de la tendencia expansiva y, por primera vez desde 2007, un descenso en la cobertura de las rentas mínimas: tan solo dieron protección a 217.338 frente a los 223.940 del 2011 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad).

Las prestaciones económicas, pensiones o prestaciones de desempleo están presentes en un 60% de los hogares. En el seno del hogar, la falta de ingresos por trabajo se compensa por los ingresos de otras actividades laborales o prestaciones. Tal como consta en la tabla siguiente, en un 12% de los hogares están presentes prestaciones de desempleo y pensiones. Como se ha visto señalado en el apartado anterior, la presencia de pensionistas tiene una importancia significativa en los hogares afectados por el desempleo: en un 22% de estos había una pensión, mejorando significativamente la situación del hogar.

Si analizamos los ingresos anuales medios de cada tipo de hogar, aunque la dispersión interna en cada grupo es muy amplia, sobre todo en lo relativo a ingresos por trabajo, se observa una situación significativamente mejor de aquellos hogares que combinan ingresos por trabajo de diversos miembros, o ingresos por trabajo y prestaciones, respecto a los que solo viven de prestaciones.

TABLA 3.46. Perceptores de distintos tipos de prestación

Tipos de prestaciones	Porcentaje
Hogares con pensiones	41,8
Hogares con prestaciones de desempleo	11,9
Hogares con prestaciones para educación (becas, ayuda transporte, comedor,…)	0,3
Hogares con ayudas de servicios sociales (rentas mínimas, ayudas extraordinarias,…)	1,2

Fuente: EINSFOESSA 2013.

TABLA 3.47. Ingresos medios anuales por distintos tipos de hogar según su fuente de ingresos

Tipo de ingreso en el hogar	Media de ingresos del hogar (€/ año)
Solo ingresos por prestaciones	12.776
Ingresos del mercado y de prestaciones	23.871
Solo ingresos del mercado	22.483

Fuente: EINSFOESSA 2013.

3.5.2. El impacto de la burbuja inmobiliaria en los procesos de exclusión social

La vivienda en propiedad constituye un importante factor de integración. En primera instancia porque cubre la necesidad básica de alojamiento sin gastos y en segundo lugar porque, especialmente en España, implica una estrategia de ahorro y protección. El acceso a la propiedad generalizado ha sido promovido por la facilidad de crédito, la desgravación fiscal, la regulación del suelo, entre otros. Por ello, el incremento desmesurado del precio de un bien básico, utilizado como estrategia de inversión, contribuyó a que ya antes de la crisis muchos hogares sufrieran procesos de exclusión de la vivienda. A su vez, la lógica mercantil que ha marcado el desarrollo de este sector ayuda a entender el escaso desarrollo de una política social de vivienda. La tardía emancipación de los jóvenes en España o las dificultades para hacer frente a los gastos de alquiler o compra de la vivienda ya eran fenómenos presentes en la sociedad española en el periodo anterior a la crisis. El desempleo y el empobrecimiento de los hogares en la crisis ha incrementado los procesos de exclusión relacionados con la vivienda y evidencian la necesidad de una política social que favorezca el acceso a este bien básico.

3.5.2.1. Aumentan significativamente desde 2009 los procesos de exclusión debido a los gastos excesivos de vivienda

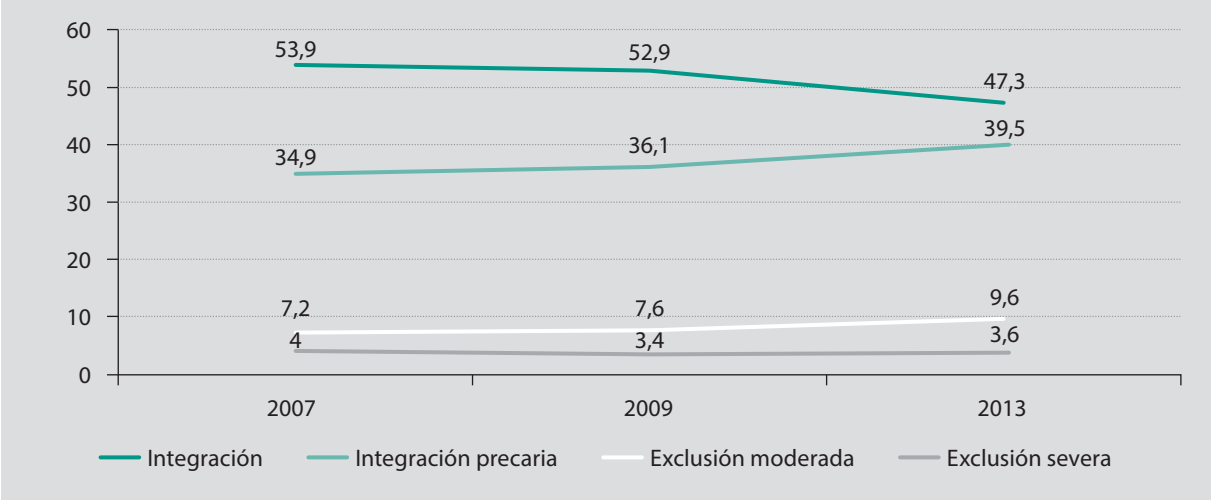
En el incremento de los procesos de exclusión social desde 2009 destaca de manera predominante la influencia de la exclusión de la vivienda a través del empobrecimiento de la población con motivo de la incongruencia entre los ingresos y los gastos de vivienda. En este sentido, se destaca que si en el año 2007 el 4,5% de las personas encuestadas se encontraba por debajo del umbral de pobreza extrema debido a unos gastos excesivos de vivienda y, en el 2009, el 7,6%, los datos referidos al año 2013 revelan un aumento significativo, representado ya el 11,1% de los hogares encuestados; es decir, de más del doble. En el perfil de quienes se encuentran ahogados por los gastos de vivienda, destaca la fuerte presencia de hogares en tal situación de pobreza a raíz de los gastos de vivienda y con alguna persona desempleada, ocupada y/o con menores de edad, estando, dichos hogares, abarcando un espacio mayor dentro de la exclusión severa.

3.5.2.2. La vivienda en propiedad (sin carga hipotecaria) como factor de inclusión

El hecho de contar con una vivienda en propiedad totalmente pagada se muestra como un notable factor de integración en nuestra sociedad. En el pasado año 2013, quienes gozan de una vivienda en propiedad son, fundamentalmente, el grupo de los integrados (47,3%), y esta proporción desciende drásticamente a un 9,6% en la exclusión moderada y un 3,6% en la población excluida severa, que se encuentra también excluida de la vivienda.

El colectivo más frecuente en el régimen de tenencia en propiedad con pagos pendientes es el de la integración precaria (42,2%) precisamente los gastos de vivienda desestabilizan la integración de dichos hogares. En el régimen de tenencia en alquiler, quienes disfrutan del mismo son quienes se ubican también dentro de la integración precaria. El grupo predominante en el alquiler social sigue siendo el de la exclusión severa (39%) seguido del relativo a la integración precaria (38,8%). Todo ello parece indicar que la capacidad del régimen de tenencia en propiedad de absorber estratos sociales inferiores se ha ido

GRÁFICO 3.24. Evolución del porcentaje de hogares que tiene una vivienda en propiedad totalmente pagada. Subdivisión en función de los intervalos de inclusión, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

erosionando a raíz de la eclosión de la burbuja inmobiliaria, diluyéndose los mecanismos de acceso al mismo.

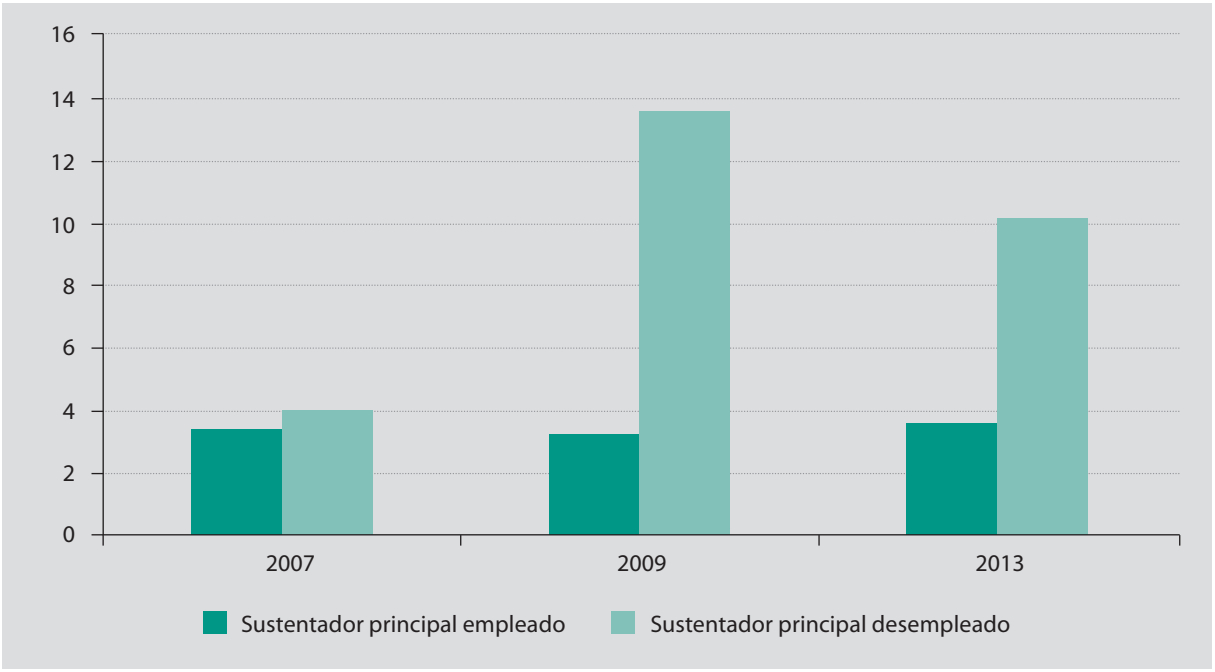
3.5.2.3. Concentración de las amenazas de expulsión en los hogares con el sustentador principal en desempleo y ubicados en la exclusión severa

Los resultados de las Encuestas FOESSA 2013 no apuntan hacia un incremento del número de amenazas de expulsión de la vivienda, manteniéndose, el porcentaje de hogares que sufre tales amenazas, invariable en un 3,7%. Quien se encuentra en situación de desempleo afronta obviamente mayores obstáculos para asumir los costes de la vivienda que quien se encuentra trabajando. Sin embargo, debido a que el precio de la vivienda no ha sufrido un descenso acorde al de los salarios, dichas dificultades parecen no afectar en exclusiva a los hogares cuyo sustentador principal se encuentra desempleado, sino que la imposibilidad de costear dichos gastos se presenta también como una realidad para quienes detentan un empleo. Esta condición de vulnerabilidad se refleja en el hecho de que, en el año 2013, el 20,7% de quienes trabajan y el 46,6% de quienes se encuentran buscando empleo tienen complicaciones a la hora de asumir dichos gastos para el mantenimiento de la vivienda.

Pero más que al desempleo, las amenazas de expulsión de la vivienda están fuertemente asociados a los procesos de exclusión en su conjunto, como puede verse en el gráfico 3.26, hasta tal punto en estos seis años, la inseguridad para el mantenimiento de la vivienda se ha configurado como una característica diferencial de los hogares en exclusión severa, un riesgo prácticamente ausente en el espacio de la integración social.

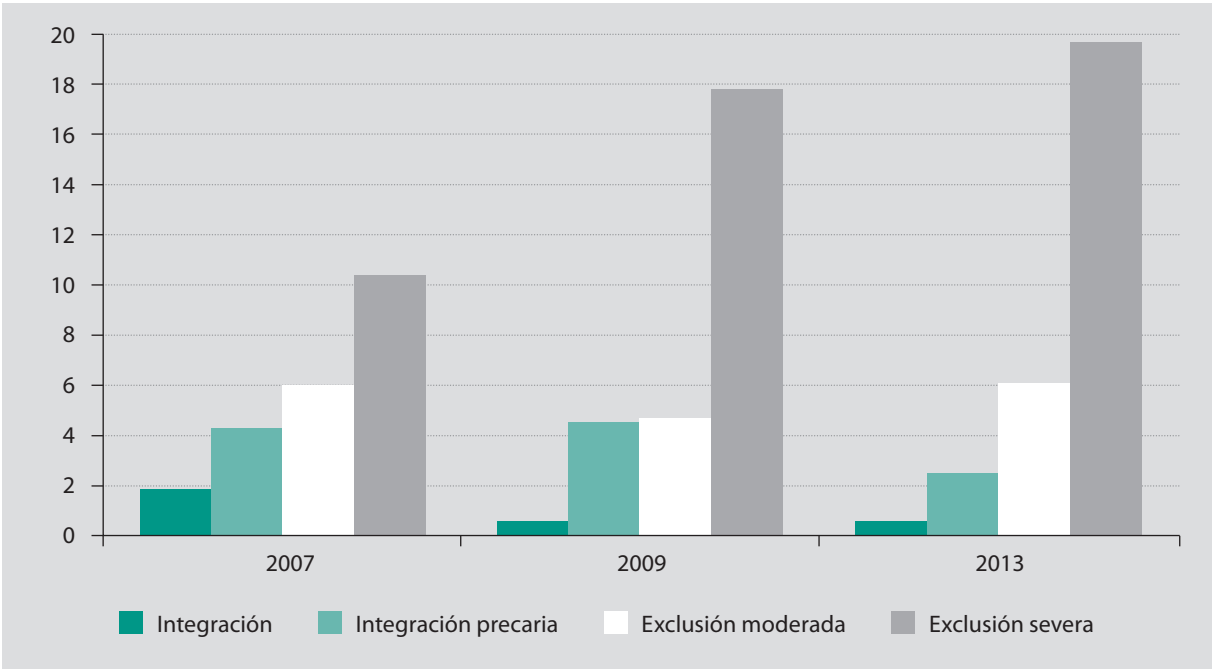
La amenaza por desahucio no supone necesariamente la ubicación dentro del espacio de la exclusión, pero existe una correlación positiva entre ambas variables. Por su parte, el brusco in-

GRÁFICO 3.25. Evolución de las amenazas de expulsión por desahucio en función de la ocupación del sustentador principal, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

GRÁFICO 3.26. Evolución de los hogares que sufren amenazas de expulsión de su vivienda en función de los intervalos de exclusión, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

cremento del número de amenazas de expulsión entre la población que sufre de exclusión severa así como el descenso de dichas amenazas dentro del ámbito de la integración y la integración precaria tiene su explicación tanto en motivos económicos como en la modificación del volumen de cada ámbito de integración.

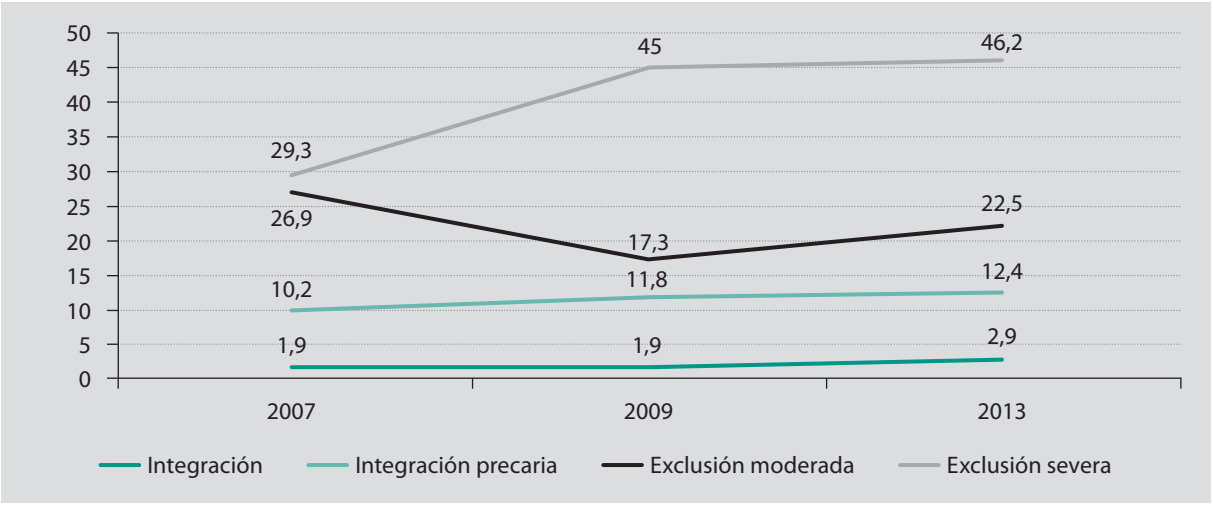
3.5.2.4. La privación como resultado de asumir los costes de vivienda

La vulnerabilidad de los hogares se ha incrementado también a la hora de asegurar los suministros básicos de la vivienda. Las personas que han tenido avisos de corte de luz, agua o teléfono han pasado de ser el 9,1% en el año 2007 al 13,2% en 2013. Al mismo tiempo que dicho dato, ha de valorarse el incremento de aquellos hogares que tratan de evitar tal situación límite a través de la reducción de los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción…); es decir, a partir del desarrollo de estrategias de privación a nivel de suministros. Así pues, quienes trataban de ahorrar en este apartado han pasado de ser el 36,6% de los hogares en 2007 al 51,5% en 2013.

Un análisis más detallado revela la existencia de una relación de proporcionalidad directa entre quienes se encuentran en una situación cercana a la exclusión social y quienes aplican mayores estrategias de reducción del gasto en materia de vivienda, o, en su defecto, entre quienes perciben las consecuencias de la imposibilidad de asumir dichos costos.

Destaca el incremento del riesgo de perder los suministros básicos del hogar que se produce en el espacio de la exclusión severa ya que, si en 2007 recibían tales avisos el 29,3% de los hogares, en 2013 pasan a hacerlo el 46,2%. El ámbito de la integración experimenta también un ligero incremento sufrido en los últimos años pero muy significativo. La mejora en este aspecto de las situaciones de exclusión moderada hay que relacionarlas con la reducción de gastos en este aspecto, aun a costa de no conseguir un estándar apropiado, como vemos a continuación.

GRÁFICO 3.27. Evolución de los avisos de cortes de luz, agua o teléfono en los diferentes ámbitos de integración, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

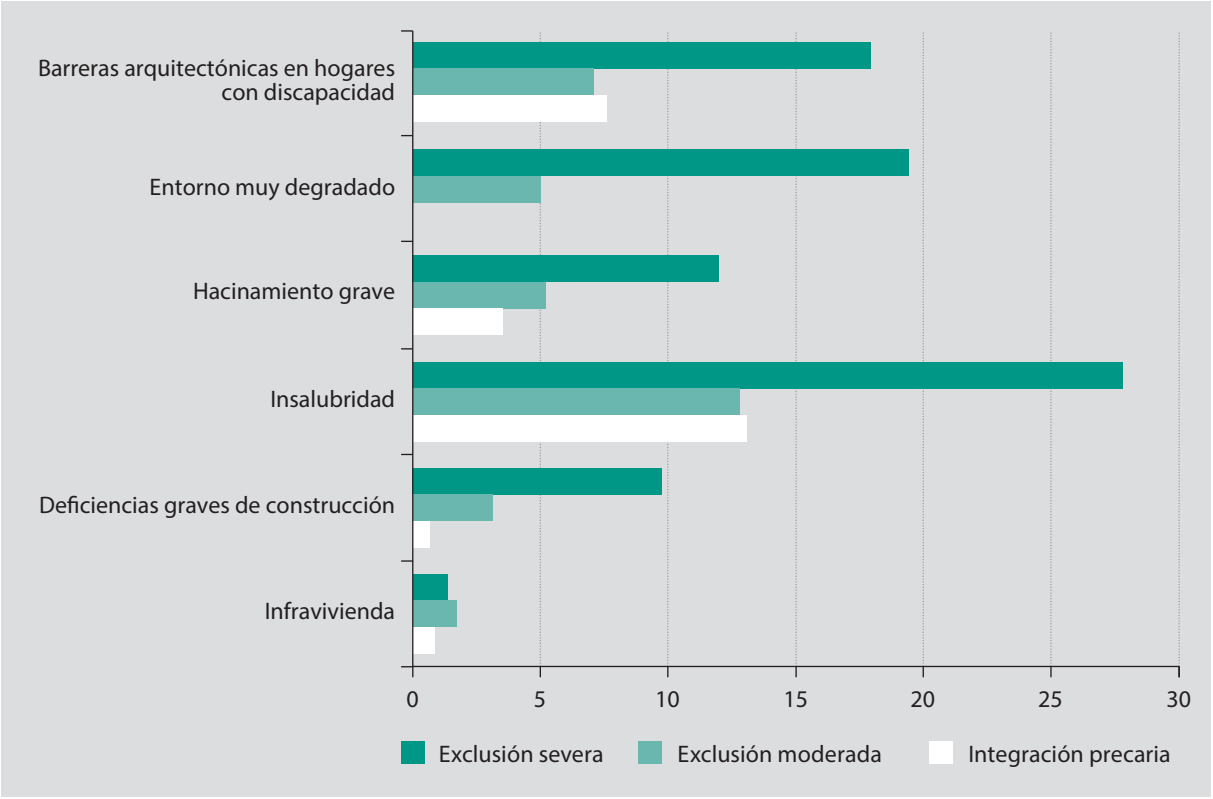
La reducción de los gastos básicos de vivienda, tales como electricidad, agua o calefacción, es una estrategia bastante universal. Cuanto menor integración, mayor necesidad de aplicar estrategias de racionalización del gasto. En estos años en el ámbito de la integración han pasado del 20,3% al 36,4% los hogares que desarrollaban esta estrategia. En la integración precaria han pasado del 42,3% al 53,5%; en la exclusión moderada del 57,4% al 68,2%, y en la exclusión severa del 76% al 80,1%. Dentro de esta misma estrategia, cabe distinguir los casos en los que se trata de una racionalización del gasto (bienvenida incluso desde una perspectiva ecológica) en un contexto de aumento del precio de la energía, especialmente asociados al espacio de la integración, y los casos en los que implica una situación de privación a la hora de satisfacer una necesidad básica.

La pobreza energética se aprecia, en el 2013, en más de un quinto de los hogares entrevistados (21,5%), si la asociamos a aquellos que no podían soportar el coste de mantener la vivienda a una temperatura adecuada. Al valorar dicho dato en función de la situación económica de los hogares, se aprecia que la no ubicación de los mismos dentro de la pobreza no es suficiente para librarse de la aplicación de tal estrategia de privación, ya que el 17,2% de los hogares no pobres no puede hacer frente al costo de mantener la vivienda a una temperatura adecuada. No obstante, el impacto aumenta cuanto mayor es la carencia de recursos; no pudiendo afrontar tales gastos el 34,5% de quienes se encuentran dentro de la pobreza moderada y el 46,8% de quienes están dentro de la pobreza severa.

3.5.2.5. El deterioro de la vivienda y su entorno como reflejo de los procesos de exclusión social

Aunque el parque de viviendas está muy renovado después de la enorme inversión realizada en este ámbito, las condiciones estructurales de la vivienda también empeoran en ciertos sectores. Se percibe un incremento en lo referente a la existencia de deficiencias graves en la construcción (pasa del 1,3% al 1,6%), de condiciones de insalubridad tales como humedades, suciedades y olores (del 7,4% al 9,6%), de barreras arquitectónicas (del 2,7% al 5,7%) y, especialmente, de la residencia en un entorno muy degradado (del 0,6% al 2,4%). El impacto de la crisis sobre las condiciones de habitabilidad de los hogares es también muy diferente entre los grupos sociales, obligando a dirigir la mirada hacia aquellos sectores más cercanos al espacio de la exclusión también en este ámbito. Estos problemas, por la propia definición operativa que hemos utilizado, no se encuentran presentes en los hogares plenamente integrados.

GRÁFICO 3.28. Problemas en relación con las condiciones de habitabilidad de la vivienda y su entorno, en función de intervalos de integración, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

3.5.3. La respuesta de la sanidad pública a la pérdida de salud física y mental de la población

3.5.3.1. El aumento de la exclusión social conlleva un aumento de los problemas de salud física y salud mental

La relación entre exclusión social y salud es estrecha y bidireccional. Las condiciones de vida determinan la salud física de los individuos, de tal forma que el desempleo, la pobreza y las privaciones inciden negativamente en la salud física y mental de quienes las padecen. Por otro lado, la presencia de estos problemas de salud puede constituir un fuerte obstáculo para la integración social y laboral, dependiendo de la red de apoyos y del acceso a servicios sociosanitarios que pueda haber.

Con los datos de la encuesta comprobamos que el estado de salud de la población es peor conforme se intensifican los procesos de exclusión social, tal como se observa en la tabla de la página siguiente.

El aumento del desempleo y la pobreza están empeorando, paulatinamente, las condiciones de vida de la población. Algunos datos resultan especialmente dramáticos. Desde 2007 se ha duplicado el volumen de personas que declaran haber pasado hambre en algún momento, que ha aumentado del 2% en 2007 al 4,5% en 2013.

TABLA 3.48. Proporción de hogares que manifiestan que su salud es mala o regular en función de su nivel de integración

	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Regular	21,8	21	23	19
Mala	4,7	7,2	7,9	9,9
Francamente mala	1,6	4,4	4,1	6,8

Fuente: EINSFOESSA 2013.

Significativo resulta también el porcentaje de hogares en los que en 2013 existe un problema de depresión u otro trastorno de salud mental que asciende a un 10,7% del total. Como cabía prever, la falta de salud mental es mayor en las situaciones de exclusión más intensas. Prácticamente en uno de cada cinco hogares excluidos hay depresión o problemas de salud mental, mientras que en los hogares plenamente integrados, la incidencia es del 6%.

3.5.3.2. Las políticas de austeridad comienzan a erosionar la eficacia del sistema sanitario

A pesar de la crisis la gran mayoría de la población sigue teniendo acceso a la atención sanitaria, independientemente de su situación laboral y de ingresos, y hace uso de ella frecuentemente.

En 2013, un 30% de la población utilizó la sanidad en el último mes, hasta un 64% en los últimos 6 meses y alcanza un 80% en el último año. Sin embargo, las dificultades económicas de los hogares pueden afectar a su acceso a la sanidad, un 4,3% de los hogares excluidos manifiestan requerir atención médica y no acudir al médico por no poder pagar el desplazamiento. Lo que puede ser más grave en el caso de hogares con enfermos, un 1% de los hogares no acudió al médico en el último años (se produce un incremento desde su cifra de 0,1 en 2009).

Debido al comienzo de la aplicación en varias CC. AA. de la reforma sanitaria de 2012, en 2013 aparece de nuevo población sin cobertura sanitaria. Esta situación afecta al 0,5% de los hogares, en relación con la inexistencia de este fenómeno en 2009.

Aunque quizá la evidencia más dramática del impacto de la crisis en la salud constituye el fuerte aumento de población que no puede comprar medicamentos debido a sus bajos ingresos y el incremento del copago, cabe prever el efecto negativo que este abandono de la medicación pueda tener en el medio o largo plazo en la salud de quienes necesitan estos medicamentos. La población afectada por este tipo de privación pasaba del 5,4% en 2007 al 7% en 2009, pero se disparaba hasta el 15,8% en 2013.

Comprobamos que el efecto de la austeridad traducida en listas de espera, aumento del copago farmacéutico o recorte de ayudas a la dependencia tiene un impacto especialmente intenso en la población excluida. En concreto, en lo concerniente a la pérdida del derecho a la atención sanitaria gratuita y las dificultades para seguir pagando medicamentos.

TABLA 3.49. Hogares que sufren el impacto de los recortes por nivel integración, 2013

	Hogares integrados	Hogares excluidos
Ha dejado de comprar medicamentos o de seguir tratamiento por no poder pagarlo	1,7	10,2
Ha dejado de tener tarjeta sanitaria	0,2	2
Ha dejado de percibir ayuda a la dependencia	0,7	3,1
Ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por estar en lista de espera	2,6	5,1

Fuente: EINSFOESSA 2013.

3.5.4. Los recortes en educación podrían aumentar la fractura social en el futuro

Por el momento la crisis económica no ha tenido reflejo negativo en los indicadores más básicos de acceso a la educación. Es decir, el derecho a la educación obligatoria en España sigue manteniendo el nivel de escolarización previo a la crisis. Incluso han mejorado algunos indicadores educativos que nos distancian de Europa como la tasa de abandono escolar temprano, que descendió de un 28,4% en 2010 a un 24,9% en 2012. Este descenso no viene explicado por transformaciones del propio sistema sino precisamente por la coyuntura laboral negativa que ha llevado a más jóvenes a mantenerse en el sistema educativo por más tiempo. A pesar de todo, la cifra sigue estando muy por debajo de la media europea que se situaba en el 14,5% en 2012 (Eurostat).

En este caso, el impacto del aumento de los procesos de exclusión educativa se relaciona con el empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares en los que viven las personas en edad escolar y como esto puede afectar a su rendimiento, su manutención, los gastos de transporte y en última instancia su continuidad y paso hacia estudios postobligatorios no financiados en su totalidad.

La Encuesta FOESSA 2013 nos permite evidenciar el impacto de algunos de estos recortes y cómo estos afectan en mayor medida a los hogares en situación de exclusión.

TABLA 3.50. Hogares que manifiestan que la crisis y los recortes han afectado a su proceso educativo, 2013

	Total hogares	Hogares integrados	Hogares excluidos
Abandono del proceso educativo	0,7	0,4	2,1
Ha abandonado estudios universitarios	0,4	0,2	0,9
Ha dejado de utilizar comedor escolar por no poder pagarlo	0,9	0,7	1,4

Fuente: EINSFOESSA 2013.

Un 0,7% de los hogares manifiestan haber tenido que abandonar el proceso educativo, esta proporción dentro de la exclusión social alcanza al 2%, el mismo incremento se produce en hogares que han debido abandonar estudios universitarios o dejar de utilizar el comedor escolar.

En el corto y medio plazo, estas dificultades de financiación de estudios postobligatorios pueden intensificar los procesos de fractura social. Tal como muestran los datos, existe una manifiesta relación entre nivel educativo e intensidad de la exclusión. Cuanto mayor es el nivel de estudios de las personas, menores son las posibilidades de sufrir procesos de exclusión social.

En este caso la explicación es compleja. Podemos entender que la cualificación de las personas principales del hogar facilita la inserción laboral y, por tanto, previene el desempleo continuado y la pérdida de integración. A su vez, desde una perspectiva analítica que atienda la lógica reproductiva de las clases sociales, podemos entender que nacer en un hogar integrado ayuda a alcanzar un elevado nivel de estudios y favorece la inserción laboral, es decir, contribuye a mantener el nivel de integración de origen. En el otro extremo, los/as jóvenes de hogares excluidos alcanzan generalmente un menor nivel formativo, debido a sus dificultades de acceso los estudios postobligarios, por el precio de las tasas, transporte y su propia subsistencia o la de su familia en el periodo de estudios. Por ello, sus posibilidades de reproducir realidades de desigualdad y exclusión son mayores. De este modo, el efecto del encarecimiento de tasas de estudios postobligatorios y el recorte

TABLA 3.51. Nivel de estudios de la población en función del nivel de integración, 2013

	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
Total población					
Ni lee ni escribe	2,5	0,1	3,2	3,8	7,1
No completa secundaria	26,5	24,1	27,0	27,5	32,6
Secundaria obligatoria	31,9	28,4	32,1	35,9	40,9
Secundaria postobligatoria	25,8	28,6	26,2	25,3	13,5
Estudios superiores	13,3	18,8	11,6	7,4	6,0
Población de 25 a 44 años					
Ni lee ni escribe	0,1	0,1	0,3	1,0	0,3
No completa secundaria	2,3	8,6	13,6	29,2	9,9
Secundaria obligatoria	25,0	35,5	40,7	45,2	34,2
Secundaria postobligatoria	43,3	39,0	35,7	19,4	37,5
Estudios superiores	29,2	16,9	9,6	5,2	18,2
Población de 45 a 64 años					
Ni lee ni escribe	0,1	0,7	2,0	7,9	1,3
No completa secundaria	13,3	24,2	28,3	37,2	22,0
Secundaria obligatoria	35,6	39,1	42,9	39,0	38,3
Secundaria postobligatoria	30,7	25,8	20,2	10,1	25,4
Estudios superiores	20,3	10,2	6,5	5,8	13,0

Fuente: EINSFOESSA 2013.

en las becas contribuirían claramente a intensificar estos procesos y la distancia entre clases sociales en el medio y largo plazo.

Respecto a la cualificación destinada a las personas desempleadas, su limitación no solo en cobertura sino en eficacia ha ido aumentando de manera paralela a la intensidad del fenómeno del desempleo en España. En 2013 ascendía a un 31,5% el porcentaje de hogares con personas en desempleo que no han recibido formación ocupacional en el último año, el doble que la proporción en 2007 (16,2%).

3.5.5. Se incrementa la atención de los servicios sociales a la población excluida

El impacto de la crisis en las condiciones de vida de la población ha supuesto un fuerte aumento y transformación en el perfil de la demanda de los servicios sociales de atención primaria. Las familias sin ingresos y con problemas de vivienda se unen a la ya heterogénea población atendida por servicios sociales.

Esta nueva demanda supone un reto para una red de servicios ya saturada antes de la crisis por sus funciones de información y orientación al conjunto de la ciudadanía, sus programas específicos y, sobre todo, por el incremento de población dependiente.

El volumen de población que acudió en 2013 a servicios sociales en busca de ayuda constituye el 7,6% del total, mientras que el 6,3% acudió a Cáritas, y el 4,6% a otras entidades sociales.

El aumento de los procesos de exclusión ha reorientado la atención de los servicios sociales hacia la población más excluida. En 2007, tan solo un 9% de la población en situación de exclusión severa había acudido en alguna ocasión a los servicios sociales locales. Sin embargo, en 2013, el 30% de estos hogares acudió en busca de ayuda (solicitud de rentas mínimas, ayudas de emergencia, apoyo, orientación y otros), tal como puede verse en la tabla siguiente. La lectura negativa del mismo dato nos lleva a entender que el 70% de la población en situación de exclusión severa no acudió a servicios sociales en 2013.

TABLA 3.52. Población atendida por distintos servicios en 2013

	Acude	No acude
Servicios sociales municipales	7,6	92,4
Cáritas	6,3	93,7
Otras entidades	4,6	95,4

Fuente: EINSFOESSA 2013.

TABLA 3.53. Proporción de personas que acuden a los distintos servicios en función de su situación de integración, 2013 (%/total de cada espacio de integración)

	Acude a servicios sociales locales	Acude a Cáritas	Acude a otras entidades
Integración	1,6	0,8	0,5
Integración precaria	5,9	4,2	2,7
Exclusión moderada	14,5	11,5	7,9
Exclusión severa	30	31,9	26

Fuente: EINSFOESSA 2013.

Si atendemos al conjunto de la población atendida por los servicios sociales municipales observamos cómo el 7,9% lo constituye población en situación de integración, el 32% en integración precaria, el 25% población en exclusión moderada y el 34,9% en exclusión severa. El perfil de la demanda de Cáritas lo componen el 4,5% de población integrada, el 27% integración precaria, el 23,8% exclusión moderada y el 44% exclusión severa.

En cuanto a la combinación de recursos como estrategia, tan solo el 20% de los hogares acuden a ambos tipos de servicios (municipales y de la red social). Preocupa más el 50,4% de la población en situación de exclusión que no acude a ninguna de las dos redes.

En resumen, el mantenimiento y el refuerzo de las políticas sociales tienen un demostrado efecto preventivo frente al deterioro de la situación social de las personas afectadas por el desempleo y la falta de ingresos. Por el contrario, la limitación de las mismas en un contexto como el actual puede conllevar un grave efecto multiplicador de los riesgos.

A través de los resultados ofrecidos, hemos comprobado el importante efecto que los sistemas de protección social ejercen frente a la exclusión social. La protección social en sí misma previene las situaciones de pobreza y exclusión severa, como es el caso de las prestaciones económicas de desempleo o rentas mínimas o la atención sanitaria. Sin embargo, en el caso de España, ya antes de la crisis se presentaban fuertes limitaciones para garantizar la superación de las situaciones de exclusión y pobreza. Los límites de la protección frente al desempleo, la ausencia de una política social de vivienda o los costes de la educación postobligatoria son evidencia de ello. En este caso la acción de los sistemas de protección social refuerzan los lazos de las redes familiares más integradoras a través de garantizar la continuidad en sistema educativo, la combinación de prestaciones e ingresos dentro del hogar para prevenir los procesos de exclusión residencial o la disponibilidad de ingresos para hacer frente al coste de los medicamentos, evidenciando una menor eficacia con los hogares más vulnerables. A su vez, el impacto de la aplicación de las políticas de austeridad (aumento del copago, tasas universitarias) puede incrementar la brecha social generada por el mercado de trabajo.

3.6. Conclusiones

En el informe anterior tratábamos de dar cuenta de «El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España», basándonos en la comparación de las dos Encuestas FOESSA disponibles entonces (EINSFOESSA 2007 y EINSFOESSA 2009). Se señalaba en dicho informe la preocupación por

la extensión de la vulnerabilidad y la precariedad social en España, y se alertaba del riesgo de que esta dinámica acabase erosionando la cohesión social. El espacio social de la exclusión comenzaba a crecer ya, pero no tanto en sus formas más severas.

Puede concluirse hoy, a la luz de los datos que aporta esta nueva edición de la EINSFOESSA en 2013, que ha quedado plenamente constatado el enorme deterioro que la cohesión social está experimentando en nuestro país durante los últimos siete años, con un incremento notable de los procesos de exclusión social, que se hacen además más graves, y con una expansión significativa también de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social.

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

Se planteaba en las conclusiones del informe anterior hace cuatro años la necesidad de preservar el capital humano y «rescatar a las personas». Esta estrategia no se puso en marcha seriamente. Hoy se nos muestra ya totalmente insuficiente: ahora es necesario *recuperar el capital humano que hemos destruido.* El deterioro en la situación económica y social de muchos hogares está afectando ya claramente a su propia salud, a la calidad de la vivienda y de su entorno. No solo es la economía de los hogares lo que ha empeorado (el empleo o los ingresos), el deterioro social se extiende a otros ámbitos como la vivienda o la salud, y con todo ello, la empleabilidad, las potencialidades de las personas para salir adelante. La subutilización del capital humano durante la fase temprana de la crisis está derivando en su destrucción, lo que está teniendo una repercusión en el plano del desarrollo personal y progreso social y repercutirá también a futuro en el plano económico-productivo. Ese es el mayor capital social que se está destruyendo y que tendría que recuperarse en el futuro.

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

Pero además, incluso la recuperación del empleo, si llega, puede ser insuficiente. Hemos encontrado que cada vez menos el acceso al empleo garantiza la integración social: la tasa de exclusión social entre los trabajadores ha ascendido hasta el 15,1% y hasta los empleos de exclusión de la economía sumergida, que no están creciendo, son cada vez una alternativa más inaccesible para un volumen creciente de personas excluidas. A pesar de la utilidad social y de la funcionalidad

económica del trabajo que realizan, las personas excluidas reciben una escasa compensación por su aportación al conjunto de la sociedad.

En el esfuerzo por cuantificar la evolución de la exclusión social, hemos aportado una estimación de la incidencia que tiene tanto en los hogares como en los individuos. Plantear el análisis de la exclusión social en términos de hogares tiene sentido pues es una unidad de consumo, de redistribución interna de los recursos, de producción de solidaridades y apoyos, y también una unidad habitual para la provisión de las políticas sociales y la intervención social sobre el terreno. Pero el hogar no es una unidad homogénea y el individuo sí lo es. Si en términos de hogares el aumento de la exclusión social es importante, lo es más en términos de personas, ya que son justamente las familias de mayor tamaño las que más afectadas se han visto, familias excluidas en las que hay muchos niños y muchos jóvenes.

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

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

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

De la misma forma, la incidencia diferencial que los procesos de exclusión están teniendo en los distintos grupos étnicos ha puesto en el punto de mira el modelo de integración para las minorías étnicas en nuestro país, un modelo que se había llegado a poner como ejemplo frente a otras realidades más penosas en Europa, tanto respecto a la población extranjera como a la propia comunidad gitana española. Ahora el modelo de integración de la población extranjera ha mostrado la vulnerabilidad del empleo precario y de baja cualificación sobre el que se asentaba y se ha

tambaleado también al cuestionarse la universalidad de ciertas políticas públicas. En el caso de la comunidad gitana, además, se ha evidenciado la inviabilidad de una verdadera integración social al margen del sistema educativo y del mercado de trabajo normalizado. En suma, vemos cómo se van erosionando significativamente importantes logros del periodo precedente en este aspecto. La creciente asociación de los procesos de exclusión social con la diferencia étnica (tres de cada diez personas excluidas pertenecen a minorías étnicas, una más que en 2007) implica también una mayor dificultad para construir procesos de integración en el futuro.

El análisis territorial de la exclusión social nos muestra un mapa muy distinto de aquel que se deduce de la producción y la distribución de la riqueza: no son siempre los territorios más ricos los que mayores niveles de integración social alcanzan y hay diferencias sustanciales en la incidencia de la exclusión social en territorios con niveles de riqueza similares. Este desajuste nos abre toda una agenda de investigación para conocer mejor las diferencias territoriales en el modelo de integración social y entender el papel que en cada caso ocupan los factores que lo explican: el desarrollo de ciertas políticas públicas o de otros factores estructurales, sean económicos sociales o demográficos. Este análisis comparado debería ser de gran ayuda para orientar las decisiones en materia de política social y para hacer más efectiva la propia intervención social.

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

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

Esta constatación nos muestra un elemento de oportunidad: todavía se está a tiempo para una reacción colectiva que invierta estas tendencias hacia la fractura social en un nuevo marco en el que la respuesta a la crisis se construya de una forma más solidaria.

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

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

medidas puestas en marcha han sido insuficientes, ineficaces o inadecuadas. El sistema de garantía de rentas (especialmente las prestaciones por desempleo) en su lógica de estabilizador automático, ha reducido notablemente el impacto de la destrucción de empleo en el aumento de la pobreza y la exclusión social, especialmente en el corto plazo. También los pensionistas están aliviando, con su aportación al hogar, la situación de una parte (⅓) de los hogares más afectados por desempleo. Pero las nuevas prestaciones (PRODI, Prepara…) han seguido demasiado pegadas a la inercia de lo que ya se hacía: prestaciones semicontributivas que dejan fuera una parte notable de las personas necesitadas; que siguen siendo prestaciones de duración determinada que se quedan cortas en una crisis prolongada como esta, y que, además, tienen una cuantía fija y reducida, claramente insuficiente para hogares de varios miembros sin otros recursos. En otros ámbitos, las medidas adoptadas han sido poco eficaces, como la nueva legislación antidesahucios, que no ha conseguido impedir que 38.961 familias perdieran su vivienda habitual en 2013, según el reciente informe sobre los procesos de ejecución hipotecaria del Banco de España. Y otras veces han ido claramente en contra de las necesidades sociales en educación y sanidad, donde los recortes, además, han tenido un impacto mayor en los grupos más vulnerables.

Es precisa pues una revisión del papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En esta línea, planteamos la necesidad de priorizar la atención a los fenómenos de exclusión y la pobreza severa, básicamente por tres argumentos: en primer lugar, por «baremo», deben ir primero los que peor están; en segundo lugar, por una cuestión de derechos humanos, ya que estas situaciones de pobreza y exclusión social severa, más allá de la reducción de ciertas comodidades, implican un atentado directo a la dignidad de las personas, y finalmente por un criterio de interés colectivo general, ya que la expansión de estas situaciones puede poner en cuestión la convivencia y la seguridad del conjunto de la sociedad, en suma, la sostenibilidad social.

En este sentido, deberían ser atendidas las propuestas para reformar profundamente y ampliar la cobertura del sistema de garantía de ingresos mínimos que diversas entidades están realizando (Cáritas, CC. OO., la Red de Lucha contra la Pobreza, Círculo Cívico de Opinión…). Sobre esta base, tendrán que reforzarse las políticas activas, aportando a las personas más excluidas oportunidades vitales, de ocupación y empleo. Para ello, es precisa la implicación del sistema educación, de los servicios de empleo, incluida la formación ocupacional y de los servicios sociales. El ámbito de la vivienda y de la salud deberían ser también muy seriamente considerados dentro de un plan real, que no virtual, de lucha contra la exclusión. Las investigaciones realizadas nos cuentan también la importancia de las pequeñas ayudas puntuales, que resuelven necesidades inmediatas en los sectores más desfavorecidos. Esto es algo que permite la participación de múltiples agentes en esta estrategia colectiva de recuperar lo que hemos perdido y es algo que nos recuerda que construir una sociedad cohesionada es cosa de todos.

3.7. Bibliografía

Anaut Bravo, S., Álvarez, M.ª J. *et al.* (2010): «El impacto de la crisis económica sobre los hogares con personas con discapacidad», en Laparra, M.; Navarro, M. L. y Pérez Eransus, B. P.: *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

—, Arza Porras, J. y Álvarez, M.ª J. (2014): *La incidencia de la exclusión social en los hogares con personas con discapacidad,* Documento de trabajo 3.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002): «De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas». *Revista Internacional de Sociología,* n.º 33, pp. 7-45.

Cantó Sánchez, O. (2010): «El impacto de la crisis económica sobre los hogares más desfavorecidos», *Revista española del Tercer Sector,* n.º 15, disponible en: www.fundacionluisvives.org/rets/15/index.html

Damonti, P. (2014): *Una mirada de género a la exclusión social,* Documento de trabajo 3.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

— y Arza Porras, J. (2014): *Exclusión en la comunidad gitana: Una brecha social que persiste y se agrava,* Documento de trabajo 3.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. y Seeleib-kaiser, M. (2012): *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford and New York: Oxford University Press.

Fundación Secretariado Gitano (2013): *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado,* Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

— (2012): *Población gitana, empleo e inclusión social. Estudio comparado: población gitana española y del Este de Europa.*

— (2009): «Vivienda. Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España», 2007, *Gitanos. Pensamiento y cultura,* n.º 3.

Huete García, A. (2013): «La exclusión de la población con discapacidad en España. Estudio específico a partir de la Encuesta Social Europea», *Revista Española de Discapacidad,* I n.º 2, pp. 7-24.

Frazer, H. y Marlier, M. (2012): *Assessment of Social Inclusion Policy Developments in the EU. January 2012. Main Findings and Suggestions: on the Way Forward.* EU Networkof IndependentExperts on Social Inclusion Policy.

Laparra Navarro, M. (2014): «La fractura social se ensancha. Avance de resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013», *Análisis y Perspectivas,* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

— (coord.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España,* Colección de Estudios Sociales, n.º 35, Barcelona: Obra social la Caixa.

— (coord.) (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España,* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

— (2008): «La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido en la sociedad española», en Laparra, M., y Pérez, B.: *Exclusión Social en España: Un espacio diverso y disperso en intensa transformación,* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

— (2007) (coord.): *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*, Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

—, Fernández Díez, C., Hernández Enríquez, M., *et al.* (2012): *Informe de la Sociedad Civil sobre la Implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y el Plan de Acción de la Década para la Inclusión de los Gitanos en España en 2012,* Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation.

—, García García, A. (2014): *Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social,* Documento de trabajo 3.11 para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

— y — (2011): «Una comunidad gitana de tamaño y perfiles todavía imprecisos», en: Laparra, M. (coord.): *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007.*

— y Pérez Eransus, B. (coord.) (2008): «Exclusión Social en España: Un espacio diverso y disperso en intensa transformación», en *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008,* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

— y — (coord.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España,* Colección de Estudios Sociales, n.º 35, Barcelona: Obra social La Caixa.

Lasheras Ruiz, R., Martínez Virto, L. (2013): «Crisis concatenadas: impactos de la recesión en las condiciones de vida», *Revista Inguruak,* n.º 53-54, pp. 682-693.

—, Martínez Virto, L. y Azcona, P. (2012): «Condiciones de vida, estrategias e itinerarios de exclusión de los hogares en Navarra», en: Corera, C.; Laparra, M.; Pérez-Eransus, B. (coord.): *Informe sobre el impacto de la crisis en los hogares en situación de exclusión en Navarra. Traficantes de sueños,* Villatuerta: Gráficas Lizarra.

—, y Pérez Eransus, B. (2014): *Jóvenes, desigualdades y exclusión social,* Documento de trabajo 3.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

La Parra, D. (2009): *Hacia la equidad en salud. Estudio comparativo de las encuestas nacionales de salud a población gitana y población general de España, 2006*, Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo y Fundación Secretariado Gitano.

Malgesini, G. (coor.) (2013): *Informe de la vulnerabilidad social 2011-2012*, Madrid: Cruz Roja Española.

Marbán Gallego, V., Montserrat Codorníu, J., Morán Aláez, E., y Rodríguez Cabrero, G. (2013): *El sector de la discapacidad: realidad, necesidades y retos futuros. Análisis de la situación de la población con discapacidad y de las entidades del movimiento asociativo y aproximación a sus retos y necesidades en el horizonte de 2020,* col. CERMI, n.º 59, Madrid: CINCA-CERMI, Fundación ONCE.

Martínez Virto, L. (2014): *Crisis en familia: Síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar.* Documento de trabajo 3.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

— (2014): *Sobreviviendo a la crisis: estrategias de los hogares en dificultad*, Barcelona: Ediciones Bellaterra.

—, Azcona Sáenz, P., Pérez Eransus, B. (2014): *La erosión del efecto amortiguador de las políticas sociales en España.* Documento de trabajo 3.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

Medina, J. A., Aguilera, J. C., De la Fuente Sanz, L. *et al.* (2012): Trabajadores pobres y empobrecimiento en España, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria/Revista de servicios sociales,* n.º 52, pp. 119-128.

Meil, G. (2011): *Individualización y solidaridad familiar.* Colección de Estudios Sociales, n.º 32, Barcelona: Obra social La Caixa.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: «El sistema público de Servicios Sociales». *Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2011.*

Moreno, L., y Mari-Klose, P. (2013): «Youth, family change and welfare arrangements Is the South still so different?», *European societies*, n.º 15 (4), pp. 493-513.

Paugam, S. (1994): *La Disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*. París: Presses universitaires de France.

Pérez Eransus, B. (2010): «Articulación de los procesos de pobreza económica y exclusión social tras la crisis: implicaciones para la orientación de las políticas sociales de respuesta», en Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (coord.): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España,* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

Ruiz Villafranca, R., Ramírez del Río, A. y Gómez González, E. (2014): *El perfil sociológico de la exclusión en España y su evolución,* Documento de trabajo 3.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

Sánchez Rubio, B. y Fernández, A. (2011): «La situación laboral de la población gitana: conocimiento y reconocimiento», en: Laparra, M. (coord.): *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007.*

Sarasa, S., y Moreno, L. (1995): «Los Estados de Bienestar en la Europa del Sur». *Politeya,* n.º 7.

Subirats, J. (dirs.) (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Colección Estudios Sociales, n.º 16, Barcelona: Fundación la Caixa.

Trujillo Carmona, M. (2014): *Diseño muestral de la Encuesta sobre integración social y necesidades sociales*. Documento de trabajo 3.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

Zugasti Mutilva, N. (2014): *La expansión de la exclusión social por la extensión del desempleo y la ocupación precaria,* Documento de trabajo 3.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

— (2013): *Transiciones laborales de la población inmigrante en época de crisis. Entre la integración y la exclusión en el mercado de trabajo*. Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

— y Azcona Sáenz, P. (2014): *Retrocesos en la integración de la población inmigrante: Evidencias de las limitaciones del modelo español,* Documento de trabajo 3.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

TABLA 3.54. Distribución de la población entre los cuatro espacios de la integración a la exclusión según distintas características, 2007, 2009 y 2013

	2007				2009				2013			
	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Varón	50,9	33,4	9,5	6,1	41,0	40,4	11,3	7,3	34,2	40,7	14,0	11,2
Mujer	49,4	33,8	10,5	6,3	42,2	39,0	11,0	7,7	34,4	40,5	14,4	10,7
Menos de 18 años	52,3	30,0	10,5	7,2	35,7	39,0	13,9	11,4	26,9	37,7	17,2	18,2
18-29 años	48,9	36,9	7,8	6,4	36,4	41,9	12,7	9,0	28,6	40,1	16,9	14,4
30-44 años	49,1	32,7	10,2	7,9	36,7	41,6	13,3	8,3	30,9	43,4	14,6	11,1
45-64 años	57,8	29,3	8,6	4,3	46,1	37,8	9,5	6,6	36,3	40,9	13,9	8,9
65-74 años	43,3	38,3	14,0	4,4	55,2	34,1	7,5	3,2	50,3	37,6	7,7	4,4
Más de 75 años	34,3	44,0	14,4	7,3	44,4	44,3	7,4	3,8	44,1	42,1	10,3	3,5
Analfabeto	5,4	58,9	25,0	10,7	0,0	57,1	26,3	16,7	1,4	52,5	19,9	26,1
Sin estudios obligatorios	41,2	39,3	10,7	8,8	39,1	40,2	12,3	8,4	31,5	41,3	13,7	13,5
Secundaria obligatoria	52,4	28,0	11,9	7,7	37,0	42,8	12,9	7,3	31,4	41,1	15,9	11,7
FP, bachiller	49,8	38,6	7,5	4,1	49,1	39,0	6,3	5,6	39,5	42,4	13,0	5,1
Universitarios	69,4	22,6	6,1	1,8	63,6	28,8	6,1	1,5	53,4	35,6	7,5	3,5
Trabajando	57,2	32,3	6,4	4,1	50,7	38,5	8,6	2,2	44,2	40,6	10,4	4,7
Desempleo	5,1	46,2	35,9	12,8	1,2	50,2	22,7	25,9	3,4	46,3	25,7	24,6
Estudiante	54,8	35,7	1,2	8,3	54,8	32,3	8,0	5,0	40,2	37,3	13,9	8,6
Pensionista	45,9	37,5	12,4	4,2	48,4	39,6	8,8	3,2	43,5	41,2	10,7	4,6
Labores del hogar	54,5	34,8	7,5	3,1	49,4	35,9	8,3	6,4	45,7	36,1	9,4	8,8
Otras	55,6	23,8	13,9	6,6	32,4	43,0	12,5	12,1	33,8	37,6	12,6	16,0
Españoles (con UE15)	54,3	31,3	9,1	5,3	47,0	38,3	9,4	5,3	38,1	41,4	12,6	8,0
Gitanos españoles	5,3	18,8	49,3	26,6	6,8	18,4	13,7	61,1	5,8	21,9	17,9	54,4
Extranjeros	19,6	60,0	9,5	10,9	1,2	56,2	26,3	16,4	7,5	39,9	28,3	24,3
Barrio en buenas condiciones	53,5	32,6	9,0	4,9	43,4	40,4	10,4	5,8	39,0	40,3	13,3	7,3
Barrio degradado, marginal	29,4	40,5	15,6	14,5	22,1	31,9	19,0	26,9	15,7	41,5	17,8	25,0
Más de 100.000 habitantes	54,9	30,0	7,9	7,2	38,8	39,9	12,1	9,1	30,0	42,1	14,3	13,5
Entre 50.000 y 100.000	43,2	41,1	10,0	5,7	44,7	39,0	9,3	6,9	35,8	40,6	13,1	10,4
Entre 20.000 y 50.000	35,7	42,3	14,8	7,1	45,0	38,8	9,8	6,4	31,3	40,3	16,7	11,7
Entre 5.000 y 20.000	61,1	25,7	9,3	4,0	38,4	42,6	13,8	5,3	42,7	37,3	12,8	7,2
Menos de 5.000	47,5	37,0	10,5	5,1	49,9	38,0	7,2	4,9	41,9	39,4	13,3	5,4
Total	**50,1**	**33,6**	**10,0**	**6,2**	**41,6**	**39,7**	**11,2**	**7,5**	**34,3**	**40,6**	**14,2**	**10,9**

TABLA 3.55. Distribución de los hogares entre los cuatro espacios de la integración a la exclusión según distintas características, 2007, 2009 y 2013

		2007				2009				2013			
		Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración	Integración precaria	Exdusión moderada	Exclusión severa	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Sexo sustentador principal	Varón	49,7	35,2	9,6	5,5	45,9	38,9	9,4	5,9	39,8	39,2	12,3	8,8
	Mujer	40,1	42,7	11,5	5,7	36,6	40,6	13,8	9,0	31,2	45,0	14,8	9,0
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	45,6	44,1	6,8	3,6	34,4	43,2	11,9	10,6	32,4	36,9	17,8	13,0
	De 30 a 44	46,1	38,2	7,8	7,8	36,9	40,2	13,2	9,7	30,0	42,2	14,8	13,0
	De 45 a 64	57,0	29,9	9,1	4,0	44,5	38,3	10,6	6,6	36,1	40,1	14,5	9,3
	De 65 y más	34,8	44,0	15,3	5,9	49,6	39,0	8,0	3,5	44,7	42,6	8,9	3,8
Estudios sustentador principal	Analfabeto	0,0	47,6	52,4	0,0	0,0	53,3	32,6	14,1	0,9	53,2	20,4	25,5
	Sin estudios obligatorios	36,4	42,0	12,3	9,3	40,1	41,2	11,2	7,5	33,8	41,8	13,6	10,8
	Secundaria obligatoria	51,4	31,0	11,3	6,2	39,9	41,2	11,7	7,2	32,9	41,2	14,7	11,3
	FP, bachiller	50,5	39,0	7,7	2,9	50,0	37,5	6,4	6,0	41,0	41,6	12,8	4,6
	Universitarios	65,3	28,1	4,9	1,7	62,5	27,5	8,3	1,6	52,8	36,0	7,3	4,0
Ocupación sustentador principal	Trabajando	54,8	34,6	7,1	3,4	48,7	40,4	8,7	2,2	41,4	43,9	9,6	5,1
	Desempleo	0,0	24,0	54,0	22,0	0,0	32,0	24,9	43,1	0,4	24,0	38,6	37,0
	Pensionista	47,9	39,9	9,0	3,2	54,0	36,3	7,0	2,7	47,4	40,7	8,1	3,7
	Otras	33,4	46,5	11,6	8,5	34,9	45,8	13,6	5,7	30,7	46,1	14,1	9,1
N.º de miembros en el hogar	Persona sola	23,9	62,2	10,6	3,3	35,5	44,3	12,1	8,2	33,2	46,2	13,6	7,0
	De 2 a 4 miembros	53,7	30,2	10,3	5,9	47,5	37,5	9,5	5,6	39,8	40,0	12,3	7,9
	5 y más miembros	44,1	39,2	7,7	9,0	25,9	44,6	16,4	13,1	17,5	39,3	20,2	23,0
Núcleos familiares	Sin núcleo	25,1	57,8	12,7	4,5	34,5	44,4	12,6	8,5	32,8	46,1	13,5	7,6
	Mononuclear	52,9	31,7	9,7	5,7	47,3	37,8	9,3	5,6	39,1	39,5	12,7	8,7
	Polinuclear	44,1	38,2	7,8	9,8	13,6	43,2	24,8	18,4	18,8	43,6	18,5	19,1
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	47,6	40,4	7,7	4,4	30,2	37,6	20,0	12,1	28,9	41,1	17,7	12,3
	Hay algún anciano	39,1	42,6	13,1	5,2	47,7	39,6	8,5	4,2	44,4	41,9	9,8	3,9
	Hay algún menor	55,3	29,0	10,1	5,6	39,5	38,2	13,1	9,2	29,0	38,7	17,4	14,9
	Hay algún joven	47,6	37,8	8,7	5,8	36,9	40,3	12,8	10,1	28,8	40,7	17,5	13,0
	Hay algún ocupado	53,7	34,7	7,3	4,3	48,2	40,1	9,3	2,4	40,2	42,5	11,9	5,3
	Hay algún parado	3,8	45,3	37,2	13,7	1,4	53,5	22,6	22,5	4,1	52,2	24,5	19,2
	Hay personas con discapacidad	35,0	35,7	20,8	8,4	29,1	44,2	17,4	9,4	29,5	42,4	17,6	10,4

TABLA 3.56. Incidencia de la exclusión social en distintos grupos de población: Índice Sintético de Exclusión Social (ISES), Tasa de Exclusión Social y de Exclusión Severa (%)

		Índice Sintético de Exclusión Social			Tasa de Exclusión Social (porcentaje de cada grupo)			Tasa de Exclusión Severa (porcentaje de cada grupo)		
		2007	2009	2013	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Sexo	Varón	1,0277	1,2068	1,5279	15,6	18,6	25,2	6,1	7,3	11,2
	Mujer	1,0383	1,2050	1,4719	16,8	18,7	25,0	6,3	7,7	10,7
Grupos de edad	Menos de 18 años	1,0681	1,5910	2,1019	17,7	25,3	35,4	7,2	11,4	18,2
	18-29 años	1,0786	1,3928	1,7526	14,2	21,7	31,3	6,4	9,0	14,4
	30-44 años	1,1130	1,3581	1,5854	18,2	21,7	25,7	7,9	8,3	11,1
	45-64 años	0,8296	1,0675	1,3598	12,9	16,1	22,8	4,3	6,6	8,9
	65-74 años	0,9861	0,7299	0,7935	18,4	10,7	12,1	4,4	3,2	4,4
	Más de 75 años	1,3246	0,8037	0,8645	21,7	11,2	13,8	7,3	3,8	3,5
Estudios > 16 años	Analfabeto	1,7676	2,4944	2,8163	35,7	42,9	46,0	10,7	16,7	26,1
	Sin estudios obligatorios	1,3867	1,3429	1,7334	19,5	20,7	27,3	8,8	8,4	13,5
	Secundaria obligatoria	1,1074	1,3000	1,5870	19,6	20,2	27,5	7,7	7,3	11,7
	FP, bachiller	0,7963	0,8386	1,0297	11,6	11,9	18,1	4,1	5,6	5,1
	Universitarios	0,5234	0,4917	0,6994	7,9	7,5	11,0	1,8	1,5	3,5
Ocupación	Trabajando	0,7339	0,7062	0,8956	10,5	10,8	15,1	4,1	2,2	4,7
	Desempleo	2,4028	3,0801	2,9137	48,7	48,6	50,3	12,8	25,9	24,6
	Estudiante	0,8374	0,8668	1,2485	9,5	13,0	22,5	8,3	5,0	8,6
	Pensionista	0,9915	0,8172	0,9694	16,6	12,0	15,3	4,2	3,2	4,6
	Labores del hogar	0,7101	0,9693	1,1578	10,6	14,7	18,2	3,1	6,4	8,8
Tres grupos étnicos	Españoles (con UE15)	0,8586	0,9550	1,2206	14,4	14,7	20,6	5,3	5,3	8,0
	Gitanos españoles	5,6937	5,6719	5,1766	75,8	74,7	72,3	26,6	61,1	54,4
	Extranjeros	1,6424	2,5481	2,9039	20,4	42,6	52,6	10,9	16,4	24,3
Barrio	Barrio en buenas condiciones	0,8556	1,0451	1,2048	13,9	16,2	20,6	4,9	5,8	7,3
	Barrio degradado, marginal	2,0935	2,9876	2,6549	30,1	46,0	42,8	14,5	26,9	25,0
Hábitat	Mas de 100.000 habitantes	1,0108	1,3852	1,7377	15,1	21,3	27,8	7,2	9,1	13,5
	Entre 50.000 y 100.000	1,2963	1,0462	1,4300	15,7	16,3	23,5	5,7	6,9	10,4
	Entre 20.000 y 50.000	1,2559	1,0109	1,6218	21,9	16,2	28,4	7,1	6,4	11,7
	Entre 5.000 y 20.000	0,6812	1,0981	1,1027	13,2	19,0	20,0	4,0	5,3	7,2
	Menos de 5.000	1,0001	0,9271	1,0257	15,5	12,1	18,7	5,1	4,9	5,4
Total población		**1,0333**	**1,2058**	**1,5013**	**16,3**	**18,7**	**25,2**	**6,2**	**7,5**	**10,9**

TABLA 3.57. Incidencia de la exclusión social en distintos tipos de hogares: Índice Sintético de Exclusión Social (ISES), total de hogares excluidos y en exclusión severa (%) y hogares en exclusión severa (%)

		Índice Sintético de Exclusión Social			Total Exclusión Social (porcentaje de cada grupo)			Exclusión Social Severa (porcentaje de cada grupo)		
		2007	2009	2013	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Sexo sustentador principal	Varón	0,95	1,03	1,29	15,1	15,2	21,0	5,5	5,9	8,8
	Mujer	1,15	1,32	1,39	17,2	22,9	23,8	5,7	9,0	9,0
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	0,78	1,47	1,73	10,3	22,5	30,8	3,6	10,6	13,0
	De 30 a 44	1,02	1,43	1,65	15,8	22,9	27,8	7,8	9,7	13,0
	De 45 a 64	0,92	1,11	1,41	13,1	17,2	23,8	4,0	6,6	9,3
	De 65 y más	1,20	0,77	0,85	21,2	11,5	12,7	5,9	3,5	3,8
Estudios sustentador principal	Analfabeto	1,93	2,55	2,89	50,0	46,7	45,8	0,0	14,1	25,5
	Sin estudios obligatorios	1,47	1,23	1,51	21,6	18,8	24,4	9,3	7,5	10,8
	Secundaria obligatoria	0,99	1,22	1,55	17,6	19,0	25,9	6,2	7,2	11,3
	FP, bachiller	0,69	0,85	0,99	10,4	12,5	17,4	2,9	6,0	4,6
	Universitarios	0,46	0,56	0,71	6,5	10,0	11,3	1,7	1,6	4,0
Ocupación sustentador principal	Trabajando	0,76	0,72	0,93	10,5	10,9	14,7	3,4	2,2	5,1
	Desempleo	3,49	4,23	4,10	76,0	68,1	75,6	22,0	43,1	37,0
	Pensionista	0,82	0,67	0,83	12,2	9,7	11,9	3,2	2,7	3,7
	Otras	1,43	1,20	1,40	20,1	19,3	23,3	8,5	5,7	9,1
N.º de miembros en el hogar	Persona sola	1,14	1,25	1,27	14,0	20,3	20,6	3,3	8,2	7,0
	De 2 a 4 miembros	0,89	0,99	1,22	16,1	15,0	20,2	5,9	5,6	7,9
	5 y más miembros	1,90	1,84	2,54	16,7	29,5	43,2	9,0	13,1	23,0
Núcleos familiares	Sin núcleo	1,23	1,30	1,33	17,1	21,1	21,1	4,5	8,5	7,6
	Mononuclear	0,91	0,99	1,27	15,4	14,9	21,3	5,7	5,6	8,7
	Polinuclear	2,09	2,53	2,19	17,6	43,2	37,4	9,8	18,4	19,1
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	0,99	1,77	1,73	12,1	32,1	30,0	4,4	12,1	12,3
	Hay algún anciano	1,11	0,85	0,87	18,3	12,7	13,8	5,2	4,2	3,9
	Hay algún menor	0,89	1,36	1,84	15,7	22,3	32,3	5,6	9,2	14,9
	Hay algún joven	1,24	1,45	1,67	14,6	22,8	30,5	5,8	10,1	13,0
	Hay algún ocupado	0,83	0,75	0,99	11,6	11,7	17,3	4,3	2,4	5,3
	Hay algún parado	2,52	2,75	2,48	51,1	45,1	43,6	13,7	22,5	19,2
	Hay personas con discapacidad	1,64	1,57	1,66	29,2	26,8	28,1	8,4	9,4	10,4
Total hogares		**1,00**	**1,11**	**1,32**	**15,8**	**17,2**	**21,9**	**5,6**	**6,7**	**8,9**

TABLA 3.58. Distribución de los hogares afectados por la exclusión y por la exclusión severa, según distintas características, 2007, 2009 y 2013

		Total hogares excluidos			Hogares en exclusión severa		
		2007	2009	2013	2007	2009	2013
Sexo sustentador principal	Varón	71,7	64,9	63,9	73,9	64,3	66,2
	Mujer	28,3	35,1	36,1	26,1	35,7	33,8
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	6,3	8,2	9,2	6,0	10,0	9,7
	De 30 a 44	30,3	35,7	30,8	42,2	39,0	35,8
	De 45 a 64	30,5	34,9	42,7	26,1	34,4	41,6
	De 65 y más	32,9	21,1	17,2	25,6	16,6	12,9
Estudios sustentador principal	Analfabeto	2,2	7,2	5,2	0,0	5,7	7,1
	Sin estudios obligatorios	42,9	37,0	29,6	51,9	38,4	32,6
	Secundaria obligatoria	27,8	32,1	37,9	27,6	31,9	40,8
	FP, bachiller	17,9	16,6	20,6	13,8	21,0	13,5
	Universitarios	9,3	7,2	6,8	6,6	3,1	6,0
Ocupación sustentador principal	Trabajando	50,5	31,4	33,3	51,0	16,2	28,5
	Desempleo	16,7	37,5	38,6	15,0	61,0	46,8
	Pensionista	18,2	14,7	13,9	15,0	10,4	10,8
	Otras	14,5	16,4	14,2	19,0	12,4	13,8
N.º de miembros en el hogar	Persona sola	17,2	21,9	18,3	11,4	22,7	15,5
	De 2 a 4 miembros	76,3	63,6	67,4	78,6	60,7	65,6
	5 y más miembros	6,5	14,5	14,3	10,0	16,5	18,9
Núcleos familiares	Sin núcleo	20,9	25,9	21,1	15,4	27,0	18,8
	Mononuclear	75,9	65,4	72,1	79,6	63,5	72,6
	Polinuclear	3,2	8,7	6,8	5,0	9,5	8,6
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	8,3	21,7	19,4	8,5	21,2	19,7
	Hay algún anciano	36,1	27,7	21,8	28,9	23,6	15,5
	Hay algún menor	29,4	35,6	42,4	29,7	37,8	48,5
	Hay algún joven	17,9	23,3	28,9	20,4	26,6	30,7
	Hay algún ocupado	51,6	40,9	49,4	53,7	21,6	37,9
	Hay algún parado	21,1	50,7	59,8	15,9	65,1	65,3
	Hay personas con discapacidad	22,0	22,5	22,5	17,9	20,3	20,8
Tres grupos étnicos	Todos españoles o EU15	75,5	66,8	73,1	71,6	63,9	63,8
	Algún extracomunitario o EU12 ampliación	15,8	28,0	19,5	21,9	25,7	23,2
	Gitanos españoles	8,6	5,2	7,4	6,5	10,4	13,0
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	75,5	83,1	67,8	71,0	75,1	57,0
	Barrio degradado, marginal	24,5	16,9	32,2	29,0	24,9	43,0
Tamaño del municipio	Más de 100.000 hab.	38,7	48,3	48,9	46,3	52,7	54,3
	Entre 50.000 y 100.000	9,7	11,5	10,9	9,0	10,9	10,7
	Entre 20.000 y 50.000	27,5	14,9	17,2	25,4	12,1	16,3
	Entre 5.000 y 20.000	16,0	17,0	13,4	11,4	14,2	11,7
	Menos de 5.000	8,1	8,3	9,5	8,0	10,0	6,9
Total hogares		**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

TABLA 3.59. Distribución de la población afectada por la exclusión y por la exclusión severa, según distintas características, 2007, 2009 y 2013

		Porcentaje sobre total excluidos			Porcentaje sobre total exclusión severa		
		2007	2009	2013	2007	2009	2013
Sexo	Varón	45,8	48,0	48,4	46,9	46,7	49,5
	Mujer	54,2	52,0	51,6	53,1	53,3	50,5
Grupos de edad	Menos de 18 años	16,9	21,8	23,6	18,1	24,5	27,8
	18-29 años	17,3	17,7	20,5	20,2	18,4	21,6
	30-44 años	25,3	26,8	21,9	28,8	25,6	21,8
	45-64 años	20,4	21,7	24,8	17,7	22,1	22,2
	65-74 años	9,2	6,4	4,4	5,7	4,7	3,7
	Más de 75 años	10,9	5,6	4,9	9,5	4,7	2,9
Estudios > 16 años	Analfabeto	1,7	6,4	4,1	1,3	6,4	5,6
	Sin estudios obligatorios	34,6	36,7	28,9	40,4	38,3	34,6
	Secundaria obligatoria	32,8	36,5	40,5	33,3	34,0	41,3
	FP, bachiller	20,8	15,6	20,8	18,9	18,9	14,1
	Universitarios	10,3	4,7	5,7	6,0	2,3	4,4
Ocupación	Trabajando	46,8	25,1	24,9	55,8	13,2	18,7
	Desempleo	18,8	38,8	42,7	15,0	52,9	50,4
	Estudiante	0,9	4,7	6,4	2,3	4,6	5,9
	Pensionista	24,9	15,0	13,6	18,9	10,3	9,9
	Labores del hogar	5,3	12,0	8,5	4,7	13,4	9,9
	Otras	3,4	4,4	3,8	3,3	5,5	5,2
Tres grupos étnicos	Españoles (con UE15)	78,8	69,5	71,8	75,3	62,4	63,8
	Gitanos españoles	10,1	7,9	9,4	9,2	16,1	16,3
	Extranjeros	11,2	22,6	18,8	15,6	21,5	20,0
Barrio	Barrio en buenas condiciones	72,8	78,9	65,2	66,1	69,4	53,3
	Barrio degradado, marginal	27,2	21,1	34,8	33,9	30,6	46,7
Hábitat	Más de 100.000 habitantes	39,1	54,0	49,9	48,3	58,2	55,7
	Entre 50.000 y 100.000	10,6	10,8	10,7	10,0	11,5	10,9
	Entre 20.000 y 50.000	27,6	13,0	18,2	23,3	12,9	17,3
	Entre 5.000 y 20.000	14,3	16,0	12,5	11,2	11,1	10,3
	Menos de 5.000	8,5	6,3	8,7	7,2	6,4	5,8
Total población		**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

TABLA 3.60. Tasas de exclusión social para distintos grupos de edad, ocupación y estudios, desagregados por sexo (%)

		2007			2009			2013		
		Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
Grupos de edad	Menos de 18 años	13,2	21,4	17,7	26,1	24,6	25,3	34,0	36,5	35,2
	18-29 años	13,1	15,3	14,2	22,2	21,2	21,7	31,2	31,2	31,2
	30-44 años	18,9	17,6	18,2	21,2	22,0	21,6	26,2	25,2	25,7
	45-64 años	14,9	11,1	12,9	16,3	15,9	16,1	22,9	22,7	22,8
	65-74 años	17,2	19,6	18,4	8,6	12,6	10,7	11,1	12,9	12,1
	Más de 75 años	18,0	24,9	21,7	8,1	13,5	11,3	10,7	15,6	13,8
Ocupación (>16)	Trabajando	10,7	10,2	10,5	9,9	12,0	10,8	13,4	17,2	15,1
	Desempleo	61,0	34,8	48,7	52,3	44,2	48,6	53,8	46,4	50,3
	Estudiante	20,6	2,0	9,5	12,6	13,3	13,0	23,5	21,3	22,4
	Pensionista	11,4	24,0	16,6	9,9	14,8	12,0	13,8	17,0	15,3
	Labores del hogar	6,2	11,4	10,6	25,0	14,5	14,8	12,1	18,3	18,2
Estudios (>16)	Analfabeto	41,2	34,2	36,4	44,4	42,8	43,2	55,4	43,0	46,0
	Sin estudios obligatorios	18,9	20,1	19,5	21,5	20,0	20,7	29,7	25,4	27,3
	Secundaria obligatoria	18,9	20,1	19,6	21,9	18,5	20,2	28,3	26,7	27,5
	FP, bachiller	13,8	9,6	11,6	9,8	14,2	11,9	16,9	19,3	18,1
	Universitarios	6,9	9,0	7,9	6,9	8,3	7,7	9,9	12,0	11,0
Total población		**15,6**	**16,9**	**16,3**	**18,6**	**18,7**	**18,7**	**25,2**	**25,0**	**25,1**

TABLA 3.61. Tasas de exclusión social según el nivel de estudios y la edad

	2007					2009					2013				
	18-29 años	30-44 años	45-64 años	65-74 años	Más de 75 años	18-29 años	30-44 años	45-64 años	65-74 años	Más de 75 años	18-29 años	30-44 años	45-64 años	65-74 años	Más de 75 años
Analfabeto	0,0	50,0	72,7	16,7	43,8	100,0	87,5	72,7	37,0	27,2	33,3	66,7	75,9	43,8	32,1
Sin estudios obligatorios	29,2	32,8	16,0	18,6	16,5	56,3	48,6	19,1	9,3	10,3	53,8	53,1	33,0	12,4	11,9
Secundaria obligatoria	20,7	26,4	12,1	6,4	46,1	31,0	24,3	17,7	6,9	7,0	40,5	30,5	24,5	9,2	14,0
FP, bachiller	13,0	12,3	9,0	0,0	27,3	11,7	14,6	8,9	6,4	13,3	21,3	20,4	14,6	4,4	10,4
Universitarios	4,8	9,6	10,1	1,7	7,1	2,4	8,8	7,1	17,6	0,0	15,4	10,1	10,9	3,8	8,0
Total población	**14,2**	**18,2**	**12,9**	**18,4**	**21,7**	**21,7**	**21,7**	**16,1**	**10,7**	**11,2**	**31,3**	**25,7**	**22,8**	**12,1**	**13,8**

TABLA 3.62. Distribución de la población excluida en cada grupo de edad, según el nivel de estudios

	2007					2009					2013				
	18-29 años	30-44 años	45-64 años	65-74 años	Más de 75 años	18-29 años	30-44 años	45-64 años	65-74 años	Más de 75 años	18-29 años	30-44 años	45-64 años	65-74 años	Más de 75 años
Analfabeto	0,0	0,3	2,6	4,8	5,0	0,4	1,5	8,4	18,3	25,0	0,1	0,8	4,3	21,5	20,3
Sin estudios obligatorios	18,7	22,9	40,7	85,5	53,9	35,0	29,7	34,6	52,3	61,0	19,3	20,7	31,9	52,1	54,1
Secundaria obligatoria	33,2	39,1	29,1	8,4	33,3	48,2	37,4	40,6	15,6	10,0	47,1	41,6	41,3	21,1	19,7
FP, bachiller	39,9	24,2	13,6	0,0	4,3	15,2	24,7	11,5	5,5	4,0	27,1	30,1	16,3	3,4	3,8
Universitarios	8,2	13,5	13,9	1,2	3,5	1,2	6,7	5,0	8,3	0,0	6,4	6,8	6,2	1,9	2,1
Total individuos excluidos	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

4
Trabajo y cualificación

COORDINADORES
Carlos García Serrano
Miguel Ángel Malo

AUTORES
Begoña Cueto
M.ª Ángeles Davia
Virginia Hernanz
María Ramos Martín

4

Trabajo y cualificación

4.1. Introducción 259

4.2. Demanda de trabajo, sistema productivo y cualificaciones 260

4.3. Trabajo y cualificación en España en comparación con la Unión Europea 273

4.4. Crisis de empleo y bloqueo de entrada en el mercado de trabajo 288

4.5. Conclusiones 293

4.6. Bibliografía 296

Capítulo 4

Trabajo y cualificación

4.1. Introducción

Diferentes retos se imponen al mercado de trabajo en una época como la actual. La recesión actual ha puesto en evidencia una vez más las graves deficiencias de funcionamiento del mercado de trabajo español, sacando a la luz profundas carencias en creación y calidad del empleo. Además, la globalización, entendida como un proceso económico y social de mucho más largo plazo, junto al cambio tecnológico, han transformado y seguirán transformando los puestos de trabajo, alterando las tareas que los componen, haciendo aparecer nuevas ocupaciones y distribuyéndolas de nuevas maneras a lo largo y ancho del mundo junto con parte o incluso la totalidad de ciertos sectores económicos. Tanto los procesos de corto como los de largo plazo tienen y van a seguir teniendo un diferente impacto sobre las vidas laborales de las personas en función de su educación o cualificación.

Sería demasiado ambicioso tratar aquí todos los aspectos de la relación entre educación/cualificación y trabajo en un momento tan complejo como el actual, en el que confluyen una recesión de gran intensidad (ampliamente diagnosticada en el pasado reciente en cuanto a su impacto en el empleo y la dualidad entre trabajadores temporales e indefinidos), transformaciones de las reglas básicas de funcionamiento del mercado de trabajo (las llamadas reformas laborales) y fenómenos de largo plazo como la globalización y un proceso de cambio tecnológico fuertemente sesgado entre diferentes niveles de cualificación.

Nuestro propósito es modesto y se centra en dos cuestiones relacionadas entre sí. En primer lugar, se va a tratar de ofrecer una visión del funcionamiento del mercado de trabajo español a largo plazo, es decir, centrando la atención no en lo que ha pasado en los últimos años, sino a lo largo de las últimas décadas. Esta visión de largo plazo será en gran medida comparada, analizando el caso español en relación con los demás países europeos, ya que parece probable que las diversas causas que pueden provocar cambios de tipo sectorial, ocupacional o de cualificaciones presenten características distintas según cuales sean las pautas de especialización de cada economía y las políticas aplicadas para el desarrollo del sistema productivo. Este tipo de análisis puede permitir detectar patrones que pudieran conducir al deterioro paulatino de los resultados laborales y a la exclusión laboral de grupos relativamente numerosos.

En segundo lugar, se va examinar qué está sucediendo en la recesión actual utilizando un análisis generacional que permitirá centrar nuestro estudio en lo que les sucede a las personas a lo largo de su vida. De esta forma, se presentará una perspectiva rica y relativamente novedosa del bloqueo de entrada del mercado de trabajo, que sufren visiblemente los jóvenes, aunque también otros colectivos menos identificables. El análisis de lo sucedido durante la actual recesión se plantearía, así como el examen de si se han producido o no rupturas de los habituales patrones de integración laboral y de desarrollo de la biografía laboral en el actual periodo recesivo, sobre todo si hay diferencias respecto al impacto que crisis pasadas tuvieron sobre la vida laboral de otras generaciones.

Conviene precisar que el análisis que se realiza aquí de la relevancia de las cualificaciones no se ciñe a analizar las cualificaciones que aportan las personas al mercado de trabajo. Antes bien, resaltamos en todo momento la importancia de qué tipo de puestos de trabajo crean las empresas y, por tanto, las necesidades de cualificaciones y destrezas que esos puestos generan. En definitiva, no descartamos que algunos de los graves problemas del mercado de trabajo español se generen desde el lado de la oferta de trabajo, si bien prestaremos una atención especial a los procesos de creación y destrucción de empleos de las empresas (el lado de la demanda).

El capítulo se estructura en cuatro secciones tras esta introducción. En la sección 4.2 se realizan una serie de consideraciones de corte teórico acerca de las causas del cambio ocupacional y de la demanda de cualificaciones en el mercado de trabajo que se ha estado produciendo en las últimas décadas en los países desarrollados. Su finalidad es dotar al capítulo de algunos elementos de reflexión previos que sirvan de marco conceptual básico. La sección 4.3 ofrece un análisis del funcionamiento del mercado de trabajo español en el largo plazo y de forma comparada con los países de la Unión Europea. Dentro de ella, el apartado 4.3.1 realiza una comparación entre la situación española y la de los demás países europeos en cuanto a las estructuras sectorial, ocupacional y educativa de la población ocupada. El apartado 4.3.2 examina la cuestión del empleo de bajos salarios, comparando la situación española y la europea y su evolución en el tiempo. El apartado 4.3.3 se centra en el estudio del desajuste existente entre las cualificaciones requeridas por el sistema productivo y las proporcionadas por el sistema educativo, para lo cual también se adopta una perspectiva comparada a lo largo del tiempo. Posteriormente, la sección 4.4 analiza la evolución del empleo de distintas generaciones a lo largo de su trayectoria laboral, centrándose en particular en la caracterización de la crisis más reciente a partir de la caída drástica en los flujos de entrada y salida del mercado de trabajo y en los efectos de la misma en términos biográficos, especialmente para las generaciones más jóvenes y las personas inmigrantes. Por último, la sección 4.5 recapitula el análisis realizado y las conclusiones que se deducen de él.

4.2. Demanda de trabajo, sistema productivo y cualificaciones

Existe una amplia evidencia empírica que muestra que las estructuras del empleo de los países más desarrollados se han modificado en favor de los grupos de trabajadores más cualificados

(OCDE, 1996, 2011; Juhn *et al.*, 1993; Katz y Autor, 1999), aunque la evidencia también puede interpretarse en el sentido de que ha aumentado el peso tanto de las ocupaciones no manuales más cualificadas como de algunas ocupaciones no cualificadas (trabajos de servicios) a la vez que se ha reducido el de las ocupaciones «intermedias» (puestos administrativos y manuales cualificados) (Autor *et al.,* 2003; Goos *et al.,* 2009). No existe, sin embargo, acuerdo unánime sobre las causas que pueden haber producido este cambio y el peso que tienen cada una de ellas. En la literatura especializada es posible encontrar, a grandes rasgos, cinco factores que explicarían esta tendencia: el progreso técnico sesgado hacia niveles de cualificación elevados; la globalización y la nueva división internacional del trabajo (en parte influida por la tecnología, pero también como una fuerza independiente que surge de la reducción y/o la eliminación de barreras comerciales y a la circulación de factores de producción); las nuevas condiciones de competencia en los mercados de productos; las nuevas pautas en la composición de la demanda de bienes y servicios; y las instituciones del mercado de trabajo y sus cambios en las últimas décadas. Pasemos a comentar brevemente cada uno de estos factores que, como veremos, están íntimamente relacionados entre sí.

4.2.1. Progreso técnico

Un primer factor que puede haber aumentado la demanda de mano de obra cualificada (o reducido la de mano de obra poco cualificada) es la innovación tecnológica. Para analizar esta cuestión, deben considerarse dos sentidos en que la «tecnología» puede afectar a la productividad. En un primer sentido, la tecnología representa el conjunto de los conocimientos existentes en la sociedad sobre la forma en que pueden combinarse los factores de producción (esencialmente, el capital junto con el trabajo) para producir, de modo que el progreso técnico es lo que permitiría obtener más producción con las mismas cantidades de factores, mejorar la calidad de los productos existentes y obtener nuevos bienes y servicios. En un segundo sentido, habría que tener en cuenta la eficiencia, que tiene que ver con la eficacia con que se utilizan realmente la tecnología y los factores de producción, con la forma en que pueden combinarse los factores en los procesos productivos para obtener bienes y servicios, por lo que hace referencia a aquellos aspectos relacionados sobre todo con los métodos de la organización del trabajo. Hipotéticamente, estos dos aspectos de la tecnología (de hecho, complementándose y reforzándose mutuamente) habrían cambiado en el sentido de exigir una mano de obra más cualificada.

Por lo que respecta a los cambios que afectan al proceso de puesta en marcha y adaptación del cambio tecnológico en el entorno productivo, es decir, las transformaciones en la organización del trabajo, la idea básica es que no solo se requiere disponer de una tecnología más avanzada sino que es clave en la potenciación de la competitividad de las empresas el reorganizar el sistema productivo alejándolo de la concepción taylorista y transformándolo en un sistema de producción flexible. Estos cambios organizativos, aunque muy variables entre sectores e, incluso, entre empresas, tendrían algunos puntos comunes, lo que podríamos llamar cualificaciones asociadas al puesto de trabajo «posfordista». En primer lugar, existiría una cierta aproximación entre las tareas de concepción y ejecución. En segundo lugar, el propio puesto de trabajo estaría experimentando un proceso de rediseño hacia un enriquecimiento de su contenido (este proceso se vería complementado por una menor fijación del trabajador a un puesto de trabajo concreto, aumentando de esta manera la exigencia de polivalencia). Por último, los trabajadores estarían ganando potencialmente poder de decisión a

través de estructuras jerárquicas más planas y de procesos que incrementan la autonomía de los diferentes grupos de trabajadores.

En cuanto al progreso técnico en sí, el cambio más relevante que se ha producido a partir de la década de los setenta ha sido la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), término que engloba todas las innovaciones basadas en la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones. Su finalidad es mejorar los mecanismos de almacenamiento, recuperación, comunicación y tratamiento de la información. El desarrollo de estas tecnologías ha significado que la base del progreso se ha trasladado de la tradicional transformación de los recursos naturales para producir objetos materiales a un concepto de progreso basado en añadir información a los procesos productivos como vía para aumentar la eficiencia de los mismos. Se trata, de hecho, de la incorporación de la inteligencia en el proceso productivo, a través de modalidades concretas muy variadas: máquinas de control numérico, diseño asistido por ordenador, gestión y fabricación asistida por ordenador, robots, etc. (OCDE, 1996).

La maquinaria basada en estas tecnologías facilita en gran medida la integración de las funciones y las fases que componen la actividad productiva. Su gran flexibilidad (facilidad de reprogramación y de cambios de instrumentos y materiales) significa que el mismo capital productivo puede desarrollar una amplia gama de productos, posibilitando constantes incrementos en la productividad, ya que se reduce el tiempo de preparación de la máquina y aumenta la posibilidad de obtener economías de gama a partir de la producción de variaciones de un mismo bien en series cortas. Asimismo, estas tecnologías afectan directamente a los flujos de información y a los costes de transacción en las empresas, por lo que muchas de sus actividades clave, como el trabajo administrativo y de oficina, se transforman a medida que las posibilidades de recogida y manipulación de información van aumentando.

El análisis de los efectos del cambio tecnológico sobre las necesidades de cualificaciones en los trabajadores ha generado una importante cantidad de trabajos teóricos y empíricos tanto en la sociología como en la economía del trabajo. La primera de estas áreas se ha debatido durante años entre dos posturas contrapuestas. Durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, la tesis predominante fue la llamada visión «optimista», que consideraba que la automatización suponía una mayor complejidad en la utilización de la maquinaria y una desaparición de las tareas más repetitivas y fatigosas. La conclusión, pues, era que los trabajadores necesitarían unas cualificaciones más elevadas a medida que se desarrollase el cambio técnico. Durante los años setenta la tesis predominante fue la contraria (la visión «pesimista»), en el sentido de que una automatización progresiva del trabajo conduciría a una amplia descualificación de la mayoría de obreros, al mismo tiempo que un pequeño número de puestos de trabajo clave conseguirían mantener o aumentar su nivel de cualificación.

Actualmente, la visión que se puede considerar dominante es que la tecnología tiene un alto potencial cualificador, de modo que es posible definir tres tendencias con una incidencia en gran medida de carácter general. En primer lugar, las tecnologías modernas refuerzan las fases de concepción, planificación y organización de las tareas, relegando a un segundo plano las tareas directas de transformación física y de ejecución. En segundo lugar, los trabajadores que utilizan máquinas complejas deben estar capacitados para intervenir sobre ellas cuando sea necesario para evitar disfunciones en sistemas mucho más integrados. Finalmente, el control y el mantenimiento de la moderna maquinaria exigen crecientes conocimientos técnicos.

En definitiva, pues, para la maximización de la eficiencia de las potencialidades de los nuevos dispositivos técnicos se requiere disponer de unos trabajadores más cualificados (y quizá también más motivados y más dispuestos a colaborar). De todos modos, hay que destacar que el cambio tecnológico básicamente lo que hace es cambiar el peso y el contenido de los componentes individuales de la cualificación, pero no determina el nivel general ni la estructura de las cualificaciones profesionales. Al contrario, los márgenes técnicos y económicos en la configuración de las relaciones entre tecnología y cualificaciones han aumentado. Por tanto, el debate actual estaría entre los que consideran que se está en una fase de «re-profesionalización» del trabajo industrial y los que consideran que el proceso de cambio técnico está creando tareas más cualificadoras pero estas no se reparten de una manera amplia sino que se concentran en un pequeño grupo de trabajadores clave.

En el campo de la economía laboral, durante las décadas de los ochenta y los noventa, la posición dominante fue que la tecnología era más importante que el comercio como factor capaz de explicar los cambios en la estructura del empleo y que el progreso técnico estaba sesgado en favor de los trabajadores más cualificados, lo que llevó a la hipótesis de cambio técnico sesgado en cualificaciones. Las bases de este modelo (SBTC, *skill-biased technological change*) son sencillas: dos grupos de trabajadores con cualificaciones diferentes (normalmente, con estudios superiores y con estudios secundarios o inferiores) que trabajan en ocupaciones distintas e imperfectamente sustitutivas o que producen dos bienes imperfectamente sustitutivos; y una tecnología que se supone que aumenta la productividad de los factores, lo que significa que complementa bien a los trabajadores más cualificados bien a los trabajadores menos cualificados, induciendo un aumento o una disminución (en cada caso) lineal en la desigualdad salarial entre grupos. Como los salarios se determinan en mercados competitivos, si la remuneración y el empleo de los más cualificados se incrementan es porque el progreso técnico conduce al aumento de la demanda de trabajadores cualificados. Esto implica que el cambio técnico está sesgado hacia la cualificación, lo que se sustentaría en el hecho de que las nuevas tecnologías aumentan más la productividad de los más cualificados. Consecuentemente, el modelo predice un desplazamiento del empleo hacia los trabajadores con mayores cualificaciones y un incremento relativo de la remuneración de estos, lo que amplía las diferencias salariales entre los dos tipos de trabajadores.

De manera simultánea, pero por el lado de la oferta, se espera que al aumentar los salarios relativos de los trabajadores más cualificados se haga más atractiva la adquisición de cualificaciones por parte de los individuos y las familias, lo cual conduciría a un aumento de la oferta de mano de obra más cualificada. En el corto plazo, el aumento de la educación hace disminuir el diferencial salarial entre ambos tipos de trabajadores al incrementar la oferta relativa de trabajadores de alta cualificación. Los rendimientos de la educación vienen determinados, por tanto, por una especie de «carrera» entre el progreso técnico y la extensión de la educación superior, en la que aumentos en la demanda de cualificaciones como consecuencia del progreso técnico se compensan con incrementos en la oferta de trabajo cualificado. En definitiva, la idea de este modelo como explicación del aumento relativo en el empleo y en los rendimientos salariales de los trabajadores más cualificados se basa en un esquema de oferta y demanda clásico en el que, si aumenta la oferta relativa de un bien (trabajadores con mayor formación, en este caso), disminuye su precio relativo (es decir, su salario) salvo que su demanda crezca (como sería el caso, como consecuencia del tipo de progreso técnico).

En los últimos años, este punto de vista para analizar el cambio ocupacional se ha visto modificado. En particular, se ha matizado y enriquecido la visión del impacto del cambio técnico sobre la demanda de diferentes tipos de trabajo. De este modo, un aspecto central que se ha incorporado al modelo SBTC ha sido reconocer que los cambios tecnológicos no necesariamente tienen por qué aumentar solo la demanda de los trabajadores más cualificados. Autor *et al*. (2003) plantean la hipótesis de la «rutinización», distinguiendo tareas según lo rutinarias que sean y argumentando que la tecnología puede sustituir el trabajo humano en tareas rutinarias (actividades manuales y cognitivas delimitadas que se rigen por normas explícitas, que se pueden expresar en procedimientos precisos y bien definidos o en reglas) pero no (al menos, todavía no) en tareas no rutinarias (como, por un lado, tareas de abstracción, resolución de problemas y coordinación, como las que llevan a cabo en gran medida los trabajadores en ocupaciones no manuales muy cualificadas, como los profesionales y los técnicos, y, por otro lado, tareas que se realizan en persona y que requieren ciertas destrezas físicas y/o habilidades de comunicación social flexible, como es el caso de muchos trabajos de servicios). Esto implicaría que las nuevas tecnologías pueden ser tanto complementarias como sustitutivas: complementan a los trabajadores altamente cualificados ocupados en tareas abstractas, pero pueden sustituir a los trabajadores de cualificación media que desempeñan tareas rutinarias.

Autor *et al.* (2003) aportan evidencia de que los sectores en los que las tareas rutinarias se utilizaban más extensamente han incorporado de forma más generalizada el uso de las TIC, precisamente porque la automatización y la informatización han ido reduciendo de forma secular el coste de llevar a cabo tareas rutinarias, reduciendo el uso del factor trabajo que realiza dicho tipo de tareas. De igual forma, Autor y Dorn (2013) encuentran evidencia para EE. UU. de que los mercados locales que estaban especializados en tareas rutinarias en 1950 adoptaron en mayor medida las nuevas tecnologías de la información a partir de 1980, reasignaron trabajo desde ocupaciones intensivas en tareas rutinarias hacia ocupaciones de servicios y recibieron entradas de trabajadores más cualificados. Además, Autor y Dorn (2009) muestran que las ocupaciones más relacionadas con tareas rutinarias han envejecido (es decir, la edad media de los trabajadores en las mismas ha aumentado), mientras que aquellas más relacionadas con tareas abstractas o de servicios personales han rejuvenecido.

El aspecto relevante aquí es que las tareas rutinarias no se pueden asociar unívocamente a una definición unidimensional de cualificación. Aunque los puestos manuales poco cualificados en las líneas de producción en la industria manufacturera pueden caracterizarse como rutinarios, también pueden serlo otros como los empleos manuales más cualificados y los puestos administrativos y de oficina que no se han encontrado hasta hace poco entre los empleos peor remunerados de la economía. Por el contrario, muchos de los puestos peor pagados, como aquellos relacionados con la limpieza, la hostelería o los cuidados personales, tienen una naturaleza no rutinaria y, por tanto, no se han visto muy afectados por el cambio técnico, porque la automatización de las tareas rutinarias ni sustituye ni complementa las tareas fundamentales de las ocupaciones poco cualificadas (en particular, las ocupaciones de servicios).

Con esta matización, el cambio técnico sesgado por cualificaciones se reconcilia con la observación empírica de que la distribución de la ocupación se está polarizando, con crecimientos más elevados en los empleos mejor y peor remunerados y crecimientos más reducidos (o incluso disminuciones) en los empleos intermedios. Varios estudios empíricos han mostrado que esto es lo que ha estado sucediendo desde los años

ochenta y noventa tanto en EE. UU. como en el Reino Unido, Alemania y, en general, en los países de la Unión Europea.

4.2.2. Globalización de las relaciones económicas

La idea de globalización podría entenderse como la extensión geográfica de las relaciones entre productos, mercados, empresas y factores productivos, con una creciente parte obtenida, generada o disponible en más países y regiones. Este proceso se caracteriza por una relocalización de las actividades industriales; cambios en las pautas del comercio internacional, con un especial incremento del comercio intraindustrias e intraempresas; una importancia creciente del papel de la inversión extranjera directa, con nuevas tendencias geográficas y sectoriales; y una internacionalización mayor de los aprovisionamientos de factores productivos. Las causas de esta creciente globalización están conectadas, en primer lugar, con el rápido cambio técnico que se ha producido en las últimas décadas y, en segundo lugar, con un conjunto de transformaciones institucionales que han desregulado los mercados.

La primera de las causas se refiere al hecho de que el cambio técnico ha reducido los costes de comunicación, transporte y coordinación entre empresas, por lo que ha permitido a las empresas aprovechar las diferentes oportunidades y utilizar las especializaciones industriales de cada mercado. Al mismo tiempo, los altos costes fijos de producción y los ciclos de vida más cortos de los nuevos productos están presionando para conseguir rentas de monopolio, incentivando los esfuerzos de una optimización de recursos a escala regional o global. Es interesante recalcar que no solo desempeñan un papel importante los costes de transporte (el tipo de coste considerado en el análisis más tradicional de la economía internacional) sino que los llamados «costes de cooperación» entre las empresas o entre los profesionales y las empresas pueden estar desempeñando un papel clave en el proceso de incorporación de países menos desarrollados a los mercados internacionales. La idea es que si la producción de bienes de alta calidad (incluso aquellos innovadores) necesita de la participación de unos trabajadores muy especializados y cualificados, los cuales, mayoritariamente, residen en los países desarrollados, las diversas mejoras que están propiciando una reducción en los costes de utilización de estos trabajadores por parte de los países menos desarrollados facilitarían enormemente su entrada en nuevos mercados (Wood, 1994, 1998). De esta manera, se debe tener en cuenta que el proceso de globalización no afecta únicamente a los mercados de productos intensivos en mano de obra poco o semicualificada, sino que se está ampliando de una manera acelerada hacia productos (y crecientemente servicios) que tienen un mayor contenido de conocimientos.

La segunda causa que está influyendo decisivamente en el proceso de globalización (los cambios institucionales) remite básicamente a la reducción de las barreras al comercio internacional, la liberalización de los movimientos de capital y, de un modo más indirecto, los procesos de desregulación de mercados clave en muchos países (por ejemplo, las telecomunicaciones) que han creado oportunidades para la entrada de empresas extranjeras. Asimismo, se debe destacar que el desarrollo de procesos de integración regional, como el que representa la Unión Europea o los que se han producido o se están desarrollando en otras zonas como América Latina, ha obligado a las empresas a situarse estratégicamente, ya sea a través de inversiones directas o bien con acuerdos con empresas nacionales para poder evitar su exclusión de estas nuevas zonas comerciales.

Las repercusiones de este proceso de globalización para las necesidades de cualificación de los trabajadores deben ser analizadas de manera individual para cada aspecto de sus diferentes componentes. Considerando los efectos del comercio internacional, Papaconstantinou (1995) concluye que no existe una relación sistemática entre la evolución temporal del grado de apertura al comercio exterior (medida por la tasa de penetración de las importaciones) y la variación del empleo. Por el contrario, Sachs y Warmer (1995), analizando el periodo 1965-1990, encuentran que los países menos desarrollados que están abiertos al comercio crecen más deprisa que los más desarrollados que están abiertos, mientras que en el caso de los países que están cerrados al comercio no existe una relación entre el nivel inicial de la renta del país y su tasa de crecimiento posterior. En la misma línea, Frankel y Romer (1999) obtienen que un aumento del cociente entre el comercio y el PIB de un punto porcentual eleva la renta entre un 0,5% y un 2,0%.

De todos modos, el comercio exterior puede ser un factor importante en la determinación de reducciones o incrementos de puestos de trabajo para sectores concretos de una economía. En cuanto a los efectos negativos del comercio internacional sobre la ocupación, el argumento es bien conocido. La competencia de países con costes laborales bajos (menores costes salariales, protección social inexistente, etc.) estaría reduciendo las oportunidades de creación de puestos de trabajo en sectores intensivos en mano de obra de baja cualificación en los países ricos. Las empresas de estos países no podrían reducir suficientemente los costes y, como en la mayoría de los casos la variable clave en estos mercados es el precio, se verían expulsadas de ellos(1). Los efectos positivos estarían asociados a incrementos en la eficiencia de las empresas, especialmente aquellas que operan en mercados de alta cualificación, como respuesta a las presiones de una mayor competencia. En definitiva, pues, el comercio internacional estaría afectando a la estructura ocupacional de los países ricos en el sentido de provocar una reducción de puestos de trabajo en los sectores de baja cualificación y un incremento en los sectores de alta cualificación.

Los otros aspectos que impulsan este proceso de globalización han sido menos estudiados. La deslocalización de industrias hacia países de bajos costes salariales ha sido considerada en términos parecidos al incremento del comercio con estos países en el sentido de reducir el número de trabajos de baja cualificación. Debe señalarse que en las últimas décadas ha cambiado la percepción del posible impacto de la globalización en el empleo de las economías desarrolladas. La preocupación en los ochenta y los noventa se centró en el desplazamiento de las manufacturas como un todo (es decir, como un sector) hacia los países de salarios bajos. Más recientemente, el foco se ha puesto en la localización de ciertas partes del proceso de producción (normalmente ocupaciones muy concretas, a menudo relacionadas con la producción de servicios) en los países en desarrollo.

El rápido crecimiento de países como la India o China en las últimas décadas ha llevado a muchos analistas a considerar que la globalización está teniendo un impacto más poderoso en la estructura del empleo en los últimos años que hace veinte o treinta. Sin embargo, la evidencia sobre la importancia del fenómeno de la deslocalización es ambigua. Por un lado, varios autores estiman que una parte relevante (hasta una cuarta parte) de los empleos en EE. UU. podrían hacerse potencialmente deslocalizables en las próximas dos décadas. Por otro lado, otros au-

(1) Puede darse el caso de que las empresas reaccionen a partir de lo que se llama «innovación defensiva»: se intentarían desarrollar nuevas formas de producción en las que se utilizasen menos trabajadores poco cualificados como modo de incrementar la eficiencia.

tores examinan los efectos sobre el empleo de la deslocalización de servicios por parte de empresas norteamericanas y encuentran resultados muy modestos.

En cualquier caso, aunque en determinados sectores puede haber afectado decisivamente, hay que incidir sobre dos aspectos. En primer lugar, el gran volumen de inversión directa se realiza de país rico a país rico (EE. UU. - Japón - UE), claramente señalando que estos flujos acompañan a la integración de los mercados e intentan aprovechar ventajas tecnológicas específicas de los países desarrollados. En segundo lugar, no es un hecho tan claro que la deslocalización de las inversiones tan solo tenga una motivación de búsqueda de bajos costes laborales, sino que también puede estar aprovechando mejoras en los niveles de cualificación de los trabajadores de los países receptores(2).

Finalmente, apenas se han investigado los efectos que producen la inversión directa y los acuerdos internacionales de cooperación entre empresas en las necesidades de cualificación de los trabajadores. Considerando, de manera muy simple, que habría tres motivaciones básicas para la inversión en un país, a saber, el tamaño del mercado, los costes de los factores y el aprovechamiento de las ventajas comparativas en cualificaciones y desarrollo tecnológico, el efecto final sobre la generación de puestos de trabajo de alta o baja cualificación va a ser muy distinto dependiendo de cuál de las tres sea la motivación básica para la inversión. Por ejemplo, los efectos van a ser diferentes si la empresa inversora tan solo introduce en el país una planta de producción final, quedándose en su país de origen las fases de investigación y diseño de los productos. En este sentido, el nivel de cualificación de los trabajadores del país receptor y las condiciones que impongan los poderes públicos para la incentivación de este tipo de inversiones van a ser las variables clave para que se localice una inversión más o menos cualificadora.

La evidencia empírica más reciente muestra sobre todo que el impacto de la deslocalización en el cambio ocupacional de los países desarrollados en las últimas dos o tres décadas ha sido relativamente pequeño en comparación con el efecto sustancial del progreso técnico sesgado hacia las cualificaciones y/o las tareas abstractas. En suma, en gran medida, puede decirse que existe un cierto «mito de la globalización» y que su importancia como elemento explicativo de las tendencias del cambio ocupacional parece que no es tanta como se suele considerar a nivel general (aunque pueda ser relevante para algún tipo particular de sector o de tipo de empresas).

4.2.3. Cambios en la composición de la demanda

La tercera de las causas consideradas como clave en el conjunto de presiones que afectan a la organización de las empresas es la aparición de un nuevo modelo de consumo caracterizado por cambios de la demanda de productos y, sobre todo, por un aumento de la demanda de servicios. Un factor importante en este cambio es la importancia de una capa social de clase media (creciente en algunos países de desarrollo reciente) que, a partir de la consolidación de un cierto poder adquisitivo, dirige su consumo

(2) Un ejemplo en este sentido lo podríamos encontrar en la evolución del proceso de gestión de datos. En una primera fase se deslocalizaron las tareas sencillas de introducción de datos (tareas «rutinarias»), pero posteriormente este proceso se ha extendido a tareas más complejas de programación (tareas «abstractas») que aprovecha el buen nivel de los programadores y los matemáticos de países como India y algunos del sudeste asiático.

hacia bienes y servicios mucho más específicos, de más calidad y más ajustados a sus necesidades(3). A su vez, se entra en una fase de cierta saturación de la demanda de los productos de consumo duradero que habían sido el motor de la expansión económica del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. La población (en los países desarrollados) ha alcanzado un buen nivel de equipamiento de este tipo de bienes, por lo que reduce su demanda y, al mismo tiempo, ya no valora únicamente su adquisición sino que desea algún tipo de mejora en el producto.

No son solo los bienes de consumo duradero los que experimentan la necesidad de mejorar su calidad, diseño y ajuste al cliente, sino que, en términos generales, la mayoría de bienes y servicios experimentan estas presiones. De esta manera, los productos tienen que incorporar elementos diferenciadores y la duración media de su ciclo de vida se reduce drásticamente, ya que su éxito se basa en gran medida en la novedad, en la incorporación de los últimos adelantos técnicos o en las preferencias concretas en un momento dado, características todas ellas sujetas a cambios constantes(4).

Respecto a la reducción experimentada por la duración del ciclo de vida de los productos, hay que destacar dos aspectos complementarios. En primer lugar, cabe mencionar la tendencia a la «globalización de las preferencias de los consumidores». Durante la posguerra fue una práctica habitual dirigir la producción hacia los países menos desarrollados cuando los productos habían quedado anticuados en los países avanzados (especialmente en lo referente a algunos productos, como por ejemplo el vestido, que dependen mucho de modas más o menos pasajeras). Esta posibilidad permitía extender el periodo de fabricación de estos productos, repartiendo sobre un volumen de producción más grande los costes de capital y de desarrollo del producto. Actualmente, en especial debido a la internacionalización de los medios de comunicación y de la publicidad, la configuración de los gustos tiene un carácter mucho más uniforme en el tiempo en la mayoría de los países del mundo, por lo que no es posible utilizar esta manera de mejorar la rentabilidad de ciertas inversiones específicas.

En segundo lugar, el desarrollo técnico permite con mucha más facilidad (y, por tanto, rapidez) la copia de los nuevos productos entre competidores. Esta dificultad para proteger los nuevos productos no solo provoca que se tengan que introducir nuevos modelos muy a menudo para garantizar que el producto no sea considerado «viejo», sino que también obliga en muchos casos a las empresas a producir toda la gama posible del producto, en un intento de dificultar la entrada de nuevos competidores(5).

Estos cambios de la composición de la demanda tienen dos importantes consecuencias para las empresas. Por un lado, hacen que las fases

(3) Tanto el incremento global de la renta como la creciente diferenciación de sus niveles entre la población provoca que aparezca en términos económicos un claro efecto renta que impulsa la demanda de bienes de lujo o servicios como turismo y servicios personales. A su vez, en términos sociológicos-psicológicos aparece una mayor necesidad de demostrar el diferente «estatus» social al cual se pertenece. Las dos tendencias conducen, en definitiva, hacia la consolidación de una demanda de carácter más diferenciado.

(4) Los niveles de competencia de los mercados obligan a las empresas a buscar métodos que permitan presentar su propio producto como algo diferente al de los demás (competencia monopolística) para poder conseguir una mayor cuota de mercado.

(5) Un caso que ejemplifica la importancia de la amplitud de gama es la pugna que se produjo entre Honda y Yamaha por el mercado de motocicletas: después de ser sorprendida por las nuevas líneas de producto de Yamaha, Honda reorganizó su producción y lanzó 113 nuevos modelos en un año y medio, provocando que los modelos de Yamaha pareciesen viejos y anticuados y consiguiendo de nuevo el control del mercado (Stalk, 1988).

inicial (investigación de mercados y diseño del producto) y final (*marketing* y acceso al mercado) del ciclo productivo se conviertan en las claves del éxito. Por otro lado, la fase de producción debe ser mucho más rápida, flexible y capacitada para producir una amplia gama de modelos, es decir, se deben sustituir equipamiento y procedimientos rígidos por otros más polivalentes y adaptables que puedan ser modificados fácilmente(6).

Otra tendencia que puede haber afectado a la composición de la demanda (en términos más agregados) es la evolución de la desigualdad salarial y de la renta. El aumento de la desigualdad observado desde los años ochenta en EE. UU. y el Reino Unido, pero también en muchos países desarrollados, puede haber llevado a un incremento de la demanda de trabajo de baja cualificación que está formada por empleos que consisten en suministrar servicios a personas con salarios y/o rentas elevadas (Manning, 2004; Mazzolari y Ragusa, 2007). Por otro lado, también hay que tener en cuenta las preferencias de los consumidores, que prefieren la variedad a la especialización, en interacción con el progreso técnico no neutral, que reduce el coste de realizar tareas rutinarias y codificables pero tiene un impacto menor en el coste de llevar a cabo tareas de servicios en persona (Autor y Dorn, 2013). Si las preferencias de los consumidores no admiten sustitutivos cercanos a la producción tangible generada por las ocupaciones de servicios (como comidas en los restaurantes, limpieza, servicios de protección y asistencia en el hogar), el progreso técnico no neutral concentrado en la producción de bienes puede tener el potencial de aumentar la demanda agregada de la producción de servicios y, finalmente, elevar el empleo y los salarios en las ocupaciones de servicios.

En relación con lo anterior, el propio progreso técnico puede generar efectos en la demanda de bienes y servicios que pueden atenuar el grado de polarización del empleo hacia los extremos que parece que se está produciendo en los países desarrollados. Esto sucedería si se efectúa una reducción en el precio relativo de los bienes que son intensivos en el uso de tareas rutinarias o de factores potencialmente deslocalizables. Esta disminución en los precios relativos provocaría un aumento en la demanda relativa de bienes, lo que compensaría en parte la disminución en la demanda de tales ocupaciones. Como puede verse, en estas explicaciones, aunque basadas en el impacto de la tecnología y la globalización como factores explicativos esenciales del cambio de la estructural ocupacional del empleo, también se consideran efectos de equilibrio general (por los que un cambio que afecta a la demanda de un cierto tipo de trabajo es probable que afecte también a otros tipos de trabajo y a la demanda de bienes y servicios) que es probable que sean muy importantes y que no pueden ignorarse.

Los cambios creados por la transformación de la demanda están provocando que los trabajadores vean que sus conocimientos y cualificaciones experimentan variaciones de una manera mucho más rápida de lo que había sido la norma anteriormente. Asimismo, aparecen nuevas necesidades de cualificaciones de nivel alto, ya que se concentran en unas fases del proceso productivo más complejas y que requieren una variedad mucho más grande, pues no solo se trata de cualificaciones técnicas sino que, en muchos casos, también tienen un componente social, bien para poder colaborar más con otros trabajadores, bien para poder obtener más información del mercado. De esta forma, como se ha dicho más arriba, tanto la demanda de tareas

(6) Estos hechos son una de las causas por las que las prácticas de subcontratación, externalización de las fuentes de suministro de materias primas y acuerdos de colaboración en el desarrollo de productos son cada vez más utilizadas por las empresas.

«abstractas» (que requieren abstracción, resolución de problemas y coordinación) como de tareas «personales» (que se realizan en persona y que requieren ciertas destrezas físicas y/o habilidades de comunicación social flexible) aumentan, reduciéndose relativamente las que tienen un componente «rutinario» (como las que se llevan a cabo en ocupaciones administrativas o de producción de bienes).

4.2.4. Competencia en los mercados de productos

Actualmente los mercados de productos tienden al exceso de oferta. A nivel mundial ha aumentado el número de productores, las mayores interconexiones entre científicos e innovadores han facilitado la transmisión y el uso de los nuevos avances tecnológicos en buena parte del mundo y la abundancia de capital también ha hecho que este no sea un factor limitativo —como pudo serlo en el pasado— de los procesos de industrialización. El resultado ha sido un fuerte aumento de la competencia en los mercados de productos, que se han convertido en «mercados de compradores».

En esta situación, las empresas se han visto obligadas a reducir costes y márgenes de beneficios. También han seguido estrategias de aceleración de la innovación y de utilización de todo tipo de medidas de «diversificación de productos». Estas estrategias se han convertido hoy en el factor clave para dominar el mercado de un determinado producto y obtener grandes beneficios.

Lo dicho sobre la innovación puede aplicarse también a otras técnicas de diversificación de productos como la publicidad o el diseño. En estos casos, no obstante, es posible que las consecuencias laborales sean distintas en la medida en que puedan depender más del trabajo de creativos individuales y no tanto de grandes equipos y organizaciones como en el caso de la innovación tecnológica.

4.2.5. Instituciones laborales

Ciertas instituciones del mercado de trabajo pueden influir significativamente en la determinación de las características y la evolución de la estructura salarial y de la estructura ocupacional y por cualificaciones del empleo; a su vez, los cambios institucionales pueden alterar dichas estructuras. Entre las instituciones laborales con capacidad de influencia en la determinación salarial y del empleo hay que considerar principalmente la negociación colectiva y el salario mínimo así como, en menor medida, el sistema de bienestar (prestaciones dirigidas a desempleados y a ocupados). Todas ellas se caracterizan por establecer, directa e indirectamente, suelos salariales cuyo efecto es de esperar que se produzca principalmente en la parte baja de la distribución salarial y, de una forma más débil, en el resto de la distribución de salarios, influyendo, por tanto, en la dispersión salarial y en la creación y la destrucción de empleo de distinto tipo.

El sistema de prestaciones por desempleo establece indirectamente suelos salariales en la medida en que elevan los salarios de reserva de algunos grupos de trabajadores. La evidencia empírica internacional sugiere que los países con sistemas de prestaciones por desempleo más generosos suelen presentar estructuras salariales comparativamente más comprimidas. Cambios en estas prestaciones así como en las prestaciones sociales dirigidas a los ocupados *(in-work benefits)* pueden afectar a los incentivos para trabajar y a la distribución salarial y de la renta. Por

ejemplo, una reducción de la generosidad de las prestaciones por desempleo y un aumento de las prestaciones para ocupados incentivaría a los desempleados a buscar activamente un empleo y haría más atractivos los puestos de trabajo vacantes (especialmente en segmentos del mercado de trabajo como los empleos en servicios poco cualificados).

La presencia de un salario mínimo contribuye a crear unos suelos salariales vinculantes que pueden comprimir la estructura salarial. La evidencia empírica confirma que en aquellos países en los que existe un salario mínimo estatutario la dispersión salarial en la cola izquierda de la distribución de salarios y, por extensión, la proporción del trabajo de bajos salarios, es más reducida. En el mismo sentido, algunos trabajos muestran que en aquellos países en los que se ha producido una reducción en términos reales del salario mínimo, o una desaparición del mismo, la dispersión salarial ha tendido a aumentar. Dicho efecto varía, no obstante, con el grado en el que el salario mínimo resulta vinculante: aquellos países que exhiben un menor salario mínimo presentan una estructura de salarios más dispersa y una mayor incidencia del trabajo de bajos salarios.

La institución que la literatura ha enfatizado más por su posible influencia en la determinación de la estructura salarial y, por extensión, en la estructura ocupacional, es el sistema de negociación colectiva. En principio, la dirección y la magnitud del impacto de la estructura de negociación colectiva en la dispersión salarial pueden depender de factores diversos, pero las dos dimensiones que más se han considerado son el ámbito en el que se negocian y se formalizan los convenios y el grado de coordinación de la negociación. La literatura empírica sobre la relación entre los sistemas de negociación colectiva y los resultados macroeconómicos ha encontrado como único resultado robusto precisamente que los países con una elevada tasa de cobertura de la negociación colectiva o que poseen una negociación más centralizada y/o más coordinada exhiben una dispersión salarial global menor y/o esta tiende a crecer menos en comparación con países caracterizados por una negociación descentralizada. Además, los estudios específicos de países y episodios de cambio de la negociación colectiva tienden a confirmar este resultado en el sentido de que la dispersión aumenta (disminuye) en países que se mueven hacia una negociación más (menos) descentralizada. Además, la centralización de la negociación reduce la dispersión estrechando las diferencias salariales en la parte baja de la distribución. El resultado puede ser una reducción del empleo de los trabajadores menos cualificados y un aumento del desempleo, como consecuencia del aumento relativo de los salarios del trabajo no cualificado frente al trabajo cualificado.

4.2.6. Comentarios finales

El peso que pueden tener los distintos factores considerados en la modificación de las estructuras del empleo a favor de los grupos de trabajadores más cualificados que se ha producido en los países desarrollados en las últimas cuatro décadas no está claro. Si bien no se han abandonado por completo las explicaciones que consideraban el impacto de la globalización o de los cambios en los mecanismos institucionales, la explicación centrada en los cambios en la demanda de mano de obra y la tecnología es la que se ha extendido más. Así, el análisis efectuado en OCDE (2011) atribuye un papel importante al progreso tecnológico sesgado hacia los trabajadores más cualificados, cuya demanda se habría incrementado con el desarrollo de las TIC, mientras que otros factores, como el incremento de los flujos financieros internacionales y su desregulación, o el creciente peso de las im-

portaciones de países de salarios bajos, habrían tenido un efecto indirecto por la presión ejercida sobre las políticas y las instituciones del mercado de trabajo. El incremento de la demanda de los trabajadores con mayor formación se explicaría principalmente como efecto de un cambio tecnológico sesgado hacia las habilidades o la cualificación, de manera que el crecimiento del empleo de dicho grupo de trabajadores (y de la desigualdad salarial) observado desde los años setenta en los países desarrollados sería un reflejo del ajuste entre la oferta y la demanda: el gran crecimiento de la demanda de trabajadores altamente cualificados por delante del aumento de su oferta.

En cualquier caso, los cambios en la esfera social, técnica y económica están creando fuertes presiones a las empresas en el sentido de que estas se ven obligadas a modificar qué producen y cómo lo producen. Una consecuencia lógica de esta necesidad de adaptarse a fabricar bienes y servicios diferentes y de modo distinto es que el conjunto de cualificaciones que los trabajadores van a tener que utilizar en el puesto de trabajo se ve, en mayor o menor medida, afectado. Una parte importante de los expertos y, especialmente, de los dirigentes políticos de todos los países concluyen que estos cambios están ocasionando una mayor necesidad de trabajadores cualificados en las diferentes economías. De todos modos, estas opiniones, que influyen decisivamente en la determinación de políticas públicas y en las recomendaciones estratégicas a los agentes privados, no están exentas de verse criticadas por analistas e investigadores que ponen en duda su idoneidad.

Conviene tener en cuenta que el propio análisis del cambio ocupacional se ha ido trasladando desde el concepto de cualificaciones hacia el de tareas. De esta forma, como se ha dicho más arriba, si se analiza el cambio ocupacional desde una perspectiva de los efectos del progreso técnico sesgado hacia las cualificaciones y de la competencia internacional en la demanda de trabajo, el resultado sería una disminución de la demanda de determinado tipo de cualificaciones (especialmente las que tienen que ver con la realización de trabajos de naturaleza manual). Esto es lo que se observa en el caso español y europeo, aunque matizado por el hecho de que en las épocas de recesión el cambio afecta especialmente a los trabajadores poco cualificados pero en las épocas de crecimiento económico el cambio no parece ser perjudicial para todas las categorías de trabajadores poco cualificados. Este último resultado lleva a pensar que el análisis en términos del impacto de diversos factores sobre la demanda de tareas es más adecuado.

Finalmente, se debe destacar un aspecto que, más que crítica directa al papel que puede estar desempeñando el cambio tecnológico como motor básico de los fenómenos observados en el mercado de trabajo, incide en la importante dimensión de «localización» que tiene este proceso. La preocupación por este tema de localización nace del hecho de la fuerte concentración geográfica de las «empresas innovadoras». Más del 95% de la I+D mundial se realiza en los países desarrollados. Según los datos de gastos en I+D de la OCDE, en torno al 40% del total corresponde a los EE. UU. En relación con el PIB, el gasto en I+D de los EE. UU. solo lo alcanzan algunos países como Japón y Alemania y otros países europeos más pequeños como Suiza y Suecia. El resto de los países presentan porcentajes mucho más bajos. Además, hay que tener en cuenta un aspecto crucial: las actividades de I+D se caracterizan por gozar de las llamadas «economías de aglomeración», lo que significa que las posibilidades de éxito de este tipo de gastos aumentan más que proporcionalmente con su volumen. Así, aun cuando los gastos en términos porcentuales puedan ser los mismos, los valores absolutos tienen una importancia vital. Ello implica

que los esfuerzos deben ser muy continuos y plantearse a largo plazo para esperar poder recuperar parte de estas inversiones.

Esta fuerte concentración geográfica de la innovación tiene unas consecuencias importantes para el mercado de trabajo, que han de dejarse ver en la estructura ocupacional y sectorial del empleo. Un mayor gasto en innovación supone más empleo de científicos y técnicos. La estructura ocupacional de la empresa innovadora ha de tener también una proporción más elevada de este tipo de personal. La innovación requiere la obtención y verificación de prototipos, etc., y esto implica que la empresa ha de disponer de una mano de obra directa muy cualificada y utilizar sistemas de organización del trabajo de corte relativamente tradicional.

Detrás de las empresas (países) innovadoras, están las empresas (países) imitadoras. Estas han de poseer determinados conocimientos tecnológicos, pero solo para acceder y (eventualmente) transformar las innovaciones tecnológicas que van apareciendo. Las empresas innovadoras intentarán limitar la actuación de las imitadoras y esta es una de las razones importantes que explican la I+D de las primeras y el hecho de que trasladen a los demás países los procesos de fabricación de los productos una vez alcanzado un cierto grado de maduración. Para este tipo de producciones no se requiere una mano de obra muy cualificada. Los métodos tayloristas de producción son los que mejor se adaptan a este tipo de producciones. Los países no innovadores, por ello, tenderán a tener estructuras ocupacionales con mano de obra menos cualificada y una mayor proporción de trabajadores manuales (o en ocupaciones que llevan a cabo tareas rutinarias).

En cualquier caso, no debemos quedarnos con la impresión de que los países menos desarrollados no pueden sino aceptar el statu quo. Esto no tiene por qué ser así, pues las empresas y los países no tienen por qué seguir una sola estrategia, sino que disponen de un margen de discrecionalidad a la hora de definir políticas de desarrollo, generalmente todas factibles a corto plazo, pero con potencialidades a largo plazo diferentes. Es lo que Boyer (1987) llama «flexibilidad ofensiva» y «flexibilidad defensiva»: mientras que la primera es la que intenta mejorar la calidad de los productos y la cualificación de la mano de obra con el objetivo de conseguir el desarrollo tecnológico, social y económico, la segunda pretende utilizar la disminución de los salarios y las ventajas sociales para satisfacer una competencia creciente sobre los productos existentes.

4.3. Trabajo y cualificación en España en comparación con la Unión Europea

En esta sección se ofrece una visión del funcionamiento del mercado de trabajo español a largo plazo, centrando la atención en la evolución a lo largo de las últimas décadas, y de forma comparada, analizando el caso español en relación con los demás países europeos. Este tipo de análisis puede permitir detectar tendencias de largo plazo que pueden conducir al deterioro de los resultados laborales y a la exclusión laboral de grupos relativamente numerosos. En primer lugar, se realiza una comparación entre la situación española y la de los demás países europeos en cuanto a las estructuras sectorial, ocupacional y educativa de la población ocupada, tanto desde un

punto de vista estático, relativo a las diferencias observadas en diversos años, como dinámico, en lo referente al cambio registrado en las dos últimas décadas. En segundo lugar, se compara la situación española y la europea en cuanto al empleo de bajos salarios y su evolución en el tiempo. En tercer lugar, se examina el desajuste existente entre las cualificaciones requeridas por el sistema productivo y las proporcionadas por el sistema educativo, para lo cual también se adopta una perspectiva comparada a lo largo del tiempo.

4.3.1. Cambio ocupacional(7)

Desde los años setenta del siglo XX, la economía española viene experimentando unos procesos de cambio que han afectado fuertemente a la estructura sectorial y ocupacional, produciéndose una intensa reasignación del empleo. Por una parte, se produjo una gran reducción de la ocupación agraria, se realizó un proceso de transformación del sector industrial, se llevó a cabo la construcción y la consolidación del estado del bienestar y se profundizó en la terciarización de la economía en su conjunto y en el propio interior de las empresas, lo que ha llevado a un incremento importante de la ocupación en las ramas de servicios colectivos (administración pública, educación y sanidad) y de servicios avanzados (actividades financieras, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas) pero también en las relacionadas con servicios tradicionales (comercio, hostelería, transportes y comunicaciones) e incluso de «otros servicios» (otras actividades sociales y hogares que emplean personal doméstico).

Por otro lado, en parte reflejando el cambio sectorial, el sistema productivo español incrementó el uso de trabajadores cualificados. Todos los grupos ocupacionales que incluyen puestos de trabajo de naturaleza no manual han aumentado su peso en el empleo a lo largo del tiempo, tanto durante las expansiones como durante las recesiones, destacando especialmente el crecimiento relativo del empleo en las ocupaciones más cualificadas (profesionales y técnicos) pero también en algunas ocupaciones poco cualificadas (trabajadores de servicios). A su vez, la importancia del empleo en puestos administrativos se ha mantenido más o menos constante. En cuanto a las ocupaciones manuales, ha habido una tendencia a la reducción de su peso a lo largo del tiempo, aunque esta tendencia muestra una evolución marcada por el ciclo económico de manera que el empleo en puestos manuales cualificados (principalmente, en la industria) crece relativamente poco o se mantiene durante las expansiones y disminuye durante las recesiones, mientras que las ocupaciones manuales menos cualificadas experimentan un fuerte incremento en las expansiones, pero también se reducen sustancialmente en las recesiones.

Dos aspectos relacionados con estas tendencias del cambio sectorial y ocupacional tienen que ver con cómo han producido sus efectos sobre la población cuando se distingue según el origen (país de nacimiento y nacionalidad) y según el nivel de estudios de los individuos.

En relación con la distinción por origen, deben señalarse dos fenómenos relevantes. Por un lado, en el caso de los españoles nacidos en España (y, en menor medida, entre los españoles nacidos fuera), se ha producido a la vez un aumento continuado del peso tanto de los puestos de naturaleza no manual muy cualificados como de los puestos menos cualificados vinculados a servicios y una reducción de la importancia de las ocupaciones manuales tanto cualificadas

(7) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en García Serrano y Hernanz (2014). Documento de trabajo 4.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 4.

(trabajadores cualificados de diversos sectores y operarios y montadores) como no cualificadas (peones). Por otro lado, los extranjeros nacidos fuera de España fueron ocupando puestos de trabajo fundamentalmente de naturaleza manual (tanto cualificados como no cualificados) durante la etapa expansiva 1995-2007, que son los que se han visto más afectados por la crisis en la etapa recesiva 2008-2013; este colectivo también aumentó su empleo en ocupaciones de servicios de baja cualificación durante la expansión (sin que apenas se haya reducido durante la recesión).

Con respecto a la distinción por estudios, el incremento del nivel de estudios de la población se ha traducido en un aumento del volumen y de la proporción del empleo total que ocupan los trabajadores con estudios secundarios y, sobre todo, superiores. El incremento de los últimos se ha extendido a todas las ocupaciones, no solo a la de «profesionales y técnicos», sino también a «administrativos», «trabajadores de servicios», «obreros cualificados» e incluso «peones», lo que puede ser interpretado como una tendencia al aumento de los requerimientos de cualificación de los puestos de trabajo que se crean pero sobre todo como una consecuencia de la «inflación de credenciales» que da lugar a situaciones de desajuste (la cualificación de los trabajadores no se empareja con los requerimientos de los puestos).

Cuando se compara la estructura sectorial, ocupacional y por cualificaciones española con la de los países de la Unión Europea, hay varios aspectos que merece la pena destacar. La estructura sectorial española es diferente de la europea en algunos rasgos: el sector primario todavía tiene un peso superior en España, los servicios destinados a la venta (en particular, «comercio» y «hostelería y restauración») y la construcción tienen una importancia también mayor, y los servicios no destinados a la venta («Administración pública», «educación» y, sobre todo, «sanidad y servicios sociales») presentan un peso menor.

El análisis de los datos del periodo 1995-2012 no permite afirmar claramente que exista una convergencia entre las estructuras sectoriales española y europea. Durante la expansión se produjo un distanciamiento de la distribución sectorial del empleo español respecto de la media de la Unión Europea o de los países más grandes debido al fuerte crecimiento de la construcción y los servicios destinados a la venta, aunque hubo un acercamiento en cuanto al peso de los servicios no comerciales. Sin embargo, la recesión y la destrucción de empleo han traído consigo una cierta convergencia en la estructura sectorial.

Si se relaciona el número de ocupados en cada uno de los sectores de actividad económica con el número de usuarios potenciales de su producción (el cual se aproxima por la población en edad de trabajar), se observa que las diferencias entre España y los países grandes o el resto de la Unión Europea son apreciables (tabla 4.1). Aunque en 2012 el número de ocupados por cada cien habitantes en la agricultura y la construcción son muy similares en España y en Europa (sobre todo después de la caída del segundo sector a partir de 2008), las diferencias son relativamente grandes en la industria y en los servicios. En el caso de la industria, en España hay menos de 8 ocupados y en Europa (UE15) en torno a 11 (en Alemania casi 16) por cada cien habitantes. En cuanto a los servicios destinados a la venta, en España hay casi 26 ocupados mientras que en Europa hay unos 28 (aquí las diferencias se han acortado con respecto a la situación en 1995). Finalmente, en el caso de los servicios no destinados a la venta, en España el número de ocupados por cada cien habitantes está en menos de 16 mientras que en Europa dicho número supera los 20, siendo este el sector en el que la diferencia es mayor.

TABLA 4.1. Número de ocupados en cada sector por cada 100 personas en edad de trabajar en España y en países de la Unión Europea 1995, 2007 y 2012

1995	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios comerciales	Servicios no comerciales	Total
UE15	2,9	13,6	4,7	21,1	17,4	59,7
Alemania	2,0	17,3	6,1	21,3	18,0	64,7
España	4,1	9,7	4,5	17,4	11,2	46,9
Francia	2,8	11,9	4,1	20,6	19,8	59,2
Italia	3,2	13,3	3,9	16,6	13,8	50,9
Reino Unido	1,3	13,9	4,9	27,5	20,4	68,0
2007	**Agricultura**	**Industria**	**Construcción**	**Servicios comerciales**	**Servicios no comerciales**	**Total**
UE27	3,3	12,8	5,4	24,4	19,2	65,2
UE15	2,1	12,1	5,5	26,0	20,8	66,7
Alemania	1,5	16,1	4,6	25,5	21,3	69,0
España	2,9	10,6	8,7	26,7	16,7	65,6
Francia	2,2	10,6	4,4	23,9	23,1	64,1
Italia	2,2	12,8	5,0	23,1	15,6	58,7
Reino Unido	0,9	10,0	5,9	30,0	24,4	71,2
2012	**Agricultura**	**Industria**	**Construcción**	**Servicios comerciales**	**Servicios no comerciales**	**Total**
UE27	2,9	11,4	4,6	26,4	18,5	63,8
UE15	1,8	10,6	4,6	27,7	20,1	64,7
Alemania	1,1	15,8	4,9	29,8	21,3	72,8
España	2,4	7,8	3,7	25,7	15,8	55,4
Francia	1,8	9,3	4,6	25,4	22,5	63,6
Italia	2,0	11,5	4,4	23,7	15,2	56,8
Reino Unido	0,7	8,2	5,2	32,5	22,9	69,4

Fuente: Eurostat (elaboración de García-Serrano y Hernanz, 2014).

La estructura ocupacional del empleo en España difiere notablemente de la europea por su mayor peso de las ocupaciones manuales (sobre todo las menos cualificadas) y su menor peso de las ocupaciones no manuales (sobre todo las más cualificadas). En 1995, en el caso español un 50% de los empleos se clasificaban como ocupaciones no manuales mientras que en el caso europeo dicha proporción superaba el 60% de los empleos. Solo un país grande (Italia) poseía una estructura ocupacional más cercana a la española en este sentido. Por el contrario, en Reino Unido dicha proporción se acercaba al 70%. Estas diferencias solo son atribuibles en una medida limitada a las diferencias en cuanto a la estructura sectorial.

El cambio operado en las últimas décadas no ha llevado a un acercamiento de las estructuras ocupacionales españolas y europeas. En el caso español, tanto las ocupaciones no manuales como las manuales crecieron entre 1995 y 2007, si bien las primeras lo hicieron a un ritmo mucho más rápido que las segundas

(especialmente que las más cualificadas). Sin embargo, en el caso europeo las ocupaciones no manuales crecieron a un ritmo inferior al español y las manuales cualificadas disminuyeron (especialmente en los países grandes), no así las menos cualificadas, que aumentaron, igual que las ocupaciones de servicios. En cualquier caso, en todos los países sin excepción y a lo largo del periodo 1995-2012, se da la tendencia hacia un aumento de la importancia relativa de las ocupaciones no manuales, aumentando el peso tanto de las más cualificadas como de las menos cualificadas (trabajadores de servicios), pero España sigue manteniendo un peso en el empleo total inferior al europeo en las categorías que agrupan a las ocupaciones no manuales más cualificadas (en particular, en «técnicos de apoyo») y un peso mayor en categorías relacionadas con puestos manuales (tanto cualificados como no cualificados) y en ocupaciones de servicios de baja cualificación.

Desde un punto de vista más técnico, el análisis *shift-share* (que consiste en descomponer la variación del peso en el empleo de cada ocupación en tres componentes: externo o sectorial, interno u ocupacional, y residual) en el periodo 1995-2007 ha dado como resultado que el efecto ocupacional es el predominante en algunos países europeos grandes (Francia, Reino Unido e Italia), suponiendo aproximadamente dos tercios del cambio absoluto total del empleo en dichos países y, en menor medida en España, donde ha supuesto la mitad de dicho cambio. Esto significa que durante el periodo de expansión del empleo se ha producido una reducción relativa de la utilización del trabajo manual frente al no manual en el interior de los sectores productivos, siendo este efecto algo menor en el caso español, donde el efecto sectorial (el cambio en la composición del empleo por sectores productivos) ha sido comparativamente más intenso que en los países europeos. Esta tendencia ya se había observado en España en periodos anteriores.

La población ocupada española presenta una estructura educativa diferente a la de los países europeos grandes. La característica básica es su gran dualización, con una presencia de cualificaciones elevadas semejante e incluso superior a la de dichos países, pero con un peso de las cualificaciones intermedias muy reducido y una proporción de trabajadores con niveles educativos bajos todavía muy elevada (solo Italia es comparable en este sentido).

La tendencia de cambio de la estructura educativa de la población ocupada también es diferente a la mayoría de los países, ya que España fue durante la expansión de 1995-2007 el único país (junto con Alemania) en que creció el empleo para los trabajadores de todos los niveles educativos, de modo que el número de ocupados con niveles de estudios altos creció mucho más que la media europea pero, al mismo tiempo, aumentó el número de trabajadores con niveles de estudios bajos (aunque este incremento fue relativamente pequeño tanto en España como en Alemania). En el resto de países, el empleo de los trabajadores con estudios elevados creció, mientras que el empleo de los trabajadores con estudios bajos disminuyó de forma apreciable. Esta tendencia «europea» continuó en el periodo recesivo 2008-2013, mientras que en España la destrucción del empleo se concentró precisamente en este grupo pero también en aquellos con estudios medios, mientras que los trabajadores con estudios superiores veían aumentar su ocupación, aunque a un ritmo mucho menor que el observado en el resto de países europeos. Por tanto, el nivel educativo medio de los ocupados ha ido aumentando a lo largo del tiempo, pero este incremento se está realizando en España sin apoyarse en las cualificaciones de carácter intermedio, al menos no en el mismo grado en que se hace en el promedio de los países europeos.

La dualización (polarización) del nivel educativo en la población ocupada no es un fenómeno concentrado en determinadas ocupaciones, sino que, al contrario, es un hecho observable en la mayoría de ellas. De hecho, en España no hay ninguna gran categoría ocupacional en que los trabajadores con estudios medios sean mayoritarios, al contrario de lo que sucede en los países grandes y en el promedio europeo en las categorías que no son ni las no manuales muy cualificadas ni las manuales no cualificadas (es decir, administrativos, obreros cualificados y trabajadores de servicios).

A pesar de ello, en España durante la etapa expansiva se produjo un aumento generalizado del empleo en todas las ocupaciones e independientemente del nivel de estudios, siendo especialmente destacable entre aquellos trabajadores con estudios secundarios y terciarios, cualquiera que fuese la ocupación considerada. Por el contrario, en la recesión se ha producido una destrucción de empleo que se ha concentrado en los trabajadores con estudios bajos (excepto si trabajaban en ocupaciones de servicios) y en las ocupaciones manuales de alta y baja cualificación (cualquiera que fuese el nivel de estudios del trabajador), de la que solo han permanecido al margen los trabajadores con estudios universitarios en ocupaciones no manuales y los trabajadores de servicios (cualquiera que fuese su nivel de estudios).

Por comparación, en el resto de países europeos, en el periodo de expansión se observa un aumento acusado de los trabajadores con estudios superiores, aunque, en general, con menor intensidad que en España, mientras que durante la recesión, Reino Unido es el que muestra un comportamiento más equiparable al caso español, con una destrucción acusada del empleo de la que solo han quedado al margen los trabajadores con estudios terciarios.

Aunque en términos generales la población ocupada española presenta unos niveles de cualificación relativamente bajos y sesgados hacia los extremos, debe señalarse que esta estructura está fuertemente mediatizada por los trabajadores manuales. De esta manera, la estructura educativa de los trabajadores no manuales se asemeja más a la media de los países europeos grandes, mientras que las grandes diferencias se encuentran entre los trabajadores manuales, donde existe un nivel de cualificación mucho menor. Dentro de las ocupaciones es importante destacar, por un lado, la baja presencia de cualificaciones intermedias en todas las categorías y, por otro lado, el gran número de trabajadores con bajos niveles educativos en las ocupaciones manuales cualificadas (obreros cualificados).

Estos resultados vendrían a indicar que en los países desarrollados (y, en particular, en los países de la Unión Europea y en España) el progreso técnico y la globalización han llevado a una disminución de la demanda de determinado tipo de tareas (las rutinarias, que se pueden mecanizar, como las administrativas y las relacionadas con el montaje), por lo que se produce un incremento de la importancia del empleo en ocupaciones relacionadas con tareas que resultan difíciles de mecanizar (tareas abstractas, como las que realizan los profesionales y los técnicos, y tareas personales no rutinarias, como las que realizan los trabajadores de servicios). Esta tendencia hacia la polarización del empleo en los países europeos ya ha sido señalada por otros autores. En particular, Goos *et al.* (2009) utilizan información referida al empleo privado no agrario de 16 países (incluido España) para el periodo 1993-2006. Cuando analizan todos los países conjuntamente, al nivel de desagregación de 21 grupos ocupacionales, el resultado que obtienen es que el empleo crece más rápidamente entre los puestos mejor remunerados y disminuye más en aquellos que se encuentran en la mitad de la distribución salarial. Este resultado se confirma cuando examinan qué ha sucedido por separado en cada uno de los paí-

ses en el periodo de estudio. Para ello, agrupan todas las ocupaciones en tres categorías: las nueve mejor remuneradas (directores, profesionales y técnicos), las cuatro peor remuneradas (trabajadores de servicios y ocupaciones no cualificadas) y las nueve intermedias (ocupaciones manuales cualificadas, operadores y montadores y trabajadores administrativos). Los datos muestran que el peso de las ocupaciones mejor pagadas ha aumentado en relación con las ocupaciones intermedias en todos los países menos en Portugal y el peso de las ocupaciones peor pagadas también ha aumentado en relación con las ocupaciones intermedias en todos los países.

En el caso de España, Anghel *et al*. (2013) llegan a un resultado similar utilizando información de la EPA a tres dígitos de la clasificación de ocupaciones para el periodo 1997-2012 (distinguiendo entre las etapas expansiva y recesiva) referida al empleo privado total. Sin embargo, hay dos aspectos de sus resultados que merecen destacarse. Primero, aunque se detecta una reducción relativa de las ocupaciones intensivas en contenido rutinario y un aumento de aquellas intensivas en servicios no rutinarios que se encuentran en las partes baja y alta de la distribución salarial, los autores no encuentran evidencia de que las ocupaciones intensivas en tareas abstractas se hayan expandido a lo largo del periodo de estudio (ni siquiera cuando se separa este en dos etapas). Segundo, este proceso de polarización del empleo ha afectado más a los varones que a las mujeres, debido a la mayor concentración de aquellos en puestos con tareas rutinarias. Además, entre los varones, para los más jóvenes (menos de 30 años) se produce una reducción del peso de las ocupaciones con más tareas rutinarias y un aumento del correspondiente a las ocupaciones con más contenido abstracto y, sobre todo, de servicios. Esto no sucede para los varones mayores de 30 años, que permanecen en ocupaciones cuyo peso disminuye, ni para las mujeres de cualquier edad, que no se ven afectadas por dichos cambios.

4.3.2. Empleo de bajos salarios(8)

Son diversos los factores que explican la importancia del empleo de bajos salarios en una economía. En la medida en que son el precio de un factor productivo, los salarios responden a elementos de oferta y demanda: a la composición de la fuerza de trabajo, a la productividad que aporta el capital humano y tecnológico y a la presión de fuerzas competitivas, tanto internas como externas. El progreso técnico ha llevado también a una cierta polarización de la demanda de trabajo y de la estructura del empleo. Además, la evidencia internacional señala el importante papel de las instituciones laborales en la configuración de la estructura salarial: cuanto más «inclusivas» son, menor es la desigualdad. Dentro de estas, habría que mencionar la legislación sobre el salario mínimo, la cobertura y estructura de la negociación colectiva, las prestaciones sociales dirigidas tanto a desempleados como a ocupados (las conocidas como *in-work benefits*) e incluso los sistemas educativos y de formación profesional en el empleo. La importancia de las instituciones laborales queda demostrada por el hecho de que los países que han experimentado los procesos más intensos de desregulación del mercado de trabajo también han visto aumentar en mayor medida la dispersión salarial y la incidencia del empleo de bajos salarios.

(8) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Davia (2014). Documento de trabajo 4.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 4.

El salario mínimo constituye un suelo salarial que condiciona la distribución; cuando este suelo está cercano a los valores medios de la distribución, la dispersión salarial y la incidencia del empleo de bajos salarios es menor. Pero hay que tener en cuenta que el papel del salario mínimo en la corrección del empleo de bajos salarios solo es efectivo por encima de ciertos umbrales, de modo que si se encuentra muy por debajo del nivel de pobreza, serían necesarios grandes incrementos en el salario mínimo para que tuvieran algún impacto efectivo en la reducción de la dispersión salarial. En otros casos, sin embargo, los salarios mínimos están muy cerca de la mediana de la distribución y subirlos más no contribuye a reducir significativamente el empleo de bajos salarios. Esto ocurre cuando los empleadores no respetan el salario mínimo como verdadero suelo salarial.

La negociación colectiva también marca la distribución al definir diferencias en los salarios y su evolución por categorías profesionales y recoger además la diversidad de circunstancias específicas a los sectores productivos, de modo que puede ser muy importante en la explicación (y reducción) de la dispersión salarial. Es más influyente cuanto mayor es su cobertura (vinculada a la fuerza/representatividad de los sindicatos) y cuanto más centralizada o coordinada está, porque así puede extender sus efectos a los trabajadores con menor capacidad negociadora. La negociación colectiva permite redistribuir ganancias de productividad desde los sectores, empresas e incluso trabajadores más productivos hacia los menos productivos y reduce el margen que tienen los empleadores para desarrollar políticas discriminatorias. Existe evidencia empírica que corrobora estas relaciones entre diseño institucional y bajos salarios. De nuevo hay que tener en cuenta que, para que la negociación colectiva sea efectivamente una institución correctora del empleo de bajos salarios, es necesario un nivel de cobertura por encima de determinados umbrales que, en los países en vías de desarrollo, no siempre es viable/sencillo.

El sistema de bienestar, articulado a través de prestaciones dirigidas tanto a desempleados como a ocupados, puede influir en la incidencia del empleo de bajos salarios. Algunos autores sostienen que las prestaciones por desempleo deberían de hecho aminorarse en favor de las prestaciones para ocupados. Con este sistema se reducirían el paro y la inactividad a cambio de un aumento del empleo de bajos salarios, «subvencionados» por las administraciones públicas. Otros autores en cambio consideran que, si la protección a los desempleados es suficientemente alta, los empleadores necesitarán ofrecer salarios *dignos* para atraer a los candidatos adecuados a sus vacantes y esta política empresarial corregirá, por sí sola, la incidencia del empleo de bajos salarios. A cambio, puede ser costosa y perder eficacia si las prestaciones por desempleo desincentivan el tránsito del desempleo a la ocupación.

Un último elemento institucional que también podría afectar al empleo de bajos salarios es el sistema de formación: en mercados de trabajo que favorecen la formación en el empleo y la inversión en capital humano financiada por los empleadores sería menor la incidencia del empleo de bajos salarios, al remunerar los empleadores los avances en productividad resultantes de la formación específica para, entre otras cosas, reducir la rotación laboral y sus costes asociados.

¿Cómo es el empleo de bajos salarios en España en comparación con Europa y cuál ha sido su evolución a lo largo del tiempo? El perfil del trabajador de bajos salarios presenta patrones comunes en España y en los países europeos: el riesgo de pertenecer a dicho colectivo es mayor entre las mujeres, los jóvenes, las personas con bajo nivel educativo, los trabajadores de industrias manufactureras tradicionales como textil y confección y en algunas ramas de servicios como comercio, hostelería y algunos servicios perso-

nales, quienes trabajan en ocupaciones de baja cualificación, con contratos temporales y a tiempo parcial.

En cuanto a la incidencia del empleo de bajos salarios, en España es semejante a la media de los países de la zona euro (en torno al 14%), siendo inferior a la de algunos países como Alemania, Irlanda, Reino Unido, los países bálticos o los del Este. Sin embargo, dicha incidencia podría estar infraestimada debido a la omisión de las empresas de menos de diez trabajadores en las estadísticas publicadas por Eurostat (datos de la Encuesta de Estructura Salarial, EES). Cuando se utilizan los datos españoles de la EES que incorporan información de dichas empresas, la incidencia aumenta con respecto a la publicada por Eurostat, situándose en el 16,5% en 2002 al 17,5% en 2006 y 20,2% en 2010. Con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), el peso del empleo de bajos salarios se encontraría en un rango del 16-18% a lo largo del periodo 2004-2012.

En el caso español, el modelo productivo contribuye a explicar la dimensión del fenómeno del empleo de bajos salarios: gran parte de los puestos de trabajo que se crean (y se destruyen después con rapidez) son de baja calidad y ciertos sectores de gran peso en el empleo acusan un problema de productividad, fuerte competencia vía precios y un comportamiento cíclico que alimenta una suerte de bulimia en el mercado de trabajo. El marco institucional agudiza el problema, ya que la legislación no termina de corregir un excesivo uso de los contratos temporales, el salario mínimo ha demostrado ser un suelo demasiado bajo y poco vinculante, y el diseño de la negociación colectiva no está orientado a la reducción de diferencias salariales intersectoriales. Además, los cambios en el marco regulatorio surgidos de las últimas reformas laborales, la descentralización de la negociación colectiva y la búsqueda de la flexibilidad laboral no hacen más inclusivas a las instituciones laborales españolas y favorecen la dispersión salarial.

Por lo que respecta a la evolución en el tiempo, no varía excesivamente. En el caso de los países europeos, la incidencia del empleo de bajos salarios aumentó para unos y disminuyó para otros entre 2006 y 2010, sin encontrarse un patrón claro. En España, se mantuvo relativamente estable durante el periodo expansivo y luego tendió a crecer en la recesión, aunque este aumento parece que se concentró en los primeros años de la crisis. Por tanto, no se ha advertido un agravamiento del problema tan intenso como en principio cabría haber esperado en un contexto de crisis económica, resultando esta evolución en cierto modo paradójica al no corresponderse con la imagen social del deterioro del mercado de trabajo y de la reducción de salarios sufrida por la economía española desde 2008. La explicación podría ser la siguiente.

La incidencia del empleo de bajos salarios depende de la distribución salarial, lo que significa que, si esta se altera, un trabajador puede pasar de una situación de bajos salarios a salarios no bajos (o viceversa) sin que su salario efectivo cambie. Además, debe tenerse en cuenta que la distribución salarial responde tanto a la evolución efectiva de los salarios como a la composición del empleo. Podemos denominar a estos dos componentes «efecto salario medio» y «efecto composición». Pues bien, durante la etapa expansiva, el primero tendió a reducir la incidencia del empleo de bajos salarios porque los salarios reales crecieron más rápidamente en la parte baja de la distribución que en la parte alta, mientras que el segundo tendió a aumentar dicha incidencia porque hubo una intensa creación de puestos de trabajo de baja cualificación y salarios: en términos netos, ambos efectos se cancelaron, por lo que la incidencia del empleo de bajos salarios apenas se modificó. Sin embargo, durante la etapa recesiva, el efecto salario

medio se ha revertido (porque los salarios reales han caído más en la parte baja de la distribución que en la parte alta) de una forma muy intensa, ya que la desigualdad salarial ha crecido rápidamente, a la vez que el efecto composición también ha cambiado de signo (los puestos de trabajo más vulnerables, que se encuentran en los tramos inferiores de la distribución, son los que han desaparecido en mayor medida). Como el primer efecto ha sido más intenso que el segundo, el resultado ha sido un incremento de la incidencia del empleo de bajos salarios.

En cuanto a las condiciones de vida de los trabajadores de bajos salarios, estos viven con mayor frecuencia que el resto de asalariados en hogares con problemas de desempleo, pobreza y privación material. La dualidad en el mercado de trabajo se extiende así a otros ámbitos de la vida y también corre el riesgo de persistir en el tiempo si, como indica la evidencia existente, los trabajadores de bajos salarios tienen dificultades para ascender en la distribución salarial, encauzar sus carreras laborales y asegurar niveles de rentas adecuados en el futuro. La correlación entre el empleo de bajos salarios y la pobreza laboral ha aumentado notablemente durante la crisis económica como resultado del intenso deterioro laboral en los hogares donde hay trabajadores de bajos salarios. De hecho, en España la proporción de personas de 18 a 64 años que trabajan y se encuentran por debajo del umbral de la pobreza ha pasado del 10,2% en 2007 a cifras superiores al 12% en el periodo 2010-2012, mientras que en la Unión Europea (UE27) se ha pasado del 8,4% en 2007 al 9,1% en 2012 (datos de la EU-SILC). Solo Rumanía y Grecia superan los porcentajes españoles del último año.

Esta preocupante tendencia pone también de manifiesto la limitada capacidad del sistema de prestaciones a ocupados y desempleados para reducir las desigualdades originadas en el mercado de trabajo. Los recientes compromisos de ajuste fiscal y sus consecuencias en forma de recortes en las políticas sociales dificultan la corrección del riesgo de pobreza en los trabajadores de bajos salarios a través de transferencias sociales. No corregirlo tendrá implicaciones a largo plazo: la desigualdad en los trabajadores adultos hoy puede convertirse mañana en carencias económicas para los jubilados, pero también significa pobreza infantil en los hijos de estos trabajadores, corriendo así el riesgo de trasladarse a las generaciones siguientes.

4.3.3. Desajuste de cualificaciones(9)

Uno de los aspectos que tienen que ver con la relación entre el empleo y las cualificaciones es la posible existencia de desajustes que puedan producirse entre la oferta y la demanda de mano de obra. Este desajuste puede adoptar diferentes formas, que vienen a recoger distintas dimensiones del fenómeno que, en última instancia, puede afrontarse con políticas públicas diferentes. El concepto de desajuste recoge la falta de correspondencia entre las características (en términos de cualificación) de los trabajadores y las necesidades de cualificación de los puestos de trabajo que ocupan en las empresas. Cabe realizar dos distinciones importantes sobre este concepto: entre desajuste «general» y desajustes «parciales»; y entre desajuste «vertical» y desajuste «horizontal».

La posible existencia de un desajuste general se plantea habitualmente en el contexto del debate sobre las causas del desempleo, pero no solo, ya que también aflora en periodos expansivos y de creación neta de empleo. Parte de tres ele-

(9) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Ramos Martín (2014). Documento de trabajo 4.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 4.

mentos clave. En primer lugar, la constatación de una reducción de la demanda de mano de obra poco cualificada (también más cualificada) en ocupaciones manuales (sobre todo, mano de obra industrial, el obrero cualificado y semicualificado típico del sistema de producción fordista), que garantizó el empleo, la mejora económica y la integración social de amplias capas de la población durante los décadas posteriores a la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. En segundo lugar, la constatación de que las cifras de paro presentan proporciones muy elevadas de trabajadores poco cualificados (esto sucede tanto en épocas expansivas como recesivas, aunque a distintos niveles). Y, en tercer lugar, el supuesto de que se trata en su mayoría de trabajadores difícilmente «cualificables» y, por tanto, «empleables», debido a su bajo nivel de estudios, a su edad o a otros problemas de empleabilidad, una vez que pierden su puesto de trabajo y pasan al paro.

A partir de estas tres consideraciones, se suele proponer como posible solución la creación de más puestos de trabajo que requieran bajos niveles de cualificación, ya sea mediante la desregulación del mercado de trabajo, ya sea reduciendo el coste de contratación de estos trabajadores (con subvenciones salariales o reducciones de los costes laborales no salariales). Esto plantea el problema de si las características requeridas para los puestos de trabajo poco cualificados que se crean coinciden o no con las que poseen los trabajadores en paro. Por ejemplo, si los nuevos empleos en el sector de servicios requieren unas determinadas habilidades o características que no posee una parte importante de los trabajadores potenciales (como los trabajadores varones adultos que han quedado en paro tras las reducciones de plantilla en determinados sectores tradicionales, en la industria o en la construcción), resulta evidente que, en estos casos, si tales requisitos son realmente fundamentales, las reducciones de unos costes laborales que ya suelen ser bajos no ayudarán en absoluto a resolver el problema.

Otra vertiente de desajuste general tiene que ver con la dificultad que tiene igualar la posesión de una serie de cualificaciones con su uso, de modo que el hecho de poseer unas determinadas cualificaciones no implica automáticamente que se estén aplicando en el puesto de trabajo que se está ocupando. En este sentido, habría desajuste cuando los trabajadores poseen unas cualificaciones que son superiores a las requeridas por los puestos o, visto de otro modo, los puestos de trabajo existentes requieren unas determinadas cualificaciones que son inferiores a las que poseen los trabajadores que los ocupan. En este caso, se estaría produciendo un fenómeno de «sobrecualificación» de los trabajadores (o «infrarrequerimiento» de los puestos). Evidentemente, también podría darse el caso de «infracualificación», en el sentido de que hay trabajadores que pueden ocupar puestos con requerimientos de cualificación superiores a los que poseen aquellos.

Esta discusión tiene que ver, sobre todo, con desajustes en el «nivel» de las cualificaciones (desajuste «vertical»), entendidas estas como los conocimientos y las habilidades que se pueden adquirir principalmente en el sistema formal de educación y formación. Sin embargo, el concepto de cualificación es más general, ya que puede englobar tanto otras que se pueden adquirir formal o informalmente en el trabajo y a través de la experiencia laboral (formación en el empleo) como también otro tipo de habilidades que pueden ser importantes para el desempeño de determinado tipo de tareas (como el trabajo en equipo, la comunicación oral o escrita, etc.). En este sentido, un trabajador puede estar «infracualificado» en términos educativos (porque su nivel de estudios es inferior al que se requiere normalmente para realizar un trabajo o al que es habitual para acceder a un determinado puesto) pero puede utilizar la formación específica y la experiencia laboral como elementos sustitutivos de la educación formal para mantenerse en o acceder al empleo.

Otra cuestión es la que tiene que ver con desajustes en los contenidos de las cualificaciones (desajuste «horizontal»). Este tipo de desajuste se ha estudiado principalmente para el colectivo de trabajadores con estudios universitarios y hace referencia a individuos que, teniendo el nivel de cualificación o la cantidad de educación requerida para ocupar un determinado puesto, están trabajando en empleos que no guardan ninguna relación con su campo de estudio (por ejemplo, un ingeniero que trabaja como economista).

Puede haber también desajustes parciales entre la demanda y la oferta de trabajo para ocupaciones específicas o en determinados mercados de trabajo locales. Estos desajustes, además, es probable que aumenten en fases de expansión económica y de crecimiento del empleo. Si, para una ocupación determinada, hay un exceso de demanda, los salarios tenderán a aumentar y el exceso de demanda desaparecerá. Esta solución «de mercado», sin embargo, es probable que tenga costes económicos importantes, que serán distintos según nos encontremos en una economía de pleno empleo o en una economía con paro masivo.

En una economía que estuviera en pleno empleo, los costes se producirían principalmente en términos de inflación. Una elevación de salarios por encima de la media, para una ocupación particular, perturbaría fácilmente las diferencias salariales establecidas y, a través de la imitación, daría lugar a espirales «salarios-salarios». Como ha subrayado siempre el enfoque institucionalista del proceso de determinación de salarios, las ideas de justicia y equidad relativa son fuerzas determinantes muy poderosas de la dinámica salarial. Evitar que se desencadenen estos procesos exige que, a los excesos de demanda, se responda más bien con una oferta de trabajo flexible y adaptada. Para ello, deben detectarse a tiempo estos excesos y asegurar, a través de la formación o facilitando la movilidad geográfica, que las ocupaciones más dinámicas dispongan del número necesario de trabajadores. Este era el objetivo central de las «políticas activas» de mano de obra, tal como se concebían en el denominado «modelo sueco», que eran un complemento esencial de las políticas macroeconómicas para alcanzar al mismo tiempo niveles elevados de empleo y baja inflación.

En una economía con paro masivo, además de estas presiones inflacionistas, la solución de estos desajustes parciales por la vía de aumentos salariales tiene el problema adicional de que genera un menor nivel de empleo (tanto de las ocupaciones relativamente escasas como de las ocupaciones complementarias) que la vía alternativa de asegurar una oferta flexible y adaptada. Esto hace que la detección a tiempo y la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para aumentar la oferta de trabajo para estas ocupaciones en que se pueden producir insuficiencias sea especialmente importante.

Centrándonos en el desajuste general, desde un punto de vista conceptual, este existe cuando se da una discrepancia entre las cualificaciones poseídas por los trabajadores y las requeridas por el puesto de trabajo que ocupan. El problema práctico radica en cómo medir el desajuste. Existen diferentes métodos que han utilizado los diversos autores**(10)**: el método objetivo *(job analysis)*, el método subjetivo (autoclasificación) y los procedimientos estadísticos (media y moda).

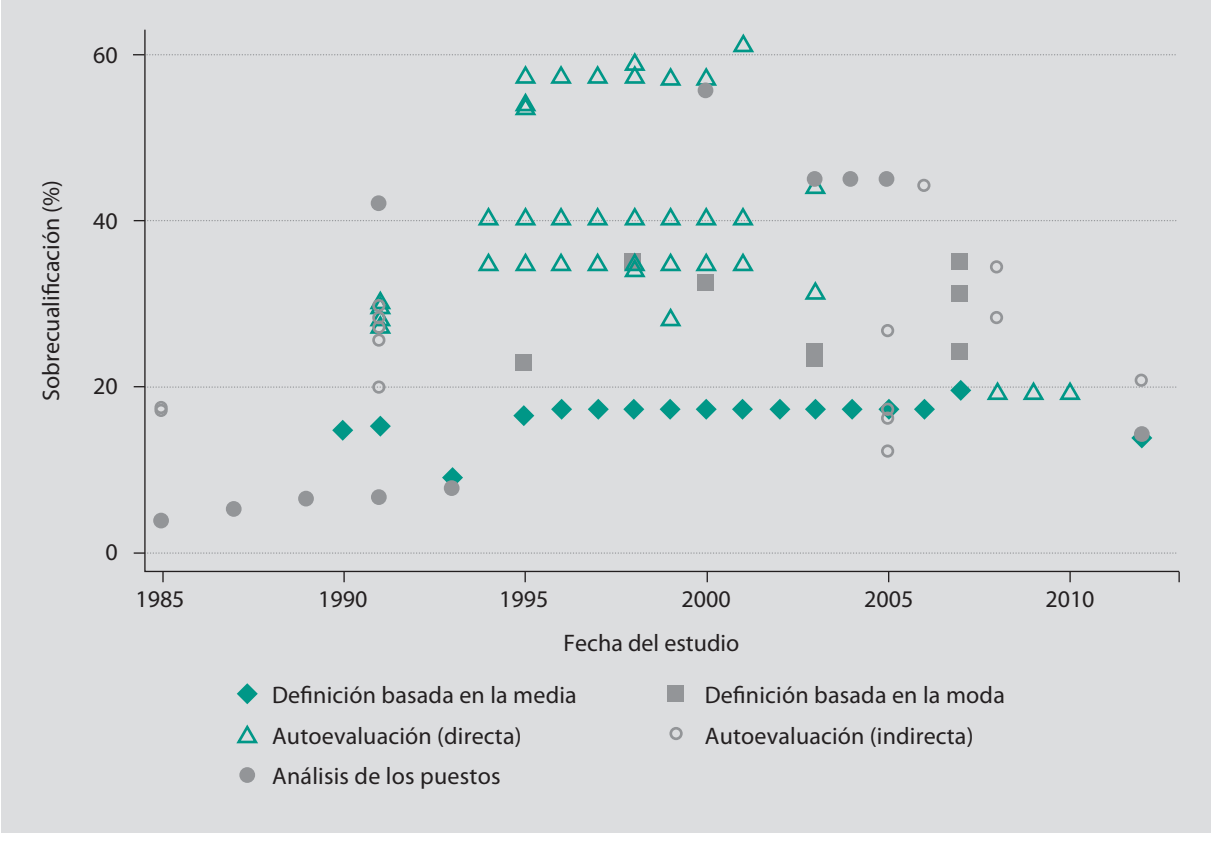
El problema es que las medidas de desajuste arrojan resultados distintos sobre la importan-

(10) Una descripción de estos métodos, así como de sus ventajas e inconvenientes, puede consultarse en Ramos (2014).

cia del fenómeno. Para ilustrar este problema, puede considerarse lo que sucede con los resultados de los trabajos que han estudiado el caso español desde 1985 hasta 2012: utilizando 118 estimaciones de 35 estudios diferentes, agrupadas de acuerdo con la definición de desajuste utilizada, el resultado es que las estimaciones del fenómeno de la sobrecualificación varían entre un 3% y un 61% y las de la infracualificación entre un 3% y un 50% (gráficos 4.1 y 4.2).

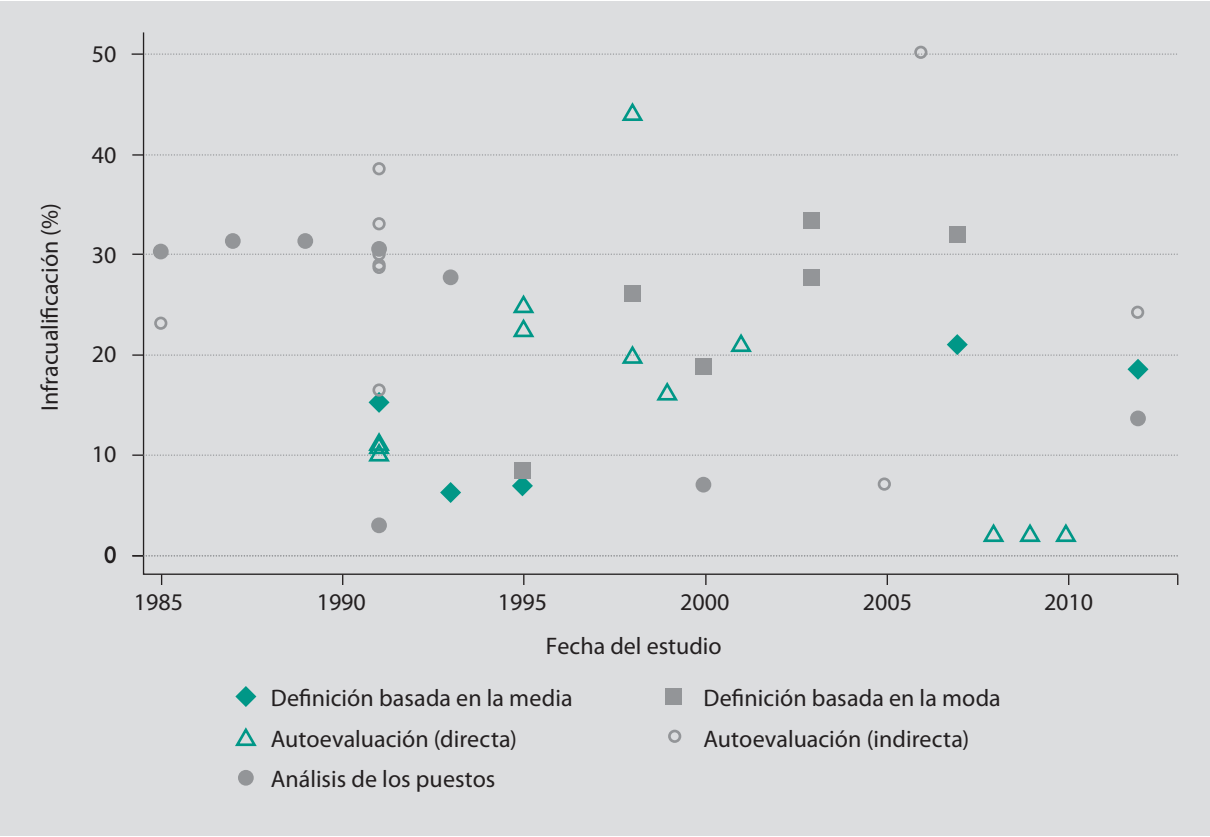
Ahora bien, a pesar de esa variabilidad entre diferentes definiciones de desajuste educativo, aparecen rasgos similares constantes dentro de las definiciones más utilizadas cuando se emplean tres bases de datos diferentes para el cálculo de las mismas. Las tres fuentes de datos son la Encuesta de Población Activa, que permite analizar un periodo relativamente amplio (de 2000 a 2012) y con un gran nivel de desagregación de ocupaciones y niveles educativos; la Encuesta de Educación a Adultos (Adult Education Survey, AES) de 2007 y 2011, que incluye una información muy rica sobre áreas de estudio y participación de los trabajadores en actividades educativas no formales; y la encuesta del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos (Programme for the International Assessment of Adult Competences, PIAAC), desarrollada en 2012, que además de puntuaciones en test estandarizados de competencias incluye medidas subjetivas de desajuste educativo.

GRÁFICO 4.1. Incidencia de sobrecualificación en función de la definición de desajuste. Revisión de estudios España, 1985-2012



Fuente: Ramos (2014).

GRÁFICO 4.2. Incidencia de infracualificación en función de la definición de desajuste. Revisión de estudios España, 1985-2012



Fuente: Ramos (2014).

Los resultados (véase Ramos, 2014) indican que el desajuste educativo (en el sentido de la sobrecualificación) de las mujeres suele estar mayoritariamente por encima del de los varones. Esta diferencia suele achacarse a las mujeres que viven en pareja, ya que suelen realizar una búsqueda de empleo condicionada a la del varón con el cual conviven. Mientras que el varón realiza una búsqueda no condicionada a la de su pareja y consigue un cierto grado de calidad en su emparejamiento, ella realiza una búsqueda limitada a aquellas opciones compatibles con la elección del varón con el que convive. Esto disminuye el menú de opciones posibles e incrementa el riesgo de desajuste entre las mujeres.

Cabe destacar también que el porcentaje de personas con sobrecualificación (varones o mujeres) parece tener una cierta tendencia creciente de 2002 a 2012, pasando del entorno de 23% para varones y 31% para mujeres en 2002 hasta un 31% y un 40% en 2012, respectivamente, según la definición del *job-analysis*. Parece existir una tendencia de largo plazo en dicho incremento, ya que es paulatino a lo largo de todo el periodo y no parece acelerarse con la llegada de la crisis. En el mismo periodo, la infracualificación parece seguir una pauta contraria hacia su disminución relativa.

¿En qué situación se encuentra España cuando se compara con los países de su entorno? Utili-

zando una misma medida de desajuste, la conclusión que cabe extraer es que España es uno de los países europeos con una mayor incidencia del desajuste entre los trabajadores con estudios superiores y, cuando se consideran conjuntamente todos los trabajadores, también se caracteriza por unas tasas de sobrecualificación e infracualificación superiores a la media. La mayor presencia de puestos de trabajo temporales (fuertemente asociados a menores requerimientos educativos y de cualificación) es uno de los factores a los que suele achacarse este peor resultado relativo del desajuste en España.

En definitiva, el desajuste educativo (en especial, la sobrecualificación) es un fenómeno generalizado en países de nuestro entorno, si bien en España el fenómeno tiene una incidencia mayor. Lo que puede ser más preocupante es que la tendencia temporal es hacia el incremento de la sobrecualificación, sin que esta pauta creciente parezca ser diferente en la expansión y en la recesión. Se trataría, pues, de un fenómeno de largo plazo y no relacionado con cuestiones cíclicas.

Dado que el nivel educativo y las posibilidades de formación han ido en aumento, la pauta creciente de la sobrecualificación tiene que responder bien a que hay un déficit permanente y ligeramente creciente de creación de puestos cualificados en España o bien a que la educación universitaria es la que proporciona algún tipo de cualificación que es la que de verdad se está demandando por parte de las empresas en multitud de puestos de trabajo que están bajo la etiqueta de «no cualificados» pero que en realidad van requiriendo paulatinamente capacidades que los universitarios han aprendido con mayor probabilidad que el resto de trabajadores.

Ambas posibles explicaciones no se excluyen entre sí, pero la alteración del contenido de más y más ocupaciones en relación con el cambio técnico es un fenómeno de largo plazo que podría muy bien ser el causante de este fenómeno. Esta alteración de las tareas de las ocupaciones hace que cada vez más ocupaciones tradicionalmente consideradas como no cualificadas requieran del uso de dos tipos de capacidades que antes solo eran propias de los trabajos cualificados (Levy y Murnane, 2004): razonamiento experto (capacidad para resolver problemas para los cuales no se cuenta con soluciones rutinarias) y comunicación compleja (capacidad para persuadir, explicar y transmitir una determinada interpretación de la información). De todos los niveles educativos, el nivel universitario, parcialmente el nivel secundario de educación postobligatoria (bachillerato) y la formación profesional en su respectivo ámbito de especialidad profesional, son los niveles que transmiten este tipo de capacidades clave en el nuevo mercado de trabajo. Así pues, el incremento tendencial de la sobrecualificación podría estar respondiendo a la forma en que las empresas resuelven el problema de encontrar trabajadores que tengan capacidades útiles para las nuevas tareas que se requieren en el día a día de la producción de bienes y la prestación de servicios.

¿Qué nivel de importancia cabe otorgar a la interpretación alternativa de un aumento del «infraempleo», es decir, que las empresas españolas tiendan a crear «demasiados» puestos no cualificados aunque existan muchos trabajadores cualificados disponibles? El análisis de secciones anteriores llevaría a minimizar su relevancia, ya que se detecta una tendencia general a que las empresas demanden relativamente más mano de obra cualificada (tendencia coherente con lo que sucede en todas las economías desarrolladas). Así pues, aunque España pueda estar creando más puestos no cualificados que otras economías desarrolladas, esto no supone una rup-

tura de la pauta mencionada de incrementar la demanda de mano de obra cualificada, de manera coherente con un progreso tecnológico sesgado en el uso de cualificaciones hacia los puestos que requieren más cualificación.

4.4. Crisis de empleo y bloqueo de entrada en el mercado de trabajo(11)

En los apartados anteriores se ha llevado a cabo un examen de las cuestiones relacionadas con la evolución del mercado de trabajo y las cualificaciones que se centraba en el análisis de tendencias a medio y largo plazo, tratando en la medida de lo posible de comparar la evolución de España con la de los países de su entorno. En la presente sección vamos a centrarnos exclusivamente en el caso español y sobre todo en el impacto de la reciente recesión (2008-2013), pero utilizando una metodología distinta (el método de cohortes ficticias), que posibilita hacer hincapié en el análisis generacional del mercado de trabajo (lo que permite ver el impacto diferencial de la crisis en los jóvenes y en los mayores a lo largo de su biografía laboral) pero sin olvidar hacer también un examen en términos de la cualificación de los trabajadores y distinguiendo ciertos colectivos (varones y mujeres, nativos e inmigrantes).

El punto de partida consiste en entender la situación actual del mercado de trabajo español como una situación en la que la entrada al mercado de trabajo está «bloqueada». Frente a la visión popular que caracteriza una recesión como un periodo de elevado paro debido al aumento de los flujos de salida del empleo (por la existencia de más despidos y/o la no renovación de contratos temporales), lo que en realidad caracteriza la intensidad de una crisis es la caída de los flujos de entrada al empleo, es decir, cuánto caen las contrataciones y por cuánto tiempo permanecen en niveles relativamente bajos. Lo que muestran los datos (de la Encuesta de Coyuntura Laboral) es que la intensidad de las crisis en España se ha reflejado en una caída de los flujos de entrada en y de salida del empleo. Las altas de contratos indefinidos pasaron de 2,5 millones en 2006 a 1,4 en 2012; de la misma forma, las bajas cayeron de 2 millones en 2007 a 1,6 en 2012. Ocurre lo mismo en términos de contratación temporal: las altas disminuyeron de algo más de 9,5 millones en 2007 a 5,5 millones en 2012 y las bajas de poco más de 9,5 millones a 5,8 millones. El resultado es que el número de efectivos laborales descendió en 2,4 millones entre 2007 y 2012.

Esto significa que aquellos que por primera vez entran en el mercado de trabajo durante los años de crisis tienen grandes dificultades para encontrar un empleo y aquellos que lo pierden tienen también graves problemas para ser contratados de nuevo. Para los primeros, que son los jóvenes, la caída de las contrataciones suele paliarse con prolongaciones de los estudios, algo que se vuelve cada vez menos práctico conforme se prolonga una recesión (como en el caso de la actual). Para los segundos, la caída de las contrataciones significa que sus duraciones en el desempleo se prolongan, aumentando no solo el volumen de paro sino también la proporción de parados de larga duración, erosionando su

(11) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Malo y Cueto (2014). Documento de trabajo 4.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 4.

capital humano y haciendo más difícil la vuelta a un empleo cuando llegue la recuperación.

El que la contratación sea el gran problema, desde una perspectiva de los flujos del mercado de trabajo, muestra también que los grandes afectados son todos aquellos que durante una recesión están «en el margen» de ser contratados. La distribución de estos por edades no es aleatoria, pues al estar los jóvenes, por su edad, en pleno proceso de integración laboral se ven muy afectados por las crisis, lo cual otorga a estas un marcado carácter generacional. Cuando las crisis se prolongan y profundizan, el proceso de integración en el mercado de trabajo se vuelve muy difícil y aparece la posibilidad de que esos problemas acaben generando impactos negativos a largo plazo sobre las carreras laborales. Aunque un mayor nivel de estudios en general facilita la integración laboral (la contratación), todos los jóvenes (en mayor o menor medida) van a verse severamente afectados por la caída de la contratación, ya que todos ellos están en esa primera fase de la vida laboral.

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

Pero, además, algunas características del mercado de trabajo español exacerban estos procesos generales. La gran extensión de la temporalidad facilita el ajuste de las empresas a los vaivenes del ciclo económico, permitiendo que muchos trabajadores queden sin empleo, y a la búsqueda de una nueva contratación justo al comenzar una crisis. En el caso de la actual recesión el ajuste de empleo vía temporalidad se aprecia especialmente en la caída de las altas, como se ha dicho antes: el mercado de trabajo es ahora más grande que a finales de los noventa y, sin embargo, la cantidad de contrataciones (tanto temporales como indefinidas) es prácticamente la misma que entonces.

A la temporalidad se añade también un factor que transformó el mercado de trabajo español desde principios de los años noventa: la inmigración extranjera. Los inmigrantes, al ser nuevos entrantes en el mercado de trabajo, potencialmente pueden ser de los más afectados por una fuerte caída de la contratación, a lo cual se añade, cuando son irregulares, su mayor participación en la economía sumergida, así como la ausencia de otros mecanismos de integración que les proteja, por otro lado, se trata de una parte de la población con mayor propensión a la movilidad geográfica, no solo dentro del país, sino que también puede considerar con mayor facilidad la posibilidad de abandonar el país cuando pierden su empleo y hay escasas posibilidades de encontrar otro. Para ilustrar este punto, el gráfico 4.3 ofrece el flujo de emigración con destino al extranjero distinguiendo según nacionalidad (española y extranjera) para el periodo 2008-2013, de acuerdo con los datos de la Estadística de Migraciones del INE. Puede verse que las salidas de España han aumentado en ambos colectivos pero los niveles son mucho más elevados entre los de nacionalidad extranjera. Dentro de este último grupo, la mayoría (en torno al 95%) nacieron fuera de España, mientras que entre los españoles la mayor parte (76% en 2008, 66% en 2013) nacieron en España. Además, el grueso de las salidas se concentra en las edades centrales de la actividad económica, es decir, 25-44 años.

GRÁFICO 4.3. Flujo de emigración con destino al extranjero según nacionalidad España, 2008-2013

Fuente: Estadística de Migraciones del INE.

Así pues, la relevancia del análisis generacional del mercado de trabajo tiene mucho que ver con entender la situación actual del mercado de trabajo como una situación en la que la entrada al mercado de trabajo está «bloqueada». Pero precisamente esta situación de bloqueo nos debe llevar a hacer también un análisis en términos de los estudios o la cualificación de los trabajadores, lo cual mostrará los problemas de generaciones menos jóvenes. Las características propias del mercado de trabajo español deben tenerse en cuenta en el análisis generacional y por nivel de estudios. Por un lado, la extensión de la temporalidad exacerba potencialmente muchos de los problemas señalados. Por otro lado, la inmigración genera una especie de «margen adicional» en el mercado de trabajo, dando lugar a una movilidad mucho mayor que la de los trabajadores nativos.

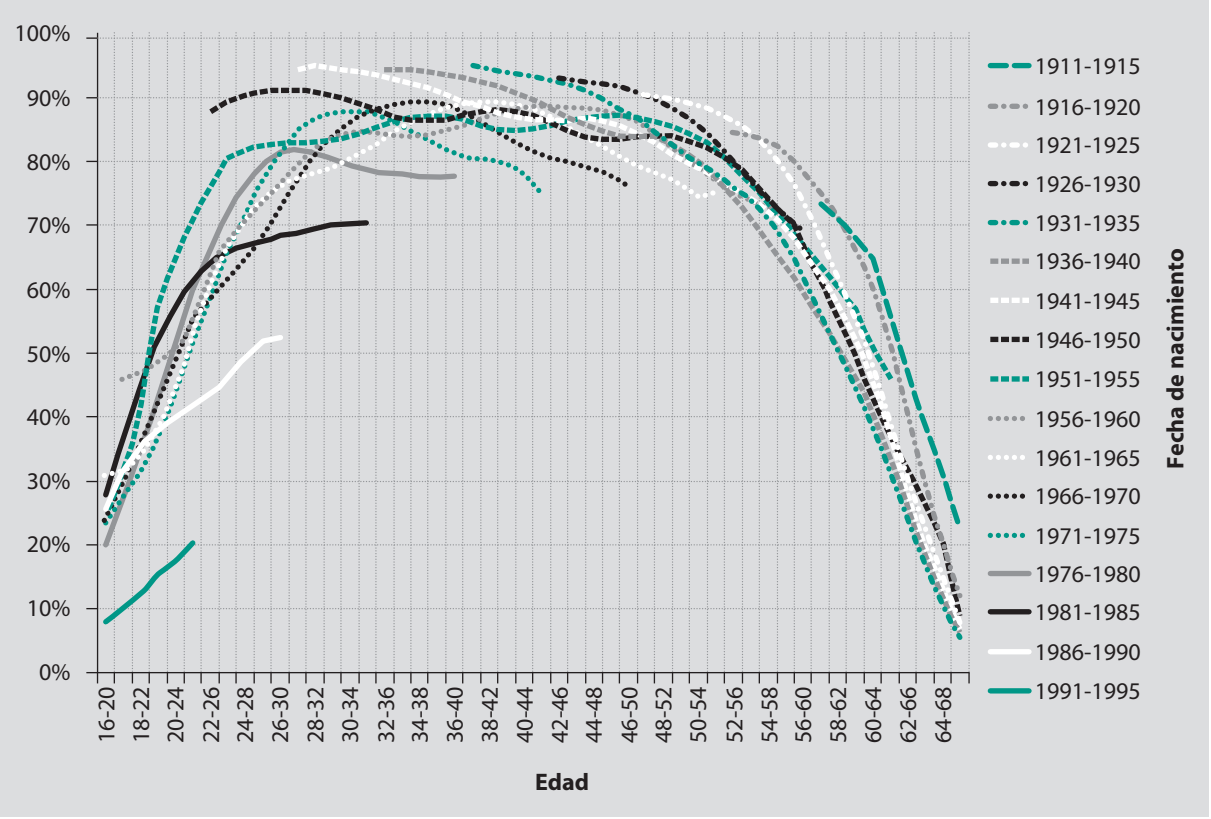
Los resultados del análisis empírico por generaciones a lo largo del tiempo muestran que, en cuanto al colectivo de los españoles nacidos en España, la crisis económica supone una reducción de unos 15 puntos porcentuales en la tasa de empleo de los hombres nacidos en 1961-1965 (gráfico 4.4). Para las cohortes de varones más jóvenes, la pérdida de empleo es menor, pero se observa (especialmente en los nacidos en los ochenta y los noventa) que no llegan a alcanzar las tasas de empleo máximas de las generaciones previas a sus mismas edades. Por ejemplo, los nacidos en 1976-1980 alcanzan el 82% a los 27-31 años, lo que supone no llegar al 90% que superaban generaciones previas. El efecto de la crisis sobre el empleo de las mujeres no se ha notado tanto como en el caso de los varones en cuanto a la reducción de las tasas de empleo pero ha supuesto un freno considerable a su incremento en el tiempo (gráfico 4.5). Además, por niveles de estudio se observa que las tasas de empleo máximas son mayores cuanto más elevado es

el nivel de cualificación, a la vez que es menor la caída del empleo como consecuencia de la crisis.

En cuanto a la evolución de la temporalidad dentro de la vida laboral, es bastante conocido que la vía más habitual de entrada al mercado de trabajo de los jóvenes es la contratación temporal. Esto se manifiesta en unas tasas de temporalidad absoluta (sobre la población total de cada colectivo de edad) del 30% entre los 21 y los 28 años. La crisis ha reducido las tasas de temporalidad absoluta. Sin embargo, esto no debe interpretarse como un aumento de la importancia de los contratos indefinidos y las carreras laborales estables, sino como la expulsión del mercado de trabajo (en términos de mayor desempleo) de quienes tienen una posición más débil en el mismo y una mayor dificultad de entrada para quienes buscan su primer empleo.

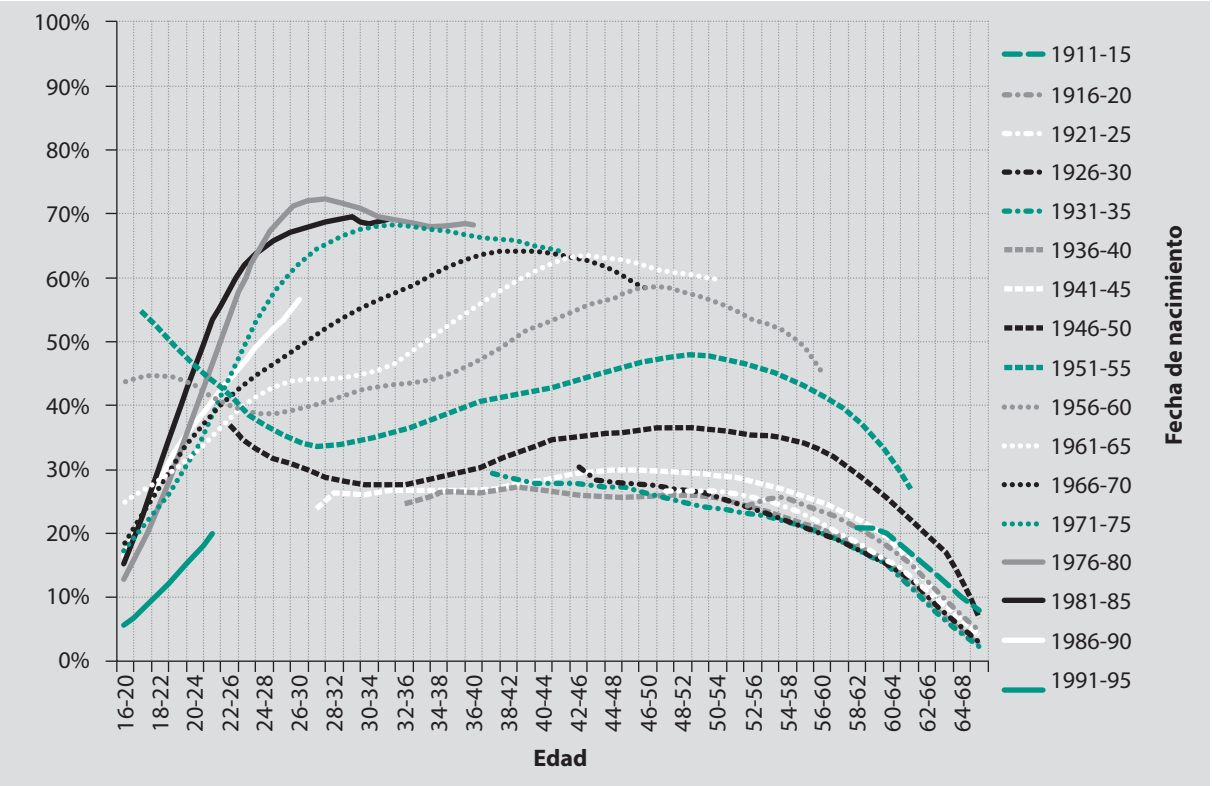
El análisis más detallado de la trayectoria laboral de algunas cohortes (las nacidas en 1976-1980 y en 1981-1985) muestra que el contrato temporal es la vía de entrada al mercado de trabajo. Para esas mismas cohortes, a partir de los 24-28 años comienza una transición al empleo indefinido. No obstante,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

GRÁFICO 4.4. Tasa de empleo de los hombres según cohortes



Fuente: EPA (elaboración de Malo y Cueto, 2014).

GRÁFICO 4.5. Tasa de empleo de las mujeres según cohortes



Fuente: EPA (elaboración de Malo y Cueto, 2014).

Si tomamos como punto de comparación las generaciones que estaban entrando en el mercado de trabajo durante la crisis de finales de los setenta y primera mitad de los ochenta del siglo pasado, las tasas de empleo de esas generaciones se vieron severamente afectadas durante muchos años. De hecho, la generación de hombres españoles nacidos en 1961-1965 solo alcanzó una tasa de empleo del 80% cuando llegaron a los 30 años de edad, cuando generaciones previas habían alcanzado esa misma tasa del 80% en torno a los 25 años. En cuanto a generaciones posteriores, la última generación que consiguió un 80% de tasa de empleo fue la de hombres nacidos en 1976-1980, que la ha vuelto a perder una vez superados los 30 años de edad.

Así pues, como la recesión se caracteriza por una fuerte caída de las contrataciones, los jóvenes se ven muy afectados porque se encuentran casi por definición «en el margen de ser contratados». Ahora bien, precisamente porque lo que sucede es una brusca e intensa caída de las contrataciones, la recesión también ha afectado severamente a generaciones no tan jóvenes que no habían terminado su proceso de integración laboral, debido a la dilatación de este por el extenso uso de los contratos temporales en España. Además, todos los grupos de trabajadores con mayores tasas de rotación, como los que tienen menor cualificación y los inmigrantes extranjeros, se han visto muy afectados por la crisis, debido a su mayor probabilidad de encontrarse en la situación de volver a ser contratados (normalmente asociada también a una mayor temporalidad). En particular, respecto al efecto de la crisis sobre los inmigrantes extranjeros, en el caso de los hom-

bres, la caída de la tasa de empleo ha afectado intensamente a todos, con independencia de su país de nacimiento. Para las mujeres la reducción ha sido menor que para los hombres y se ha concentrado en las nacidas en América Latina y el resto de Europa (no comunitarias).

Y a diferencia de lo que pueda haber sucedido en otras crisis, las mujeres han sufrido relativamente menos el impacto de la crisis en sus tasas de empleo, si bien partiendo de valores más bajos de tasas de empleo que los hombres y con una mayor importancia relativa de la inactividad. Este fenómeno se ha dado tanto entre las mujeres españolas como entre las inmigrantes extranjeras, aunque entre estas últimas hay diferencias muy significativas en función del origen geográfico.

Parece bastante claro que la dilatación del proceso de integración laboral generada por la temporalidad ha incrementado la vulnerabilidad de los jóvenes ante una crisis tan intensa y prolongada como la actual. Pero no solo la de ellos, sino también la de todos los demás trabajadores que están «en el margen» de ser contratados, como los trabajadores con menos formación, los cuales experimentan descensos en sus tasas de empleo incluso en las generaciones que en la actualidad están por debajo de los 50 años de edad. Estos trabajadores van a sufrir previsiblemente periodos mucho más largos de desempleo y muchos de ellos proceden de un sector (la construcción) que ya no va a generar tantas contrataciones como generó en la época de la burbuja inmobiliaria. Para estos parecería más adecuado el apelativo de «generación perdida» porque realmente han perdido su sector e incluso la cualificación que hubieran podido acumular desempeñando ocupaciones propias del mismo y que seguramente son útiles en muy pocos otros sectores. Resulta muy difícil imaginar que puedan volver al empleo a corto plazo cuando se recupere la contratación.

4.5. Conclusiones

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

Algunos de estos «hechos diferenciales», como la reducción de la ocupación agraria y el desarrollo del aparato administrativo, parece que ya no van a poder ejercer una gran influencia sobre los niveles de empleo en la medida en que se trata de procesos consolidados. Más difícil parece pronosticar cómo van a evolucionar los procesos de ajuste en la industria española e incluso en los sectores vinculados con el Estado del bienestar. Ambos procesos son relevantes, puesto que la economía española ha sufrido un adelgazamiento del peso del sector industrial de gran magnitud en las últimas décadas y es difícil contemplar que vaya a poder seguir creando muchos nuevos puestos de trabajo en educación y sanidad, sectores en los que España todavía se encuentra en niveles inferiores a los del resto de los países de la Unión Europea.

Este proceso de crecimiento relativo de las ocupaciones más cualificadas está provocando que la estructura ocupacional española se asemeje paulatinamente a las de los países más desarro-

llados, si bien no debe olvidarse que todavía se perciben claras diferencias.

El conjunto de los sectores manufactureros no parece capaz de crear directamente un número elevado de puestos de trabajo, aunque todavía puede desempeñar un papel clave como generador de trabajo en el sector servicios y como motor de desarrollo económico. En este sentido, su estructura ocupacional y la evolución que ha seguido en las últimas dos décadas parecen indicar que las empresas manufactureras podrían llevar a cabo de manera general estrategias competitivas basadas en elevados niveles de investigación y desarrollo porque, aunque en este sector siguen teniendo un peso mayoritario los trabajadores manuales cualificados y no cualificados, estos pierden peso en las plantillas y los trabajadores asociados a niveles de cualificación elevados han ido incrementando paulatinamente su importancia (no solo durante la recesión sino también en el periodo expansivo anterior).

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

¿Cuál es la situación de la economía española en comparación con la de los países (grandes) europeos en lo que se refiere a los resultados de su mercado de trabajo desde el punto de vista de la generación de empleo y en relación con las cualificaciones? A pesar de los aparentes cambios acaecidos en los últimos veinte años, podemos hacer nuestro el análisis realizado en Alonso *et al.* (1996) que se refería a la situación a mediados de los años noventa. Estos autores ponían de manifiesto dos aspectos. Por una parte, la economía española utilizaba menos trabajo que la media europea y existía una debilidad en la generación de empleo, debilidad que tenía que ver con los cambios en la estructura productiva y con la composición factorial diferente de los sectores españoles. Por otra parte, la estructura ocupacional y de nivel de estudios del factor trabajo español era a principios de los años ochenta muy diferente a la media europea y, a pesar de los cambios que sucedieron durante los años ochenta y principios de los noventa, no se produjo un acercamiento significativo de España a la media de los países europeos. En cuanto al primer aspecto, se dio una lenta convergencia ocupacional, aunque algunos sectores seguían divergiendo sustancialmente. En cuanto al segundo aspecto, se progresó más rápidamente, pero la estructura productiva no fue capaz de integrar el mayor nivel de estudios de la población.

Estos resultados se pueden extender a lo que ha sucedido en los últimos veinte años. La razón de ello puede encontrarse en la posición que viene ocupando la economía española en la división

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

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

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

En todo caso, el sistema educativo parece ir por delante de las necesidades de formación que plantea el sistema productivo. En efecto, parece que en las dos últimas décadas el aumento de los niveles de formación de la población ocupada ha superado las necesidades que cabría haber previsto y, de proseguir las tendencias actuales del sistema educativo, lo que parece probable, no parece que vayan a surgir graves carencias educativas en los próximos años, al menos de forma general. Subsistirá el problema de la falta de personas con cualificaciones intermedias, problema histórico que las sucesivas reformas educativas han intentado abordar sin grandes éxitos. No obstante, la persistente y creciente sobrecualificación también llama a la necesidad de intentar extender a los niveles no universitarios capacidades clave relacionadas con el cambio técnico (la solución de problemas con procedimientos no rutinarios y la transmisión de infor-

mación de modo efectivo), ámbitos en los que España suele obtener peores resultados en los estudios PISA en comparación con otros países y que muestran una falta de adaptación preocupante de nuestro sistema educativo a pesar de las reformas realizadas.

4.6. Bibliografía

Alonso, E.; Collado, J. C., y Martínez, M. I. (1996): *El empleo en España y Europa: un análisis comparado por sectores,* vol. III, Madrid: Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, Colección Economía Española.

Anghel, B.; de la Rica, S., y Lacuesta, A. (2013): «Employment polarization in Spain along the cycle 1997-2012», *IZA Discussion Paper Series,* n.º 7816.

Autor, D., y Dorn, D. (2009): «This job is "getting old": measuring changes in job opportunities using occupational age structure», *American Economic Review: Papers and Proceedings*, n.º 99(2), pp. 45-51.

— y Dorn, D. (2013): «The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market», *American Economic Review*, n.º 103(5), pp. 1553-1597.

— Levy, F., y Murnane, R. (2003): «The skill-content of recent technological change: an empirical investigation», *Quarterly Journal of Economics,* n.º 118, pp. 1279-1333.

Boyer, R. (comp.) (1987): *La flexibilidad del trabajo en Europa,* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Davia, M. A. (2014): *Evolución del empleo de bajos salarios en España*, Documento de trabajo 4.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 4.

Frankel, J., y Romer, D. (1999): «Does trade cause growth?», *American Economic Review*, n.º 89, pp. 379-399.

García Serrano, C., y Hernanz, V. (2014): *Cambio sectorial, ocupacional y de cualificaciones en España y en Europa*, Documento de trabajo 4.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 4.

Goos, M.; Manning, A., y Salomons, A. (2009): «Job polarization in Europe», *American Economic Review Papers and Proceedings,* n.º 99(2), pp. 58-63.

Juhn, C. (1999): «Wage inequality and demand for skill: evidence from five decades», *Industrial and Labor Relations Review,* n.º 52(3), pp. 424-443.

Katz, L., y Autor, D. (1999): «Change in the wage structure and earnings inequality», en Ashenfelter, O., y Card, D. (eds.): *Handbook of Labor Economics,* Vol. 3A, pp. 1463-1555. North-Holland: Amsterdam.

Levy, F. L., y Murnane, R. J. (2004): *The new division of labor. How computers are creating the next job market,* pp. 1463-1555, Princeton University Press.

Malo, M. A., y Cueto, B. (2014): *El bloqueo de la entrada en el mercado de trabajo español durante la recesión: ¿Solo un problema de los jóvenes?*, Documento de trabajo 4.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 4.

Manning, A. (2004): «We can work it out: the impact of technological change on the demand for low-skilled workers», *Scottish Journal of Political Economy,* n.º 51(5), pp. 581-608.

Mazzolari, F., y Ragusa, G. (2007): «Spillovers from high-skill consumption to low-skill labor markets", *IZA Discussion Paper,* n.º 3048.

OCDE (2011): *Divided we stand. Why inequality keeps rising?*, París: OCDE.

— (1996): *Employment and growth in the knowledge-based economy,* OECD Documents, París: OCDE.

Papaconstantinou, G. (1995): «Globalisation, technology an employment: characteristics and trends», *STI*, n.º 15.

Ramos Martín, M. (2014): *Desajustes en las medidas de desajuste educativo: ¿Importa la definición de infra- y sobrecualificación?*, Documento de trabajo 4.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 4.

Sachs, J., y Warmer, A. (1995): «Economic reform and the process of global integration», *Brookings Papers on Economic Activity,* n.º 195(1), pp. 1-118.

Stalk, G. (1988): «Time: the next source of competitive advantage», *Harvard Business Review*, julio-agosto.

Wood, A. (1994): *North-South trade, employment and inequality. Changing fortunes in a skill-driven world,* Oxford: Clarendon.

— (1998): «Globalisation and the rise in labour market inequalities», *Economic Journal,* n.º 108(450), pp. 1463-1482.

5

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

COORDINADOR
Gregorio Rodríguez Cabrero

AUTORES
Manuel Aguilar Hendrickson
Eva Alfama
Ana Arriba González de Durana
Concha Carrasco
Demetrio Casado Pérez
Fernando Casas Mínguez
Marta Cruells
Sandra Ezquerra
Vicente Marbán Gallego
Julia Montserrat Codorniu

5

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

5.1. Introducción 301

5.2. La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión 303

5.3. Transformaciones, cambios institucionales e impactos sociales en el Estado de bienestar en España (2000-2013) 315

5.4. Tendencias de cambio en el régimen de bienestar español en el contexto de la reforma social emergente y el papel del Tercer Sector de Acción Social 369

5.5. Bibliografía 384

Capítulo 5

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

5.1. Introducción

En este capítulo se analiza el desarrollo reciente y crisis del Estado de bienestar en España en el contexto del Modelo Social Europeo (MSE), así como su impacto en las principales políticas sociales. El enfoque en que se apoya dicho análisis es doble: por una parte, se tienen en cuenta las transformaciones socioeconómicas en las que tienen lugar las políticas sociales y, por otra parte, se aborda el desarrollo institucional e impactos en el bienestar de las diferentes políticas sociales, no en su totalidad, pero si algunas de las más significativas desde el punto de vista de la inclusión social y desarrollo del bienestar general.

El VII Informe FOESSA coincide en el tiempo con lo que se conoce como la «gran depresión» iniciada en 2008, que en el caso de España tiene su impacto social y económico más intenso desde mayo de 2010 hasta actualidad, sobre todo desde finales de 2011. Este impacto se refleja no solo en elevadas tasas de paro sino en el empeoramiento de las condiciones de vida y de la desigualdad que, como sabemos, dependen en buena medida de la efectividad de las políticas redistributivas del Estado de bienestar.

Pues bien, aquí se analiza el impacto de la crisis o gran depresión en el Estado de bienestar español: cuál ha sido la lógica institucional de las llamadas reformas de las políticas sociales en el contexto de la UE; qué cambios institucionales más relevantes se han producido en las políticas sociales en España y cómo han afectado a algunas de las áreas de bienestar; y cuáles son las incertidumbres y posibilidades de relanzar políticas de bienestar que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos, en particular de la población más excluida, así como el papel del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en la salida de la crisis social.

En el V Informe FOESSA (1994) —capítulo 9 sobre políticas de rentas—, hace dos décadas, se afirmaba que el Estado de bienestar se encontraba en una fase de reestructuración institucional y reorientación ideológica (iniciada en torno a 1980), que en la práctica suponía una combinación de políticas de universalización junto con una extensión de formas variadas de privatización del Estado, así como de reducción de la intensidad protectora que, en general, y sin considerar la especificidad de cada régimen de bienestar y

de cada país concreto dentro de un régimen, ha tendido a reducir la capacidad redistributiva de los sistemas de protección social y transferir parte del coste de las contingencias y riesgos sociales a los ciudadanos con menos recursos y menor capacidad de defensa de sus derechos.

Este modelo general, predicable del conjunto de los Estados de bienestar y, como decimos, con intensas variaciones entre los diferentes regímenes de bienestar, nos ha conducido a una etapa histórica del desarrollo de la reforma social calificada como edad de plata en contraposición a la edad de oro del periodo 1950-1980 del Estado de bienestar (Moreno, 2012).

Esta etapa, que llega hasta la crisis económica y financiera de 2008, supone la consolidación de un modelo de regresión lenta y, en parte silenciosa, evitando en lo posible el conflicto social abierto en el seno de un Estado de bienestar, que refleja, refuerza y modula los cambios económicos y, no menos importante, ideológicos de la década de los ochenta del pasado siglo y que maduran a partir de la segunda mitad de los años noventa en torno a un esquema dual de relación salarial que se refuerza entre sí: deterioro del valor del trabajo (el derecho a un empleo digno) y deterioro del valor del principio de ciudadanía (la garantía de derechos sociales a la salud, la educación y una garantía de renta en situaciones de jubilación, desempleo y pobreza).

La desvalorización de ambos a partir, sobre todo, de la década de los noventa del pasado siglo se traduce en el deterioro tanto de la fuerza de trabajo (a través de la reducción de salarios, el paro y la segmentación laboral) como del derecho de ciudadanía social (vía contención/reducción del gasto social, endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones o remercantilización y nuevas presiones en favor de la individualización de los riesgos sociales e interiorización de los costes asociados a la inclusión social).

Lo que el periodo 1980-2008, fechas tentativas de la llamada edad de plata del Estado de bienestar, ha producido es justamente esta doble regresión cuyas consecuencias más visibles son la exclusión laboral y la exclusión o dificultad de acceso a los servicios y prestaciones sociales, sobre todo del segmento de la población que denominamos pobre y vulnerable (en este último caso personas con discapacidad, inmigrantes, minorías étnicas, entre otros) pero también una fragilidad creciente en colectivos que hasta recientemente estaban integrados en el mercado de trabajo y en el Estado de bienestar, es decir, una parte de las clases medias bajas e incluso medias funcionales, y un segmento amplio de trabajadores cualificados. Estos colectivos han sufrido el empeoramiento relativo en cuanto a la distribución de las rentas originarias que, al mismo tiempo, ha venido acompañado de la regresión de las políticas redistributivas, reforzándose entre sí y, por tanto, ampliando el espacio de la desigualdad y minando la legitimidad del Estado de bienestar.

Este modelo general de regresión del Estado de bienestar, consolidado bajo la dominación ideológica del neoliberalismo, ha supuesto la crisis no solo de la socialdemocracia tradicional (Sevilla, 2011) como cemento legitimador del período precedente sino también de aquellas combinaciones políticas e ideológicas —liberalismo social, democracia cristiana, entre otras— que favorecieron el statu quo del keynesianismo.

En este contexto general analizamos y valoramos el desarrollo del proceso de contención/reestructuración (2000-2007) y crisis (2008-2013) del Estado de bienestar español, como caso específico del modelo general de Estado de bienestar. Pues, efectivamente, el modelo español de Estado de bienestar, hoy en crisis, hunde sus raíces en un modelo de crecimiento y reforma social cuyo ciclo histórico parece haber entrado en fase de agotamiento institucional. Nos referimos al largo ciclo histórico —desde la lógica de la protección social—, que discurre desde

1963, aprobación de la ley de bases de la Seguridad Social, y el inicio de la política de consolidación fiscal o austeridad de 2010, casi cincuenta años de política social entreverada con cambios profundos en la estructura económica y social de España, así como en sus instituciones políticas. Este largo ciclo histórico se corresponde con la reconstrucción y consolidación de la reforma social por vía bismarkiana (1963-1977), el desarrollo del Estado de bienestar (1978-2007) (Comín Comín, 2008) y la crisis tanto del Estado de bienestar como del marco general de la propia reforma social (2008-2013).

Desde esta perspectiva general de desarrollo y crisis de la reforma social histórica y del Estado de bienestar como institución central de la misma, el análisis del caso español lo centramos en el período más reciente, 2000-2013.

Este capítulo se divide en tres partes. En la primera nos preguntamos por la naturaleza de la crisis y su respuesta en el marco del modelo social europeo, en concreto por parte de las instituciones europeas: cuál ha sido la lógica que subyace a las llamadas políticas de consolidación fiscal y cómo las políticas sociales, al menos en la periferia europea, se han subordinado a la lógica de las políticas de austeridad.

En la segunda parte, después de analizar los cambios y transformaciones recientes que han tenido lugar en el Estado de bienestar español, así como la evolución de su legitimidad o apoyo ciudadano, se consideran los cambios que han tenido lugar en las políticas de sanidad, educación, servicios sociales y atención a la dependencia. También se analizan aquellas políticas que se relacionan más directamente con la lucha contra la exclusión como son la garantía de rentas y la política de inmigración, a la vez que se explora el impacto del envejecimiento de la población y sus consecuencias sociales y políticas. Es decir, nos preguntamos por cuáles han sido los impactos institucionales y sociales más relevantes de las políticas de consolidación fiscal en un amplio abanico de políticas sociales.

En la tercera y última parte, se analiza tentativamente el devenir de la reforma social desde la perspectiva de la inclusión social y se destaca el papel del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) como un actor especialmente relacionado con la lucha contra la exclusión social pero que, a su vez, depende de otras esferas del bienestar como son el Estado de bienestar, los hogares y el mercado. Nos preguntamos si es posible reconstruir un pacto social sobre la reforma social futura y qué papel puede tener el TSAS en la misma.

5.2. La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión(1)

En esta sección nos preguntamos en qué medida las políticas económicas y financieras adoptadas por la UE para hacer frente a la gran crisis que se inicia en 2008 han condicionado, incluso determinado, las políticas sociales de los países miembros y, en general, las políticas de cohesión social. De manera particular tratamos de constatar en qué medida los programas nacionales de reforma (PNR) y las políticas anticrisis

(1) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Casas Mínguez y Rodríguez Cabrero (2014). Documento de trabajo 5.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

tienen como referencia la lucha contra la exclusión y la pobreza y si tienen visibilidad y efectividad; también nos referimos a las políticas de garantía de renta mínima, inclusión activa y lucha contra la pobreza infantil.

5.2.1. Las políticas europeas frente a la crisis económica y financiera

En febrero de 2009 con Europa en recesión, un aumento imparable del desempleo y un gasto público enorme destinado a estabilizar el sistema bancario (deudas que las generaciones futuras tendrán que pagar), aparece el Informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel presidido por Jacques Laroisiére (2009). El Informe elaborado por mandato de la Comisión Europea analiza la crisis financiera y propugna procedimientos eficaces de gestión de las crisis. El Informe propone un nuevo marco de legislación y supervisión financiera encaminado a reducir el riesgo y coordinar la supervisión para generar confianza auténtica. Si algo dejan claro los autores del Informe es la importancia de los acuerdos políticos, es decir que la mejor opción la constituye aquellos métodos y criterios aprobados por todos de manera que Estados, inversores, ciudadanos gocen de protección adecuada en la Unión Europea.

En un breve prólogo al informe, Jacques Laroisiére presenta las opciones que dispone Europa para responder ante la grave crisis financiera: de una parte, *chacun pour soi*, es decir que cada cual «vaya a lo suyo», consistente en las soluciones de empobrecer al vecino; o la otra, que radica en una cooperación europea… que redunde «en beneficio de todos». Hasta el momento hay indicios vehementes para conjeturar que es la primera opción la que está teniendo éxito.

En efecto, la crisis financiera, económica y de la deuda, no es además una crisis del euro, sino mucho más. Lo que está en crisis es la Unión Económica y Monetaria y el funcionamiento de la Unión Europea (UE) en su conjunto.

5.2.1.1. La Unión Europea ante la crisis financiera: Europa como solución

A finales de 2008 la crisis está llegando a los ciudadanos europeos. Los países de la zona euro y varios Estados miembros se encuentran en recesión. Las previsiones económicas dibujan un panorama sombrío de crecimiento cercano a cero y el peligro de contracción de la economía de la UE en 2009 si no se adoptan medidas correctoras.

En este contexto presenta la Comisión Europea un Plan Europeo para la recuperación económica (Comisión Europea, 2008a). El pronóstico de la Comisión es que existe el riesgo de que la dramática situación siga deteriorándose y empuje a la UE a una recesión más profunda y prolongada. Para detener esta espiral descendente la Comisión Europea afirma que es hora de actuar con rapidez y decisión. Su propuesta es que los Estados miembros y la Unión trabajen juntos, se coordinen entre sí y den una respuesta global más amplia. La acción coordinada es la que puede impedir una recesión más profunda. La propuesta se concreta en un Plan Europeo de Recuperación Económica (Parlamento Europeo, 2009). La crisis se considera como una oportunidad para que la Unión Europea trabaje conjuntamente en la vía de la recuperación.

El Plan Europeo de Recuperación Económica consta de dos pilares y un principio. El primer pilar es una inyección masiva de poder adquisitivo en la economía con objeto de estimular la demanda y generar confianza. La Comisión

propone que, con carácter de urgencia, los Estados miembros y la UE acuerden un impulso presupuestario inmediato de 200.000 millones de euros (1,5% del PIB). El segundo pilar se fundamenta en la necesidad de dirigir la acción a corto plazo a reforzar la competitividad de Europa a largo plazo. El Plan invoca como principio fundamental la solidaridad y la justicia social, porque en épocas de penuria, la actuación ha de volcarse en ayudar a los más necesitados. La propuesta es trabajar para proteger el empleo; mejorar las perspectivas laborales a largo plazo de las personas que están perdiendo sus puestos de trabajo, mediante el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización y un Fondo Social Europeo más ágil.

Considera la Comisión que impedir la pérdida de puestos de trabajo y reducir el impacto social de la crisis requiere que la UE actúe (Comisión Europea, 2008b). Es necesario utilizar las palancas de que dispone para amortiguar el impacto social. Aunque la responsabilidad principal en materia de empleo recae en los Estados, considera la Comisión que una buena coordinación será muy útil. En este sentido, la Comisión se compromete a trabajar con los interlocutores sociales para dar la mejor respuesta a la crisis e indica que fomentará las áreas de crecimiento que sean fuente de empleo (servicios sociales, a las personas, de atención sanitaria). Está en disposición de ofrecer a los Estados la posibilidad de reprogramar los recursos del Fondo Social Europeo, para reintegrar a los desempleados en el mercado, para ofrecer a los sectores afectados ayudas estatales oportunas, específicas y temporales.

El Parlamento Europeo publica, en octubre de 2010, una Resolución (Parlamento Europeo, 2010) sobre la crisis financiera, económica y social. Según el Parlamento los factores principales que contribuyen a la crisis financiera, que estalla en Estados Unidos, son los desequilibrios globales, la gobernanza regulatoria (regulación y supervisión) y la política monetaria. Como factores específicos del sistema financiero, alude a la complejidad y la opacidad de los productos financieros, los sistemas de remuneración a corto plazo y unos modelos empresariales inadecuados. Denuncia el comportamiento especulativo por parte de los mercados financieros y que algunos inversores han asumido riesgos muy grandes, lo cual se agrava por el oligopolio de las agencias de calificación.

El Parlamento es especialmente crítico con las políticas adoptadas por la UE, al afirmar que si la Unión «está teniendo más problemas que otras regiones del planeta para salir de la crisis es en gran medida debido a que las respuestas políticas adoptadas en relación con la crisis han resultado inadecuadas, insuficientes y tardías y a la debilidad estructural de su capacidad de gobernanza». Advirtiendo en este sentido sobre el intento de crear instituciones independientes de carácter intergubernamental que excluyan a algunos países de los procesos de toma de decisiones. Considera el Parlamento que la gobernanza económica debe ir de la mano de la legitimidad democrática. El polémico comentario está, obviamente, dirigido a la puesta en marcha de la troika.

5.2.1.2. La crisis de la Unión Europea: la Unión como chivo expiatorio y la troika como problema

La troika no es una institución de la Unión. Sino que fue una solución *ad hoc* que se adoptó bajo la presión de la crisis económica, cuando las decisiones habían de tomarse urgentemente para apoyar a los países que atravesaban gravísimos problemas. La troika la crean los jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro, mediante decisión de 25 de marzo de 2010, con el fin de establecer un programa conjunto y conceder

préstamos bilaterales, bajo condiciones estrictas, a Grecia.

La creación de la troika se justifica diciendo que se trata de evitar los efectos demoledores que sobre la economía, el sistema bancario y el bienestar social hubiera ocasionado un impago desordenado de Estados miembros de la zona del euro. Integran la troika la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero ni la troika, ni los instrumentos de asistencia financiera creados para los países de la zona del euro están basados en el Derecho primario de la UE. Se trata de una fórmula de emergencia a la que se recurre alegando que hay que impedir el hundimiento de la zona del euro, evitar impagos y el contagio de la crisis a otros Estados miembros, y detener la especulación sobre la deuda soberana.

La troika ha funcionado como la estructura básica de negociación entre los prestamistas oficiales y los Gobiernos de los países receptores, así como de revisión de la aplicación de los programas de ajuste económico. El Eurogrupo (ministros de economía de la zona euro) es el que adopta las decisiones finales respecto a las condiciones de la asistencia financiera, en el caso de ayuda de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

En sesión celebrada el día 13 de marzo de 2014 el Parlamento Europeo aprueba dos resoluciones muy significativas. La primera presentada por la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (CAEM) (Parlamento Europeo, 2014), sobre la *investigación relativa al papel y las actividades de la troika en relación con los países de la zona del euro sujetos al programa de asistencia de la Unión Europea (UE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)*. La segunda resolución, aprobada a propuesta de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (CEAS), sobre los *aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la troika, en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa de la UE y el FMI*.

Lo que se comenta en ambas resoluciones es perfectamente aplicable a España, aunque la fórmula de rescate que el Gobierno español solicita (Minder, Kulish, Geitner, 2012) estaba limitada al sector bancario. Lo singular en el caso español es que, por decisión del Consejo Europeo del 29 de junio de 2012, se permite al MEDE que opte por recapitalizar los bancos directamente, tras una decisión regular y siempre que hubiera un mecanismo de supervisión único efectivo. Pero aunque la finalidad de la asistencia no sea idéntica coinciden los actores, el procedimiento y la asistencia también está sujeta a las severas condiciones impuestas por la troika**(2)**.

Las dos resoluciones expresan la postura contraria a que se haya escogido la fórmula de la troika, para hacer frente a la crisis económica, financiera y de la deuda de los países de la zona euro. El Parlamento fundamenta su rechazo al procedimiento de la troika en razones jurídicas (constitucionales y procedimentales), de legitimidad (ausencia de democracia), de carácter axiológico o valorativo y políticas. En concreto señala que la fórmula de la troika va en contra del Tratado (el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la UE); luego añade que la fórmula de la troika es contraria a la Carta de Derechos Fundamentales y la Carta Social Europea; para continuar señalando que no sigue el procedimiento comunitario sino intergubernamental, no es coherente y funciona sin transparencia en las negociaciones; y por último, aunque no por ello menos impor-

(2) Sobre las medidas de ajuste fiscal y las reformas estructurales ver: Jefatura del Estado, *Real decreto ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*. BOE n.º 168.

tante, que carece de legitimidad democrática y no toma en cuenta los objetivos y valores de la Unión. En conclusión: la troika no solo no es órgano de la Unión sino que su mera existencia y el contenido de sus medidas constituyen, según el Parlamento, una atentado a la Unión Europea.

El Parlamento Europeo hace hincapié en destacar aspectos de especial transcendencia. En primer lugar, que al Parlamento Europeo se le ha dejado completamente al margen en todas las fases de los programas de asistencia: la fase preparatoria, el desarrollo de los mandatos y la supervisión del impacto de los resultados obtenidos a través de los programas y las medidas relacionadas. En segundo lugar, que el Banco Central Europeo adopta decisiones que exceden de su mandato y por último, que la Comisión Europea no ha actuado en defensa de los tratados.

También advierte «que no existe una solución única aplicable a todos los Estados miembros», aunque la receta aplicada en los distintos países haya sido la misma. En síntesis la receta ha consistido en planes drásticos de reducción de los gastos sociales; en la devaluación interna mediante recortes y congelaciones salariales; la descentralización de la negociación colectiva y flexibilización de los mercados laborales.

En opinión del Parlamento Europeo únicamente unas instituciones sometidas a un genuino control democrático, deberían estar al frente del proceso político de diseño y aplicación de los programas de ajuste, para países con dificultades financieras graves. Refiere asimismo la institución parlamentaria que los documentos oficiales no se trasladan a los Parlamentos nacionales, ni al Parlamento Europeo, para que fueran examinados. Tampoco fueron objeto los mencionados documentos de un debate con los interlocutores sociales. Por otra parte, llama la atención el Parlamento sobre lo particularmente gravosas que resultaban las condiciones impuestas como contrapartida a la asistencia financiera, principalmente porque no se detecta la degradación de la situación económica y social, las medidas se aplican de forma precipitada y no se llevan a cabo evaluaciones de impacto previo adecuadas sobre el eventual efecto que producen las medidas en los diferentes grupos de la sociedad. Además, como no se han movilizado a tiempo los fondos europeos remanentes del marco financiero 2007-2013, pese a los llamamientos de la Comisión, las medidas no han ido acompañadas de estrategias para proteger a los grupos vulnerables, medidas para prevenir niveles elevados de pobreza, privación y desigualdad sanitaria, derivados del elevado grado de dependencia de los grupos con ingresos reducidos de los sistemas públicos de asistencia sanitaria. Destaca el Parlamento que los recortes en el acceso a la salud, con el aumento de los copagos, el aumento de los precios de los medicamentos, y los recortes de salario y personal en los centros de salud son deplorables porque vulneran la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los tratados, en particular al artículo 168, apartado 7, del TFUE (que establece que la Unión Europea respetará las competencias de los Estados miembros).

El informe menciona las obligaciones jurídicas conculcadas. En este sentido indica que no se han respetado las obligaciones de la UE en materia de empleo y asuntos sociales, ni las contraídas a escala comunitaria, ni las obligaciones internacionales firmadas por los Estados miembros. Particularmente menciona el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la UE, según el cual «en la definición de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de la protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».

En cuanto al impacto de las políticas adoptadas en materia de empleo, protección y cohesión social, las valoraciones que realiza el Parlamento son desoladoras (Parlamento Europeo, 2014), considerando el sufrimiento que producen. Comienza refiriendo que las políticas de ajuste aplicadas en los países se han traducido en un aumento de los índices de desempleo y de destrucción de empleo, incremento de las cifras de desempleados de larga duración, y un deterioro de las condiciones de trabajo. Continúa señalando que no tuvieron en cuenta sectores estratégicos, que se deberían haber tomado en consideración a fin de mantener el futuro crecimiento y la cohesión social; de ahí que no se hayan cumplido las expectativas de retorno a la senda del crecimiento y de creación de empleo, mediante una devaluación interna destinada a recuperar la competitividad.

El Parlamento observa que los grupos más vulnerables del mercado laboral —los desempleados de larga duración, las mujeres, los trabajadores migrantes y las personas con discapacidad— han sido los más afectados y registran tasas de desempleo por encima del promedio nacional de cada país; señala el fuerte aumento de la tasa de desempleo a largo plazo entre las mujeres y los trabajadores de mayor edad; y advierte que si no se pone remedio, estas enormes diferencias, especialmente en el caso de la generación más joven, pueden provocar a largo plazo daños estructurales en el mercado de trabajo de los países rescatados, limitar su capacidad de recuperación y provocar una migración forzosa.

El Parlamento hace hincapié en que se está poniendo en peligro la sostenibilidad y la suficiencia de los sistemas públicos de Seguridad Social, como consecuencia de los déficits en su financiación. Déficits que derivan de los elevados índices de desempleo y subempleo, combinados con la reducción de los salarios en el sector público y en el privado y, en algunos casos, la ausencia de medidas eficaces para combatir la evasión fiscal y reducir al mismo tiempo las cotizaciones.

El Parlamento pone de manifiesto que están apareciendo nuevas formas de pobreza que afectan a la clase media y trabajadora de algunos países, en los que las dificultades para pagar las hipotecas y los elevados precios de la energía están generando pobreza energética y aumentando el número de desahucios y de ejecuciones de hipotecas; manifiesta su preocupación ante los indicios del creciente número de personas sin hogar y excluidas del acceso a la vivienda; recuerda que ello constituye una vulneración de los derechos fundamentales.

Observa el Parlamento que las cifras de Eurostat y de la Comisión, así como diversos estudios, demuestran que, en algunos de los países, la desigualdad en la distribución de ingresos aumentó entre 2008 y 2012, y que los recortes en prestaciones sociales y por desempleo, así como los recortes salariales derivados de las reformas estructurales, están incrementando los niveles de pobreza; además, el informe detecta niveles de pobreza relativamente elevados entre la población activa, como consecuencia del recorte o la congelación de los salarios mínimos. Por último, llama la atención el Parlamento sobre el aumento del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en todos los casos, haciendo especial hincapié en lo que esconden las estadísticas.

Pide el Parlamento a la troika y a los Estados, que pongan fin a los programas cuanto antes, y que introduzcan mecanismos de gestión de crisis que permitan a las instituciones de la UE, «realizar los objetivos y políticas sociales contemplados en los Tratados». Pide a la Comisión y al Consejo que presten tanta atención a subsanar los problemas sociales «como prestan a los desequilibrios macroeconómicos, y que velen porque las medidas de ajuste busquen garantizar la justicia social y

permitan un equilibrio entre el crecimiento económico y el empleo», la aplicación de reformas estructurales y la consolidación presupuestaria.

Recomienda el Parlamento a la Comisión y a los Estados miembros, que consideren el gasto público en sanidad y educación, no como un gasto susceptible de recortes, sino como una inversión pública en el futuro del país que han de respetar y aumentar, a fin de mejorar la recuperación económica y social.

Se puede afirmar que la crisis desencadenada en la UE no ha sido un acicate, ni una buena oportunidad para profundizar el compromiso hacia los objetivos del Tratado de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ni ha servido para desarrollar políticas dirigidas a crear unas sociedades armoniosas, cohesivas e inclusivas que respeten los derechos fundamentales, en unas economías de mercado socialmente sanas, como se dice en el Tratado. Por el contrario, está siendo aprovechada para imprimir un retroceso en el proceso de europeización, convertir en retórica los valores de la Unión y liquidar selectivamente las políticas económicas, sociales y de empleo de la UE, que habían contribuido a mejorar las condiciones laborales, la salud, la seguridad, promovido la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

5.2.2. Diversidad de regímenes de bienestar e impactos de las políticas contra la exclusión social

A la luz del debate en el seno de las instituciones europeas, particularmente en el Parlamento Europeo, sobre las políticas que con mayor efectividad pueden contribuir a la superación de la crisis cabe hacer, al menos, tres preguntas en relación con las políticas de lucha contra la exclusión social: a) en qué medida estas políticas sociales están interrelacionadas o subordinadas a las políticas de austeridad y ajuste fiscal; b) si los programas de inclusión activa son de naturaleza integradora o instrumental respecto de las políticas de consolidación fiscal; c) finalmente, valorar si las políticas y programas objeto de consideración se caracterizan por una gobernanza que garantice su visibilidad, fortaleza institucional e implicación de diferentes actores sociales.

5.2.2.1. Los programas de lucha contra la pobreza y proinclusión social a través de los programas nacionales de reformas (PNR): política de austeridad e inclusión social

La lucha contra la exclusión y la pobreza forma parte de la política social europea desde 1975 y, sobre todo, a partir de 1992 con la aprobación de las recomendaciones comunitarias sobre renta mínima (Recomendación 92/441) y convergencia de los sistemas de protección social (Recomendación 92/442). El Tratado de Ámsterdam de 1997 aprueba el objetivo de la lucha contra la pobreza y la exclusión y es la base para las políticas desarrolladas a partir de la Estrategia Lisboa 2000 que promueve los planes de acción nacional de inclusión social y las estrategias integradas de protección social e inclusión social, así como el desarrollo de programas de inserción socio-laboral del FSE y buenas prácticas en base al Método Abierto de Coordinación (MAC).

La valoración de la Estrategia de Lisboa 2000 (Rodríguez Cabrero y Marbán, 2011; Rodríguez Cabrero, dir. 2012) desde el punto de vista de las políticas de inclusión nos pone de manifiesto una gran ambivalencia ya que, por una parte, las políticas de inclusión han pasado a formar parte

de las políticas sociales y ello se ha traducido en estrategias y programas nacionales generales y sectoriales de inclusión y, por otro, los resultados en la reducción de las tasas de pobreza y en la apertura efectiva de espacios sociales de inclusión social han sido limitados. Dicha limitación se ha puesto de manifiesto con el impacto social de la crisis económica y financiera y la dificultad, cuando no simple imposibilidad, de que las políticas de inclusión tengan un cierto protagonismo en un período de depresión económica profunda como el que sufre una parte de los países miembros de la UE desde 2008, sobre todo los de la periferia europea.

En general, se puede afirmar, que en la aplicación del Estudio de Prospectiva Anual de Crecimiento y en los Programas Nacionales de Reforma (PNR), durante los años 2011 al 2013 no parece haberse modificado la lógica de la subordinación de las políticas de inclusión a las de estabilidad financiera y el crecimiento económico. Solo en 2013 parece haberse dado un cierto giro una vez que se ha constatado el efecto negativo que tienen las políticas de austeridad en la cohesión social, al menos en los países de la periferia Sur de Europa.

Ya en el informe sobre el PNR de 2011 se señala que el crecimiento económico es el eje dominante de la mayoría de los PNR, mientras que la protección social y los problemas de la inclusión social son contemplados como aspectos colaterales de la estrategia del crecimiento económico y, en todo caso, como dimensiones instrumentales para maximizar el crecimiento económico (Frazer y Marlier, 2011).

Existe un amplio acuerdo en que los PNR dan prioridad a la inclusión laboral (en la que se subsume la inclusión social) en detrimento de la garantía de rentas y del acceso a servicios de calidad.

En efecto, los objetivos de inclusión social y prevención de la pobreza aparecen en los PNR estrechamente relacionados con los mercados de trabajo inclusivos y en buena medida divorciados de las medidas de garantía de rentas.

El acceso, cobertura y calidad de los servicios públicos ocupa un lugar residual en los PNR, con la excepción relativa del sistema educativo. No parece ser casual esta menor referencia a la calidad de los servicios de bienestar (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia) en la medida en que la apertura de los servicios públicos al sector privado está teniendo una mayor importancia al compás de la aplicación de políticas de ajuste presupuestario, sobre todo en el Sur de Europa.

En el caso concreto de España, con especial referencia a los PNR de 2012 y 2013, se constata que el PNR de 2012 de España es un programa centrado en gran medida en el ámbito económico-financiero —consolidación fiscal, reforma de la Administración pública, reforma del mercado de trabajo y reforma del sistema financiero—. A gran distancia de estos objetivos se sitúa el de inclusión que, en general, se limita al empleo juvenil, el desarrollo de la formación profesional y lucha contra el abandono escolar. El sesgo de inclusión laboral, no de inclusión activa, es patente en el mismo: no se destaca el objetivo de pobreza y exclusión. Resulta llamativo que en la evaluación de cumplimiento de los objetivos del PNR 2011**(3)** por parte del PNR 2012 se limite a los ámbitos de consolidación fiscal, reforma financiera y mercado de trabajo. No se revisa el cumplimiento de las áreas de educación, pobreza e incluso social.

(3) EC (2011) European Commission and the Council Recommendations of July 2011 on the NRP 2001 of Spain and delivering a Council Opinion on the uptaded Stability Programme of Spain 2011-2014, Brussels: EC.

La ausencia de la perspectiva de la inclusión social supuso que la Comisión Europea en su «Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015» destacara el incremento de la pobreza y particularmente el aumento «alarmante» de la pobreza infantil, así como el aumento de la pobreza en los trabajadores temporales. Al mismo tiempo sugiere al gobierno de España «tomar medidas específicas para combatir la pobreza, aumentando la eficacia del apoyo a la infancia y mejorando la empleabilidad de los grupos vulnerables».

La «Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016» dictamina que «España se ha alejado de su objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Al mismo tiempo, el sistema de protección social se ha visto sometido a intensas presiones a causa de la recesión y que España está por debajo de la media de la UE en los principales indicadores clave que miden la pobreza y la exclusión social». Y por ello el documento de recomendaciones afirma que «no se han conseguido avances importantes en el desarrollo de nuevas medidas políticas para la inclusión activa y la reducción de la pobreza».

5.2.2.2. La efectividad de los programas de garantía de mínimos

Las políticas europeas de inclusión social adoptan un enfoque amplio u omnicomprensivo a partir de la Recomendación sobre inclusión activa de 8 de octubre de 2008 por parte de la UE que se basa en el desarrollo conjunto de tres pilares: garantía de una renta adecuada, inclusión laboral y acceso a servicios públicos de calidad.

Los sistemas de renta mínima adoptan como enfoque la idea de que el trabajo es el eje central de la reforma de las políticas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza y, por tanto, el concepto de inclusión activa se vincula a la estrategia de inclusión en el mercado de trabajo a nivel individual; y para ello las prestaciones sociales monetarias son un incentivo para buscar empleo y evitar las trampas de pobreza. En segundo lugar, se constata en la mayoría de los países el endurecimiento de los requisitos de acceso y de las condiciones para la percepción de las prestaciones así como la importancia creciente de las sanciones.

En cuanto al acceso a los sistemas de rentas mínima casi todos los programas afrontan problemas de acceso efectivo en el sentido de que una parte de la demanda potencial no solicita las prestaciones (los llamados *non take-up*) debido a problemas de información, rechazo a la estigmatización o valoración de que la solicitud no supondrá una mejora sustantiva de su bienestar de los potenciales solicitantes. Las estimaciones varían entre países y suelen situarse, por ejemplo, entre el 17% (Francia) o entre el 12% y el 48% en el caso del Reino Unido.

Uno de los problemas de los sistemas de garantía de rentas en la UE es la combinación entre la cobertura universal y la orientación hacia las necesidades de los grupos de riesgo específico. La inadecuación de la mayoría de los programas para sacar a las personas de la pobreza relativa es un hecho justificado por la necesidad de no crear desincentivos al empleo en las personas potencialmente empleables. De hecho, los nuevos programas creados en Francia (Renta Activa de Solidaridad o Revenu de Solidarité Active) y en Alemania (la prestación Desempleo II no solo garantiza una renta básica sino promueve activamente la inserción laboral) están dirigidos a la inserción laboral, aunque esta no siempre sea posible debido a las propias características de los

beneficiarios y a las limitaciones de la demanda de empleo por parte de las empresas (Frazer y Marlier, 2009).

5.2.2.3. La inclusión activa como guía de la agenda de inclusión social

El desarrollo de la estrategia de inclusión activa entre 2008 (Comisión Europea, 2008c) y 2012 ha sido parcial en cuanto a su contenido y desigual entre países y entre colectivos en situación de exclusión. De manera rotunda se afirma que «ha sido extremadamente limitada en la mayoría de los Estados miembros» (Frazer y Marlier, 2013). La razón de este desigual desarrollo no puede reducirse al impacto de la crisis económica, con ser un condicionante muy importante (por la prioridad de las políticas de consolidación fiscal y su impacto regresivo en las políticas sociales), sino que debe tenerse en cuenta la concepción sesgada de la estrategia por parte de muchos gobiernos que han entendido que está orientada a la inserción laboral, confundiendo activación laboral con inclusión activa.

En muy pocos países parece haber habido un diseño estratégico global de la inclusión activa, excepto en los países nórdicos y en Francia. En el resto de los países la estrategia ha sido limitada o parcial. Pero, además, el desarrollo integrado de la misma, es decir, el desarrollo conjunto de los tres ejes de la inclusión, ha sido una práctica en gran medida residual. Además, se trata de una estrategia que en la práctica se orienta más a las personas que trabajan o están más cerca del mercado de trabajo que a las que no trabajan o se encuentran más alejadas del mismo.

Pero también sucede que la vuelta al mercado de trabajo, cuando se logra un empleo, puede suponer un empobrecimiento en los ingresos y en las condiciones del empleo, sobre todo en países que están aplicando políticas de rescate financiero o de intensa devaluación interna.

Pero el eje menos articulado en la estrategia de inclusión activa es el del acceso a los servicios sociales, de empleo y vivienda, no solo por el impacto regresivo de las políticas de austeridad sino también por la limitada capacidad institucional para articularse con los otros dos ejes.

En consecuencia, sin una mayor presencia e integración institucional de la estrategia de inclusión activa en las diferentes políticas económicas, financieras y sociales y mejoras de coordinación vertical y horizontal, difícilmente podrá tener el papel que le asigna la Recomendación de 2008. El papel de los PNR, PNAinclusión y los Informes Sociales Nacionales (este último casi testimonial), es clave para favorecer dicha integración institucional.

5.2.2.4. Valoración de las políticas de lucha contra la pobreza infantil

En los últimos años la Comisión Europea y el Comité Europeo de Protección Social han incidido en diferentes informes en la importancia de la lucha contra la pobreza infantil y en la necesidad de promover el bienestar de los niños como inversión de futuro. Como consecuencia de esta preocupación la Comisión Europea hizo pública una Recomendación el 20 de febrero de 2013 bajo el título: «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» (Comisión Europea, 2013), en la que propone a los Gobiernos desarrollar una estrategia de tres pilares: acceso a recursos adecuados, acceso a servicios asequibles y de calidad y derecho de los niños a participar socialmente, reforzando dicha estrategia mediante una gobernanza robusta y activa y un uso eficaz de los Fondos Estructurales.

Al mismo tiempo, ha puesto en marcha diferentes evaluaciones de las políticas nacionales de infancia(4).

La respuesta a la pobreza infantil de las políticas de promoción de bienestar varía entre regímenes de bienestar y, también, entre los países de cada régimen, si bien aquí no podemos entrar en detalle sino que mostramos las tendencias de las políticas contra la pobreza infantil.

Como en los casos anteriores el tipo de régimen de bienestar marca fronteras y diferencias en las políticas. Así, los países del régimen de bienestar nórdico (además de Alemania), con tasas moderadas o bajas de riesgo de pobreza o exclusión social infantil, han diseñado políticas omnicomprensivas y relativamente bien integradas; por el contrario, los países con tasas de pobreza intermedias, en general los países del régimen continental (caso Francia y Bélgica), disponen de políticas menos globales; los países con elevadas tasas de pobreza infantil (los países de la periferia Sur, menos Portugal, al que se suma el Reino Unido) han desarrollado políticas escasamente universales y sobre todo insuficientes y con un bajo nivel de coordinación, cuando no desequilibradas (como es el caso de España, ya mencionado, donde encontramos políticas de defensa de derechos muy avanzadas junto a políticas de protección social de baja eficacia).

De manera desigual los PNR recogen la realidad de la pobreza infantil, lo que no implica una voluntad decidida de hacerle frente ni que existan recursos suficientes que la hagan posible. Este es el caso de España y Grecia que, recogiendo la realidad de la pobreza en los PNR, no desarrollan políticas sociales detalladas y con compromiso financiero e institucional que las respalde. Así, la Estrategia de Infancia y Adolescencia 2013-2016 de España, así como el Plan de Inclusión 2013-2016, suponen un enfoque más integrado de las políticas contra la pobreza infantil pero que solo podrán ser efectivas si se desarrollan programas adecuados de prevención y protección social.

Además, existen otras dos tendencias comunes en los países de la UE, con la excepción de los países con bajas tasas de pobreza infantil, como son el divorcio existente entre el desarrollo de los derechos del niño y la efectividad de las políticas y programas que los materializan; y, por otra parte, el desequilibrio entre las políticas de tipo universal y las que dan respuesta a necesidades específicas (tal es el caso en general de los países del régimen de bienestar mediterráneo y anglosajón).

Con la excepción relativa de los países nórdicos y, en parte, los del régimen continental, se ha producido una regresión en la protección social en los países del régimen anglosajón y mediterráneo como consecuencia de la crisis económica (en el caso de España los avances producidos en protección social y de tipo fiscal, durante la década pasada, se han deteriorado relativamente). Los recortes sociales no solo afectan a las prestaciones monetarias sino también a servicios educativos y de vivienda; los servicios sanitarios para la infancia han estado en general a salvo de recortes en todos los países de la UE.

El avance de la pobreza infantil ha provocado una creciente movilización de los actores políticos y sociales, así como un creciente debate político sobre la misma, acelerado durante el primer semestre europeo de 2013 y por las recomendaciones específicas que la CE ha dirigido a una parte de los países miembros en relación con la lucha contra pobreza infantil.

(4) http://ec.europa.eu/social/mani.jsp Recoge los informes nacionales y el informe de síntesis realizado por Frazer H. y Marlier E. (2014).

Pero los avances en visibilidad social de la pobreza infantil y un mayor debate político sobre la misma no han supuesto en general políticas más globales e incisivas en la lucha contra la pobreza infantil, sobre todo en los países con elevadas tasas de pobreza, como son los países del régimen de bienestar mediterráneo, del anglosajón y del muy diverso mundo de los países del Este de la UE.

5.2.3. La gobernanza de las políticas de inclusión activa en la UE: fortaleza institucional y participación de los actores sociales

5.2.3.1. La gobernanza de la inclusión social

El predominio en los PNR de la gobernanza económica y de la disciplina presupuestaria ha conducido a una relativa marginación del enfoque de la inclusión social. Aunque ha sido corregida parcialmente esta minusvaloración de la agenda de inclusión social en los PNR de 2012 y 2013 (caso de España), la situación en conjunto no ha cambiado. Incluso la propia Comisión Europea refuerza este enfoque en la medida en que en las recomendaciones nacionales la problemática económica y financiera es abrumadora.

Los PNR no son objeto de debate político ni los objetivos de inclusión social son transversales a todas las políticas, económicas y sociales; tampoco existe valoración de impacto. Se constata una débil integración de los PNR y de los ISN (Informes Sociales Nacionales) en el conjunto de la política nacional; la transversalidad de la agenda de inclusión social es limitada.

5.2.3.2. La participación de los actores sociales en los PNR desde la perspectiva de inclusión social

Dicha participación, bajo la forma de consulta, se ha incrementado entre 2011 y 2013 aunque la incidencia de la misma es muy limitada. Ello, además, se refuerza por el hecho de que los PNR no se debaten políticamente, se trata más bien de documentos que elaboran los Gobiernos y que son objeto de limitada consulta entre algunos actores o *stakeholders*, tal como se confirma en los PNR de 2012 y 2013.

En el caso de España la gobernanza de la inclusión social es desigual a lo largo del trienio 2011-2013 de PNR. Así, mientras que el diálogo social se ha debilitado debido a las tensiones de la reforma del mercado de trabajo en 2010 (huelga general de 29 de septiembre de 2010), posteriormente recuperado en enero de 2011 y nuevamente debilitado después de la reforma laboral de febrero de 2012), no ha sucedido lo mismo en el ámbito específico de la inclusión social. Tres hechos avalan algunos avances en gobernanza en la lucha contra la exclusión social: consulta realizada por el Gobierno central a las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social en la elaboración del PNR en los años 2011 al 2013 sobre los objetivos de inclusión social; la creación en 2011 de la Red Estatal de Inclusión Social bajo el auspicio del FSE en el marco del Programa Operativo de Asistencia Técnica para la cooperación transnacional e interregional del periodo 2007-2013 y la incorporación a la consulta del gobierno local (FEMP) en la elaboración de los PNR.

En general se ha consolidado la consulta a las entidades sociales de inclusión social pero su efectividad es limitada, tal como afirma la entidad EAPN (2014) en relación con el PNR de 2013.

5.3. Transformaciones, cambios institucionales e impactos sociales en el Estado de bienestar en España (2000-2013)

5.3.1. Cambios institucionales en el Estado de bienestar. Conflictos y consensos en el Estado de bienestar español. La evolución del gasto público social(5)

5.3.1.1. La naturaleza social de la crisis del Estado de bienestar en España

El periodo de desarrollo del Estado de bienestar español que aquí consideramos de manera más detallada se corresponde con los años 2000-2013, un periodo que comprende tanto la parte alcista de un modelo específico de crecimiento económico como su crisis final, acelerada por la crisis financiera internacional. La naturaleza de las políticas sociales europeas entre la Estrategia Lisboa 2000 y el inicio en 2010 de la Estrategia Europa 2020 condicionarán las políticas nacionales con mayor o menor intensidad según el tipo de régimen de bienestar; tal como hemos señalado en la primera parte de este capítulo. Se trata de políticas profundamente ambivalentes en la medida en que los objetivos de cohesión e integración social y lucha contra la pobreza están condicionados, sobre todo en la Europa del Sur, por la prioridad de las políticas de austeridad y saneamiento financiero.

La singularidad del caso español reside en la debilidad estructural del modelo económico adoptado a partir, sobre todo, de la entrada en la unión monetaria y el euro (fuertemente dependiente del capital financiero europeo, con un elevado endeudamiento privado y, posteriormente, público, y subordinado al centro económico de una UE crecientemente fracturada) (Álvarez Peralta, Luengo Escalonilla y Uxó González Luengo, 2013), un mercado de trabajo fuertemente segmentado y con tendencias internas de polarización en cuanto a salarios y condiciones de trabajo y, finalmente, un modelo de Estado de bienestar de amplia cobertura en servicios y prestaciones pero de baja intensidad protectora, es decir, con una limitada capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad.

Esta naturaleza del modelo español ha supuesto que las políticas de ajuste para hacer frente a la gran depresión tengan como prioridad la reducción de la deuda a costa de las prestaciones sociales (reformas de educación y sanidad de abril de 2012) así como una mayor precariedad del mercado de trabajo (acentuada con la reforma laboral de febrero de 2012) que fragiliza aún más la estructura social, a la vez que profundiza la dependencia de España respecto del núcleo económico-financiero dominante en la UE. Esta realidad, es decir, la posición subordinada del modelo de crecimiento español al núcleo central de la UE, un mercado de trabajo segmentado y un Estado del bienestar de limitada efectividad en la reducción de las tasas de pobreza y, por otra parte, la convergencia cognitiva e institucional europea, hacen de las políticas sociales un espacio de desarrollo institucional ambivalente a la vez que conflictivo en la medida en que las

(5) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Rodríguez Cabrero (2014). Documento de trabajo 5.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

políticas sociales tienen que dar respuesta a demandas contradictorias en el seno del Estado de bienestar (entre clases sociales y grupos de interés muy variados así como entre diferentes niveles de gobierno) y ajustarse al marco imperativo europeo dominante de las políticas económicas y financieras respecto de las políticas sociales. Esto ha supuesto que la reestructuración del Estado de bienestar en España en esta última fase de desarrollo haya combinado tanto procesos diferenciados de contención del gasto como de recalibración y privatización (Navarro, 2004; Guillén, 2010; Guillén y León, 2011; Moreno, 2012; Pierson, 2001; Palier, 2010; Rodríguez Cabrero, 2011a).

El desarrollo del régimen de bienestar español entre 2000 y 2013 es particularmente complejo en un doble sentido:

a) Desde el punto de vista de los condicionantes externos del Estado de bienestar hay que destacar la globalización y la europeización de las políticas sociales. En el primer caso porque el modelo dominante de globalización neoliberal incide ideológica e institucionalmente en pro de un Estado de bienestar más orientado al mercado (remercantilización) y en detrimento de las políticas redistributivas. Por su parte, el proceso de europeización incide de manera contradictoria a través del imperativo de las políticas económicas y financieras; las políticas sociales europeas operan a través de un sistema «blando» basado en recomendaciones y aprendizaje mutuo dentro de lo que se denomina como método abierto de coordinación (MAC), es decir, convergencia social por aproximación de aprendizaje y buenas prácticas.

b) Desde la perspectiva del Estado de bienestar español han tenido lugar dos procesos de cambio en su base social y en el modo de respuesta, es decir, cambios sociales (nuevos riesgos sociales) e institucionales (cambio en la lógica y peso de las esferas de bienestar). Así, en los últimos lustros han aparecido nuevos riesgos sociales que en cierto sentido son una extensión o agravamiento de los ya existentes en periodos previos (caso del paro juvenil, el fracaso escolar y la pobreza infantil) y, en parte, son de nuevo tipo (los referentes a la dependencia o cuidados de larga duración, transformación en el seno de los hogares y de las estructuras familiares y las nuevas formas de exclusión laboral y social). Frente a estos nuevos riesgos las esferas de producción del régimen de bienestar español han reaccionado de manera diferenciada. Así, la esfera estatal ha adoptado como lógica dominante la de **contención y reestructuración**, residualmente la de expansión (caso de la Ley de la Dependencia de 2006) dejando que otras esferas asuman la respuesta a los nuevos riesgos; en el caso de la Administración General del Estado (AGE) se ha producido una pérdida relativa de capacidad de coordinación de las políticas sociales dando paso a disparidades en reglas y resultados en los niveles del mesogobierno o comunidades autónomas.

A la contención del Estado, en parte como contención/reducción del gasto social y en parte como reequilibrio entre funciones de gasto, acompaña la **expansión de la esfera mercantil** que en la actual fase de crisis amplía su espacio y poder, justificados en la supuesta superior eficiencia, ahorro de costes y retórica ideológica de la inevitabilidad de las políticas de recorte del Estado de bienestar y de su insostenibilidad financiera.

Por su parte, **la esfera familiar persiste reconstruyéndose y adaptándose** para hacer frente a los efectos de la crisis, lo que conlleva incluso la justificación de un supuesto papel tradicional de la familia en la protección social como contrape-

so al menor compromiso del Estado. Finalmente, la **esfera civil o Tercer Sector, sobre todo el TSAS**, esfera a veces olvidada por los análisis de las políticas sociales, ha pasado de una expansión dependiente del Estado (en cuanto a financiación) a una esfera de bienestar que se ve «obligada» a dar respuesta a las necesidades de los colectivos más vulnerables y con menores recursos financieros a la vez que tiene que competir con el sector mercantil allí donde existen economías de escala.

Estos cambios en las necesidades y en la lógica de respuesta de las esferas de bienestar no son diferentes de los que tienen lugar en otros regímenes de bienestar, particularmente en algunos países del llamado régimen mediterráneo (Del Pino y Rubio, 2013; Laparra y Pérez Eransus, 2012; Moreno, 2009) pero sí lo son en cuanto al modo de respuesta de las instituciones públicas y de los actores sociales, que es lo que a continuación consideramos.

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

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

Las políticas sociales aplicadas desde finales de 2011, con un primer avance entre mayo de 2010 y noviembre de 2011 en forma de ajuste de gasto social, y consolidadas desde finales de diciembre de 2011 con el nuevo cambio de Gobierno y, sobre todo, a partir de julio de 2012 (Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) hasta la actualidad, suponen la subordinación del Estado de bienestar a las exigencias de la troika en forma de «reformas» que se justifican para hacerlo sostenible en el futuro. En la práctica tales reformas suponen una regresión (o *retrenchment* en expresión del mundo académico de las políticas sociales) y cuyos rasgos básicos son: a) Reforzamiento del principio contributivo y retroceso del principio de ciudadanía social (caso de la sanidad y desempleo); b) reducción del gasto social en casi todas las partidas sociales: sanidad, educación servicios sociales y atención a la dependencia (acompañado del copago ciudadano en productos de farmacia y ayudas técnicas), aumento de tasas (académicas y judiciales) y reducción significativa de los efectivos profesionales en todas las áreas de bienestar; c) traslado al TSAS por parte del Estado de una mayor responsabilidad en la acogida y atención de los colectivos excluidos y de riesgo sin las dotaciones financieras necesarias e, incluso, reduciendo los recursos que habitualmente se recibían antes de la crisis; d) reforzamiento de la idea y práctica de la activación en detrimento de la inclusión activa o, lo que es lo mismo, mayor control de los parados sin crear los servicios de apoyo necesarios para garantizar a las personas paradas una renta adecuada durante el tiempo de búsqueda de empleo o formación ocupacional; e) refamiliarización de las funciones de apoyo y cuidados personales, poniendo en riesgo los modestos avances producidos en materia de conciliación de la vida familiar y de trabajo y en atención a la dependencia.

5.3.1.2. La evolución del gasto público social como indicador relativo del desarrollo de las políticas sociales

El gasto social como proporción sobre el PIB crece en casi todos los países de la UE durante el periodo 2003-2011 como consecuencia no solo de las inercias del propio gasto público en el que tienen un peso fundamental las partidas de sanidad y vejez (ambas suman dos tercios del gasto a nivel de la UE en 2011) sino también debido a las políticas de estímulo fiscal frente a la crisis de los años 2008-2010, teniendo en cuenta además el efecto estadístico de la caída del PIB, sobre todo en países como España y Grecia. Los estabilizadores automáticos que constituyen los gastos en sanidad, pensiones y desempleo muestran el seguimiento de la senda histórica de las políticas sociales a la vez que la resistencia social latente, cuando no manifiesta, a la reducción radical de los gastos sociales en un contexto de crisis, sin minusvalorar el coste electoral que suponen un recorte profundo del gasto social. Esta senda de gasto social al alza, a la espera de una hipotética recuperación económica y financiera, se interrumpe en 2011, una vez se produce de manera abrupta el tránsito de las políticas de estímulo a las de consolidación fiscal o ajuste severo del gasto público, sin que podamos constatar qué ha sucedido en los dos años posteriores, si bien cabe suponer la continuación de las políticas de congelación e, incluso, adicional reducción del gasto social.

El gasto de España en protección social incrementa en el promedio europeo su participación del 66% en 2003 al 71,6% en 2011, solo por encima de Grecia (71,3%) y Portugal (56,7%). Con la excepción del caso singular de Luxemburgo es Dinamarca el país que en mayor medida supera el promedio europeo de gasto.

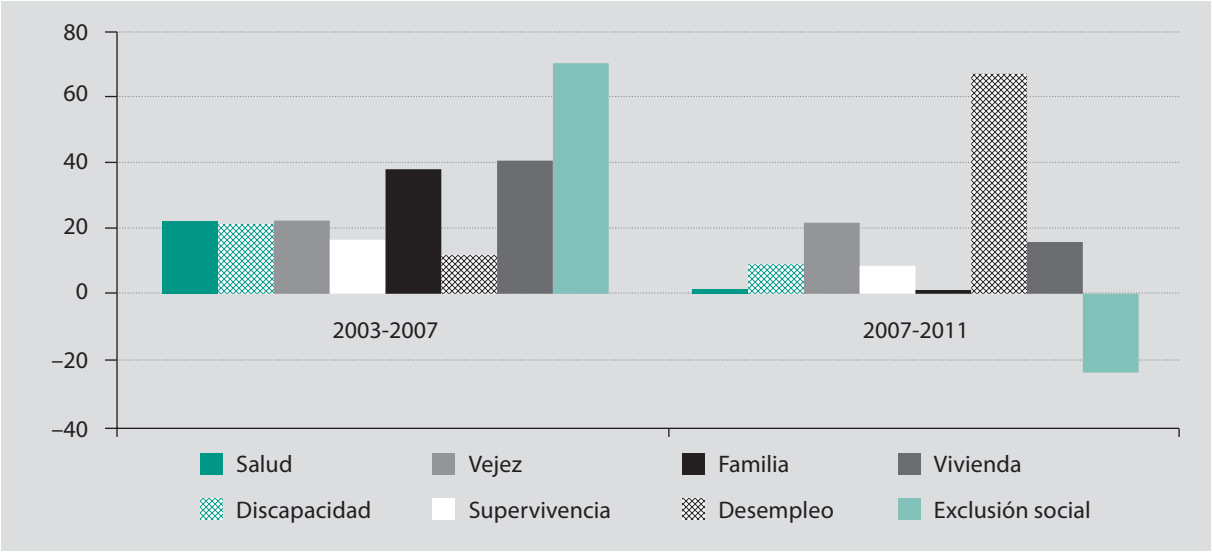
Si observamos algunas de las partidas más directamente relacionadas con la inclusión social, como son familia y lucha contra la exclusión, constatamos el bajo esfuerzo que realiza España respecto de la media de la UE y, también, respecto de los países con mayores niveles de gasto en estas partidas, como son los países del régimen nórdico y continental.

El crecimiento del gasto social en España en términos interanuales y para el conjunto de la serie 2003-2011 nos muestra cómo en los años 2007-2009, con un crecimiento negativo del PIB, el gasto social no solo se mantuvo sino que incrementó su volumen, básicamente debido al gasto en desempleo que es la partida que acumula gran parte del crecimiento (67% entre 2007 y 2011), casi todo el crecimiento del gasto en protección social. Al mismo tiempo la ya de por sí modesta partida de «exclusión social» decrece entre 2007 y 2011 (24%) después del notable crecimiento que tuvo entre 2004 y 2007 (70%), perdiéndose todo el esfuerzo realizado. Lo mismo sucede con la función familia que apenas sí crece entre 2008 y 2011 (1%) después de un curso previo ascendente (38%) (gráfico 5.1).

Aunque el grueso del gasto en protección social es de tipo contributivo las partidas de tipo no contributivo juegan un papel fundamental en la cohesión social, sobre todo en las situaciones de crisis. A lo largo del periodo 2003-2007 el gasto no contributivo aumentó su participación en el conjunto del gasto social desde un 14,5% a casi el 20% del total del gasto en protección social, debido tanto a la mejora de las pensiones no contributivas de jubilación como a la extensión de la cobertura del desempleo asistencial. Este esfuerzo queda patente en el gráfico 5.2 que refleja el crecimiento del gasto asistencial o no contributivo frente al modesto incremento del gasto contributivo.

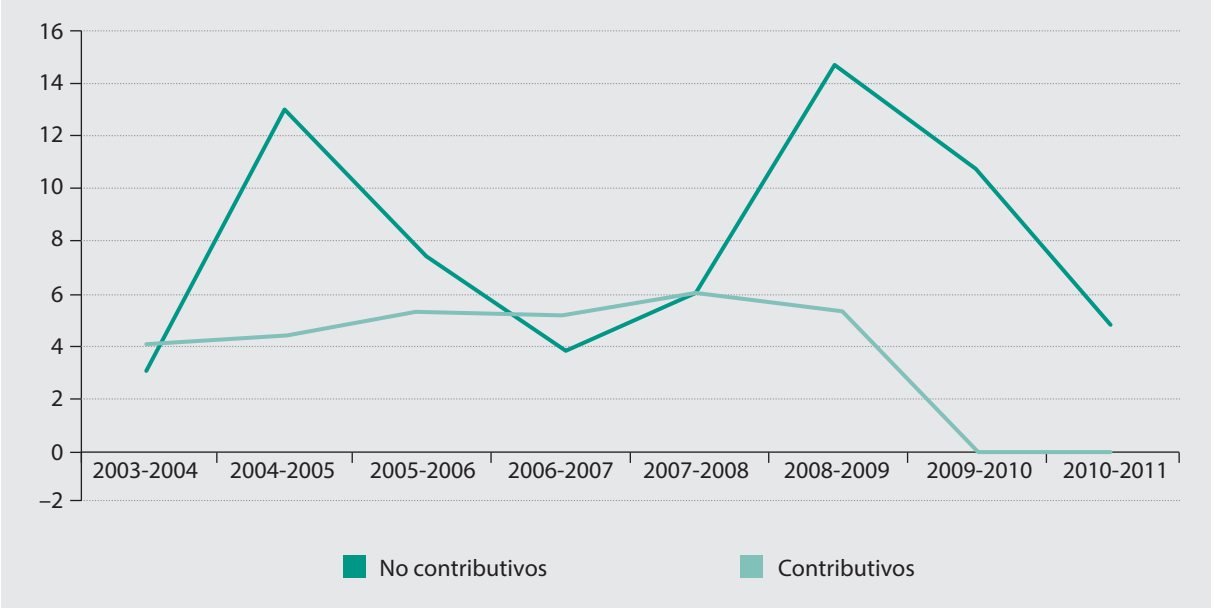
Sin embargo, es el indicador del gasto per cápita en PPS (capacidad de compra) el que nos aproxima de manera más realista al esfuerzo que hace

GRÁFICO 5.1. Tasa de crecimiento del gasto en protección social en España



Fuente: Elaboración en base a Eurostat.

GRÁFICO 5.2. Tasa de crecimiento del gasto en protección social en España



Fuente: Elaboración en base a Eurostat.

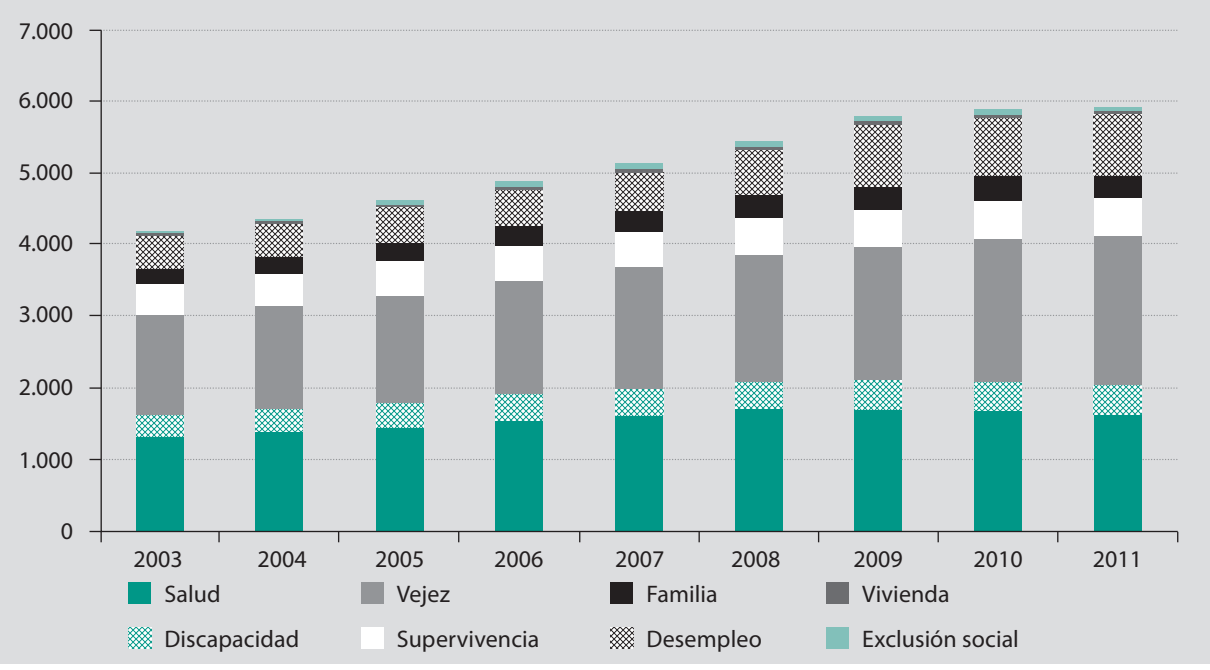
cada país. En este sentido España sigue estando lejos de la media de gasto de la UE15 (71,6%) a pesar de que ha mejorado relativamente su esfuerzo desde el año 2003 en que el gasto suponía el 66% de la media europea. Hay que destacar el hecho del muy bajo esfuerzo que realiza España en las funciones de gasto en familia, vivienda social y exclusión social que constituyen respectivamente el 41,2%, 41,08% y 26% de la media del gasto de la UE, un esfuerzo que ayuda a explicar en parte los magros resultados de España en materia de lucha contra la pobreza en general y contra la pobreza infantil en particular (gráfico 5.3). El esfuerzo realizado antes de la crisis prácticamente se ha abandonado. De haberse mantenido, seguramente el incremento de las tasas de pobreza severa hubiera sido menor.

En lo que se refiere a la función exclusión destacamos el hecho de que el máximo esfuerzo de gasto per cápita tiene lugar en 2007 (64,3 euros per cápita); a partir de ese año se produce una reducción hasta llegar a 2011 (48,9 euros per cápita). En el contexto europeo el gasto en esta función, que alcanza su mayor porcentaje sobre el promedio europeo en 2006 (41,3%), se reduce en 2011 (al 26%), casi la mitad, sólo seguida por el caso italiano con un gasto social irrelevante en esta función.

Por el contrario, la función familia, a pesar de su baja participación respecto del promedio europeo (no llega a la mitad del esfuerzo medio de la UE15), su descenso no es tan acusado como en la función exclusión, se reduce del 45,6% en 2009 al 41,2% en 2011, en todo caso muy lejos de la media de la UE15.

En resumen, de la evolución del gasto en protección social en la UE15 entre 2003-2011 podemos destacar algunas evidencias desde el punto de vista del desarrollo del Estado de bienestar y, en

GRÁFICO 5.3. Evolución del gasto en protección social total en España (PPS por habitante)



Fuente: Elaboración en base a Eurostat.

concreto, de algunas de las funciones más relacionadas con la exclusión social:

1. La evolución del gasto social a lo largo del periodo 2003-2011 en la UE15 nos muestra una combinación de seguimiento de la senda o inercias previas con crecimientos y ajustes a la baja en los años en que se combinan políticas de estímulo fiscal con las políticas de austeridad, si bien este último impacto lo asumen en mayor medida los países del régimen mediterráneo de bienestar.

2. Las funciones de salud, familia y exclusión social sufren un ajuste a la baja a partir de 2009, de manera particular la última partida que pierde una parte importante del esfuerzo de crecimiento realizado en el periodo previo a la crisis; esto supone un impacto negativo en la lucha contra la exclusión y la pobreza, máxime si tenemos en cuenta que el gasto de España en esta función es de los más bajos en PPS.

3. Finalmente debe destacarse el hecho de que el esfuerzo de España en protección social en términos de PPS prácticamente no ha superado los dos tercios del esfuerzo medio de la UE15 y mucho menos en funciones como familia y exclusión, lo que incide en la baja efectividad de las políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza. Pues si bien el volumen del gasto social no es determinante de la efectividad de las políticas sociales es, en todo caso una condición básica de la misma.

5.3.1.3. Conflictos y consensos en el Estado de bienestar español. La quiebra del pacto social

La historia del Estado de bienestar desde el Pacto de la Moncloa hasta la actualidad ha estado jalonada de acuerdos y conflictos sobre las políticas sociales, así se pone de manifiesto en el capítulo correspondiente del V Informe FOESSA de 1993. Una parte importante de los conflictos sociales de alcance nacional han tenido lugar en el ámbito de las políticas sociales: reformas en pensiones, educación y sanidad, y, recientemente, en el ámbito de los servicios sociales. En la crisis actual se ha puesto de manifiesto nuevamente esta tendencia general de extensión del conflicto al espacio de las políticas sociales, máxime cuando la negociación colectiva ha sufrido un retroceso como consecuencia de la reforma laboral de febrero de 2012. La resistencia sindical a las políticas de contención y, posteriormente, de devaluación salarial ha sido menos intensa que la que genera las políticas de recortes en materia social. Ello indica claramente la importancia que los derechos sociales han adquirido no solo para las clases asalariadas sino también para inmensa mayoría de los ciudadanos.

En el la tabla 5.1 se recogen los conflictos de mayor repercusión en el campo de las políticas sociales desde el año 2001 hasta la actualidad que han tenido lugar bajo gobiernos del Partido Popular (2000-2003), después bajo gobiernos socialistas (2004-2011) y finalmente bajo el actual gobierno del Partido Popular (2012-2014). No pretendemos analizar con detalle cuál ha sido su efectividad para contrarrestar las políticas sociales impuestas sin negociación o con negociación fallida sino destacar su génesis y desarrollo en relación con los impactos sociales de las políticas de austeridad.

Huelgas, manifestaciones y movilizaciones son la respuesta social tanto a las reformas del mercado de trabajo como a las políticas de recortes en el gasto social y reestructuración institucional en el Estado de bienestar español. No se pueden separar ambas lógicas reactivas en el análisis social ya que forman parte de las transformaciones y cambios en el mercado de trabajo y en el Esta-

TABLA 5.1. Conflictos y políticas sociales, 2001-2013

Manifestaciones, marchas y concentraciones	Motivos, causas, demandas	Convocantes
Huelga General en Educación 1- diciembre 2001	Contra la LOU (Reforma en la educación superior y derogación LRU)	Sindicato de Estudiantes y organizaciones sindicales
Huelga General 20-junio 2002. Duración 24 horas	Contra la Reforma del Subsidio de Desempleo	CC. OO. y UGT
Huelga General en Educación 29-octubre 2002	Contra la LOCE (Reforma en educación Secundaria)	CC. OO., FETE-UGT, CIGA, STES, CGT, Sindicato de Estudiantes, CANAE y FAEST
Manifestaciones años noviembre 2008 y marzo 2009 contra el EEES (denominado Plan Bolonia)	Contra la Mercantilización de la universidad pública	Asamblea Coordinadora de Estudiantes Universitarios Antibolonia
Huelga General 29-septiembre 2010	Contra la reforma laboral, congelación de pensiones y reducción salarial sector público	CC. OO., UGT y CGT
Huelga General 27-enero 2011	Contra la reforma de las pensiones	ELA, LAB, CIG, CGT y CNT
Huelga General 29-marzo 2012	Contra la reforma laboral	ELA, LAB, USO, CIG, CUT, CST, CGT, CNT, CC. OO. y UGT
Huelga General de Estudiantes y Familias 18-octubre 2012	Recortes, defensa, educación pública, subida de tasas, despido profesorado	Plataforma Estatal por la Educación Pública
Huelga General 14-noviembre 2012	Contra las políticas de ajuste del Gobierno, recortes, desempleo, sanidad y educación	UGT, CC. OO., USO, CIG, CGT, CNT, CUT, Intersindical-CSC, Intersindical Valenciana, COS
Marea Blanca 18-noviembre 2012	Contra la privatización de la sanidad pública	
Nuestra Educación No Pagará Vuestra Deuda 13-diciembre 2012	Tasas universitarias, recortes, defensa de la educación pública	Plataforma Estatal por la Educación Pública
Fin de año en la Sanidad Pública 27-diciembre 2012	Contra la privatización de la sanidad pública	Patusalud
Por la Sanidad Pública 7-enero 2013	Contra la privatización de la sanidad pública	AFEM
Por el Derecho a la Vivienda 16-febrero 2013	Derecho a la vivienda, stop deshaucios, dación en pago, alquiler social	PAH
Marea Blanca Nacional 17-febrero 2013	Contra la privatización de la sanidad pública	SATSE, CC. OO., Amyts, CSIT-UP, UGT, USAE, AFEM, Patusalud, representantes colegios profesionales
Cerco a Capio 20-marzo 2013	Contra la privatización de la sanidad pública	Patusalud
Huelga General Educativa 9-mayo 2013	Defensa de la educación pública, recortes, tasas y despidos	Plataforma Estatal por la Educación Pública
Pleno Alternativo por unos Servicios Sociales Dignos 11-mayo 2013	Servicios públicos	Marea Naranja, PAH, Soy Pública, Juventud sin Futuro
Cerco a Ribera Salud 14-mayo 2013	Contra la privatización de la sanidad pública	Patusalud
Marea Blanca Madrid 19-mayo 2013	Contra la privatización de la sanidad pública	Patusalud

Manifestaciones, marchas y concentraciones	Motivos, causas, demandas	Convocantes
Marcha contra la Impunidad Financiera, Contra la Estafa Hipotearia y el Derecho a la Vivienda 8-junio 20	Contra la Estafa Hipotecaria	PAH
Salvemos la Investigación 14-junio 2013	Recortes en ciencia e investigación	Colectivo Carta por la Ciencia
Huelga General en Educación 24-octubre 2013	En defensa de la educación pública, recortes, becas y calidad	Plataforma Estatal por la Educación Pública
Marea Blanca 27-octubre 2013	Contra la privatización de la sanidad pública	Patusalud
Defendamos lo Público, las Pensiones, las Personas 23-noviembre 2013	Recortes, pensiones y servicio público	CC. OO., UGT y USO
Concentración Silenciosa frente a TSJM 9-enero 2014	Contra la privatización de la sanidad pública	Patusalud
Marchas de la Dignidad 22-marzo 2014	Recortes, desempleo, troika, represión policial, deuda ilegítima, precariedad, servicios públicos	SAT, Campamento Dignidad Extremadura, Frente Cívico Somos Mayoría, etc.

Fuente: Elaboración propia

do de bienestar desde la década de los ochenta del pasado siglo. Ciertamente ambas tienen su propia dinámica de desarrollo y no siempre son coincidentes ni se determinan entre sí, pero forman parte del conjunto de la relación salarial dentro de la cual se producen profundas interrelaciones entre salarios y prestaciones sociales, que afectan a las condiciones de vida y consumo.

En muchos sentidos las reacciones de protesta ciudadana y de los profesionales de los servicios sanitarios, educativos y sociales durante los años 2011 a 2014 son la respuesta a la nueva forma histórica que adopta la escasez, tal como es concebida por el poder organizado (Anisi, 1995), en relación con el modo de trabajo y el modo de respuesta a las contingencias de la existencia social.

En el caso de los recortes del gasto social sabemos en la actualidad (Arias y Costas, 2012; Álvarez Peralta, Luengo Escalonilla, Uxó González Luengo, 2013) que ni han reducido la deuda ni el déficit ni promovido el crecimiento y competitividad de la economía. Por el contrario, han debilitado la cohesión social y producen lo que se conoce como «fatiga social» y que podemos definir como una mezcla de interiorización individualizada de los efectos de la crisis, rechazo a los recortes sociales y decepción democrática. Justamente la fatiga social es la base social de la reacción ciudadana que se ha traducido tanto en la movilización de las organizaciones sindicales como en la eclosión de los nuevos movimientos sociales y formas mixtas de movilización como son las llamadas mareas y plataformas sociales. Este conjunto de reacciones sociales, sobre todo a partir de 2011 y particularmente en 2012 y 2013 constituye una respuesta a la regresión del Estado de bienestar, no solo por lo que supone en cuanto a la reducción del gasto social sino también por la deriva de privatizaciones logradas y pretendidas (algunas de ellas frenadas por el veto de los tribunales europeos —pago de hipotecas— y nacionales —privatización de centros públicos hospitalarios—). A las reacciones sociales hay que añadir los puntos de veto o de control/rechazo de ciertas reformas mediante el concurso de los tribunales de Justicia que han modulado la aplicación de los recortes, frenado

procesos de privatización y garantizado algunos de los derechos sociales.

5.3.2. Opinión pública y Estado de bienestar en España(6)

El estudio de la opinión pública sobre las políticas sociales ha estado en buena medida motivado por el interés en conocer su papel en contextos de crisis y reforma. La ruptura del consenso que había servido de base del desarrollo de los Estados de bienestar de posguerra impulsó el estudio de los apoyos y actitudes con los que contaban. Las primeras hipótesis teóricas señalaron que el apoyo ciudadano a determinadas políticas sociales había actuado como freno a la retirada o al recorte de las políticas sociales que estaban siendo impulsadas por gobiernos neoliberales como los de R. Reagan o M. Thatcher, ante el temor al castigo electoral (Pierson, 1994). Esta hipótesis parece ajustarse a las primeras ofensivas de cuestionamiento del Estado de bienestar de los años ochenta, pero, a pesar de los apoyos, las políticas sociales o del bienestar han sido transformadas de formas diversas a lo largo de los años noventa y comienzos del siglo XX en un contexto de austeridad permanente (Calzada y del Pino, 2013a).

La profunda recesión en la que vive el mundo occidental, Europa y nuestro país hacen especialmente importante conocer la deriva no solo de las políticas sino también de los apoyos que estas reciben en contextos de fuerte presión por el recorte.

La investigación sobre las actitudes ante el Estado de bienestar en España ha acumulado un número importante de trabajos para dar cuenta de su composición, su evolución y los factores que la explican y/o determinan (Calzada y Del Pino, 2013a, para un revisión sobre las mismas). Nuestra intención es acercarnos a la permanencia o transformación de las actitudes de los ciudadanos españoles en el contexto de crisis actual en la medida que lo permitan las fuentes disponibles.

El apoyo ciudadano a las políticas sociales se ha estudiado fundamentalmente a través del análisis de la opinión pública registrada por las encuestas demoscópicas. Se revisan los datos recogidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) a través de diversas encuestas, las encuestas del *European Social Survey* (ESS) y los Barómetros Fiscales del Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

5.3.2.1. La valoración de las políticas sociales en el contexto de la recesión

a) **Las políticas sociales como problema:** Como punto de partida para valorar el apoyo que la población española concede a las políticas sociales, nos acercamos al papel que ocupan entre las preocupaciones de los españoles en el momento actual. El CIS construye un indicador a partir de la pregunta que repetidamente introduce en sus encuestas. Centrándonos en la última década, la serie muestra como el desempleo es el principal problema para alrededor de un 80% de los españoles, seguido por los problemas económicos (en torno al 50% y en descenso), la corrupción y el fraude junto con los políticos y los partidos (en torno al 40%, ambos). Esto supone un claro cambio de patrón respecto del periodo anterior a 2008 cuando la inmi-

(6) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Arriba (2014). Documento de trabajo 5.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

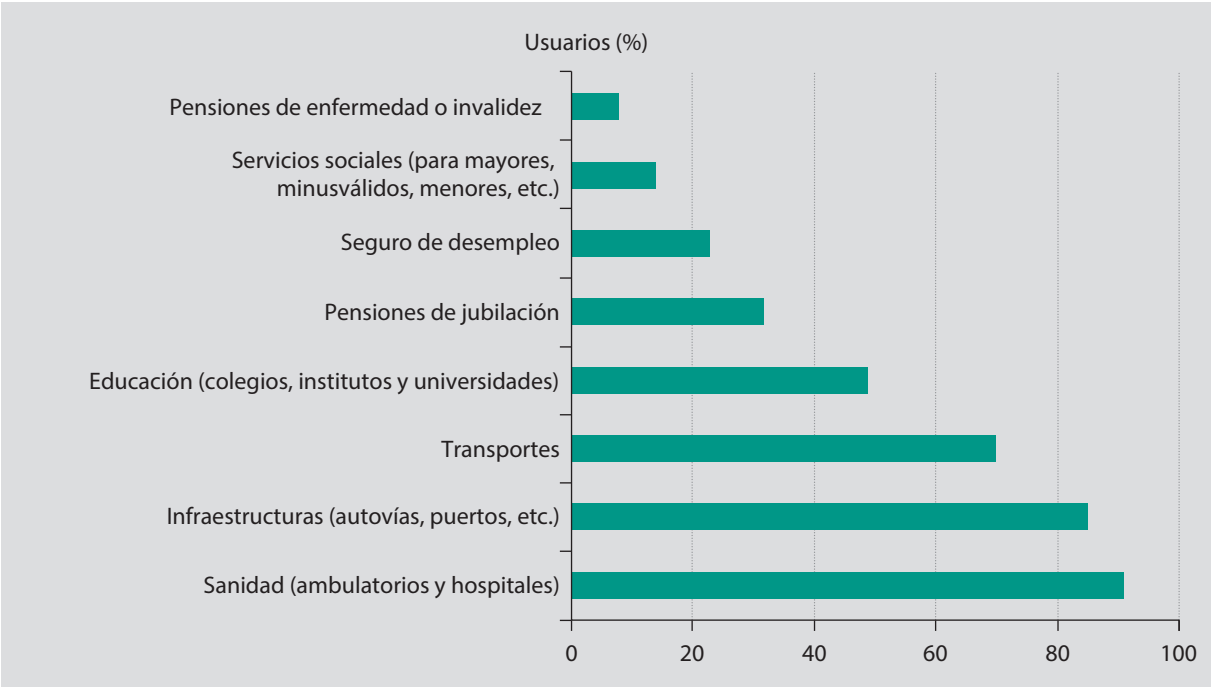
gración y la vivienda eran los protagonistas y la preocupación por el desempleo, junto con el terrorismo, llevaba una larga trayectoria descendente.

Desde nuestra perspectiva, tiene interés una tendencia de inferior volumen, pero igualmente significativa. La sanidad y la educación muestran una tendencia desigual, pero creciente como problemas identificados por la opinión pública española. La preocupación por los recortes tiene tendencia similar de menor nivel. Si se observa el periodo recogido por las encuestas, las políticas sociales se habían mantenido en niveles bajos sin cambios de tendencia que se puedan considerar significativos.

Este cambio de tendencia puede relacionarse tanto con los recortes que han tenido lugar en el ámbito de las políticas sociales como con el conflicto y movilización social que dichos recortes han recibido (referidos ya en el punto anterior) y que, además, han conseguido colocarlos en el centro de la agenda política y mediática.

Esta tendencia contrasta con las trayectorias de los niveles de preocupación por las pensiones y por la reforma laboral, dos ámbitos que han sufrido transformaciones de profundo calado. La sostenibilidad futura del sistema de pensiones ha sido durante largo tiempo objeto de debate tanto experto como público, mientras que la reforma laboral fue y está siendo fuertemente contestada debido a sus polémicas consecuencias sobre el empleo y los derechos de los trabajadores. A pesar de ello, la presencia de estas políticas entre los problemas más importantes es muy inferior a la de la sanidad o la educación.

GRÁFICO 5.4. Porcentaje de hogares usuarios de diversos servicios y prestaciones, 2012



Fuente: IEF (2013) Opiniones y actitudes fiscales de los españoles. Pregunta: *En el último año, Ud. o algún miembro de su hogar (cónyuge, hijos, padres, etc.) ¿han utilizado algún bien o servicio público o han percibido alguna prestación social de los que les mostramos a continuación?*

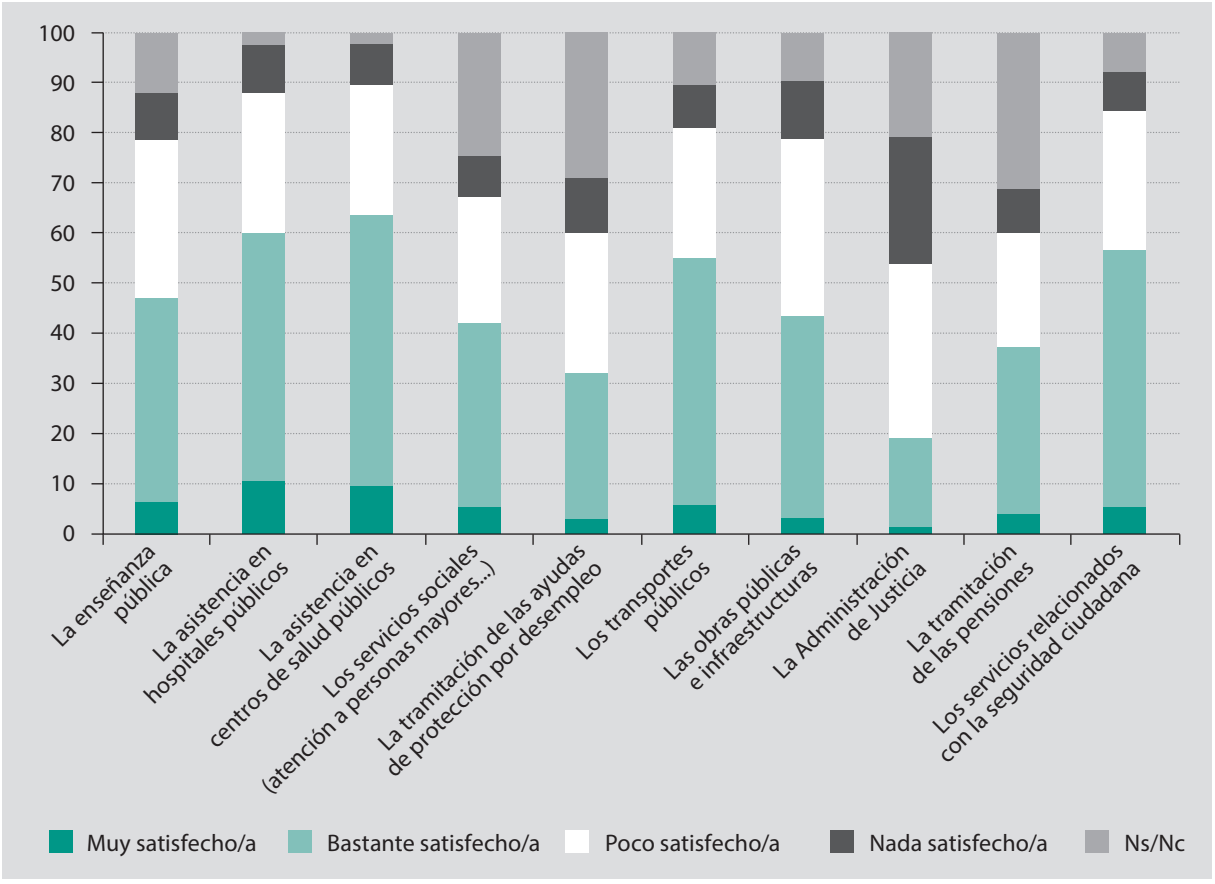
b) Uso y satisfacción de las políticas sociales: Una de las posibles explicaciones a esta tendencia de creciente problematización del sistema sanitario y del sistema educativo puede encontrarse en la importancia que ambos tienen para la mayor parte de los españoles.

Como muestran los datos recogidos en el gráfico 5.4, Sanidad (ambulatoria y hospitalaria) y Educación (en todos sus niveles) son las políticas sociales de mayor alcance entre la población española. Según los datos del IEF, un 91% de los hogares son usuarios de los servicios sanitarios y un 41% de los servicios educativos. Según estos datos, Pensiones, Desempleo o Servicios Sociales son empleados por una proporción inferior de hogares.

Los niveles de cobertura poblacional y los niveles de satisfacción de los servicios públicos registrados por las diferentes fuentes demoscópicas (datos del CIS o del IEF) se mantienen constantes, con ligeras alteraciones.

La satisfacción que los ciudadanos manifiestan respecto al funcionamiento de los servicios sanitarios (gráfico 5.5) obtiene altos niveles (muy

GRÁFICO 5.5. Satisfacción con el funcionamiento de los servicios públicos, 2012. Porcentajes



Fuente: Estudio 2950 de 2012, CIS. Pregunta: *Independientemente de que los utilice o no, ¿está Ud. muy satisfecho/a, bastante, poco o nada satisfecho/a con el funcionamiento de los siguientes servicios públicos?*

o bastante satisfechos: 59,1% los centros hospitalarios y 63,7% los centros de salud), junto con transporte y seguridad ciudadana. Menores son los niveles de satisfacción de enseñanza y los servicios sociales, seguidos por la gestión de pensiones y de desempleo. Sin embargo, dado que en la encuesta la pregunta se realiza tanto a usuarios como no usuarios, en sectores de política social como los servicios sociales, la gestión de pensiones y la de desempleo, los niveles de «no respuesta» son elevados.

Se puede diferenciar, por tanto, entre aquellas políticas sociales a las que acceden una gran mayoría de los hogares y que obtienen elevados niveles de satisfacción por parte de los ciudadanos (servicios sanitarios, tanto ambulatorios como hospitalarios, y en menor nivel servicios educativos) y aquellas políticas a las que, por su propia naturaleza, accede únicamente un sector de la población, que son peor evaluadas (servicios sociales, prestación de desempleo o tramitación de las pensiones).

Desde el comienzo de la crisis, se observan cambios significativos en la valoración de las políticas sociales como es el descenso en la valoración de los servicios sociales (tras un periodo de ascenso a mediados de la primera década del siglo XXI) o en las prestaciones de desempleo. Por lo tanto, las transformaciones y recortes parecen estar marcando no solo la preocupación sino también los niveles de satisfacción con las políticas sociales.

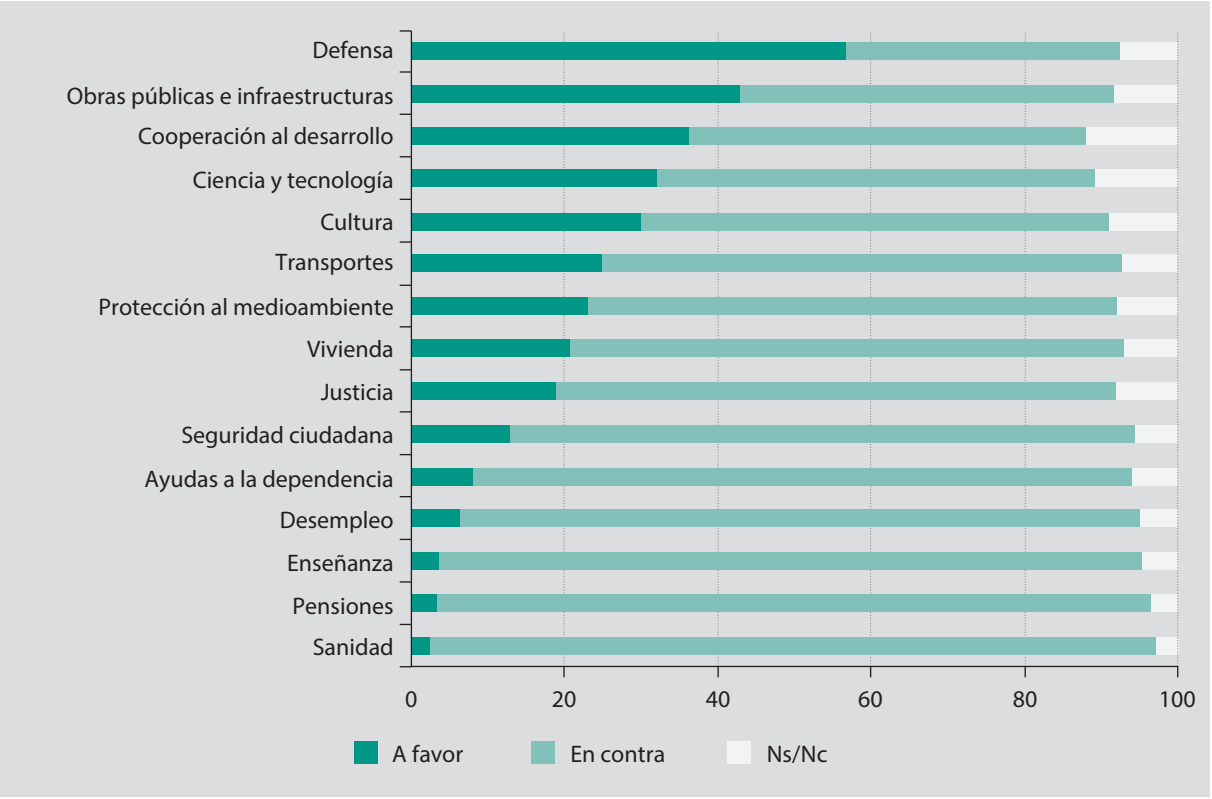
Recurriendo a otra fuente, la Encuesta Social Europea (bienal, 2002-2012), en la que se recoge, entre otras cuestiones, la evolución de las valoraciones sobre el estado de la educación y del sistema sanitario en los distintos países europeos (a los entrevistados se les solicita que hagan una valoración desde 0-Muy mal al 10-Muy bien). Para España la valoración positiva del sistema sanitario, superior en todo el periodo al 50% de las respuestas, es ascendente hasta 2010, para descender en 2012. Los niveles de valoración de la educación son inferiores (las valoraciones positivas no superan el 50%), ascendiendo ligeramente a comienzos del periodo para descender en 2012.

5.3.2.2. Los apoyos ciudadanos a las políticas sociales: gastos e impuestos

En el contexto de crisis actual, en el que el recorte del gasto se plantea como opción única e inapelable, una forma de aproximarse a los apoyos que las políticas sociales reciben por parte de los españoles es analizar su posicionamiento frente a las opciones de limitación del gasto. En el gráfico 5.6 se muestra el posicionamiento frente al recorte en una serie de políticas públicas. La agrupación de las políticas sociales entre aquellas que reciben más apoyo es clara: la opción de recorte en las cinco políticas sociales consideradas es rechazada por una gran mayoría de los ciudadanos, la posición favorable al recorte en enseñanza, pensiones y sanidad es inferior al 5% y ligeramente superior en protección del desempleo (6,3%) y ayudas a la dependencia (8,3%).

Otra forma de evaluar el apoyo ciudadano a las políticas sociales es la percepción de la relación entre su financiación y su producción, se podría decir que entre lo que «se paga» y lo que «se recibe». Los estudios han señalado que el amplio apoyo a las políticas sociales y del bienestar en España se ha compatibilizado de forma ambivalente con una fuerte oposición a los impuestos, pero también muestran que estaba ganando terreno una percepción más «coherente» que entiende que hay una relación entre la mejora de los servicios y el pago de impuestos en los años previos a la actual fase de recesión económica (Arriba, Calzada y Del Pino, 2006; IEF, 2013). Entre las cuestiones que exploran este tema, el gráfico 5.7 recoge la evolución 2009-2013 de las preferencias entre una posición que optaría por la mejora de los servicios que implique mayores impuestos y la inversa que

GRÁFICO 5.6. Posicionamientos frente al recorte del gasto en diversas políticas públicas.2011. Porcentajes



Fuente: Estudio 2908 del CIS. Pregunta: *Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en políticas y servicios públicos, dígame si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en...*

optaría por una reducción de los impuestos que implicase la reducción de los servicios.

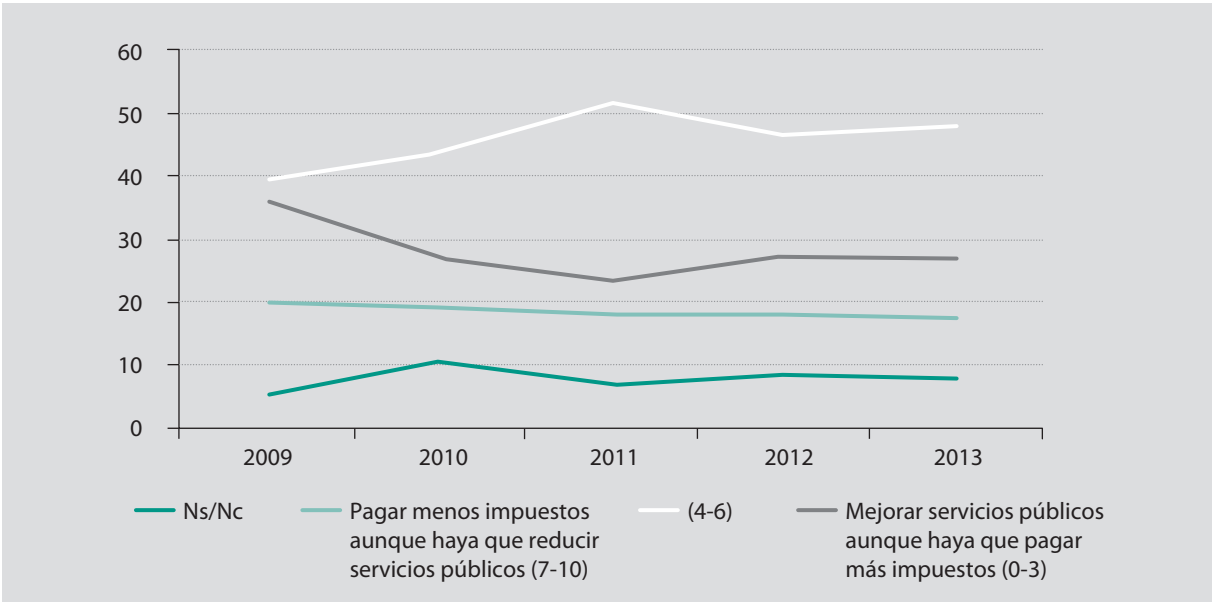
Una primera observación que cabe hacer es que los ciudadanos posicionados en la defensa de una mejora de los servicios aun a costa de mayores impuestos son superiores a aquellos que muestran una preferencia por la disminución de impuestos. Sin embargo, los partidarios de la mejora de los servicios disminuyeron de un 35,9% a un 23,5% entre 2009 y 2011, para modificar su tendencia de ligero ascenso hasta un 27% en 2013.

Cabe preguntarse si, en los años de crisis, está disminuyendo la percepción «coherente» sobre la relación entre impuestos y servicios (las posiciones extremas del gráfico 5.7) e incluso plantearse si se está produciendo una erosión de la imagen del papel de los impuestos. Dada su coincidencia temporal, parece razonable pensar que este deterioro en la imagen ciudadana de los impuestos se relaciona con las medidas de austeridad y de recorte orientadas al equilibrio fiscal desarrolladas en este periodo.

5.3.2.3. Preferencias de política social

Los análisis de esta cuestión han mostrado una preferencia clara de los españoles, sostenida y aumentada en el tiempo, por un modelo de universalismo protector según el cual el Estado es responsable del bienestar del conjunto de los ciudadanos (Arriba, Calzada y Del Pino, 2006; León y Orriols, 2012). En la tabla 5.2, recogemos las pre-

GRÁFICO 5.7. Preferencia por servicios públicos frente a impuestos, 2009-2013. Porcentajes



Fuente: Estudios 2799, 2841, 2910, 2953 y 2994 del CIS. Pregunta: *Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (en una escala de 0 a 10, estas personas se situarían en la posición 0). Otras signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (se situarían en la posición 10 piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso de la escala). Y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se situaría Ud.?*

TABLA 5.2. Responsabilidad del Estado, 2011. Porcentajes verticales

El Estado debe ser el responsable del bienestar de todos/as los/as ciudadanos/as	70,4
El Estado debe ser el responsable del bienestar de los/as ciudadanos/as más desfavorecidos	16,4
Los/as ciudadanos/as deben ser los responsables de su propio bienestar	9,9
Ns/Nc	3,3

Fuente: Estudio 2908 del CIS. Pregunta: *¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?*

ferencias ante tres configuraciones alternativas sobre el modelo de Estado que confirman una vez más esta opción por un Estado responsable del bienestar de todos (70,4%) frente a posicionamientos a favor de una protección pública residual para los más desfavorecidos (16,4%) o una opción por la responsabilización de los propios ciudadanos en la procura de protección y bienestar (9,9%).

La preferencia por la provisión pública se mantiene cuando se analizan las opciones de financiación de distintos ámbitos de las políticas sociales. El sistema sanitario de financiación pública es el área de política social que recibe mayor adhesión, solo un pequeño porcentaje prefiere el copago y no hay apoyo para su privatización o asistencialización. La financiación totalmente pública del sistema educativo alcanza un nivel de adhesión ligeramente inferior y el copago algo superior, aunque las opciones residuales son prácticamente inexistentes. Por último, el carácter público y contributivo de las pensiones es la opción a la que se adhiere la mayor parte de los encuestados, pero en este caso algo menos de la cuarta parte de los encuestados preferiría una privatización parcial bajo control individual (Calzada y Del Pino, 2013b), analizan la evolución de estos indicadores, registrando que, a pesar de la contundencia de preferencia por un modelo

público, hay una pequeña erosión de la adhesión a los modelos públicos.

5.3.3. El impacto de la consolidación fiscal en las políticas de educación y sanidad(7)

El acceso a la sanidad y a la educación son derechos fundamentales para el desarrollo de una ciudadanía activa y la reducción de las desigualdades sociales.

En el ámbito de la UE, la atención sanitaria es uno de los objetivos estratégicos del Estado de bienestar como respuesta al reconocimiento del derecho social a la salud y a los cuidados sanitarios. Hacerla sostenible financieramente, equitativa y de calidad es uno de los objetivos compartidos por los países miembros de la UE, tal como señalaba la Comisión Europea hace años (Comisión Europea, 2004).

Por su parte, el acceso a la educación es considerado uno de los objetivos prioritarios en la Estrategia de la Unión Europea en el horizonte 2020 para conseguir «un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», para mejorar la empleabilidad y reducir la pobreza (Comisión Europea, 2012).

5.3.3.1. El impacto de la depresión económica y financiera en el sistema sanitario español (SNS)

a) **Introducción:** El envejecimiento de la población, la demanda de calidad y los avances en tecnología de tratamientos, entre otros factores, han hecho aparecer problemas de sostenibilidad cuya respuesta ha dependido en buena medida del enfoque ideológico sobre la enfermedad y la salud. La atención sanitaria, justificada primero como fallo de mercado, dando pie al desarrollo de los seguros sociales profesionales y, posteriormente, como objetivo de equidad y de redistribución, cuenta en la actualidad con un amplísimo apoyo ciudadano.

A partir de 1980, la respuesta tendencial ha estado inclinada a la búsqueda de la eficiencia y la apertura al mercado en detrimento de la equidad y fórmulas de reforzamiento del derecho social subjetivo. Las diferentes reformas desarrolladas en la mayoría de los países europeos han estado centradas de manera particular en la sostenibilidad financiera de los sistemas sanitarios apoyándose en el mercado de manera directa e indirecta (Moreno Fuentes, 2009 y 2013) así como y, de manera particular, en la creación de mercados internos, la externalización de servicios rentables y fortaleciendo fiscalmente la oferta privada mercantil (Sánchez Bayle, 2014). Como consecuencia de estas reformas los sistemas públicos de sanidad se han debilitado relativamente durante el largo periodo previo a la depresión económica que se inicia en 2008. De modo que la llegada de la crisis ha supuesto profundizar en políticas de racionamiento sanitario previamente desarrollas y en el fortalecimiento del principio de aseguramiento en detrimento del principio de ciudadanía.

b) **El SNS antes de la crisis:** Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas contamos con evidencia científica de cómo y por qué han tenido lugar las transformaciones institucionales (entre otros, Guillén, 1996; Sánchez Bayle, 1996; Moreno Fuentes, 2009; Rey del Castillo, 2011) que han conducido a lo largo del tiempo desde un sistema de atención sanitaria basado en los seguros sociales

(7) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero (2014). Documento de trabajo 5.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

a la creación del SNS en 1986 y su desarrollo posterior hasta la crisis actual.

Los ejes del cambio en el SNS pueden resumirse del siguiente modo: a) En primer lugar, el SNS es en gran medida el resultado de un **proceso histórico** de desarrollo institucional y operativo que tiene lugar en el seno de la Seguridad Social entre 1963 y 1977, periodo del franquismo tardío, pero que se extiende hasta la reforma sanitaria de 1986; b) la transformación del sistema sanitario de la Seguridad Social en 1986 (conocida también como la reforma Lluch) como **sistema nacional de salud** es consecuencia tanto de las políticas socialdemócratas como de la influencia de los modelos europeos de salud orientados en su gran mayoría hacia una cobertura universal bajo el principio de ciudadanía, si bien en dicho momento algunos sistemas de salud estaban ensayando programas de racionalización del gasto en sanidad y de privatización selectiva a través de mercados internos y ampliación de la oferta privada (caso del Reino Unido). El avance hacia la universalización tiene lugar en 1989 (RD 1088/1989, de 8 de septiembre de 1989), una vez que algunas comunidades autónomas (en concreto El País Vasco) se adelantan en la aplicación de la misma. Con ello, en 1990 queda casi completada la universalización de la atención sanitaria; c) pero casi al mismo tiempo que el SNS acelera el proceso de universalización de la atención sanitaria, y extiende su cobertura a la población inmigrante extranjera indocumentada (Ley 4/2000 y Ley 8/2000) el sistema sanitario afronta la presión en favor de una **racionalización** del sistema que incluye formas de privatización selectiva de los servicios sanitarios. La influencia de la llamada nueva gestión pública, intereses privados en ascenso, el propio peso de la oferta mercantil y no lucrativa en el sistema sanitario y nuevas demandas de colectivos de elevado nivel de renta, presionan de facto en detrimento de la lógica redistributiva y en favor de la lógica de la eficiencia como dogma indiscutible que debe orientar las llamadas reformas sanitarias. Un paso en dicha dirección es la creación en 1990 de la Comisión de Expertos encargada del análisis y evaluación del Sistema Nacional de Salud (conocida como Comisión Abril Martorell, presidente la misma), (Congreso de los Diputados, 1991); d) finalmente, el SNS se desarrolla progresivamente sobre la lógica de la **descentralización** que, por una parte, supone acercar el sistema al ciudadano y aprovechar las ventajas de eficiencia en el ámbito territorial y, por otra parte, repartir responsabilidades y costes entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales e institucionales. Este proceso generó pronto problemas de gobernanza y desequilibrios en la oferta sanitaria que trataron de ser corregidos mediante la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud que, como observa Moreno Fuentes (2009), no han contribuido a una mayor integración del SNS sino a su fragmentación y, con ello, afectando negativamente a la equidad interterritorial del sistema.

En suma, a finales de la década pasada el SNS acusaba la tensión entre tres lógicas: la redistributiva (garantizar la universalización), la privatizadora (expansión de la oferta privada dentro y fuera del SNS) y la descentralizadora (multiplicación de actores y fragmentación del sistema) que actúan en parte como fuerzas contradictorias que impiden en muchos sentidos avanzar hacia un perfeccionamiento del SNS. Tal como señala Rey del Castillo (2011): «la imagen más descriptiva de la situación del SNS en la actualidad es la de un gigante con pies de barro y sin columna vertebral, al que, como algunos han comentado para completar esa descripción, cabría añadir que le falta también la cabeza, puesto que, en su estructura, tampoco se puede identificar ningún órgano que ejerza de manera efectiva su dirección».

c) **La reforma de abril de 2012 y su impacto social e institucional:** El RDL 16/2012 se centra en el ajuste a la baja del gasto público sanitario sin abordar las reformas estructurales a las que nos referiremos en el último epígrafe. El Programa Nacional de Reformas de 2013 y el Programa de Estabilidad de España 2013-2016 se plantean reducir el gasto sanitario entre 2012 y 2014 por valor de 7.267 millones de euros de modo que el gasto público en sanidad en 2016 no supere el 5,4% del PIB, lo que supone un retroceso sin precedentes respecto del gasto de 2011 (Comisiones Obreras, 2013; Rey del Castillo, 2011; Navarro, 2005**(8)** y 2007**(9)**; Cabases y Oliva, 2011; Cabases, 2013, entre otros).

El gasto sanitario español, público y privado, en 2011 era el 9,3% del PIB, lo que supone una situación intermedia respecto de los países de la OCDE con la excepción del gasto sanitario de EE. UU. que supera el 17% del PIB, modelo dominante de tipo privado. En términos de gasto per cápita existe una relación estrecha con el PIB per cápita de España y, por tanto, en relación con la riqueza del país. Por otra parte el gasto público sanitario es el 73% del gasto total, algo inferior al de los países de nuestro entorno. Además, el gasto sanitario está altamente descentralizado (la ejecución del gasto está predominantemente en manos de las comunidades autónomas, el 91,5% del gasto realizado por todas las administraciones públicas). Los años 2009, 2010 y 2011 han supuesto un cambio de rumbo en la dinámica del gasto público sanitario que inicia una senda de reducción constatada por la propia OCDE en su informe *Health at Glance* de 2013 (OECD, 2013a).

La reforma de 2012 se concreta en dos medidas: el RDL 16/2012 y su desarrollo en el RD 1192/2012, decididas por el Gobierno sin ningún tipo de debate ni consenso parlamentario e implica tres consecuencias en cuanto a cobertura, desarrollo del modelo institucional e impacto social:

1. La reforma supone una **reducción de la cobertura sanitaria** así como un desplazamiento del coste mediante formas de copago o «recoste». La reforma de 2012 retrotrae el sistema sanitario al ámbito del aseguramiento en detrimento del principio de universalidad o ciudadanía.

2. El **impacto institucional de la nueva reforma** retorna el SNS al pasado, al sistema de Seguridad Social, de forma que el nuevo entramado se configura en un sistema tripartito de atención sanitaria: un sistema de Seguridad Social para los cotizantes, un sistema asistencial para las personas sin recursos y un sistema privado con un margen de crecimiento mucho mayor, completado con un sistema informal e inseguro de atención sanitaria provisto por las redes de ONG y por algunas comunidades autónomas que se han opuesto a la exclusión de las personas en situación irregular o que valoran que el beneficio de la salud pública es superior al coste de la atención.

3. La **reforma amplía el espacio de la desigualdad** (Benach, 2012; Costas Lombardía, 2012; Navarro, 2007; Oré Aguilar, 2012; Sánchez Bayle, 2014) y, de manera particular, cuando nos referimos a colectivos vulnerables como son los enfermos cróni-

(8) El informe de 2005 aborda, en su Sección V, la salud en España a través de dos capítulos: Capítulo 12. La Sanidad en España (Vicenç Navarro) y Capítulo 13. Desigualdades en salud en comunidades autónomas y municipios (Joan Benach, Maica Rodríguez, Carme Borrell, *et al.*).

(9) El informe de 2007 analiza la Atención Sanitaria (Vicenç Navarro y Maria Freixanet) las desigualdades en salud (Maica Rodríguez-Sanz, Carme Borrell y Saúl Charris) y la salud laboral, ambiental y pública (Marcelo Amable, Joan Benach y Saúl Charris).

cos, los jóvenes sin empleo mayores de 26 años y los inmigrantes indocumentados. Con ello el riesgo de exclusión se extiende justo en un sistema, como el sanitario, que contribuyó como ningún otro durante las décadas de los ochenta y noventa a reducir la desigualdad social.

En suma, la política sanitaria de abril de 2012 y las medidas complementarias (Real Decreto 1192/2012 y Resolución de 10 de septiembre de 2013) tienen como objetivo aparente contribuir a reducir el déficit público y hacer sostenible financieramente el SNS mediante medidas de austeridad y corrección de supuestos despilfarros. En la práctica, la reforma sanitaria española y, en general, las reformas sanitarias desarrolladas bajo la crisis, como señala A. Costas (2012), «son amputaciones del sistema público de salud que responden a su ideología sobre los servicios públicos o intereses de grupos económicos» y que amplían el espacio social de la exclusión al reducir el ámbito práctico del derecho a la atención sanitaria (ver también Cabases, 2013; Cabases y Oliva, 2011).

d) **Retos y políticas en favor de un sistema sanitario universal:** La sanidad es un derecho social fundamental y en el ámbito de la UE constituye, junto a la garantía de una pensión digna, uno de los pilares básicos de la protección social. Recientemente lo volvía a recordar en el «Informe Prospectivo Anual sobre el crecimiento 2013» de la Comisión Europea.

En efecto, el sistema sanitario es precondición de la prosperidad y del bienestar individual, es un gasto positivo (*growth-friendly expenditure*) ya que un gasto sanitario eficiente y efectivo incrementa la productividad del trabajo, promueve la inclusión social y reduce la pobreza, y contribuye a reducir las desigualdades sociales y a consolidar la cohesión social (Wilkinson y Pickett, 2011).

La actual reforma sanitaria en curso no ha sido fruto de un pacto sino de una doble imposición, interna y externa, justificada en su inevitabilidad como el único camino posible para hacer frente a los problemas estructurales del SNS. A ello cabe contraponer la necesidad de la lógica de un pacto ampliado entre partidos y organizaciones sociales en torno a los ejes fundamentales de lo que debe ser un sistema sanitario que se guíe por criterios de bienestar y fundado en el derecho social subjetivo, siendo conscientes de que en el mismo existen intereses contradictorios y conflictivos. Un sistema que tiene el refrendo o apoyo de la gran mayoría de la población que considera el SNS como un bien común irrenunciable. En torno a dicho pacto pueden establecerse políticas de eficiencia económica y de equidad.

5.3.3.2. El impacto de la depresión económica y financiera en el sistema educativo español(10)

El sistema educativo español, a pesar de sus carencias, ha experimentado grandes avances en sostenibilidad, equidad y calidad durante la etapa democrática. La falta de consenso en la elaboración de una ley integral de educación ha sometido a nuestro sistema a vaivenes y transiciones excesivas con cierto impacto en el imaginario e identidad de las distintas generaciones («generaciones EGB, generación primaria o generación ESO»). Generaciones y reformas, no obstante, han compartido unos fundamentos básicos como la igualdad de oportunidades y la no discriminación, la educación como compensación de las desigualdades sociales, la reducción del fra-

(10) Nos centraremos en la educación no universitaria, con mayor énfasis en la etapa obligatoria, por su especial impacto en las desigualdades sociales y exclusión social y porque ha sido objeto de una reforma educativa reciente.

caso y abandono escolar o la cobertura universal y gratuita en educación obligatoria que una prolongación excesiva de la crisis económica puede acabar socavando.

La crisis económica, el proceso de consolidación fiscal y el nuevo juego de mayorías políticas a partir de finales 2011 han precipitado una serie de reformas que afectan tanto al gasto como a la organización del sistema educativo no universitario.

a) **El sistema educativo español: reformas educativas y ejes centrales del debate:** Entre las grandes leyes, la regulación del sistema educativo español ha estado sujeta al signo político del gobierno vigente. Del mismo modo, las tendencias de reforma de nuestro sistema educativo en los últimos años, por lo general, responden al modelo dominante de competitividad y orientado sobre todo al mercado de trabajo. La propia normativa europea recogida en el Tratado de la Constitución Europea califica a la educación como un «Servicio de Interés General»**(11)** en vez de un derecho público (Díez, 2010). Esto, junto a la incertidumbre generada por la imprecisión de la Comisión Europea en la definición de los servicios de interés general a nivel europeo (tales como sanidad, educación, servicios sociales o vivienda social), o de las circunstancias bajo las cuales quedarían exentos de la aplicación de las normas de competencia (Casas, 2011) genera incertidumbre sobre el alcance de la exposición de la educación pública al mercado.

   Cabe destacar tres procesos centrales que han estado presentes en las sucesivas reformas y debates educativos: la **cuasiprivatización del sistema educativo, su descentralización y la extensión de la cobertura del sistema** tras los cuales, como analizaremos más adelante, subyacen **tensiones latentes sobre la equidad e igualdad de oportunidades**.

1. En lo concerniente a la **cuasiprivatización** del SE, aunque tiende a justificarse bajo una lógica de eficiencia organizativa y económica, esta no siempre es pacífica con la equidad y la igualdad en el acceso a la educación. La equidad es un objetivo común del sistema educativo que comparten la visión liberal–conservadora y progresista pero las soluciones difieren sustancialmente: la primera centrada en la libertad de elección, la autonomía de los centros y la cultura del esfuerzo, la segunda más centrada en compensar las desigualdades enraizadas en el entorno socioeconómico de los alumnos (Andrés y Rogero, 2011).

   En un análisis comparado con Europa, nuestro sistema educativo podría caracterizarse como un «régimen diferenciado de cuasimercado» dado su nivel medio de gasto público en educación, nivel bajo de gasto local relativo y porcentajes elevados de alumnos en escuelas privadas (Alegre y Subirats, 2013).

   En niveles de **privatización exógena**, es decir, el peso que tienen los centros educativos privados en el conjunto de la oferta educativa, España se sitúa entre los principales Estados de la UE y de la OCDE. Según la OCDE (OECD, 2013b) nuestro alumnado matriculado en centros educativos privados dependientes de fondos públicos en la educación obligatoria (28%) es de los más altos alto comparado con el promedio de la OCDE (8%).

   En cuanto a **la privatización «endógena»**, es decir, la incorporación de ideas, métodos

(11) SIG son servicios, sometidos o no a la disciplina del mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y, por tanto, están sometidos a obligaciones específicas de servicio público. Los SIG abarcan una amplia gama de actividades, que van desde la energía a los servicios postales, la atención a la salud, la educación y los servicios sociales.

y prácticas de mercado en las instituciones educativas, cada vez es más habitual en España y en la UE, incluidos los países nórdicos. Las prácticas más extendidas afectan tanto a la demanda, favoreciendo la libertad de elección de centro a las familias, como a la propia oferta de los centros educativos promoviendo su autonomía para diferenciarse y competir entre ellos. Del mismo modo que la privatización exógena puede contravenir la equidad en el acceso cuando se produce en un marco de información asimétrica y capital cultural y costes de transacción interclase muy dispares (Alegre y Subirats, 2013; Díez, 2010; OECD, 2012b). Por el lado de la oferta, la asunción de que más autonomía curricular conduce a mejoras en el rendimiento como defiende la OCDE (OECD, 2013b) no está exenta de riesgos de segregación escolar. Además, de no mejorarse los mecanismos de control de los centros educativos existe el riesgo de segregación del sistema a los alumnos con necesidades educativas especiales, minorías étnicas o aquellos procedentes de entornos más desfavorecidos, más expuestos a situaciones de fracaso y abandono escolar y menos atractivos en términos de costes de atención y de puntuaciones académicas (Díez, 2010). En cualquier caso, ante la ausencia de evidencia empírica concluyente de sus resultados sobre el rendimiento escolar parece ser más los riesgos que las oportunidades derivadas de la privatización tanto exógena como endógena**(12)**.

2. La **descentralización** de la educación en España se introduce como novedad en la organización escolar de nuestra historia contemporánea con la Constitución Española de 1978. Esta reconoce la transferencia de las competencias de regulación y administración de la enseñanza a las comunidades autónomas de acuerdo con las bases de legislación estatal, reservándose al Estado las competencias relativas a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (Frías del Val, 2007).

   A nivel comparado, nuestro modelo educativo es considerado como un modelo relativamente descentralizado, «regionalizado» e internamente heterogéneo en el que cada región tiene cierta flexibilidad para definir su grado de centralización**(13)** y es responsable de la organización y mantenimiento de los centros escolares, de la financiación del sistema (incluidos las salarios de los maestros) y de la elaboración de una parte de los currículos escolares. Una heterogeneidad que no solo depende de la orientación de las políticas educativas, sino también de sus antecedentes históricos y capacidad presupuestaria (Calero, 2012).

3. **En lo concerniente a la cobertura**, el sistema educativo español lleva años progresando significativamente en diversos indicadores como la incorporación temprana a la escuela (cercana al 100% entre los 3 y 5 años), o las altas tasas de graduación universitaria en población de 30 a 34 años (37% en la UE27 y 41% en España, según Eurostat), superándose así el objetivo euro-

(12) En el caso de Suecia, por ejemplo, los resultados no han sido los esperados ya que su puntuación media en el informe PISA del 2000 en rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias estaba muy por encima del promedio de los otros países de la OCDE y, tras la introducción de medidas de privatización endógena en su sistema en el 2006, sus resultados en 2012 no solo no han mejorado sino que se encuentran por debajo de la media de la OCDE, incluida España.

(13) Pedró, F. (2007): *Descentralització i municipalització de l`educación als països de l`OCDE,* Barcelona: Diputació de Barcelona, citado en Alegre y Subirats (2013).

peo del 40% y más cerca de alcanzar el objetivo nacional del 44% en 2020 (PNR, 2013).

Durante la crisis económica, paradójicamente también se ha avanzado tanto en tasas de escolarización en las edades posteriores a la escolaridad obligatoria como en la reducción del abandono escolar en casi 8 puntos (del 31,2% al 23,5%) entre 2009 y 2013 (OECD 2013b).

A pesar de ello, siguen perdurando problemas crónicos de cobertura en nuestro sistema educativo como la **dualidad educativa** (sobrecualificación formativa e infracualificación profesionalizante) y el **fracaso escolar y abandono escolar(14)** (23,5% en España en 2013; 11,9 % en UE27), situándonos todavía muy lejos de los objetivos europeos en abandono escolar para el año 2020 de 10% en la UE y de 15% para España (European Commission, 2013).

En cuanto al **fracaso y el abandono escolar**, tienen importantes implicaciones en la exclusión social (son factores predictivos de menor empleabilidad y rentas salariales más bajas) (Choi y Calero, 2013); en la **equidad** (el alumnado con menor capital económico y cultural suele tener un mayor peso entre los jóvenes que abandonan la educación) (Choi y Calero, 2013; Fernández Enguita, Mena y Riviere, 2010; Maríe-Klose, 2009; Calero *et al.*, 2007); y en la eficacia del sistema (al poner en cuestión su capacidad para compensar suficientemente las desigualdades de promoción social en estos colectivos) (OECD, 2014a y 2014b; OECD, 2013b).

(14) El fracaso escolar se refiere a los jóvenes que no han concluido la etapa educativa obligatoria y el abandono escolar a los jóvenes que dejan el sistema educativo tras terminar la educación obligatoria.

b) El impacto de las reformas y la crisis económica en el sistema educativo español: El impacto de la consolidación fiscal asociada a la crisis económica en el sistema (RDL 14/2012; RDL 1000/2012, RDL 609/2013 y LOMCE)**(15)** está alterando tanto su financiación como algunos de sus indicadores de funcionamiento y eficacia.

El impacto en el gasto público es evidente: el **gasto público en educación** ha disminuido en torno a 6.000 millones de euros o algo más de medio punto del PIB entre 2009 (5% del PIB) y 2013 (4,5% del PIB). Tal disminución ha sido especialmente intensa entre 2011 y 2013 con un descenso superior a 3.500 millones de euros (MECD, 2013) lo que sigue situando a España por debajo de la media de los países de la OCDE y la UE28 (en 2011, España: 4,7%; UE28: 5,3%; OCDE, 5,8%). Por el contrario, el gasto público por alumno en la educación pública en España es superior al de la OCDE y al de la UE (en parte explicable a que tenemos una proporción menor de niños y jóvenes de 5 a 19 años, OECD, 2013b), si bien las diferencias a nuestro favor en relación a la UE28 en lo que se refiere a gasto anual total por alumno se han reducido considerablemente en tan solo dos años (en más de un 36% entre 2008 y 2010) (European Commission, 2013) y ello sin tener en cuenta el impacto de los tres últimos años de la crisis.

Igualmente se ha producido una disminución de los beneficiarios de becas y ayudas al estudio en más de 500.000 personas entre los cursos 2009-2010 (1.676.358) y 2012-2013 (1.165.619) especialmente intenso en las ayudas al estudio desde el curso 2011-2012.

(15) Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo; Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio y Real Decreto 609/2013, por el que se establecen los umbrales renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, y la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa- LOMCE.

El Real Decreto-Ley 14/2012 ha precipitado el deterioro de la inversión en educación en España. Como consecuencia del ajuste, según el PNR de 2014 los presupuestos de las CC. AA. en educación han descendido en su conjunto un 1,4% entre 2013 y 2014 y el impacto del RDL en la consolidación fiscal en el periodo 2012-2013 fue de 4.630 millones.

En cuanto a las becas, los Reales Decretos 1000/2012, de 29 de junio, y 609/2013, de 2 de agosto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio pretenden establecer un sistema más «eficiente» de adjudicación de becas y ayudas según nuevos criterios en los que tiene mayor peso el expediente académico del alumno (PNR, 2014).

Por último, en lo que respecta a la LOMCE, fue aprobada en 2013 con un escaso consenso en el Parlamento y empieza a aplicarse durante el curso 2014-2015 con el objetivo principal de reducir de la tasa de abandono educativo temprano hasta el 15% en 2020**(16)**. No se trata tanto de una reforma de recortes (económicos) a pesar de estar redactada en tiempos de crisis como de una reforma amparada en patrones ideológicos concretos que se van perfilando en el análisis de sus principales líneas básicas: mayor orientación a los resultados académicos, una menor comprensividad al incluir itinerarios más flexibles y tempranos, la libertad de elección y la autonomía de los centros como ejes vertebradores del sistema, la racionalización de la oferta educativa o cambios en la gobernanza de los centros educativos.

Principales impactos de las reformas y recortes

1. En lo concerniente al **impacto sobre la cuasiprivatización** del sistema educativo, la extensión de medidas de privatización endógena y exógena en nuestra sistema educativo están profundizando en la mercantilización del sistema tanto en la gestión como en la provisión (Alegre y Subirats, 2013). Aun asumiendo su efecto positivo, aunque no demostrado, sobre una gestión más eficiente de los recursos, aspectos como la libertad de elección y la autonomía de centros educativos desarrollados en un contexto de crisis como el actual pueden tener un impacto no deseado sobre la igualdad de oportunidades de las clases sociales más desfavorecidas, más numerosas con las crisis.

   Por el lado de la privatización exógena, la LOMCE ahonda en las estrategias convencionales de concertación de plazas públicas con centros educativos construidos con fondos privados ya que amplía la duración mínima de los conciertos educativos de los 4 a los 6 años para la educación primaria, introduce la «demanda social» como variable a considerar para programar las oferta educativa o se «garantiza la existencia de plazas suficientes» (art. 109.2), sin hacer ninguna referencia a plazas públicas como sí hacía la LOE.

2. En lo que se refiere al impacto de las reformas, en **la descentralización educativa**, la LOMCE ha reabierto el debate político sobre la autonomía educativa de las CC. AA. al incluir medidas como: 1) la centralización de competencias en evaluación a través de evaluaciones finales externas diseñadas por el Gobierno en la ESO y Bachillerato, 2) la introducción de un mayor control de la Administración central sobre el currículo con el mantenimiento de un 50% como mínimo de horas de contenidos troncales comunes y regulados por el Gobierno en todo

(16) Con el fin de cumplir los objetivos Europa 2020 en la reducción de la tasa de abandono educativo temprano hasta el 15% en 2020 el Gobierno también puso en marcha en 2012 dos planes de actuación específicos para la reducción del abandono escolar los que se destinó una dotación presupuestaria de 100 millones de euros y se destinarán en 2014 en torno a 303 millones de euros del Fondo Social Europea (PNR,2014).

el territorio (art. 6)(17), o 3) la regulación del uso en la enseñanza de la lengua castellana y las lenguas propias oficiales de las comunidades autónomas.

Paralelamente, el proceso de consolidación fiscal y los RDL asociados están teniendo un impacto desequilibrante en la equidad interterritorial educativa de oportunidades, rompiéndose así la tendencia a la convergencia en el gasto público educativo observado ente las regiones entre 2000 y 2006 (OCDE, 2013b; Calero, 2012).

Finalmente, la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, también supondrá una recomposición de las competencias educativas entre las administraciones públicas por cuanto las CC. AA. asumen competencias en educación propias de los municipios (Disposición adicional decimoquinta).

3. En cuanto a **la cobertura** del sistema, la introducción de las evaluaciones finales contemplada en la LOMCE, con sustantivas implicaciones académicas en la ESO y bachillerato, también pueden tener un impacto negativo en el fracaso y abandono escolar. Tales evaluaciones de «todo o nada» basadas únicamente en competencias cognitivas y en un contexto de creciente desigualdad social propiciarían una escuela más procústea, menos ergonómica, por cuanto prevalecería la adaptación del alumno normalizado a los objetivos, métodos y ritmos de la escuela sobre lo contrario (Fernández Enguita, Mena y Riviere, 2010).

Sin embargo, hacer más atractiva la formación profesional a través de la nueva FP básica, como pretende la LOMCE, introduciendo un acceso más flexible que permita las transiciones entre estudios académicos a profesionales para retener a los estudiantes en el sistema educativo, podría tener consecuencias positivas en la reducción del abandono escolar.

Aunque la evaluación del impacto de los recortes y reformas en el sistema educativo requiere una perspectiva temporal más amplia, tanto la creciente demanda de ayuda económica a organizaciones de acción social para cubrir necesidades básicas de material escolar, comedor y transporte (Cáritas, 2013) como valoraciones cualitativas realizadas en centros donde se aplican los recortes ya apuntan hacia la desmotivación de la comunidad educativa, la insuficiencia de medios en la atención a la diversidad y en programas de lucha contra el abandono escolar y el pesimismo sobre la capacidad del sistema para mejorar el rendimiento académico como principales efectos de los recortes.

5.3.4. Los servicios sociales públicos(18)(19)

5.3.4.1. La rama de los servicios sociales

El presente texto pretende continuar los publicados sobre la misma materia en los informes V y VI

(17) El art. 6 de la LOMCE también contempla que «Para el segundo ciclo de Educación Infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las enseñanzas de idiomas y las enseñanzas deportivas, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico, que requerirán el 55% de los horarios escolares para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 65% para aquellas que no la tengan». «En relación con la Formación Profesional, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación del currículo básico. Los contenidos del currículo básico requerirán el 55% de los horarios para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 65% para aquellas que no la tengan».

(18) Esta sección recoge los resultados del análisis realizado en Casado Pérez (2014). Documento de trabajo 5.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

(19) Para ampliar esta idea consultar Aguilar Hendrickson (2014). Documento de trabajo 5.12. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

de la Fundación FOESSA (Casado, 1994 y 2008). Aparte de otras circunstancias, por limitaciones de espacio, salvo excepciones, nos limitaremos al sector público de los servicios sociales.

La denominación «servicios sociales» se utiliza en España para denotar una de las ramas de la acción probienestar; rama que, dicho sea de paso, es objeto de una valoración social relativa baja (tabla 5.3).

En el VI Informe FOESSA se adopta la siguiente definición: «la rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales» (Casado, 2008).

Además, se les asigna la protección y promoción de la interacción humana; utiliza la palabra *interacción* para referirse «tanto a lo que la persona *hace* como al apoyo o ayuda que *recibe* gracias a los vínculos naturales que mantiene» (Fantova, 2008).

La conceptuación de los servicios sociales expuesta tiene como referencia el objetivo de su articulación racional en el conjunto de las estructuras públicas pro bienestar. Dicha concepción no se ajusta del todo a la configuración de los servicios sociales que adoptan las leyes de la rama ni al ámbito material de los aparatos públicos de gestión de la misma en las CC. AA. Tanto aquellas como estos, además de los servicios sociales antes definidos, abarcan paquetes de prestaciones destinadas a necesidades de subsistencia, incluso de carácter periódico. Cabe añadir dos puntualizaciones más: consideramos deseable que los poderes públicos competentes en dicha rama adopten **políticas promocionales de alcance colectivo orientadas, entre otros objetivos, a reducir necesidades**; por otra parte, la política de los servicios sociales debe procurar el máximo aprovechamiento de las capacidades de los agentes con potencialidad para aminorar y cubrir las demandas de prestaciones individuales de aquellos.

TABLA 5.3. ¿Podría decirme cuál de las siguientes áreas que le voy a leer es la que considera Ud. de mayor interés para los ciudadanos y ciudadanas?

Áreas	Porcentaje	Áreas	Porcentaje
Defensa	0,43	Seguridad ciudadana	1,47
Educación	14,98	Servicios sociales	2,14
Sanidad	25,17	Trabajo	41,97
Vivienda	3,18	No sabe	2,40
Pensiones	7,27	No contesta	0,46
Transportes	0,53	(N)	(7.729)

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro Sanitario, 2012 (www.msssi.gob.es; consultada el 4.II.2014).

5.3.4.2. Avances y retrocesos de gran alcance

En los últimos años se han producido avances notables en materia de atención a la dependencia con la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia que no solo universaliza y garantiza en el conjunto del Estado un conjunto de prestaciones en ser-

vicios y económicas para dar respuesta al hecho de la dependencia sino que se han producido efectos añadidos positivos con la misma como son su aportación positiva al desarrollo de los servicios sociales y el efecto reformador en una buena parte de las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas.

Sin embargo, como se verá después en la sección 5.3.5, la crisis económica y la adopción de políticas de ajuste desde 2010 y, sobre todo, desde julio de 2012, ha tenido un impacto restrictivo en la oferta pública y en los recursos públicos destinados a la dependencia.

Siguen existiendo deficiencias críticas en la oferta pública de servicios sociales en diferentes niveles de necesidades, como son el bienestar infantil mediante la crianza saludable (Casado y Sanz, 2012), el apoyo a los familiares que atienden a personas en situación de dependencia, personas con discapacidad intelectual que se encuentran en régimen penitenciario (Huete García y Díaz Velázquez, 2008; Ramos Feijóo, 2011) y personas sin hogar (Cabrera *et al.,* 2002), sin que ello agote el campo de deficiencias en la rama.

5.3.4.3. Fragmentación y desigualdades territoriales

Las desigualdades territoriales de provisión de las prestaciones de los servicios sociales públicos pueden derivar: 1) de la fragmentación de las responsabilidades de provisión y 2) de la carencia de regulación jurídica que asegure el acceso igualitario a la oferta.

Su existencia choca, no solo con la ética propia del estado social, sino con lo establecido por nuestra Constitución. La misma comienza proclamando, entre otros **valores superiores**, el de la igualdad (art. 1). Y asigna al Estado —central— competencia exclusiva en «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1.º); disposición esta en la que se fundamenta la LAAD.

La descentralización territorial de las competencias políticas en la rama de los servicios sociales posibilita la desigualdad de la acción de los mismos en el sector público. Esa opción es pauta general en nuestro actual estado de las autonomías, pero también puede darse en los Estados centralizados.

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, que se inicia en 1988 y que ha tenido un éxito estimable en la extensión de la atención primaria, no abordó el objetivo de la igualdad relativa de cobertura.

La existencia de las desigualdades territoriales es visible en diferentes niveles institucionales de la oferta pública de servicios sociales:

a) **Servicios sociales públicos para personas mayores:** El Informe 2010 del IMSERSO sobre personas mayores (2012) contiene información sobre cinco servicios sociales, bien que con diferente alcance institucional (pp. 327 a 341). La relativa a la ayuda a domicilio y a la teleasistencia se refiere solo al «servicio público»; se recoge en la tabla 5.4. Así, en dicha tabla pueden verse disparidades territoriales. Cabría interpretar algunas de ellas en clave de preferencia por los servicios ambulatorios o residenciales, pero no cabe tal interpretación para algunos casos. Los cuatro valores de Galicia son acusadamente bajos. El índice de cobertura de los centros de día de Murcia es un poco inferior a la media nacional y los otros tres, acentuadamente menores.

TABLA 5.4. Usuarios y plazas de algunos servicios sociales para personas mayores. Índice de cobertura(1). Enero 2010

Ámbito territorial	Servicio público de ayuda a domicilio	Servicio público de teleasistencia	Centros de día. Plazas públicas + concertadas	S. residenciales. Plazas públicas + concertadas
Andalucía	4,87	12,59	0,73	2,04
Aragón	5,48	6,89	0,36	2,50
Asturias	4,46	4,54	0,51	2,16
Baleares	3,07	4,10	0,64	2,57
Canarias	3,67	2,00	0,63	1,45
Cantabria	4,05	6,80	1,04	3,08
Castilla y León	4,82	4,61	0,33	2,45
Castilla-La Mancha	8,77	11,25	0,65	3,64
Cataluña	5,15	7,02	0,48	2,38
C. Valenciana	2,43	4,38	0,70	2,37
Extremadura	9,68	4,52	0,89	3,22
Galicia	2,53	0,66	0,20	1,14
Madrid	8,02	13,26	0,89	2,55
Murcia	2,54	3,94	0,54	0,60
Navarra	3,60	6,12	0,33	2,63
País Vasco	4,27	5,05	0,79	2,90
La Rioja	6,28	2,04	0,52	2,46
Ceuta	7,73	7,00	0,45	1,40
Melilla	3,76	4,78	0,69	3,69
España	**4,97**	**7,26**	**0,61**	**2,31**

(1) (Número de usuarios o plazas/población > 65 años) x 100.
Fuente: Observatorio de las Personas Mayores del IMSERSO (2012), Informe 2010. *Las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas*, Tomo I. Tablas: 7.4, 7.9, 7.17 y 7.24.

La competencia exclusiva en servicios sociales de las CC. AA .y el régimen de autonomía de Ceuta y Melilla son factores explicativos suficientes de las desigualdades de los índices cobertura.

b) Beneficiarios del SAAD: Existen importantes diferencias en los porcentajes de las personas beneficiarias del SAAD respecto a las poblaciones de los diferentes ámbitos territoriales sobre los que aquel ofrece información. Parte de tales diferencias puede derivar de las disparidades de la prevalencia de las situaciones objetivas de dependencia y, también, de la demanda manifiesta. Pero resulta inverosímil que tales factores generen las diferencias extremas: algunas comunidades (Cantabria, Castilla y León y La Rioja) superan en más del 100% las de algunas otras (Canarias, Comunidad Valenciana y Baleares).

c) Las bases del Régimen Local: El cambio de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local supone considerar una nueva dimensión de la desigualdad territorial. La ley de 1985 no sal-

vaguardó en absoluto la igualdad territorial de protección, ni siquiera dentro de una misma comunidad autónoma. La mayor parte de dicho cuadro ha sido modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Aun cuando esta Ley no focaliza el citado aspecto de la igualdad, parece obligado abordar aquí dichos cambios en relación con el mismo (tabla 5.5).

TABLA 5.5. Comparación del régimen local relativo a servicios sociales, 1985-2013

Ley 7/1985, de 2 de abril, RBRL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, RySAL
Art. 25.2 El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos para la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en las siguientes materias: … k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. …	Art. 25.2 El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: … e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. …
Art. 26.1. Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: … c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales…	Art. 26.1 Los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: … c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: … evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social…
Art. 27 1 La Administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades podrán delegar en los municipios… … 3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta y el informe de la comunidad autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.	Art. 27 1. El Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias. … 3. …La Administración General del Estado y las comunidades autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras las siguientes competencias: … c) Prestación de los servicios sociales… … 6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación… Nota: La seguridad financiera tiene también el apoyo del art. 57.bis. *Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas*.
36 1 Son competencias propias de la Diputación… en todo caso: … c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.	No se modifica
	Disposición transitoria segunda. 1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y de reinserción social.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 27/2013.

En los artículos 25.2 y 26.1 desaparece la mención de los «servicios sociales». Y en la disposición transitoria segunda, apartado 1, se establece el plazo de asunción por las CC. AA. de las competencias locales sobre los mismos. Estas medidas son potencialmente positivas para la igualdad territorial, tal como puede verse en la tabla 5.5.

Los municipios podrán seguir recibiendo en régimen de delegación responsabilidades, entre otras materias, en servicios sociales. Es de interés notar en este punto que la nueva Ley mejora la seguridad de financiación de las actividades delegadas (arts. 27.6 y 57.bis), lo cual debe favorecer la de acceso de los ciudadanos, que es el punto de vista de esta exposición.

Para la realización efectiva de las competencias propias en las materias que señala el art. 25.2.e en favor de la población residente en municipios pequeños, es positivo que se haya mantenido la posibilidad de la acción supramunicipal y supracomarcal de las diputaciones (art. 36.1.c.).

5.3.5. El impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia: ¿hacia un cambio de modelo?(20)

La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (LAPAD), que empezó su andadura en enero de 2007, creó grandes expectativas en la ciudadanía al introducir un derecho para todas las personas en situación de dependencia y establecer mejoras en el nivel asistencial que, residualmente, existía en ese momento. Sin embargo, el cambio del ciclo económico ha propiciado la introducción de una serie de medidas que suponen un giro sustancial en el modelo diseñado inicialmente por la LAPAD.

Los recortes presupuestarios introducidos en la Ley 20/2012 se complementan con el veto a la entrada en el Sistema de las personas en situación de dependencia moderada, iniciado con el RDL 20/2011, y otras medidas de contención del gasto introducidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

5.3.5.1. El modelo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia

La atención a la dependencia se ha convertido en una prioridad social por el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población y por el continuo crecimiento del porcentaje de personas que, como consecuencia del padecimiento de enfermedades crónicas, procesos patológicos o accidentes sobrevenidos, presenta algún tipo de discapacidad la cual, antes o después, disminuirá su autonomía derivando en una situación de dependencia.

En la senda de las recomendaciones de la Comisión Europea, España amplía el alcance de la protección social promulgando la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, conocida como «LAPAD» (en adelante también denominada «la Ley»), que entró en vigor el 1 de enero de 2007. Dicha Ley supone la introducción de un derecho de ciudadanía mediante el cual todas las personas en situación de

(20) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Monserrat Codorniu (2014). Documento de trabajo 5.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5

dependencia «protegibles»(21) tienen acceso a unas prestaciones adecuadas a su necesidad.

Con anterioridad a la aprobación de la LAPAD, la atención a la dependencia no era una contingencia desconocida, si bien se trata de un modelo de provisión de cuidados «pluralista, familiar y multinivel, altamente intensiva en cuidados familiares, e insuficiente y desigual en oferta y cobertura de servicios públicos y en servicios privados de responsabilidad pública» (Marbán, 2012).

El hecho diferencial que introduce la LAPAD, es impulsar la nivelación de una oferta pública en todas las CC. AA. a partir del reconocimiento del derecho subjetivo de los ciudadanos a dicha protección social.

Los principios que articulan la LAPAD son: a) derecho subjetivo de la ciudadanía; b) nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado; c) doble objetivo: la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia; d) igualdad y universalidad; e) prestaciones del Sistema para la Atención a la Dependencia incardinadas en el ámbito de los servicios sociales; f) gestión mixta público-privada; g) cooperación interadministrativa a través del Consejo Territorial del SAAD; h) prioridad por los servicios sobre las prestaciones económicas; i) financiación mixta (Estado, CC. AA. y usuarios) (Vilà, 2013).

Desde el punto de vista macroeconómico (Sosvilla, 2012), la Ley tiene un impacto en el crecimiento económico en la generación de empleos(22), además de contribuir a la reducción del déficit y la deuda y ser una fuente de impuestos y cotizaciones sociales.

a) **Colectivo beneficiario de la LAPAD:** El colectivo protegible de la Ley es toda persona en situación de dependencia de cualquier edad siempre que esté reconocida como beneficiaria del Sistema de acuerdo con los resultados del baremo de valoración de la dependencia (BVD), así como la escala específica para menores de tres años (EVE), aprobados en la Ley 39/2006 y reformulados en el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero(23).

   La aplicación del BVD a los resultados de la Encuesta EDAD-2008 estima un total de 2,3 millones de personas(24) en situación de dependencia, lo que supone un 5% de la población total (datos 2008) y una prevalencia del 21% de la población. No obstante, la LAPAD establece unos criterios más restrictivos para ser beneficiarios de sus prestaciones, excluyendo a las personas con dependencia leve y a aquellas que requieren cuidados sociosanitarios. Ello daría como resultado una tasa de prevalencia de la dependencia del 3% de la población, la cual desglosada sería del 12% en las personas mayores y del 0,7% para la población menor de 65 años.

   Las cifras muestran que, a dos años vista de la «fecha inicial» de finalización de la implantación de la Ley, el promedio de personas beneficiarias a 31/12/2013 es de 748.612 personas, poco más de la mitad de los beneficiarios previstos inicialmente (tabla 5.6).

(21) La ley establece que serán beneficiarias aquellas personas que requieran ayuda para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día. Ello significa que no están incluidos en el ámbito de protección de la Ley aquellos con dependencia leve.

(22) Durante los años 2009 y 2010 se generaron 124.000 empleos gracias al SAAD.

(23) Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

(24) CIS. De los cuales 2.068.563 están en hogares y 252.423, en residencias.

TABLA 5.6. Estructura de la población beneficiaria por grados de dependencia: actual y previsto

	Moderada	Severa	Gran dependencia	Total
Libro Blanco (Estimación 31/12/2014)	648.442	472.461	252.345	1.373.248
	47%	34%	18%	100%
A 31/12/2014	101.747	351.872	294.993	748.612
	14%	47%	39%	100%

Fuente: Libro Blano, SISAAD y elaboración propia.

Actualmente(25), el perfil de los demandantes de las prestaciones públicas de dependencia muestra que algo más de la mitad (54%) tienen más de 80 años y si contamos a partir de los 65 años el porcentaje se eleva a casi tres cuartas partes del total (73%).

b) **La oferta de prestaciones de la LAPAD:** El sistema básico de prestaciones(26) se encuentra en el catálogo de servicios de la Ley (Ley 39/2006 y RD 1051/2013, de 27 de diciembre) y para cada grado de dependencia le corresponden unos determinados servicios que, aunque la finalidad del mismo coincide entre los grados, varía la intensidad de la protección. Las CC. AA. pueden ampliar la oferta asistencial aunque, si el nuevo servicio no estuviera integrado en la red pública de centros reconocidos por el IMSERSO, el beneficiario no tendría derecho a la financiación del Nivel Mínimo garantizado.

El objetivo de la oferta asistencial en la LAPAD era la concesión de servicios y, solo en casos excepcionales, asignar una prestación económica, pero debido a la escasez de servicios públicos existentes, las dificultades para acreditar centros privados que pudieran concertar con la AP, las restricciones presupuestarias y la presión de los solicitantes para disponer de una prestación, todo ello ha conducido a que las CC. AA. se hayan decantado por las prestaciones económicas, especialmente la del cuidador familiar, siendo en algunas CC. AA. la prestación mayoritaria (tabla 5.7).

TABLA 5.7. Evolución del promedio anual de prestaciones del SISAAD, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Servicios	308.344	414.965	461.421	461.769
P. económicas	392.674	467.940	495.760	478.431
Total	**701.018**	**882.905**	**957.181**	**940.110**

Fuente: SISAAD y elaboración propia.
Nota: Se toma el promedio de las prestaciones anuales .

(25) IMSERSO. Estadísticas del SAAD. Datos 31/12/2013.
(26) Servicios: residencia, centro de día/noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal. Prestaciones económicas: vinculada al servicio, asistencia personal y cuidados en el entorno familiar.

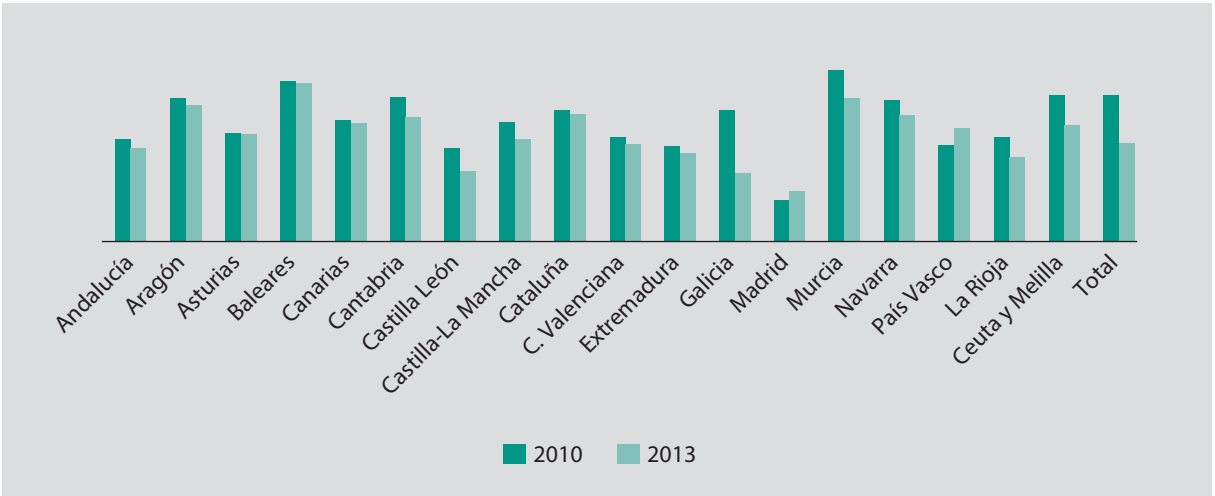
Las cifras del 2013 parecen indicar que las prestaciones por cuidados en el entorno familiar están siendo sustituidas por servicios de coste bajo como es la ayuda a domicilio con pocas horas de prestación, la teleasistencia y el servicios de prevención de la dependencia, en lugar de servicios residenciales o servicios en centros de día. En el gráfico siguiente se puede apreciar que la mayoría de las CC. AA. han bajado la proporción de prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar en el periodo 2010-2013, excepto País Vasco y Madrid (gráfico 5.8)

c) **La financiación de las prestaciones:** La LAPAD establece un modelo mixto de financiación público-privado y se basa en la colaboración entre las administraciones públicas. Se trata de un modelo participativo entre la Administración del Estado (AGE) y las Administraciones autonómicas, a la vez que se establece que las personas beneficiarias han de contribuir a la financiación del coste de las prestaciones(27).

La Ley 20/2012 modifica el concepto del Nivel mínimo y transgrede la finalidad para la que fue creado. Este nivel de financiación se establece para garantizar que la persona beneficiaria recibirá la prestación otorgada, obligando a la comunidad autónoma a que aporte una cuantía como mínimo igual a la que ha puesto la AGE. Por eso se denomina «nivel mínimo de protección garantizado».

La nueva normativa utiliza el Nivel Mínimo para penalizar a las CC. AA. que sigan asignando prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar, rebajando el importe a percibir en función de la proporción entre prestaciones en servicios(28) y dicha prestación.

GRÁFICO 5.8. Evolución prestación económica cuidados entorno familiar (%)



Fuente: Estadística SAAD, años 2010 y 2013 y elaboración propia.

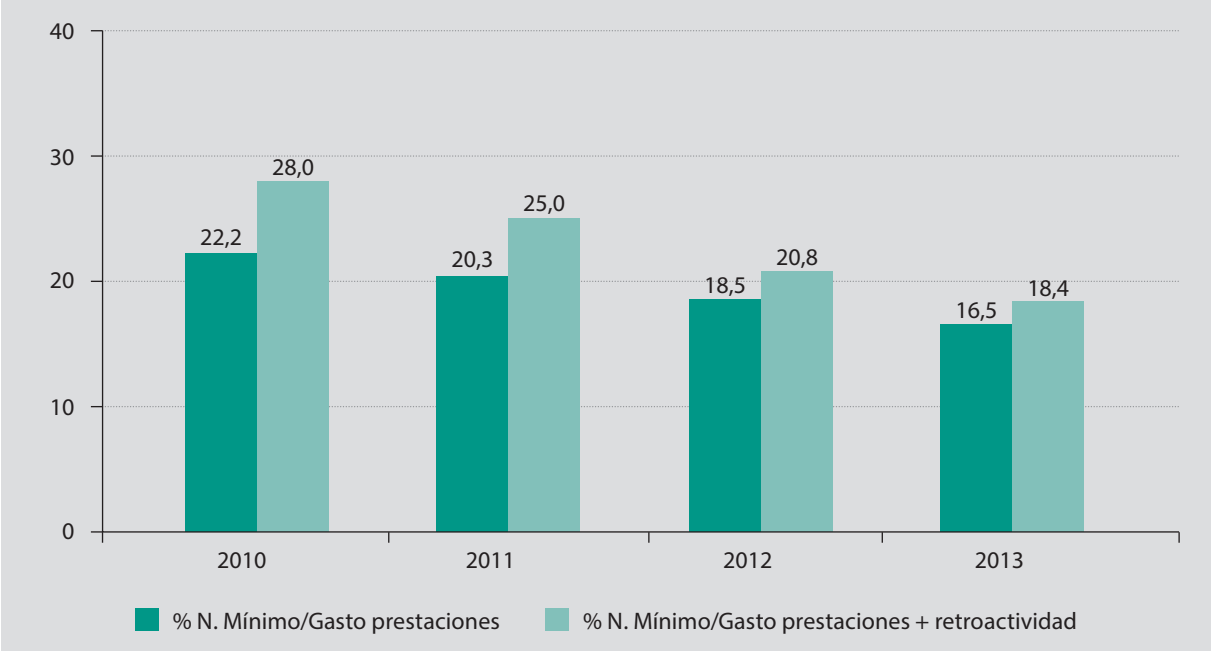
(27) Algunos autores llaman al copago «repago», ya que las personas beneficiarias ya han pagado sus impuestos.

(28) Sorprende que las prestaciones económicas de prestación vinculada y asistencia social, pasen a ser consideradas prestaciones en servicios según la Ley 20/2012.

La AGE ejerce un control sobre las CC. AA. para asegurarse de que cumplen con la obligación de proporcionar las prestaciones de atención a la dependencia a las personas beneficiarias por las cuales han percibido el importe del Nivel Mínimo. El informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia de noviembre del 2011(29) pone el énfasis en la medición del gasto nuevo de las CC. AA.; en cambio, en las evaluaciones posteriores del Gobierno (2012 y avance del 2013)(30), el enfoque es sobre el gasto total sin desglosar qué parte correspondería al gasto nuevo (gráfico 5.9).

d) La participación del usuario en la financiación del coste de las prestaciones (copago): El modelo de copago definido por el Acuerdo del Consejo Territorial de 10/7/2012 trae consigo una serie de efectos perversos que lo hacen poco equitativo, ejerciendo una elevada presión recaudatoria sobre las personas usuarias con pocos recursos económicos. La filosofía de establecer bonificaciones en la cuota, en lugar de establecer una escala progresiva en función de la renta, favorece a las rentas medias-altas (tope en la cuota), mientras que penaliza a los que no tienen esa capacidad económica —rentas medias-bajas—, a los cuales no se les tiene en cuenta ningún tope del copago excepto el de **garantía de ingresos mínimos cuya cuantía es realmente ínfima** (19% del IPREM(31) en el caso del servicio residencial). Ese empobrecimiento se hace más acuciante con la inclusión del patrimonio, el cual eleva la capacidad económica

GRÁFICO 5.9. Financiación del SAAD



Fuente: Estadística SAAD, años 2010 y 2013 y elaboración propia.

(29) www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/im_082153.pdf

(30) www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8539

(31) Ello significa 118 euros/mes según IPREM del 2013 y 2014.

del usuario sin que haya una correspondencia con ingresos líquidos, lo cual puede, en determinados casos, hacer que la persona beneficiaria deba hipotecar su patrimonio a cuenta de la Administración por la deuda que se origine con ella. Dicha «apropiación» de los bienes patrimoniales puede **provocar la exclusión voluntaria del Sistema de las personas afectadas, produciendo una pérdida del bienestar de las mismas.**

Sobre el montante que se recauda de los copagos existe una falta total de transparencia, tal como pone en evidencia el informe del Tribunal de Cuentas(32) (2013). Las estimaciones ponen en evidencia que el montante de los copagos de una comunidad autónoma está relacionado con la estructura de rentas de su comunidad, el nivel de rentas de las personas que acudan a solicitar la prestación de la dependencia y el cálculo de la capacidad económica (Montserrat, 2012, 2011, 2008).

5.3.5.2. Los recortes presupuestarios en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia

El análisis de los presupuestos consolidados de las CC. AA. en el periodo 2008-2011, una vez iniciada la crisis, muestra que ha habido dos etapas de política económica bien diferenciadas: la que transcurre de 2008 hasta mayo de 2010(33) y la que se inicia en la segunda mitad de 2010 (Ruiz-Huerta *et al.*, 2012). En cuanto al SAAD, el núcleo central de los «recortes» se identifica con la Ley 20/2012(34), aunque hay una antesala con el RDL 20/2011(35) que retrasa el calendario de entrada de los dependientes moderados en un año (hasta 2013), si bien la mencionada Ley pospone definitivamente su entrada hasta mediados de julio del 2015. La Resolución de 13 de julio de 2012 recoge el acuerdo del Consejo Territorial del 10 de julio de 2012, cuyas propuestas fueron recogidas en la Ley 20/2012. Asimismo, los Presupuestos Generales del Estado para 2012, 2013 y 2014 han ido aprobando recortes presupuestarios como la suspensión del nivel acordado y la supresión de la bonificación de la cuota de la Seguridad Social del cuidador familiar.

En la tabla 5.8. se resumen las principales medidas que tienen efecto sobre el gasto público del SAAD.

Sin entrar en análisis de impacto de cada una de las medidas que el lector puede encontrar en el documento detallado de la web, hacemos aquí una valoración global de dicho impacto:

a) **Estimación global de los recortes presupuestarios en el periodo 2012-2014:** Las estimaciones de los recortes de gasto descritas en los apartados anteriores se resumen en la tabla 5.9. Las cifras muestran que los recortes alcanzan 1.570 M€ en el 2012, 2.494 M€ en el 2013 y 3.091 M€ en el 2014, totalizando una suma de 7.155 M€, cifras corroboradas por otros autores (Vilaplana, 2012).

   El PNR de 2013 expone(36) que «se ha procedido a una profunda reforma del sistema de Atención a la Dependencia, en julio de

(32) Tribunal de Cuenta, Informe n.º 977. Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

(33) Se produce un cambio de Gobierno después de las elecciones generales.

(34) RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

(35) RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

(36) PNR-2013, págs. 23 y 53, y cuadros resumen.

TABLA 5.8. Medidas de los recortes presupuestarios del SAAD, 2011-2013

Medidas directas que afectan al gasto público		
Retraso del derecho de entrada de los beneficiarios del Grado 1	RDL 20/2011, de 30 de diciembre	Retrasa un año la entrada de los beneficiarios del Grado 1 hasta 2013
	Ley 2/2012, de 29 de junio (PGE)	Retrasa la entrada de los beneficiarios del Grado 1 hasta 2014
	Ley 20/2012, de 13 de julio	Retrasa la entrada de los beneficiarios del Grado 1 hasta julio 2015
Disminución de las intensidades de protección de las prestaciones	Ley 20/2012, de 13 de julio + resolución 13/7/2013	Disminuye el número de horas de ayuda a domicilio según grado de dependencia. Reduce horas en centros de día y establece horas del servicio de prevención y promoción autonomía personal
Disminución de las cuantías de las prestaciones económicas y simplificación de los grados de dependencia	Ley 20/2012, de 13 de julio	Disminuye las cuantías máximas de las prestaciones económicas de cuidador familiar. Nuevas cuantías para los nuevos grados de dependencia
Disminución del Nivel Mínimo	Ley 20/2012, de 13 de julio	Se rebaja la cuantía del Nivel Mínimo y se modula según la proporción de prestaciones en servicios respecto a prestaciones en cuidados en el entorno familiar
Regulación del modelo del copago	Ley 20/2012, de 13 de julio + Resolución 13/7/2013	Regula el modelo de las contribuciones de los usuarios a la financiación de las prestaciones
Suspensión del Nivel conveniado	Leyes de los Presupuestos Generales del Estado, años 2012, 2013 y 2014	Se suspende la cantidad aportada por el Estado para financiar el Nivel conveniado
Supresión bonificación cuota de Seg. Social del cuidador	Ley 20/2012, de 13 de julio	A partir del 2013, el cuidador no profesional no tiene obligación de darse de alta a la Seg. Social y, si es el caso, la cuota correrá a su cargo.
Medidas indirectas que afectan al gasto público		
Aplazamiento de los atrasos de la retroactividad de las prestaciones económicas	Ley 20/2012, de 13 de julio	Se pueden aplazar hasta 8 años los atrasos pendientes derivados de la retroactividad de las prestaciones económicas (PEF)
Carencia de dos años para el abono de la PEF	Ley 20/2012, de 13 de julio	Solo se devenga retroactividad si el plazo entre la solicitud y el abono de la prestación económica supera lo dos años y seis meses
Baremo de valoración	RD 174/2011, de 11 de febrero	Rebaja las puntuaciones y disminuye el nº de personas en el tramo de gran dependencia

Fuente: Elaboración propia en base a BOE.

2012, para racionalizar y modernizar los servicios prestados, garantizando su sostenibilidad». Asimismo, enuncia las principales modificaciones realizadas y estima el ahorro total en 599 M€ en 2012, 1.707 M€ en 2013 y 2.278 M€ en 2014**(37)**.

Si se confrontan las estimaciones realizadas en este documento con las del PNR-2013 se deducirá que hay una diferencia presupuestaria de 2.571 M€ en el periodo 2012-2014, lo cual indica que el Gobierno subvalora el alcance de los recortes realizados, o a realizar, en dicho periodo (tabla 5.10).

(37) A la cifra inicial, en 2012, de 599 M€ añade 1.108 M€ en 2013 y 571 M€ en 2014.

TABLA 5.9. Estimación de los recortes presupuestarios, 2012-2014 (en millones de euros)

	2012	2013	2014	TOTAL periodo
Retraso entrada Grado 1	432	1.002	1.662	**3.096**
Reducir intensidades SAD	36	145	144	**325**
Redución cuantías máximas prestaciones económicas y simplificación grados	114	254	253	**621**
Disminución importe Nivel mínimo	68	145	143	**356**
Aumento de los copagos		59	59	**118**
Suspensión bonificación cuota Seguridad Social cuidadores	637	606	546	**1.790**
Suspensión nivel conveniado	283	283	283	**849**
Total estimación AHORRO (M€)	**1.570**	**2.494**	**3.091**	**7.155**

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5.10. Diferencias en el ahorro estimado: PNR y documento

	2012	2013	2014	TOTAL periodo
Total estimación AHORRO (M€)	1.570	2.494	3.091	**7.155**
Total ahorro según Ministerio (PNR-2013)	599	1.707	2.278	**4.584**
Diferencia M€	971	787	813	**2.571**

Fuente: Elaboración propia.

5.3.5.3. El gasto en atención a la dependencia en relación a otros países

La evolución de este indicador muestra el efecto de los recortes presupuestarios; así se percibe un incremento del gasto público en el 2011 y en el 2012 para descender en el 2013. Los resultados son: 0,61% (2010), 0,66% (2011), 0,70% (2012) y 0,69% (2013) (tabla 5.11)

La comparación de los resultados de nuestro país (0,7%/ PIB) con el de otros países de la UE**(38)** muestra que es uno de los países con menos gasto en atención a la dependencia. Solo dos países —Portugal y Grecia— están por detrás de España. El resultado representa un gasto por debajo de la mitad de la media de los países de la OCDE (1,6) (gráfico 5.10).

Si no se hubieran aplicado los «recortes», la cifra del gasto en protección social sería del 0,94% del PIB en 2013 y alcanzaría el 1% del PIB en el 2014 siendo esta la cifra prevista en la LAPAD al finalizar la implantación de la Ley.

Con las medidas de contención del gasto público contenidas en la Ley 20/2012 y otras normas se estima que el gasto no crezca hasta que no empiecen a entrar los dependientes moderados en la segunda mitad del 2015. Ello significa que el gasto en protección social en atención a la dependencia ya ha sido «recortado» antes de llegar a su «velocidad de crucero».

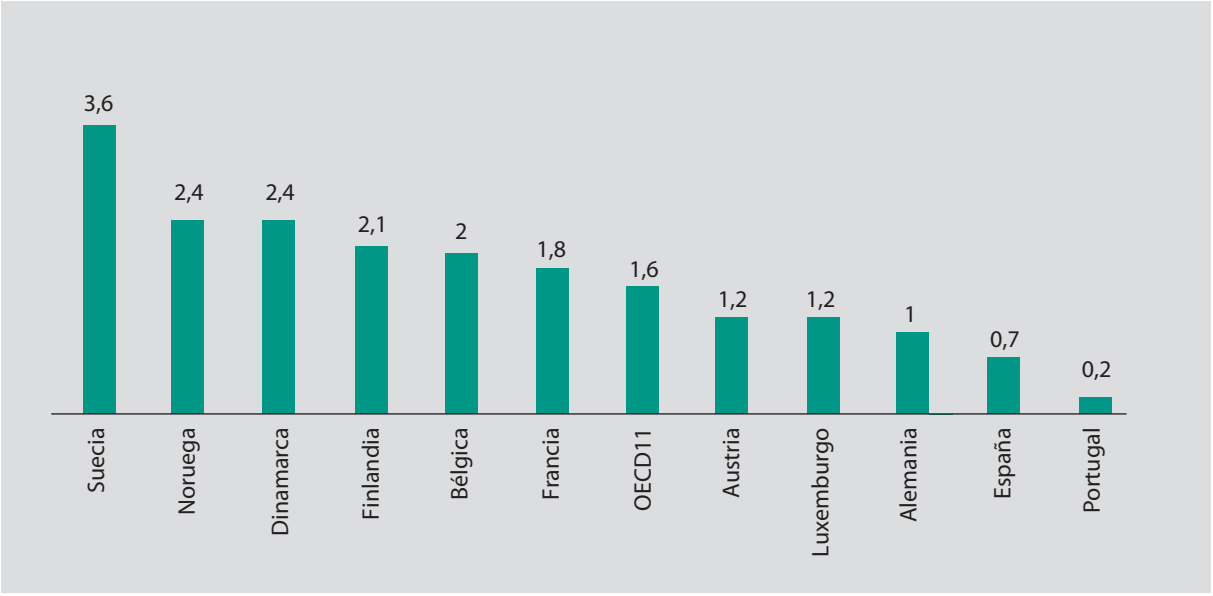
(38) Son datos de la OCDE con cifras de 2011.

TABLA 5.11. Gasto en atención a la dependencia/PIB(en millones de euros)

	2010	2011	2012	2013
Total gasto SAAD	5.925,56	6.475,82	6.766,24	6.574,38
Otros regímenes de protección social	411,26	421,13	432,17	437,27
Total gasto atención dependencia	**6.336,82**	**2.494**	**7.198,41**	**7.011,65**
Gasto/PIB (%)	**0,61**	**0,66**	**0,70**	**0,69**

Fuente: SISAAD, Informes económicos de los PGE, Memorias de las Mutualidades y elaboración propia.

GRÁFICO 5.10. Gasto cuidados larga duración (%/PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE.

5.3.6. El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis(39)

Por garantía de mínimos entendemos aquellas prestaciones que proporcionan un ingreso mínimo condicionado a prueba de necesidad, es decir, a la comprobación de insuficiencia de recursos. Por ello estos mecanismos constituyen la última protección frente a la pobreza que cubre riesgos o contingencias en ausencia de otros programas. Cumplen además un papel crucial en contextos de crisis, ya que proporcionan un mínimo protección en situaciones o coyunturas en las que la necesidad está marcada por el cambio rápido y drástico de las circunstancias vitales de buena parte de las poblaciones (Laparra y Ayala, 2009).

La protección de mínimos en España, lejos de ser un esquema integrado, es un conjunto disperso de prestaciones ubicadas en distintos sectores de la política social, orientadas a grupos específicos

(39) Esta seción recoge los principales resultados del análisis realizado por Arriba (2014). Documento de trabajo 5.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

(discapacidad, pensiones o servicios sociales) y basadas, por tanto, en lógicas protectoras heterogéneas. Se trata de esquemas protectores en los que varían las condiciones de acceso (acceso a través de previa contribución a los seguros sociales, umbrales de valoración de necesidad, requisitos adicionales de discapacidad, edad o cargas familiares), características de la prestación (derecho, duración, intensidad, cuantía fija o diferencial, consideración de los miembros del hogar), así como las obligaciones y contraprestaciones asociadas a su percepción (Laparra, 2013). El resultado es un esquema protector en el que se tratan de forma incoherente situaciones de necesidad similares y que deja sin cobertura a amplios colectivos en riesgo de pobreza.

Durante buena parte de los ochenta, los subsidios de desempleo y el subsidio agrario (nivel asistencial), junto con la garantía de ingresos de la LISMI protagonizaron el incremento de este tipo de prestaciones, al mismo tiempo que aumentaron las restricciones de la prestación de desempleo (nivel contributivo). A finales de los años ochenta, en un periodo de universalización ambivalente (Rodríguez Cabrero, 2009) se produjo una expansión del nivel asistencial impulsado por la introducción de las pensiones no contributivas (que sustituyen progresivamente las antiguas pensiones de vejez e invalidez) y las rentas mínimas de inserción de las CC. AA., que ganaron protagonismo al introducirse nuevas restricciones en la protección contributiva al desempleo (Arriba y Ayala, 2013).

El número total de prestaciones asistenciales comenzó a descender a mediados de la década de los noventa debido a la recuperación económica y el descenso de la cobertura del desempleo cuya complejidad y segmentación interna creció (en función de la edad, las cargas familiares o necesidades específicas). Al mismo tiempo, las RMI autonómicas, tras sus primeros desarrollos, pasan unos años de cierto estancamiento para seguir procesos de transformación desde comienzos del siglo XXI, que han aumentado también su heterogeneidad.

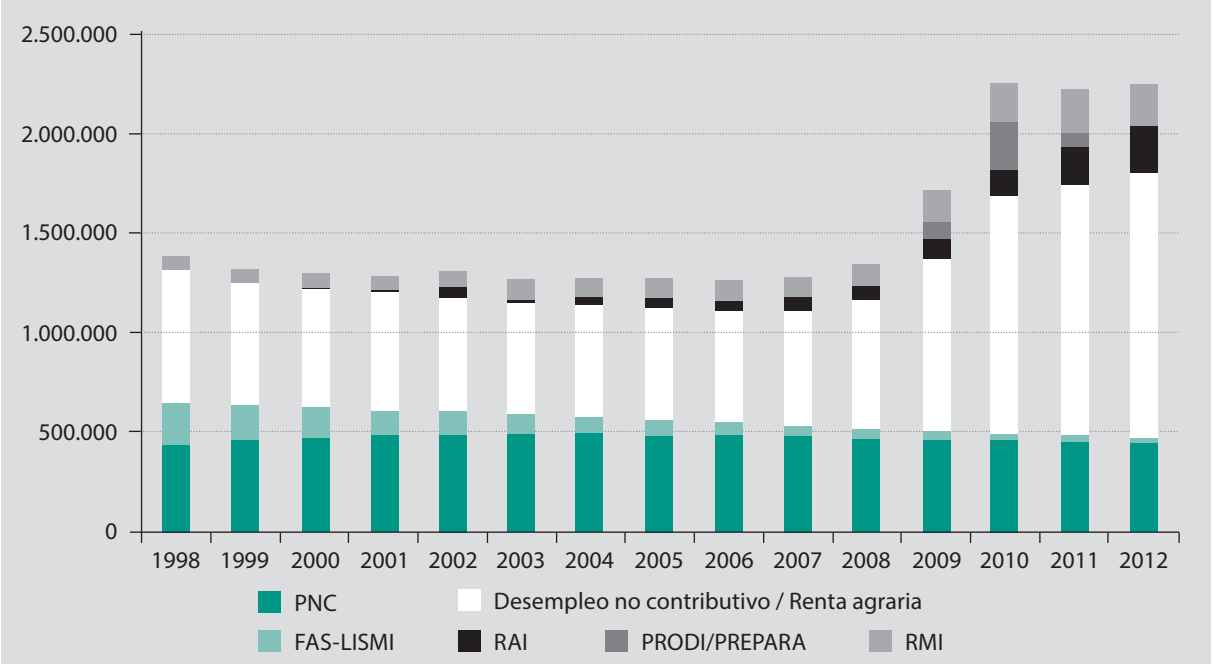
Desde finales del siglo XX la transformación activadora de la lógica de las prestaciones por las que se convierten en mecanismos subsidiarios al empleo, ha ido extendiéndose tanto a través de nuevas prestaciones (Renta Activa de Inserción o los programas PRODI y PREPARA) como en las transformaciones que han seguido las RMI y los subsidios de desempleo.

5.3.6.1. Evolución de la garantía de ingresos mínimos durante a la crisis

El cambio de ciclo económico ha traído consigo fuertes presiones para el conjunto de prestaciones de mínimos. El volumen de población cubierto por las prestaciones de última red, que había disminuido lentamente durante el periodo de crecimiento económico, creció rápidamente entre los años 2008-2010, como se puede ver en el gráfico 5.11, para verse frenado bruscamente en los años 2011-2012. Estos cambios se produjeron sobre todo en las prestaciones destinadas a población activa, ya que el volumen de población cubierto por las prestaciones destinadas a población no activa (PNC, LISMI y FAS) ha disminuido lentamente a lo largo de todo el periodo.

En el gráfico 5.11 se puede observar como los subsidios de la LISMI y del FAS no han incorporado nuevos perceptores desde el año 1990, por lo que avanzan hacia su extinción. Por su parte, la jubilación de cohortes con itinerarios contributivos largos y estables explica la progresiva disminución de las PNC de jubilación e invalidez. En este ámbito no ha habido prácticamente transformaciones legislativas, salvo la determinación de las rentas o ingresos computables o imputables en los umbrales de acceso y de los límites de ingresos en las unidades de convivencia de las PNC (Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre).

GRÁFICO 5.11. Evolución del número anual de prestaciones de garantía de ingresos mínimos



Fuente: Datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Los cambios en la población cubierta por los subsidios de desempleo y las rentas mínimas de las CC. AA. se relacionan tanto con el ciclo económico como con los cambios en las legislaciones correspondientes a cada una de ellas. El aumento del desempleo de larga duración ha impulsado el incremento tanto de los subsidios en todas sus modalidades como de las prestaciones de renta mínima. Los factores institucionales, cambios legislativos, han incidido en la evolución de estas prestaciones, tanto en su crecimiento inicial (2008-2010) debido a la incorporación de nuevas prestaciones como en su freno (2011), debido a las restricciones en la intensidad y los requisitos de las prestaciones.

Hasta 2010 el incremento del desempleo se tradujo en un fuerte crecimiento del número de las prestaciones de desempleo tanto de las prestaciones contributivas como de las asistenciales. A partir de 2011, el número de prestaciones contributivas ha disminuido al tiempo que sigue aumentando el de las prestaciones asistenciales. La trayectoria de los subsidios de desempleo (en los subsidios de desempleo, la renta agraria y la renta activa de inserción) muestra como el desempleo de larga duración se traduce en el agotamiento de los periodos contributivos y el acceso a prestaciones no contributivas, cuando no la pérdida definitiva de las prestaciones.

En el año 2009, en el marco de políticas de estímulo económico, se introdujo un nuevo subsidio de desempleo, significativo no solo por su contribución cuantitativa sino, sobre todo, por su orientación activadora. Con el Programa Temporal contra el Desempleo y la Inserción, PRODI, se pretendió seguir una línea de inclusión activa a la cobertura de desempleo (426 €, 80% IPREM) con programas de formación e inclusión laboral (Rodríguez Cabrero, 2013a). Este programa fue sustituido en el mes de febrero de 2011 por

el programa PREPARA (Programa de Recualificación Profesional) que redujo la ayuda a 400€ (75% IPREM mensual) y reforzó la obligatoriedad de participar en actividades de capacitación y de aceptar empleos adecuados. En agosto de 2012, las condiciones se vuelven a endurecer al limitarse el acceso a parados con cargas familiares.

Ambos programas tenían un carácter temporal y se renovaban cada seis meses, pero desde febrero de 2013 se prorroga el programa hasta el momento en el que la tasa de desempleo según la EPA sea inferior al 20%. Desde 2010, las sucesivas prórrogas de estos programas PRODI-PREPARA han ido acompañadas de una disminución progresiva de perceptores, debido tanto al refuerzo de condiciones restrictivas y, sobre todo, a la limitación del acceso a aquellos desempleados que han contado con una prestación similar con anterioridad (RAI, PRODI, PREPARA, Renta Agraria). Como se puede ver en el gráfico 5.11 o en la tabla 5.12, en 2012, la cifra de prestaciones PREPARA era prácticamente testimonial. Con todo, el conjunto de subsidios de desempleo es el esquema más importante de la protección asistencial (constituyen prácticamente el 70% de este tipo de prestaciones, tabla 5.12).

Las RMI son el único mecanismo protector de poblaciones potencialmente activas cuando no existe o es muy débil el vínculo contributivo previo. Los programas de RMI crecieron también en los primeros años de crisis, de manera que en 2011, el número de hogares perceptores de prestaciones de este tipo duplicaba el de 2008. En 2012, algo más de doscientos mil hogares habían accedido a este tipo de prestación, lo que suponía apenas el 10% de la prestación asisten-

TABLA 5.12. Garantía de mínimos en España. Cuantías y número de beneficiarios en 2012

		Cuantía mensual[1]	Porcentaje SMI anual (752,85 € mes)[1]	Porcentaje IPREM anual (641,3€ mes)[1]	Porcentaje umbral de pobreza 1 persona (598,5€)[1,3]	Número de prestaciones	
Subsidio de desempleo		426	56,58	68,57	71,18	1.124.953	
Subsidio de desempleo agrario y Renta Agraria		426	56,58	68,57	71,18	201.017	
Programa PREPARA		400	53,13	64,38	66,83	1.057	
Renta activa de inserción		426	56,58	68,57	71,18	233.773	1.560.800
Pensiones no contributivas	Jubilación					251.549	
	Invalidez	417,3	55,43	67,17	69,72	194.876	446.425
Pensiones asistenciales	Vejez					1.677	
	Enfermedad	149,9	19,91	24,13	25,05	8.712	
Garantía de ingresos mínimos (LISMI)[2]		149,9	19,91	24,13	25,05	15.603	25.992
Rentas mínimas de inserción	Mínimo	300	39,85	48,29	50,13	217.358	
	Máximo	641,4	85,20	103,24	107,17		217.358
Total							**2.250.575**

(1) Equivalencias mensuales de las cuantías totales anuales.
(2) Sin datos de Navarra y País Vasco.
(3) Sin alquiler imputado.
Fuente: Datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

cial. Muchos de estos programas se habían reformado en el periodo anterior con objetivos ambiciosos de mejora de su carácter protector, como prestaciones garantizadas y generalistas. Las presiones para el control del gasto y el equilibro de cuentas han segado estas ambiciones, ya que muchas CC. AA., en especial en 2012, introdujeron importantes restricciones en los requisitos de acceso, y en las cuantías.

La cobertura y la intensidad protectora de este conjunto de mecanismos de protección es claramente insuficiente para dar respuesta al volumen e intensidad de las situaciones de pobreza de la sociedad española actual (Arriba y Ayala, 2013; Laparra, 2013).

5.3.6.2. Rentas mínimas de inserción: la última red

Las rentas mínimas de las CC. AA. constituyen en este conjunto el último recurso al que pueden acudir aquellas personas que han agotado su relación con otras prestaciones o que carecen de acceso a ellas. Proporcionan una protección de menor intensidad y sujeto a mayor condicionamiento y, como algunos muestran, discrecionalidad (Cortinas, 2012).

a) **Las reformas de las RMI desde 2008:** Durante los primeros años del siglo XXI, muchas comunidades autónomas emprendieron reformas en sus programas de rentas mínimas de inserción buscando, en su mayor parte, mejorar su estatus protector. Estas transformaciones vinieron impulsadas por los procesos de transformación de los Estatutos de Autonomía, por la renovación de la legislación en servicios sociales o por el cambio de ejecutivos autonómicos (tabla 5.13).

   Entre 2008 y 2012, las reformas emprendidas en las RMI siguen dos tipos de orientación: aquellas CC. AA. que han continuado la trayectoria de fortalecimiento del estatus de las RMI y aquellas que han buscado ajustar los programas al incremento de la demanda debido al crecimiento del desempleo y la pobreza. Como ejemplos de las primeras se puede citar la nueva legislación de Castilla y León de 2010 o la modificación que La Rioja introdujo en la legislación de su programa. En cuanto a las segundas, las reformas, incluidas en muchos casos en paquetes de medidas orientadas al ajuste y sostenibilidad financiera de las administraciones autonómicas, han ejecutado ajustes orientados al control del gasto mediante limitaciones en los requisitos de acceso, en el cómputo de los ingresos o en la duración y cuantía de las prestaciones (Asturias, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra o País Vasco).

b) **Esfuerzo y cobertura protectora de las RMI:** A diferencia de los subsidios de desempleo, el volumen de prestaciones de RMI han aumentado de forma continuada, aunque a ritmos distintos, desde finales de los años ochenta. Como se puede apreciar en el gráfico 5.12, el crecimiento económico de comienzo de siglo no significó su estancamiento, sino que, salvo excepciones y en unos casos más que en otros, las RMI ampliaron, impulsadas a menudo por cambios normativos, su cobertura protectora.

   La cobertura es muy desigual entre unas y otras CC. AA. Es conocido que el nivel de desarrollo de Renta Garantizada de Ingresos del País Vasco da lugar a un programa diferente, equiparable en términos de cobertura a la de países del Centro o del Norte de Europa y claramente alejado del resto de las RMI autonómicas. Observando el resto, se aprecia que algunas CC. AA. alcanzan o superan la tasa de hogares en situación de pobreza severa (Navarra o Asturias), mientras en otras su pre-

TABLA 5.13. Cronología de las principales reformas de las rentas mínimas de las CC. AA., 2000-2012

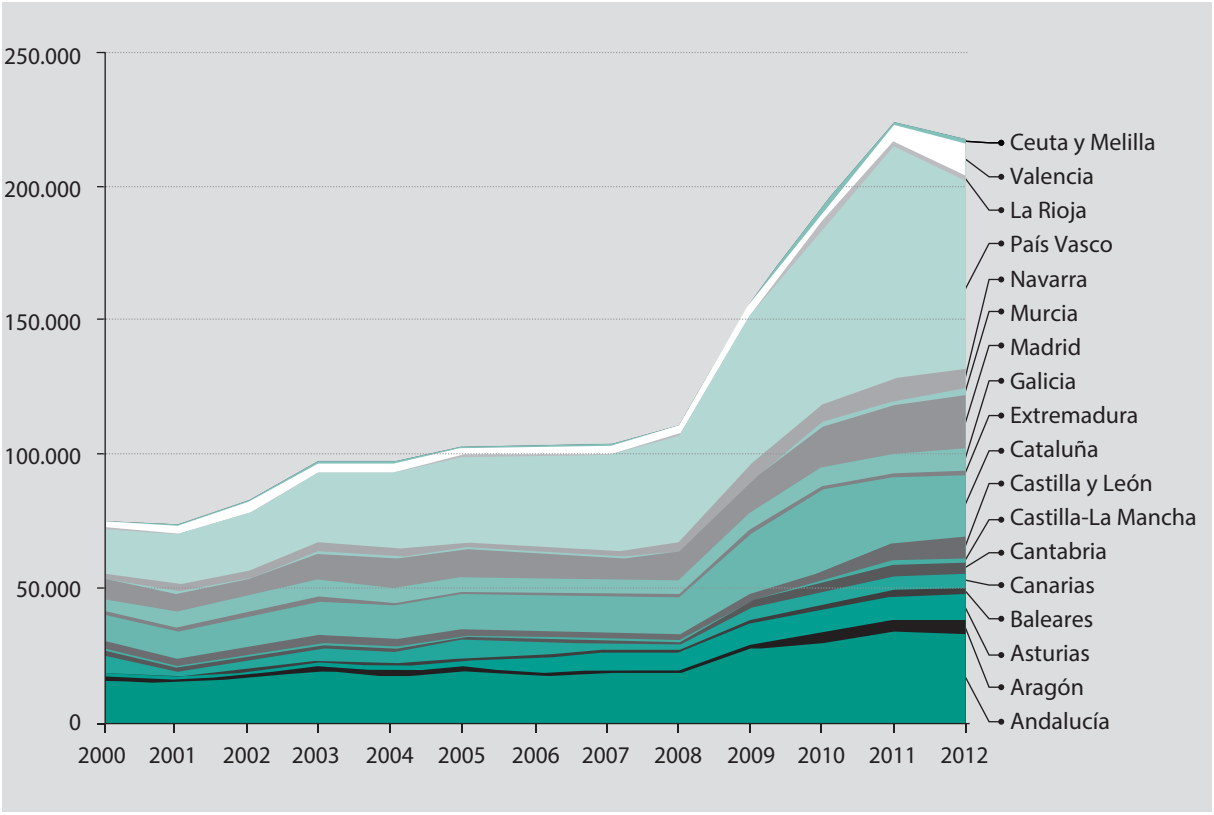
		Reformas en las RMI Rango normativo												
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad													
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción													
Asturias	Salario Social Básico						L						D	
Baleares	Renta Mínima de Inserción		D											
Canarias	Prestación Canaria de Inserción								L					
Cantabria	Renta Social Básica					D			L		M	M		M
Castilla-La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad			D										
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía	D				D						L		
Cataluña	Renta Mínima de Inserción		D					D					M	
Extremadura	Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social												D	
Galicia	Renta de Integración Social					L								
Madrid	Renta Mínima de Inserción		L											M
Murcia	Renta Básica de Inserción (Ingreso Mínimo)								L					
Navarra	Renta de Inclusión Social													L
País Vasco	Renta de Garantía de Ingresos	L			L				L				L	
La Rioja	Ingreso Mínimo de Inserción		D				D						M	
Valencia	Renta Garantizada de Ciudadanía								L					M
Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social									R		M		
Melilla	Ingreso Melillense de Integración/Prestación Básica Familiar			R	D									

L: Ley; D: Decreto; R: Reglamento; M: Modificación a través de legislaciones sobre distintas políticas.
Fuente: Datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

sencia es testimonial (Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura o Valencia). Los niveles de cobertura correspondientes no se explican ni por los niveles de desarrollo ni por las diferentes tasas de pobreza de las CC. AA. Cabría pensar que, a la inversa, las CC. AA. más desarrolladas o con menores tasas de pobreza son las que mayor impulso dan a sus RMI (aunque como tampoco esta es una relación clara, como señalan García Blanco y Parrilla, 2014).

El incremento entre 2008 y 2010 del número de prestaciones de RMI autonómicas refleja la intensidad con la que la recesión económica ha afectado a la sociedad española. Se aprecia también que las reformas introducidas en muchos de los esquemas de RMI en 2011 han reducido también el número de prestaciones en varias CC. AA., incluido el País Vasco. Otros indicadores, como el gasto o las cuantías de las prestaciones, muestran también que el esfuerzo autonómico sigue siendo muy desigual pero que, aun en aquellas CC. AA. con niveles de gasto más bajo, el aumento de las necesidades impulsó un crecimiento inicial que, desde 2011, ha recortado o frenado su capacidad para dar respuesta a situaciones de pobreza.

GRÁFICO 5.12. Número de titulares de prestaciones por comunidades autónomas



Fuente: Datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

5.3.7. Políticas de inmigración 2000-2012(40)

El VI Informe FOESSA publicado en la antesala de la recesión (año 2008) ponía de manifiesto una política migratoria basada en el reclutamiento de mano de obra que minusvaloró la capacidad de integración social, económica y política de los acogidos. Esta política migratoria ignoró los proyectos migratorios y erró en las causas de la inmigración hacia España (Izquierdo, 2008). A partir del año 2007, la crisis económica y la política de reducción del gasto social serán las encargadas de modificar los proyectos migratorios de los extranjeros.

5.3.7.1. Política migratoria desarrollada

a) **Política migratoria 2000-2007:** La política migratoria desarrollada durante este periodo puede ser calificada de reclutamiento de trabajadores (López-Sala, 2013) y de naturalizaciones. Los pilares básicos en los que se ha fundamentado la política de reclutamiento han sido los siguientes: la lucha contra la inmigración irregular, la realización de estimaciones sobre las necesidades laborales, la regulación del acceso al mercado de trabajo (catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, contratación de trabajadores en origen, convenios bilaterales) (gráficos 5.13 y 5.14).

   En el ámbito de la actuación estatal, el programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (conocido como el programa Greco, periodo 2001-2004), mantuvo una filosofía de control de flujos migratorios en consonancia con la política de reclutamientos, enfatizando la lucha contra la inmigración irregular. Adicionalmente, durante estos años la política migratoria de control de flujos laborales se sistematizó en el mecanismo de cuotas, es decir, el denominado contingente. Esta política mantuvo desde sus inicios (año 1993) una lógica utilitarista y amenazante sobre lo que supone ser inmigrante (Agrela, 2002).

   A partir del año 2005 la política migratoria comienza a plantear actuaciones con un marcado carácter de integración social (segundo pilar de la política migratoria junto con el control fronterizo), cuyo máximo exponente fue el Plan Estratégico para la Ciudadanía y la Integración (PECI) 2007-2010(41); plan que por primera vez se había elaborado con la participación de las organizaciones sociales. La normalización del año 2005 y el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (en adelante, Fondo), fueron ejemplos del fruto de este nuevo impulso en la lucha por la integración social de los inmigrantes en España.

   A nivel autonómico, el año 2000 marca el inicio de la aprobación de planes de integración en este ámbito (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2008).

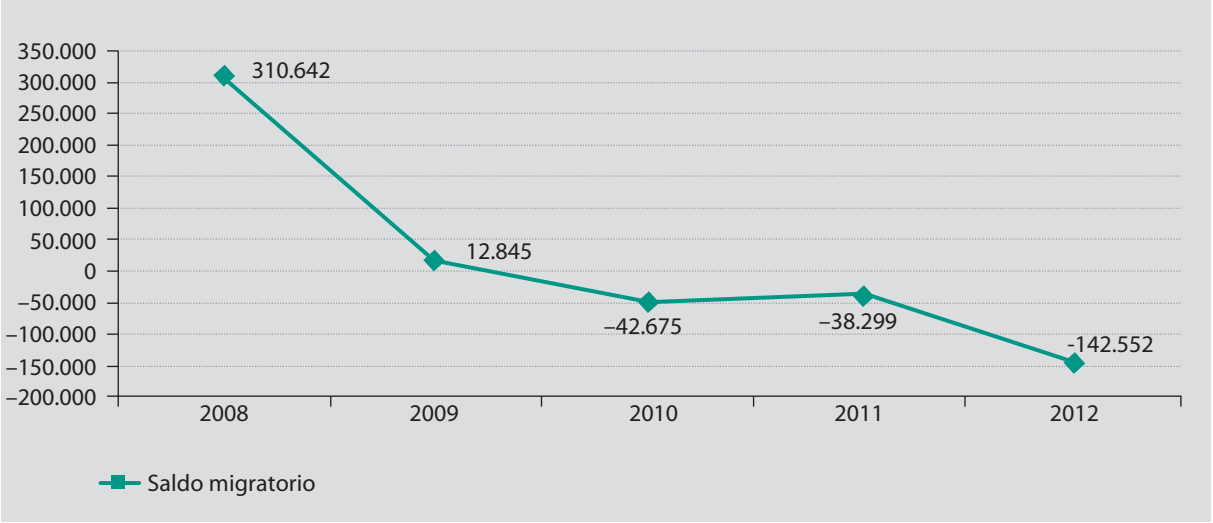
   La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LODYLE), inicia su andadura en el periodo citado con tres modificaciones: Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de noviembre; y Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. La LODYLE se desarrolló en el Real Decreto 2393/2004,

(40) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado por Carrasco Carpio (2014). Documento de trabajo 5.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5

(41) El PECI 2007-2010 puede ser consultado en: extranjeros.empleo.gob.es/es/

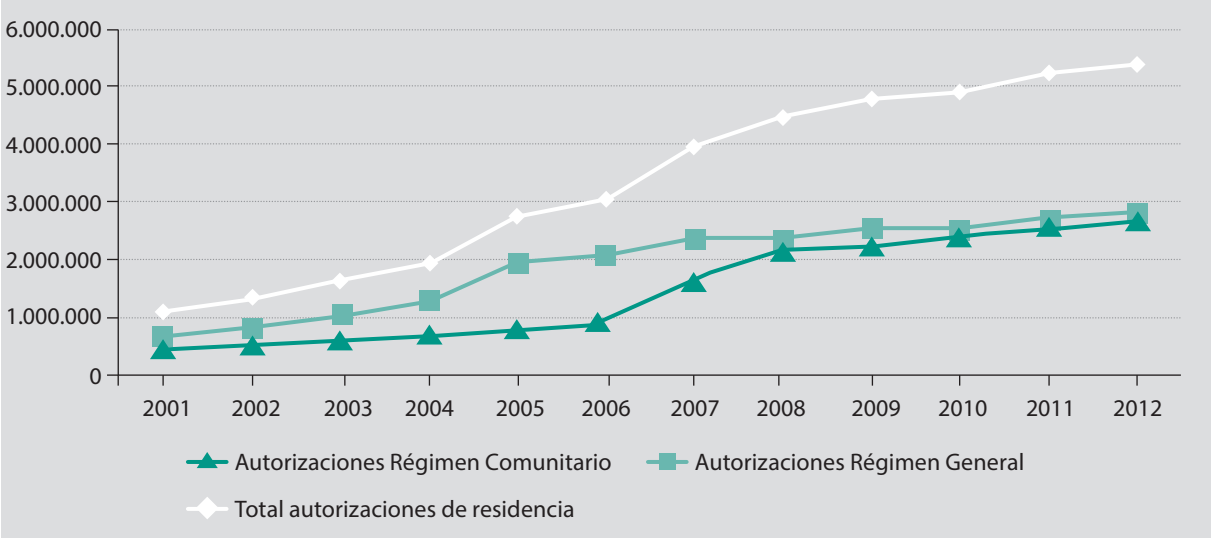
de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de dicha Ley. El discurso formal de la LODYLE basado en la integración se contrapone a la realidad de exclusión que genera en su aplicación cotidiana: genera situaciones de irregularidad, impide el acceso inicial al mercado de trabajo en condiciones de igualdad, condiciona derechos fundamentales a requisitos de índole económica (Solanes, 2008).

GRÁFICO 5.13. Saldo migratorio en España, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística de Migraciones (datos provisionales, INE).

GRÁFICO 5.14. Extranjeros con autorización de residencia (certificados o tarjetas) en España, 2001-2012, valores absolutos



Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de Extranjería e Inmigración (Observatorio Permanente de la Inmigración) y desde el año 2011 con Estadísticas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

b) **Política migratoria 2008-2012:** El año 2008 marca el límite del crecimiento inmigratorio basado en las demandas de mano de obra, será un año cúspide que cierra un ciclo (Izquierdo, 2008). Durante este nuevo ciclo resaltan los acontecimientos de política migratoria siguientes: los extranjeros procedentes de Rumanía y Bulgaria pasan a ser considerados comunitarios (aunque tendrán que esperar a enero de 2014 para que se eliminen por completo las restricciones a la libre circulación de estas poblaciones); un giro político proteccionista que pone el acento en la política de retornos de extranjeros y en la perspectiva de la previsión; una mayor necesidad de implicación de las organizaciones del tercer sector (y otros agentes sociales como los sindicatos) ante los procesos de exclusión laboral y social de una parte importante de la población inmigrante; y la intensificación de las divergencias entre las comunidades autónomas. Es el inicio de una política migratoria que puede calificarse como «política a la defensiva».

Como es sabido, la inmigración como asunto político es vulnerable a los efectos de los ciclos económicos (Freeman, 1995). Para los políticos es imperativo tomar decisiones rápidamente ante situaciones de recesión económica y mantener así la ilusión del control (Balch y Carrasco, 2011). Una de las medidas adoptadas en este sentido es la política fundamentada en la promoción del retorno de inmigrantes. Entre 2003 y 2008 mediante el programa PREVIE y desde finales de 2008 hasta la actualidad mediante el programa APRE para trabajadores extranjeros extracomunitarios que cumplan ciertos requisitos. En el mismo sentido de ilusión se puede citar «el control del proceso de acogida». Se puede afirmar que la dimensión de la primera acogida desde una perspectiva de previsión cobra cada vez más relevancia en la agenda política.

En cuanto a los cambios legislativos, a nivel europeo, resalta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (año 2009), que estableció una política comunitaria específica en materia de inmigración (Olesti, 2012). Aunque los mecanismos que se han ido estableciendo vuelven en gran medida a resaltar la centralidad del control de los flujos y las fronteras (FRONTEX y el Sistema de Información de Visados o VIS). Al final del año 2010, la modificación del Código Penal introdujo en su artículo 177 el tráfico de seres humanos como crimen por primera vez en la ley española (López-Sala, 2013). En estas medidas adoptadas subyace la prioridad del control externo de la inmigración irregular, que a su vez pueden diferenciarse en función de si aplican una estrategia de «cerco» o de «retención en el punto de entrada»; las primeras tienen como objetivo detener o expulsar a los inmigrantes irregulares, mientras que las segundas tienen por finalidad restringir el acceso legal a una nación (Triandafyllidou, 2010).

Por lo que respecta a la LODYLE, una nueva modificación en el año 2009 consagra la vigente Ley de Extranjería (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 un nuevo Reglamento de ejecución (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril) ha gestionado su aplicación. En este ámbito legislativo, la crisis económica ha forzado la adopción de una serie de medidas entre las que se encuentra la flexibilización de la renovación de las autorizaciones de trabajo para muchos extranjeros que de otra manera habrían caído en situación de irregularidad sobrevenida. No obstante, uno de los efectos más claros de la crisis económica ha sido la reducción del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura (Balch y Carrasco, 2011).

La política migratoria en sus dos facetas habituales, es decir, una política de control de flujos y una política de integración se refuerzan mutuamente en las medidas institucionales internas, ya sean de carácter estatal, regional o local.

La primera consideración es que la dimensión de la integración laboral y social no pierde fuerza en el periodo 2008-2012. Muchas de las medidas institucionales diseñadas para el control de los flujos laborales han sido lo suficientemente flexibles como para adaptarse al nuevo ciclo económico, especialmente el sistema de gestión colectiva de contratación en origen y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Por su parte, las visas para búsqueda de empleo han sido eliminadas (Aja, Arango y Oliver, 2011) y los acuerdos con países para la búsqueda de trabajadores en el país de origen se han restringido, en 2012 se limitó a trabajos estacionales en la agricultura y los servicios (López-Sala, 2013).

En segundo lugar, se refuerza el nivel regional en la construcción de política migratoria haciéndose más difusa la frontera entre las competencias de gestión estatal y las de gestión autonómica, especialmente en el ámbito laboral (gestión de permisos de trabajo iniciales, políticas activas de empleo) y en la gestión de la protección social (vivienda, salud, educación y servicios sociales). Con carácter previo, el PECI 2007-2010 permitió establecer un marco de cooperación con las administraciones autonómicas y locales. Las diferencias entre CC. AA. no son solo de índole económica sino de implicación en la gestión migratoria, que permite distinguir entre regiones selectivas, reactivas e inactivas. Durante la crisis económica, las divergencias entre comunidades autónomas se han intensificado en relación con la presencia de población extranjera. La presión migratoria hacia comunidades autónomas con menores tasas de desempleo, entre las que destaca el País Vasco (así como Asturias y Cantabria), y mayores oportunidades laborales, como Cataluña, ha colaborado en el distanciamiento entre unas regiones y otras.

Finalmente, hay que hacer referencia a la política migratoria establecida en el PECI, cuya vigencia se extiende desde el año 2011 hasta el año 2014. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI) establece claramente las líneas estratégicas en política migratoria, afirmando que los pilares básicos son: «la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen» (PECI, 2011).

c) **Dimensión social de la política migratoria: agentes no gubernamentales:** Las actuaciones del Tercer Sector han cobrado una importancia vital en los procesos derivados de la crisis económica del periodo 2008-2012, especialmente en aquellos que han culminado en la exclusión laboral y social de una parte importante de la población inmigrante. Las entidades del tercer sector implicadas en estos procesos son muy numerosas que, junto a otros agentes sociales, como los sindicatos, han desempeñado un papel primordial tanto en el desarrollo de planes de integración, en especial el PECI 2007-2010, como en las actuaciones concretas de integración a favor de la población extranjera**(42)** (a través de convenios y subvenciones).

La participación de las entidades sin ánimo de lucro en el Foro para la Integración Social de Inmigrantes (FISI) supone otro ejem-

(42) No se pretende analizar la actuación de todas y cada una de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la política migratoria, sino comprender el contexto social de dichas actuaciones.

plo de la implicación en las políticas de integración. El FISI(43) nació en 1996 y se ha ido consolidando (especialmente desde el año 2006)(44) como un buen mecanismo de participación de la sociedad civil. Durante el mandado 2010-2013 del FISI han sido numerosos los dictámenes, informes y memorias elaborados en relación con la situación de integración social de los inmigrantes y refugiados.

El análisis del nuevo contexto de actuación del Tercer Sector ha sido realizado por las propias entidades, dando cuenta de algunos de los efectos de la crisis económica. En este sentido, cabe mencionar los informes de la Cruz Roja Española (el último de 2011-2012) y el de la Fundación FOESSA (2009)(45) (Cáritas; Lasheras y Zugasti, 2010).

5.3.7.2. El balance de las políticas migratorias

A pesar de los esfuerzos realizados por los agentes implicados en la política migratoria española, durante el primer lustro del siglo XXI se sigue poniendo de manifiesto la carencia de un planteamiento global de política migratoria. Durante los tres primeros años del presente siglo, España se enfrentó a tres procesos de reforma de la Ley de Extranjería: la Ley Orgánica 4/2000 sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, Ley Orgánica 8/2000 y la Ley Orgánica 14/2003 (Relaño, 2004).

En general, se puede afirmar que la política migratoria basada en las necesidades laborales fracasó rotundamente. El desajuste de las necesidades laborales con los flujos migratorios, especialmente durante el primer lustro del siglo XXI, se ha puesto en evidencia en los continuos procesos de regularización y normalización (años 2000, 2001 y 2005), así como en la estrechez de los contingentes laborales previstos (Izquierdo, 2008). No obstante, la política selectiva realizada durante el periodo 2000-2007 ha contribuido al arraigo familiar, de tal manera que una inmigración que se creía temporal se hizo permanente a través de las reagrupaciones familiares y la acumulación del tiempo suficiente para obtener autorizaciones de residencia de larga duración. Tampoco se puede calificar de exitosa la política de retornos voluntarios.

La lucha contra la inmigración irregular, como objetivo de política migratoria, fracasa desde al menos dos puntos de vista: el control de las fronteras y los instrumentos legales que provocan irregularidad sobrevenida. En muchas ocasiones, estos controles fronterizos resultan costosos e ineficaces y, lo que es más dramático, pueden vulnerar los derechos humanos (póngase como ejemplo el tan polémico establecimiento de concertinas en las vallas fronterizas).

El contrapeso en la balanza proviene de dos acontecimientos de política migratoria que vinculan los países de origen con los de destino: avances en los derechos políticos de los extranjeros no comunitarios y el envío de remesas por parte de la población inmigrante. El récord histórico se alcanzó en marzo de 2008, con 8.550 millones de euros, posteriormente ha caído en un 20%.

(43) La información relativa al FISI puede ser consultada en: www.foroinmigracion.es/es/index.htm

(44) El Real Decreto 3/2006 regula la composición, competencia y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

(45) La Fundación FOESSA decidió realizar una encuesta en el año 2009 con el objetivo de la elaboración del VI Informe FOESSA sobre la Exclusión y el Desarrollo Social en España. Esta encuesta supuso una segunda ola a partir de la encuesta del año 2007. Se pudieron volver a entrevistar un total de 1.683 hogares y el resto, hasta completar los 3.500 hogares, fue muestra de sustitución.

5.3.7.3. Efectividad de la política migratoria

¿Por qué es habitual que la política migratoria no tenga el efecto que se espera de ella? Siguiendo a Blanca Sánchez (2011), la razón principal se puede encontrar en dos elementos estructurales: el mercado de trabajo y los derechos adquiridos en las democracias liberales. Elementos a los que se debería de añadir, a partir del año 2008, la crisis económica internacional, que ha venido a remover tanto los cimientos del mercado de trabajo español como algunos de los derechos adquiridos.

En el trasfondo de la política migratoria se encuentra el convencimiento por parte del Gobierno de que puede regular el flujo migratorio en función de las necesidades y evolución del mercado de trabajo (Sánchez, 2011: 247). Es cierto que algunos mecanismos laborales se han adaptado bien a dichas evoluciones (el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura o la gestión colectiva de ofertas), pero los datos laborales de la población extranjera en España ponen en evidencia un proceso de expulsión del mercado laboral con efectos devastadores para su integración social y familiar.

Los cambios más destacados en la tendencia a la reducción y, en algunos casos, la pérdida de derechos sociales adquiridos se han plasmado en la modificación del acceso a la sanidad, a través del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, ya analizado en el epígrafe 5.3.3 de este capítulo**(46)**.

En segundo lugar, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, pone en peligro la política migratoria de proximidad a través de los entes locales. Este recorte competencial afecta de manera directa a las actuaciones de las corporaciones locales y deja en precario (entre otras consecuencias) los presupuestos asignados a los servicios sociales, la última cadena de las prestaciones sociales, tan necesaria en situaciones de extrema necesidad.

5.3.8. Envejecimiento y crisis: impactos de la crisis económica en las personas mayores en el Estado español**(47)**

El alargamiento de la esperanza de vida y la gran mejora del estado de salud general de la población junto con la reducción de la fecundidad han conducido en las últimas décadas a un envejecimiento de las sociedades a nivel mundial. En el estado español, por ejemplo, los mayores de 65 años han pasado de representar un 11,24% de la población en 1981 a un 17% en 2011, y las previsiones existentes muestran que este peso continuará consolidándose en los próximos años**(48)**.

Paralelamente, en las últimas décadas se han producido transformaciones muy importantes en las estructuras sociales, productivas y familiares que plantean la necesidad de repensar la representación habitual de la mal denominada tercera edad como un periodo dedicado al retiro, al ocio o al declive vital.

(46) El informe completo puede ser consultado en www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/Doc_Nx_7_INFORME_SEGUIMIENTO_RD_1192-2012x_de_3_de_agosto.pdf

(47) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Alfama, Cruells y Ezquerra (2014). Documento de trabajo 5.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

(48) Datos censales de los censos de 1981 y 2011, y proyecciones censales del Instituto Nacional de Estadística (2012).

La percepción de la ciudadanía refleja de hecho esta ambivalencia: en 2009 el 61,6% de la población española pensaba que las personas mayores no ocupan el lugar que les corresponde en la sociedad, mientras que el 36,2% consideraba que la idea que mejor representa la imagen que se tiene de las personas mayores es que no pueden valerse por sí mismas y necesitan cuidados (con un porcentaje un poco mayor incluso entre el propio grupo de mayores de 65 años: 39,6%). También en el debate público, político y académico se produce una pugna entre las visiones más centradas en la concepción del envejecimiento de la sociedad desde un punto de vista estrictamente económico-financiero de riesgo para la sostenibilidad del Estado de bienestar, y las que parten de una mirada más amplia de la economía del envejecimiento, que pone en valor las aportaciones de distinto tipo de las personas mayores (en la demanda, el ahorro, los cuidados informales o la economía relacional cívica, solidaria y social, por ejemplo) (Rodríguez Cabrero, 2011b).

La etapa de la vejez es un momento de cristalización de las diferencias existentes en las trayectorias vitales individuales —marcadas por los estilos de vida y por la desigualdad en las posiciones sociales— por lo que las personas mayores son intrínsecamente un grupo social diverso (Holstein y Minkler, 2003; Calasantis, 1996).

En este escenario ha entrado con fuerza la crisis económica y financiera, creando una situación paradójica. Aunque las personas mayores han sido tradicionalmente uno de los grupos sociales con menores ingresos y más vulnerables económicamente y representadas como sujetos no productivos, resulta que en el momento actual se caracterizan por contar con una notable estabilidad en determinadas dimensiones básicas —ingresos y vivienda—, lo que les sitúa en una mejor posición relativa respecto a otros grupos.

Ante esta situación, cabe preguntarse hasta qué punto en el actual momento de crisis el rol económico y social de las personas mayores adquiere una mayor relevancia. En concreto, nos interesa captar cómo la crisis está afectando a las personas mayores.

A partir de un amplio trabajo de campo cualitativo realizado con personas mayores durante el año 2013**(49)**, se ha elaborado una tipología tentativa de impactos de la crisis en este grupo que posteriormente se ha contrastado con los datos estadísticos disponibles. La investigación se centra en dos generaciones de personas mayores: los mayores de 80 años, por un lado, una generación que cuenta con un nivel formativo muy limitado y con unas trayectorias de vida marcadas por la guerra civil y la posguerra; y una generación más joven, de entre 60 y 70 años, con un recorrido vital que se beneficia de una mayor apertura cultural y educativa y de más oportunidades vitales**(50)**.

5.3.8.1. Las trayectorias de las personas mayores en el Estado español

El análisis nos muestra un colectivo que, partiendo de unas condiciones socioeconómicas notablemente adversas y de unos niveles educativos extremadamente bajos, han tenido unos recorridos vitales por lo general marcados por el ascenso social. A lo largo de toda una vida de intenso trabajo, en la mayor parte de los casos se ha conseguido llegar a una notable estabilidad y a una

(49) En concreto, se entrevistaron 49 personas en ocho localidades del territorio español. Las entrevistas se realizaron en Andalucía, Cataluña, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid, en los siguientes entes locales: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, San Fernando de Henares, comarca de la Garrotxa, Aznalcóllar y Xàbea.

(50) Aproximadamente la mitad de las entrevistas se han realizado a la generación más joven y la otra mitad a los más mayores.

mejora de las condiciones de vida, a la vez que se ha podido invertir intensamente en la educación de los hijos/as y en una vivienda propia. En cuanto a la organización de la intimidad, predomina la estabilidad en las relaciones de pareja.

La movilidad social ascendente es muy intensa en correspondencia con la mejora de las condiciones socioeconómicas en los últimos cincuenta años; aunque como veremos en el siguiente apartado esta trayectoria de mejora en buena medida se trunca a raíz de la crisis económica actual.

Las generaciones más mayores, nacidas en los años veinte y principios de los treinta, vivieron la guerra civil en su infancia. Muchos de sus relatos acusan su enorme impacto y la crudeza de la lucha por la supervivencia de la primera posguerra. Nos hablan del hambre, de la movilidad por la geografía española en búsqueda de trabajo, de la represión política o de la pérdida de familiares. El recorrido vital de las personas mayores más jóvenes, entre 60 y 70 y pocos años, se inserta ya en un marco más favorable. Son las generaciones que protagonizan la transición hacia una sociedad de masas, de consumo y democrática.

Aun en este marco de mejora social generalizada, en sus relatos aparece una variedad notable en cuanto a los grados de avance y a la estabilidad de este a lo largo de la vida. Esta diversidad vemos cómo viene determinada fundamentalmente por dos dimensiones claves: la clase social y el género, así como por las interrelaciones entre ambas. Mencionar también que en las nuevas generaciones de mayores aparecen ya personas extranjeras instaladas en España en diferentes momentos de las últimas décadas.

Las personas mayores ante el envejecimiento: Vemos como a la hora de afrontar el proceso de envejecimiento en la actualidad las personas mayores cuentan por lo general con tres recursos básicos que actúan como malla de seguridad y que proporcionan un cierto bienestar: la pensión, aunque sea baja, la vivienda en propiedad y las redes familiares; lo que coincide a grandes rasgos con las aportaciones de la literatura en esta temática (ver por ejemplo, Naldini, 2003; Vega, 2009; Moreno 2012, entre otros). Estos tres recursos clave les sitúan en una posición relativamente favorable para afrontar el envejecimiento**(51)**. También cuando alguno de estos tres elementos falla o es más débil se producen situaciones de mayor vulnerabilidad.

En el relato de las personas mayores, el tener una vivienda en propiedad se percibe como un seguro que puede permitir afrontar las necesidades de cuidado que puedan surgir. No obstante, en la práctica vemos cómo esta opción tiene unos límites claros. Cuando sobrevienen problemas de salud que generan limitaciones importantes —y en especial cuando estas devienen crónicas—.

Respecto a la pensión, hay diversos elementos que queremos destacar. En primer lugar, señalar que aunque España gasta en pensiones más que muchos otros países europeos, sigue estando por debajo de la media en el gasto en protección social a la vejez. En concreto, según Eurostat en el 2011 este gasto como porcentaje del PIB era del 11,4% frente al 13,4% de la media de la zona euro.

En segundo lugar, si nos remitimos a los datos referentes a la renta anual media de las personas

(51) Fuera del contexto familiar, las personas mayores reciben pocas ayudas institucionales. Si miramos por ejemplo los índices de cobertura estatales en ayuda a domicilio, teleasistencia o centros residenciales para personas mayores o en situación de dependencia observamos que, para enero de 2010, estos eran todavía muy bajos: 4,9% en ayuda a domicilio, 7,2% en teleasistencia, 0,89% en centros de día y 4,58% en centros residenciales (Díaz Martín *et al*., 2012).

mayores, vemos cómo en los últimos años esta ha ido aumentando de forma bastante constante. Así, en el periodo inmediatamente precrisis la tendencia alcista era común a los otros grupos de edad, pero en cambio después del periodo 2008-2009 es la única franja donde por lo menos hasta 2012 no se produce un cambio de inflexión en negativo.

Pese a todo, es importante recordar que la mayor parte de las pensiones se sitúan en los tramos inferiores de cuantía: en 2013 todavía más de dos millones de pensiones son inferiores a 500 euros mensuales y el 50,67% del total no llegan a los 650 euros, siendo el tramo de ingreso más frecuente el que se sitúa entre los 600 y los 645 euros**(52)**.

Finalmente, las redes familiares de las personas mayores son su tercer pilar a la hora de afrontar el envejecimiento. En el Estado español en 2010 el 86,7% de la población consideraba que la familia es muy importante, y en el caso de las personas mayores este porcentaje aumenta incluso hasta el 87,8%, con una valoración de 9,6 sobre 10**(53)**. Esta valoración tan positiva se corresponde también con una notable frecuencia en la relación de las personas mayores con sus redes familiares**(54)**.

Con el aumento de la esperanza de vida se produce también una tendencia a la verticalización de la familia (IMSERSO, 2011): cada vez más, las redes familiares se componen de tres o cuatro generaciones, lo que se produce de forma paralela a la creciente asunción de roles y responsabilidades de los adultos mayores en las familias de sus hijos e hijas, en especial como veremos en el cuidado de los nietos**(55)** (gráfico 5.15).

5.3.8.2. Los impactos de la crisis en las personas mayores

Durante el último periodo de crecimiento económico del país, la situación económica de las personas mayores, aunque estable, les situaba como grupo por debajo de los niveles adquisitivos medios de la población**(56)**. Mientras en el 2006 la tasa de riesgo de pobreza de las personas mayores era la más alta de todos los grupos

(52) Datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, consulta diciembre 2013. Hay que recordar asimismo que las pensiones mínimas han sido revalorizados en los últimos años.

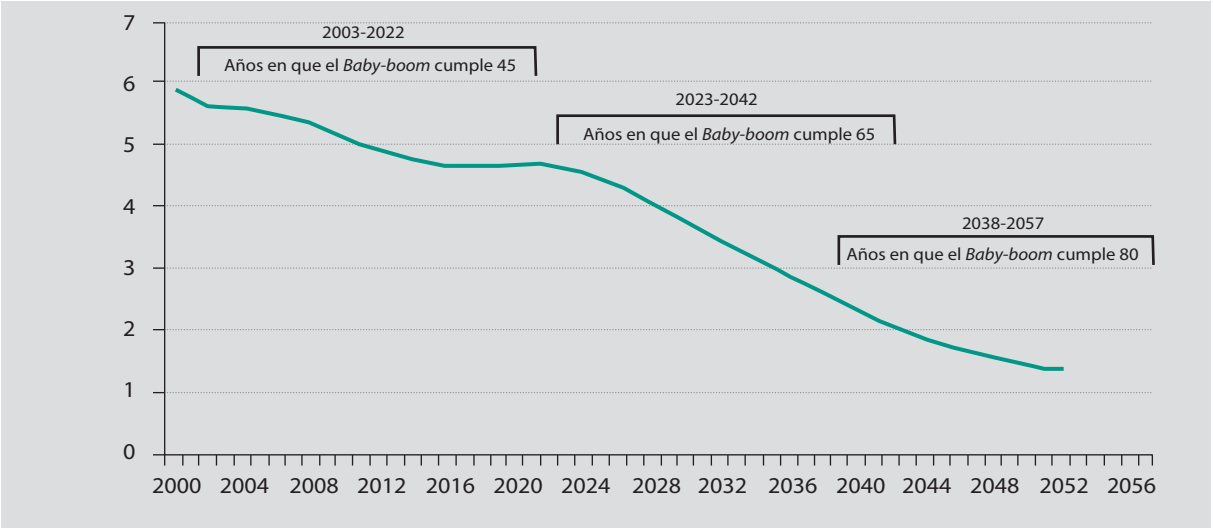
(53) Barómetro CIS septiembre de 2010, estudio 2844. Otras fuentes que comparan este dato a nivel mundial aportan datos similares: el 99% de la población española lo considera importante o muy importante (89,1% muy importante y 9,9% importante). Datos de la World Values Survey, 2007. Consulta noviembre.

(54) Datos para 2006 de la Encuesta de condiciones de vida, módulo de participación social.

(55) Para un análisis en mayor profundidad sobre estos cambios véase Pérez Díaz (2004).

(56) En este trabajo el análisis solo ha abarcado el periodo inmediatamente anterior a la crisis actual. Para un análisis más detallado de la evolución de la situación económica de las personas mayores con una perspectiva temporal más amplia, ver por ejemplo Rodríguez Cabrero (2011b), donde se examinan datos referentes no solo a la renta sino también a las pensiones, el consumo y la pobreza a partir de las diversas fuentes estadísticas existentes. En ese trabajo se sostiene que en las últimas décadas se ha producido una importante mejoría económica y a la vez una notable reducción de la distancia de las personas mayores respecto a otros grupos de edad, debido especialmente a la expansión de los mecanismos de garantía de rentas, y en concreto, a la universalización de las pensiones del sistema de Seguridad Social, la implantación de las pensiones no contributivas y el aumento progresivo de las cuantías de las pensiones mínimas. Sin embargo, desde mediados de los años noventa se produce un punto de inflexión en el modelo de distribución de la renta, pasando de un modelo de reducción continuada de la desigualdad a uno en el que hay mayores dificultades para rebajarla. En el grupo específico de las personas mayores, también a partir de esta fecha repunta su vulnerabilidad y vuelve a crecer la desigualdad interna. Como vemos en este artículo, en términos relativos la crisis actual ha vuelto a cambiar esta tendencia, situando a las personas mayores en una mejor posición debido al fuerte impacto de esta en la población activa.

GRÁFICO 5.15. Ratio de apoyo familiar. España, 2000 - 2052 (Personas de 45-64 años —principal perfil del cuidador/a— respecto de las de 80 y más)



Fuente: Abellán y Pujol (2013), a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

de edad (el 31,8% en las mujeres y el 25,9% en los hombres), seis años después el riesgo de pobreza de las personas mayores es el menor de todos. Aunque en los últimos años la renta anual neta media de las personas mayores ha aumentado, esta inversión de la tendencia se debe fundamentalmente a que se ha producido un empobrecimiento general del resto de grupos de edad, vinculado directamente al aumento de la tasa de desempleo.

A grandes rasgos diferenciamos entre a) los impactos que afectan **directamente** a las personas mayores, ya sea porque han sufrido un empobrecimiento a raíz del estallido de la burbuja crediticia e inmobiliaria, ya sea porque las políticas públicas implementadas para afrontar la crisis han menoscabado su capacidad de acceso a los derechos y servicios públicos; y b) los impactos que les afectan **indirectamente**, en la medida que estas personas mayores hacen frente a los efectos de la crisis en su red familiar más próxima proporcionando apoyo, ya sea de tipo económico, de cuidados o acogiéndolos en su vivienda.

a) **Cambios en el modelo de convivencia familiar:** Otra de las forma de proporcionar apoyo por parte de las personas mayores es acoger a hijos y/o nietos en su casa para que estos puedan superar una situación de desempleo o precariedad(57). Esto normalmente implica un apoyo de mayor intensidad ya que modifica la vida cotidiana en mayor medida que la mera ayuda económica. Sin embargo, el análisis realizado nos muestra

(57) En este análisis nos hemos centrado en las situaciones identificadas en el trabajo de campo —que además parecen ser las más frecuentes—, es decir, los casos en los que las personas mayores acogen a sus descendientes en su casa. No se han incorporado otros tipos de reagrupamiento familiar posibles que afectan a las personas mayores. En concreto, en el marco del proyecto de investigación más amplio en el que se inscribe este análisis, los *policymakers* entrevistados han señalado otra tendencia relevante que no hemos podido explorar: las personas mayores que vivían en residencias y que han vuelto al domicilio de los hijos e hijas porque las familias ya no pueden costear este tipo de servicios, o con el propósito de ahorrar aprovechando que el desempleo permite una mayor disponibilidad para el cuidado.

cómo estos procesos de reagrupamiento familiar pueden incidir de forma diferente en la vida de las personas mayores, en función de a quién se acoge y de si además se produce una sobrecarga y/o se acumulan impactos en otros niveles.

Por lo pronto, los datos estadísticos a los que se ha podido acceder, aunque imprecisos, sí que nos podrían dar indicios sobre el aumento del riesgo de pobreza en los hogares con este tipo de arreglos. Se ve claramente cómo los hogares con menores a cargo son los que más ven aumentar este indicador, ya sean monoparentales o bien los que incluyen a dos o más adultos u «otras situaciones».

Por lo demás, en sus relatos no se hace referencia a la existencia de conflictos relevantes debido a estas nuevas situaciones de convivencia, un elemento que en cambio sí ha sido destacado en otras investigaciones que abordan esta cuestión (Martínez y García, 2012; Cáritas Española, 2012). El hecho de que no se verbalicen, no obstante, no implica que no existan.

b) **Cambios en la provisión de cuidados:** Otro factor añadido del impacto de la crisis sobre las personas mayores es la intensificación de los cuidados que asumen. Como en los otros casos, la aportación de las personas mayores al cuidado familiar responde a patrones de solidaridad intergeneracional muy arraigados y no es algo que aparezca a raíz de la crisis económica. En la vejez, la familia pasa a ser cada vez más el eje central de la vida cotidiana y una fuente de sociabilidad, autoestima, identidad y estructuración del tiempo (Del Barrio y Sancho, 2012).

De hecho, las personas mayores dedican el 48,9% de su tiempo al trabajo doméstico y familiar, realizando las tareas del hogar y labores de apoyo a otras personas**(58)**: el 10,1% de la población de 65 y más años se dedicaba al cuidado de nietos/as o hijos/as como actividad principal en un día laborable en 2009. En concreto destaca el rol que toman en la crianza y cuidado de los nietos y nietas: casi 8 de cada 10 abuelos/as cuida o ha cuidado de estos**(59)**. Esta aportación constituye un recurso fundamental para las familias para poder afrontar el problema de la conciliación entre la vida familiar y laboral: casi la mitad (49,5%) de las personas que cuidan de sus nietos/as lo hace casi a diario y un 44,9% casi todas las semanas, con una media de horas dedicadas todos los días de 5,8 horas; mientras casi un 30% lo hace 8 o más horas al día**(60)**.

Debemos subrayar que el rol de las personas mayores en el cuidado familiar es clave y responde no solo a unos patrones de solidaridad intergeneracional sino también, y muy especialmente, a una carencia estructural de mecanismos de apoyo público en este ámbito; carencia que afecta de forma muy directa a los sectores con menor capacidad adquisitiva dado que no pueden suplirla contratando servicios privados (Gálvez y Torres, 2010).

(58) Barómetro (CIS) junio 2009. Estudio 2806, pregunta 11.
(59) Del Barrio y Sancho (2012), a partir de datos de la Encuesta de personas mayores del IMSERSO de 2010.
(60) Encuesta de personas mayores del IMSERSO de 2010 y Del Barrio y Sancho (2012).

5.4. Tendencias de cambio en el régimen de bienestar español en el contexto de la reforma social emergente y el papel del Tercer Sector de Acción Social

5.4.1. La crisis social de principios del siglo XXI(61)

En la primera parte de este capítulo hemos analizado la naturaleza social e institucional de las políticas europeas de austeridad. También hemos destacado el impacto social de las políticas sociales de inclusión social adoptadas por parte de los países miembros de la UE en campos directamente relacionados con la exclusión social y la pobreza, como son las rentas mínimas, la inclusión activa y la pobreza infantil.

En la segunda parte, y después de considerar la naturaleza del Estado de bienestar en España y su reciente evolución hemos analizado el desarrollo institucional e impactos de algunas políticas sociales relacionadas con la exclusión social y, en general, con el desarrollo de los derechos sociales (sanidad, educación, dependencia, servicios sociales, garantía de mínimos, protección de personas inmigrantes y de personas mayores), así como el papel representado por los distintos actores sociales relacionados directamente con las políticas sociales. En dicho análisis no solo se considera el presente de las políticas sociales sino que también se señalan algunas de las incertidumbres sobre el devenir de dichas políticas.

En esta última parte pretendemos esbozar algunas de las tendencias de evolución del Estado de bienestar en España en el contexto de los cambios que están teniendo en el modelo social europeo de cohesión social, así como las dimensiones que condicionan la reconstrucción de un pacto social sobre su futuro que salvaguarde y desarrolle los derechos sociales en las décadas venideras. En las tendencias de cambio y en el posible pacto de futuro el TSAS desempeñará sin duda un papel relevante como esfera de bienestar propia y en relación con las esferas del Estado, el mercado y la familia, así como agente del diálogo civil; de ahí que se analice su situación actual y futuro en cuanto esfera autónoma y en sus relaciones con otras esferas del bienestar, sobre todo el Estado.

El Estado de bienestar español, a lo largo de su reciente historia, ha visto madurar cambios que influyen en su devenir. Se trata de cambios que también han sucedido y extendido en los distintos regímenes de bienestar pero que en el caso de España y, en general, en los países del sur de la UE, adoptan rasgos singulares. Entre tales cambios cabe mencionar tres fuertemente relacionados con el ascenso de la ideología favorable a formas mínimas o contenidas de intervención del Estado: privatización, asistencialización e individualización.

Privatización en cuanto ampliación del espacio mercantil en el seno del Estado de bienestar, fundada en parte en dogmas como la superior eficiencia de la gestión privada de servicios públicos. Es decir, minimización relativa pero creciente del Estado en favor del mercado. Ello se traduce tanto en la ampliación de la prestación privada de servicios públicos como en la expansión de la oferta estrictamente privada para los

(61) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Rodríguez Cabrero (2014). Documento de trabajo 5.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

grupos de renta elevada. Los Estados de bienestar han sido crecientemente mixtos tanto por la expansión del mercado en el seno de los Estados como por el crecimiento del Tercer Sector. Pero el cambio significativo reside en el superior protagonismo del mercado con capacidad para desplazar al Estado y al Tercer Sector, es decir, a los espacios público y cívico del bienestar.

La extensión de la **asistencialización** del Estado de bienestar tiene lugar por una doble vía: por una parte, la consolidación de mercados de trabajo precarios y zonas ampliadas de exclusión social. El sistema asistencial no solo protege a una parte de la población mediante rentas situadas por debajo del umbral de la pobreza relativa, mediante un mosaico de prestaciones mínimas, sino que, también, refuerza la dualización social, es decir, la consolidación de un sistema dual de protección social; por otra parte, la asistencialización supone, complementariamente, cuando no de manera sustitutiva, trasladar a las ONG de acción social o TSAS la carga de atención a las personas vulnerables y excluidas en menoscabo del pleno ejercicio de los derechos sociales. De este modo los Estados de bienestar que habían ampliado el espacio de ciudadanía social están retornando al reforzamiento del espacio del rendimiento (ámbito bismarkiano) y del control (activación), en los que el mercado ha ganado poder.

Finalmente, el auge de la **individualización** del bienestar supone no solo que las políticas sociales tienden a enfatizar de manera creciente los deberes u obligaciones del ciudadano respecto de los derechos sino también, y sobre todo, a asumir una parte mayor del coste de los riesgos sociales mediante copagos en el sector público y complementando en el mercado unas prestaciones públicas de menor intensidad y calidad protectora.

Estos procesos de cambio ideológico e institucional, que responden a intereses de mercado en ascenso y que se traducen en nuevas formas institucionales de regulación, financiación y provisión del Estado de bienestar, están abriendo nuevos escenarios de desarrollo de la reforma social de los años venideros. Escenarios que, como señala Luis Moreno (2012), pueden ser posibles (como una regresión generalizada en la reforma social), probables (minimización del papel del Estado y reforzamiento del aseguramiento) y deseables (alternativas variadas en favor de una extensión y profundización de los derechos sociales).

Si adoptamos como hecho central que la crisis actual del Estado de bienestar no es una crisis coyuntural sino estructural en el seno del MSE, del que España es un caso singular, ello supone que estamos en pleno proceso de transición hacia nuevas formas de institucionalización de la reforma social, transición que se ha acelerado después de 2008 pero que ya tenía lugar desde mitad de la década de los años noventa del siglo pasado y cuya salida no depende solo de los cambios económicos y sociodemográficos sino también de las opciones políticas e institucionales que se adopten.

Así, en la actualidad este proceso de transición se caracteriza por el desarrollo de una triple política social: reforzamiento del principio contributivo frente al principio redistributivo, tal como ejemplifica la reforma del sistema sanitario de abril de 2012; contención intensa del gasto social a la vez que una sobrecarga del coste de los riegos sociales sobre el ciudadano bajo la forma de copagos y sobrecarga de cuidados y protección por parte de los hogares; y reformas que debilitan y deterioran los derechos laborales y sociales, caso del mercado de trabajo y el acceso a las rentas mínimas. Estas políticas afectan tanto a las contingencias tradicionales —cuya respuesta se ancla con mayor intensidad en el empleo y en la carrera de seguro— como a los nuevos riesgos sociales —cuya respuesta no depende tanto del principio

redistributivo cuanto de la capacidad de respuesta individual y familiar, a la que da soporte en su caso las ayudas asistenciales—. En la medida en que el acceso al empleo está muy limitado por su escasez el resultado es que la protección de los que no trabajan depende de la ayuda familiar, la solidaria o de prestaciones asistenciales ligadas a la activación individual, o una combinación de ambas. Por su parte, los nuevos riesgos sociales (cuidados de larga duración, emancipación juvenil, conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar y la protección de colectivos en situación de riesgo) ven bloqueada o limitada la respuesta pública y pasan a ser un coste que los ciudadanos asumen en la sociedad del rendimiento o emprendimiento por si mismos o en la esfera relacional (familiar) o en la esfera de la reciprocidad (intercambio de bienes privados).

El escenario actual de desarrollo de la protección social en el que confluyen un reforzamiento del principio contributivo, una asistencia social más disciplinaria o de control, sobre todo en el ámbito de la activación laboral, y de una mayor individualización de los nuevos riesgos sociales, seguramente profundizará una deriva más regresiva del Estado de bienestar, un retorno no deseado del TSAS a prácticas asistenciales en favor de los colectivos en situación de exclusión y en detrimento de las de promoción y reivindicación de derechos, mayor sobrecarga de los hogares en cuanto a cuidados y ayudas (sobre todo de las mujeres) y la expansión de la oferta mercantil para una parte de la población. Se podría decir que la lógica redistributiva o solidaria (bienes públicos) retrocede en favor de la lógica del intercambio (bienes privados); los desajustes en el bienestar que este conflicto básico genera quedan parcialmente compensados mediante la lógica de la reciprocidad informal y la lógica de la solidaridad informal y formal, sobre todo, de esta última a través de la producción de bienes comunes por parte de las entidades voluntarias de la sociedad civil.

Pero este escenario de corto-medio plazo ha abierto la incógnita que abordamos en la sección 5.4.3, sobre si el Estado de bienestar es sostenible, si las políticas de cohesión social se basarán en derechos sociales robustos, si la inclusión social será una política estratégica más allá de la retórica unánime que acompaña.

Tal como hemos puesto de manifiesto en las secciones 5.3.1 y 5.3.2 de este capítulo, las grandes mayorías de ciudadanos defienden el Estado de bienestar, la mejora de la protección social, la defensa de los derechos sociales y la centralidad de la justicia social. La cultura cívica pro bienestar mayoritaria tiene en el Estado de bienestar su referencia como garante de las necesidades sociales. En consecuencia las salidas a la crisis actual que se deducen de la posición de la opinión pública y de las protestas y mareas sociales, a pesar de su relativa fragmentación, es la de preservar el Estado de bienestar a largo plazo, no solo como un logro histórico sino como plataforma de desarrollo de los derechos sociales a partir de la cual relanzar la reforma social del futuro.

La crisis social de principios de este siglo XXI (Fontana, 2013) no es solo la crisis de los recortes sociales y de dificultad financiera de los sistemas de protección social, sino sobre todo la crisis del Estado de bienestar como institución de mediación entre capitalismo y democracia en la actual fase de la mundialización. En el caso de la UE la crisis del Estado de bienestar o del MSE es la crisis o severa limitación de desarrollo del llamado «acquis social», la crisis de confianza en el desarrollo social y convergencia social mediante una gobernanza democrática. El desplazamiento del centro de gravedad del MSE de la lucha contra la desigualdad mediante políticas redistributivas relativamente consensuadas hacia la privatización de la cuestión social mediante un método alejado del consenso constituye la cuestión por excelencia de la política social.

5.4.2. Tercer Sector de Acción Social y lucha contra la exclusión(62)

Desde la recuperación de la democracia las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social (TSAS, en adelante) han ido adaptando sus modos de organización a las crecientes demandas sociales a medida que se iban extendiendo también los derechos sociales y el Estado de bienestar. La situación actual exige a estas organizaciones afrontar nuevos retos porque tanto las fuentes de financiación como el perfil de las personas en situación de exclusión social han cambiado con la crisis económica.

5.4.2.1. Desarrollo sociohistórico del TSAS en España

La existencia de un «sector» de acción social no es un fenómeno nuevo en el siglo XX. Autores como Casado (1999) nos ofrecen otras referencias detalladas sobre la historia del TSAS.

Con la recuperación del sistema democrático desde 1977 se revitalizó un marco político y económico más adecuado para el desarrollo del asociacionismo (tabla 5.14). En el ámbito de la investigación sobre el Tercer Sector en España, es en esta etapa en la que empiezan a producirse los primeros avances de la mano de científicos sociales y de entidades no lucrativas con una especial preocupación por el análisis de la discapacidad y los servicios sociales (Casado,1989; De Lorenzo, *et al*., 1991; Monserrat y Rodríguez Cabrero, 1991; Barea y Monzón, 1992; Cabra de Luna, *et al*., 1993; Rodríguez-Piñero *et al*., 1993).

(62) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Marbán Gallego (2014). Documento de trabajo 5.11. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

Como estudios posteriores han puesto de manifiesto se trata de una etapa de eclosión de las organizaciones sociales sobre todo desde 1990 (Rodríguez Cabrero, 2013b).

Desde 1993 hasta el inicio de la crisis, el TSAS comienza un proceso de consolidación e institucionalización creciente no exento de tensiones internas como consecuencia de la transición de un modelo reivindicativo hacia un modelo más prestacional en la que las organizaciones fueron afrontando internamente una triple problemática en cuanto a su orientación entre entidades reivindicativas y/o de servicios, entre dependencia o independencia del Estado, y por último, entre profesionalización y/o voluntariado. Esta etapa coincide con la plenitud de la reestructuración de los Estados de bienestar iniciada en los ochenta en la que el mercado y el TS cobran protagonismo institucional y económico en la producción de bienestar sobre la base de la colaboración económica en la producción de servicios públicos (sobre todo servicios sociales) (Pérez Díaz y López Novo, 2003; Fundación Luis Vives, 2010 y 2012; Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013; Pérez Yruela y Navarro, 2013).

La eclosión del número de organizaciones sociales del TSAS iniciada desde 1990 vendrá acompañada en este periodo 1993-2007 de un proceso de «institucionalización» del TSAS que se tradujo, no solo en un crecimiento sostenido en el número de organizaciones, sino también en cambios internos que han afectado a sus funciones sociales más específicas. Dicho de manera más precisa, el desarrollo del TSAS se expresa, sobre todo desde 1990 hasta la actualidad, como una tensión permanente entre su desarrollo (reconocimiento social, reelaboración de valores, promoción del voluntariado, defensa de los derechos sociales e impulso de la democracia participativa) y el «crecimiento corporativo» (búsqueda de recursos, *management* organizativo, creación de redes y plataformas, profesionalización).

TABLA 5.14. Etapas básicas en el desarrollo sociohistórico del TSAS

Etapas TSAS	Características básicas	Principales investigaciones
1978-1992	Eclosión • Movilización -reivindicación • Control de la gestión pública municipal • Progresiva profesionalización y creciente presencia en la provisión de servicios	Casado, 1989; De Lorenzo, *et al.*, 1991; Monserrat y Rodríguez Cabrero, 1991; Barea y Monzón, 1992; Cabra de Luna, *et al.*,1993; Rodríguez-Piñero *et al.*, 1993
1993-2007	Crecimiento y consolidación • Tránsito de un modelo reivindicativo hacia un modelo prestacional • Profesionalización • Institucionalización y crecimiento corporativo del sector • Profundización debate interno (reivindicación/prestación servicios; dependencia/independencia del Estado; profesionalización y/o voluntariado	Rodríguez Cabrero y Monserrat, 1996; Ruiz de Olabuénaga, 2000; Pérez Díaz y López Novo, 2003; García Delgado, 2005
2008-2014	Recalibración • Crisis económica • Cambio de lenguaje e interlocutores • Fortalecimiento de alianzas estratégicas • Diversificación de estrategias de financiación • Auge voluntariado social/ disolución de entidades • Especialización de los movimientos sociales	Fundación Luís Vives, 2010, 2012; Monzón y Chaves, 2012; Monzón, 2010

Fuente: Elaboración propia.

En los últimos años, especialmente desde el arraigo de la crisis económica en la sociedad española, el TSAS está entrando en una nueva fase de recalibración que analizamos en el siguiente apartado.

5.4.2.2. La recalibración del TSAS en tiempos de crisis

La reflexión desde las organizaciones del TSAS sobre si sus modelos organizativos son válidos para aceptar los retos de futuro, tal como ya se mencionaba en el I Plan Estratégico del Tercer Sector 2006-2012, no surge necesariamente con la crisis. En cierto modo, la crisis económica ha empujado a las TSAS a recalibrar un proceso de reestructuración ya previsto con anterioridad en dichos documentos estratégicos entre cuyos objetivos se mencionaban, entre otros, la necesidad de planificar las fuentes de financiación, la importancia de una fuerte articulación del sector en redes democráticas sectoriales y territoriales de consulta, aprendizaje, coordinación para la acción y representación ante las administraciones públicas y las empresas privadas o la búsqueda de mayor base social.

Tal recalibración del TSAS viene impuesta tanto por un **aumento sobrevenido de la demanda de atención** a personas sin recursos como por el proceso de consolidación fiscal y su impacto en la **escasez de recursos públicos a nivel local y nacional**.

Por la parte de la demanda, si incluso en épocas de crecimiento económico los indicadores de pobreza relativa, privación material y exclusión so-

cial ya resultaban muy frágiles (Lorenzo, 2014) con la crisis económica se están agravando, siendo cada vez más habitual el recurso a las entidades del Tercer Sector cuyas peores expectativas se están viendo constantemente sobrepasadas (ver VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas e Informe sobre la Vulnerabilidad de Cruz Roja Española, ambos de 2012) (Pérez, 2013).

Por el lado de la oferta de recursos, el proceso de consolidación fiscal ha supuesto: a) un **desplazamiento de la dimensión social y participativa de la UE** a un segundo plano y b) una **reducción de los recursos públicos y locales** destinados a la lucha contra la exclusión. Con la crisis económica las organizaciones del TSAS no solo están afrontando una **crisis de sostenibilidad del sector de carácter financiero** sino, como ya se reconocía con anterioridad a la crisis por el propio TSAS en su I Plan estratégico, **también de ampliación de su base social**.

La oclusión de la capacidad de movilización y denuncia cívica de las entidades del TSAS por la presión de la demanda (Rodríguez Cabrero, 2013a) o, como se afirma desde las propias organizaciones, su funcionamiento como una agencia de ayuda social más que como agente con una estrategia política (Poyato, 2013), el riesgo de pérdida de la misión y valores de las organizaciones por las presión asistencial (Mora, 2013), la subordinación del modelo organizativo, lo relevante, a la economía, lo apremiante (Cayo, 2013), en un contexto de riesgos sociales a los que, con anterioridad a la crisis, las clases medias no estaban expuestas (desahucios, recortes de derechos en acceso a educación y sanidad), ha puesto en entredicho la capacidad del TSAS para llegar a una nueva base social más amplia y reivindicativa. Dicha base social, aunque sigue recurriendo a las entidades del TSAS para la satisfacción material de necesidades básicas y la prestación de determinados servicios, sin embargo parece haber encontrado su espacio de movilización, no tanto en torno a las entidades del TSAS, sino alrededor de determinados movimientos y «mareas» policromas ad hoc (plataforma de afectados por la hipoteca, afectados por preferentes, movimientos 15M, marea verde, blanca, naranja, etc.). Tampoco ha contribuido a ampliar su base social el creciente reconocimiento explícito del TSAS por los poderes públicos en su condición de interlocutor en el proceso de elaboración de las políticas públicas, lo que en cierto modo ha devenido en su consideración como «una parte del sistema» con una capacidad limitada para ser la voz de los ciudadanos más vulnerables entre los vulnerables, sin encontrar en el Tercer Sector un medio de representación colectiva (Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013).

En cualquier caso, la recalibración de las OTSAS se traduce en un doble esfuerzo organizativo e institucional.

a) Por un lado, un esfuerzo organizativo de ajustes internos, reticularización del sector y diversificación de estrategias de financiación que está teniendo lugar de manera **desigual**. Ello está exigiendo al TSAS continuar con el proceso de **fortalecimiento de alianzas estratégicas y cooperación en gestión de recursos** ya iniciado con anterioridad la crisis económica.

   Con la crisis económica, esta articulación del sector requiere consolidarse a nivel europeo en la gestión conjunta de programas de lucha contra la exclusión así como en el ámbito de la codecisión en las políticas públicas de lucha contra la exclusión social más allá del diálogo fluido y estructurado que venían manteniendo con la Comisión Europea, como **un agente necesario en la inversión social, como un complemento de esfuerzos públicos** (COM,2013-83 final)**(63)** o **el centro**

(63) Comisión Europea (2011): *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión*, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020. Bruselas: CE (COM(2013) 83 final).

de la innovación social en la lucha contra la pobreza y la exclusión (COM,2011-682; COM,2011-0173)**(64)**, lo cual requiere que su papel sea algo más que el de un mero espectador pasivo en las políticas europeas de lucha contra la pobreza.

Desde el punto de vista de la financiación, las entidades del TSAS vienen realizando un **doble esfuerzo reivindicativo y de diversificación de sus fuentes de financiación** en la medida en la que los recursos escasos y la presión de la demanda de atención se los permiten.

b) La recalibración de las entidades del TSAS pasa igualmente por realizar un doble **esfuerzo institucional para reforzar tanto la sensibilización social** apelando a la solidaridad de la sociedad como la **interlocución con el Sector Público español y con la UE** (Rodríguez Cabrero, 2012). Ello requiere asumir a su vez dos complejos retos de difícil conciliación: **conciliar un lenguaje «relacional»** para conectar con las bases sociales y generar complicidad y compromiso con el barrio (Vidal, 2013) **con un nuevo lenguaje «técnico-económico»** adaptado también a los nuevos interlocutores de las administraciones públicas tanto a nivel nacional como de la UE.

Pero no podrán hacerlo sin asumir otro reto: reconciliarse con **las funciones de abogacía y representación de los colectivos más precarios** si quieren evitar ser instrumentalizados como medio de asistencialización del Estado de bienestar. Con la actual crisis económica, en la que su propia supervivencia y desarrollo organizativo es incierto, las entidades del TSAS incluso están en situación de replantearse su estrategia de futuro y modelo organizativo en la lucha contra la exclusión social: potenciar un modelo de organizaciones sociales de derechos, más sostenible y autónomo (Cayo, 2013), o reforzar un modelo prestacional que complemente los esfuerzos públicos, cada vez más exigido de diversificación de ingresos, sobre todo propios, para asumir una mayor responsabilidad en la protección social de los colectivos más excluidos en un contexto donde las prioridades de gasto público parecen dirigirse más a rescatar al sistema financiero que a las personas en exclusión social.

5.4.2.3. La pluralidad de funciones del TSAS en la lucha contra la exclusión

Con la crisis económica actual es, si cabe, más importante que el TSAS refuerce su capacidad de transformación social desarrollando una serie de principios de acción como la innovación, la integralidad, la participación y el trabajo en red (Subirats, 2010).

Si finalmente las entidades del TSAS aceptan el reto de las instituciones europeas de consolidarse como un agente necesario en la inversión social y un complemento de esfuerzos públicos, su capacidad de incidencia en el ámbito de la lucha contra la exclusión requerirá del desarrollo y la complementariedad de sus funciones de sensibilización y abogacía social, características desde su orígenes y cada vez más en desuso, con una serie de funciones que han ido asumiendo y desarrollando a medida que se han ido consolidando tanto organizativa como cuantitativamente: nos referimos a las funciones de innovación social (desarrollo de nuevas formas de gestión de los recursos colectivos en los que se combinen valores añadidos en efi-

(64) Comisión Europea (2011): *Hacia una recuperación generadora de empleo* (COM (2011) 0173); Comisión Europea (2011): *Iniciativa en favor del emprendimiento social: construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales,* Bruselas: CE (COM (2011, 682, final).

ciencia económica y creación de redes sociales e institucionales), de inversión social (en lo que se refiere al acceso al mercado de trabajo y a los servicios sociales y sanitarios) y de protección social (normalmente como gestor de recursos del Estado y facilitador del acceso de los grupos en situación de pobreza a los programas de garantía de renta) (Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013) (tabla 5.15).

Desde la perspectiva de la **sensibilización y abogacía social,** las entidades del TSAS son organizaciones que conforman una identidad asociativa, basada en funciones reivindicativas, de proyección y dignificación asociativa y participación ciudadana que en paralelo a su institucionalización han ido conciliando con funciones de tipo organizativo (eficiencia y rentabilidad social).

En lo que se refiere a la **innovación social**, entendida como la capacidad para dar nuevas respuestas a nuevos o viejos problemas (Subirats, 2010), ya hemos mencionado como las entidades del TSAS son reconocidas desde las instituciones europeas como un sector generador de empleo y de innovación social (COM,2011-0173; COM, 2011- 682) en cuanto a modos de organización y producción, desarrollo de nuevos productos y nuevos mercados y diseño de «estrategias concretas de innovación social como asociaciones entre el sector público, el sector privado y el tercer sector que garanticen un apoyo financiero adecuado y previsible, incluida la microfinanciación, y a que ofrezcan formación, redes y asesoramiento en apoyo de políticas de base fáctica. (COM 2013, 83 final). Tal mención, no exenta de cierta instrumentalización del TSAS, en cierto modo viene a ser un reconocimiento a la labor desarrollada por las entidades de este sector pero también un «guiño» para que las entidades del TSAS se sigan implicando en la creación de empleo y en la sostenibilidad financiera de la lucha contra la exclusión social.

Desde la perspectiva de la **inversión social**, las entidades del TSAS están participando activamente en las políticas de inclusión, tanto en su concepción como en su ejecución, seguimiento y evaluación, aportando todas las potencialidades y activos de sus entidades, y reforzando su papel como interlocutoras y agentes sociales (Fresno y Tsolakis, 2010). En la actual situación y en línea con el propósito de la Comunicación de la CE «Hacia la inversión social para el creci-

TABLA 5.15. La pluralidad de funciones del TSAS en la lucha contra la exclusión

Sensibilización y abogacía social	Innovación social	Inversión social	Protección social
• Expresión de necesidades de inclusión • Dignificación de la función asociativa • Participación ciudadana (extensión de la democracia)	• Nuevas fórmulas de financiación • Desarrollo de nuevos programas de acción social • Desarrollo de nuevas fórmulas organizativas • Uso de las tecnologías de la información	• Gestión de bolsas de empleo o intermediación para colectivos en desventaja • Amortiguadores del desempleo • Desarrollo del empleo protegido • Refugio de colectivos con más dificultades de acceso al empleo	• Programas de lucha contra la discriminación • Programas integración sociolaboral

Fuente: Elaboración propia.

miento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020 —COM (2013) 83 final—, las OTSAS podrán representar un papel más activo en la gestión de los Fondos Estructurales a la par que exigir el cumplimiento de las garantías de derechos contemplados en la Carta de Derechos Fundamentales y, en particular, el cumplimiento de la Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, sobre todo velando por la extensión de apoyos adecuados a la renta (Fresno y Tsolakis, 2010; Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano, 2013).

Por último, en cuanto a las funciones de **protección social** del TSAS, la crisis económica ha puesto de manifiesto como las entidades de este sector se están convirtiendo no solo en la última red de protección sino, cada vez más, en la única. En los últimos cuatro años se ha triplicado tanto en Cruz Roja como en Cáritas el número de personas atendidas. Una de las principales funciones de la protección social es contribuir a construir la autonomía en las personas en riesgo de exclusión (Subirats, 2010), para lo cual las entidades del TSAS recurren normalmente a la gestión de recursos del Estado(65) o a facilitar el acceso de los grupos en situación de pobreza a los programas de garantía de renta.

(65) Veáse, por ejemplo, los aproximadamente 200 millones de euros derivados de la asignación tributaria del 0,7% del IRPF en 2012 que las entidades de acción social gestionan para desarrollar sus programas de acción social. Entidades como Cáritas o Cruz Roja también dedican una parte importante de recursos, una parte de ellos también procedentes de esta asignación del IRPF. Cáritas, según su memoria anual, destinó en 2011 42,5 millones a programas de acogida y asistencia, 21,5 millones a personas sin hogar o 3,3 millones a personas con discapacidad. En Cruz Roja en 2011 se atendieron a 325.000 personas en la lucha contra la pobreza y a 347.009 personas mayores, dependientes y cuidadoras.

5.4.3. Tendencias de cambio en el régimen de bienestar español(66)

Los cambios en el régimen de bienestar español seguramente serán estructurales a medio-largo plazo tanto por los condicionantes del MSE del que formamos parte —a su vez condicionado por el modelo de capitalismo financiero global de orientación neoliberal (Alonso Benito y Fernández, 2012)— como por la amplitud y densidad de los cambios en la estructura de riesgos sociales en España y el relativo agotamiento de las instituciones políticas para dar respuesta a las nuevas necesidades y demandas sociales.

Si todo ejercicio de prospectiva social no deja de ser una tentativa de construir un futuro cargado de incertidumbre, cuando nos referimos a la reforma social futura la cuestión se nos plantea con enorme complejidad, ya que hablamos de cómo capitalismo y democracia se articularán en el futuro y ello supone tomar en consideración dimensiones y variables económicas, políticas e ideológicas.

En esta sección destacamos, en primer lugar, por qué estamos en un periodo de transición hacia una nueva cuestión social. Después señalamos la oportunidad y los límites de un nuevo pacto social en torno a la futura reforma social en el ámbito europeo y nacional.

5.4.3.1. La reforma social emergente

El Estado de bienestar español se encuentra en una encrucijada histórica de transición hacia una

(66) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Rodríguez Cabrero (2014). Documento de trabajo 5.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

nueva reforma social, condicionada por el MSE. La cuestión social clásica, conflicto y conciliación relativa entre capitalismo y democracia, entre necesidades del mercado y necesidades sociales, es en parte semejante a la del pasado pero también diferente.

Es semejante en la medida en que la tensión histórica entre capitalismo y democracia ha sido un común denominador en las fases previas de la actual cuestión social, así como los intentos exitosos o frustrados de conciliación desigual a nivel nacional mediante instituciones que gestionan lo que hemos denominado en otra sección como relación salarial o modo en que se articulan la inserción laboral, la protección de los riesgos sociales y aquellas formas de consumo público y privado que garantizan un cierto bienestar. Cada régimen de bienestar ha organizado de manera concreta la regulación y organización de dicha relación mediante una combinación específica de instituciones del Estado, del mercado, de la sociedad civil y de la familia.

Pero la reforma social emergente tiene lugar en un nuevo marco global que condiciona en mayor medida que antes el espacio nacional de la reforma, al mismo tiempo que la diversidad y la complejidad caracterizan a los actores sociales del bienestar. La conciencia de la desigualdad y de la pobreza, así como la movilización de los actores sociales, viejos y nuevos, operan tanto a escala local como a escala mundial, de modo que la consecución del bienestar no solo se plantea como el logro de una mayor justicia social y como garantía de bienes comunes sino también garantizando su sostenibilidad, entendida esta en su más amplio sentido.

Género, medio ambiente, defensa de la infancia, solidaridad entre generaciones, organización de los cuidados de personas en situación de dependencia y garantía de los derechos de personas vulnerables o con necesidades específicas, son nuevos elementos constitutivos de la reforma social emergente que no existían o apenas tenían visibilidad en la reforma social keynesiana y que se han consolidado durante la larga fase de reestructuración del Estado de bienestar. Factores todos ellos que han desbordado la esfera del Estado de bienestar y que han supuesto una profunda reorganización de las esferas de bienestar.

Este desbordamiento relativo ha sido interpretado tanto en sentido defensivo del statu quo del Estado de bienestar —sin afrontar la necesidad de una ampliación y profundización de la reforma social, lo que requiere un nuevo pacto histórico—, como en sentido regresivo por parte de quienes sostienen que el desmantelamiento del Estado de bienestar y su sustitución por el mercado o una supuesta sociedad del bienestar es la alternativa a la crisis actual.

La salida a la crisis del Estado de bienestar en el caso concreto de España se entronca en el MSE, del que forma parte, e implica a medio-largo plazo un giro estructural en la reforma social. Este giro implica inevitablemente un largo periodo de retrocesos, tanteos y avances en el que los condicionantes socioeconómicos y la movilización de los actores representan un papel que no determina pero sí condiciona su salida. En este sentido no podemos olvidar los avatares y conflictos de la reforma social que emerge en los años ochenta del siglo XIX y concluye a final de la década de los años cuarenta del siglo XX con el pacto histórico implícito entre capital y trabajo, a cuyo agotamiento final asistimos después de tres décadas ascendentes (1950-1980) y más de dos décadas descendentes (1980-2014) (Sotelo, 2010).

La crisis del Estado de bienestar en general es la crisis o agotamiento del modelo transaccional socialdemócrata entre capital y trabajo (Ortí, 1995) en un contexto de fin de época. La crisis actual del Estado de bienestar como crisis de las polí-

ticas sociales (la supuesta inevitabilidad de las políticas de austeridad) y del marco democrático en que tiene lugar (bloqueo de las instituciones democráticas para asumir las demandas sociales y dar cauce participativo a las expectativas de salida a la crisis bajo fórmulas de justicia social), suponen una regresión que amplía y consolida la dinámica general de reestructuración de las décadas precedentes. De forma que no solo las políticas sociales asumen parte del coste de la crisis bancaria, mediante el recorte del gasto social, sino que al mismo tiempo el sistema democrático se subordina a la prioridad de la consolidación fiscal provocando el alejamiento ciudadano que es expresado, entre otras manifestaciones, por la ola de indignación expresada por los movimientos sociales y mareas reivindicativas.

De este modo, los retos de la nueva reforma social no solo pasan por la extensión y consolidación de los derechos sociales sino también por el reforzamiento de las instituciones democráticas donde están incrustados y desde donde se les da respuesta, aunque la compartan en su materialización con otras esferas del bienestar.

Pero la emergente reforma social, en su sentido más amplio, no se agota en la reconstrucción o modernización de los sistemas de protección social. Esta es una de sus dimensiones más importantes desde el punto de vista de la satisfacción inmediata de las necesidades de los ciudadanos. La reforma social tiene que dar respuesta a una crisis más amplia y profunda: la de la sostenibilidad social y medio ambiental del modelo de crecimiento actual y el deterioro de la gobernanza democrática que acompaña dicha crisis. En muchos sentidos, la crisis pone de manifiesto la necesidad de un cambio de paradigma (Naredo, 2013) como alternativa a los profundos desequilibrios generados por la financiarización de la economía-mundo y los bloqueos que ello conlleva del desarrollo económico-social y democrático.

Obviamente, la complejidad del cambio trasciende la capacidad de desarrollo de la reforma social en cualquier país individualmente considerado. Así sucedió en las décadas de los años treinta y cuarenta del pasado siglo XX. La creación de la UE (en 1957 como Comunidad Económica Europea) fue, con todas sus limitaciones, una vía de consolidación y expansión de la reforma social realizada mediante la creación de un espacio común predominantemente económico y, posteriormente, como espacio social subordinado y condicionado bajo una lógica de convergencia social por aproximación o aprendizaje mutuo más que mediante la creación de un espacio común social en coordinación con el espacio común económico y monetario.

5.4.3.2. La necesidad de un nuevo pacto histórico y sus límites

a) **Las condiciones de un nuevo pacto pro reforma social:** Un nuevo pacto social en torno al mantenimiento y desarrollo de los derechos sociales, lejos de ser fútil (Hirschman, 1999), es decir, una política aparente e inútil, es una necesidad objetiva para la inmensa mayoría de los ciudadanos, tal como hemos visto en el análisis de la opinión pública española respecto del Estado de bienestar.

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

bién pactos en torno al perfeccionamiento de la democracia, ambos formando una misma ecuación social (Fernández Albertos, 2012).

Los contratos sociales de amplio rango comprenden varios contenidos: a) por una parte, articulan la relación entre la gestión del mercado de trabajo (garantía de mano de obra formada y adaptada y un sistema de protección social eficaz o, si se prefiere, la relación entre la creación de las condiciones sociales e institucionales que hacen posible un mercado de trabajo regulado y la garantía de la cobertura de riesgos sociales asociados al trabajo y a los hogares de las capas asalariadas); b) también establecen niveles de cobertura de riesgos que se extienden a los colectivos más próximos al mercado de trabajo (extensión asistencial de la protección social para garantizar el retorno al mercado de trabajo o enlazar con la jubilación), amplían la malla de seguridad a los colectivos excluidos o vulnerables sin renunciar a su activación; c) finalmente, transforman las prestaciones asistenciales discrecionales dirigidas a la población sin recursos en prestaciones universales directamente justificadas como derechos sociales incondicionados tales como la sanidad y recientemente los servicios sociales (caso de la atención a la dependencia) contribuyendo a una más justa redistribución de la renta.

En este sentido, el contrato social no solo establece reglas y actuaciones que ponen límites al funcionamiento del mercado (Muñoz del Bustillo, 2014), sino que pretenden modificarlo evitando formas de desigualdad social que deterioran la cohesión social y retraen el crecimiento económico.

La necesidad de un nuevo contrato social a medio plazo reside en el interés de las grandes mayorías de ciudadanos para las que un trabajo decente y una protección social eficaz es la garantía de una ciudadanía social (Galbraith, 1996). Dicha necesidad objetiva choca con la deriva de la actual fase de la globalización neoliberal que profundiza la precariedad y la desprotección de amplios colectivos sociales, y frente a la cual se ha generado un entreverado fragmentado de desafección y resistencia.

El pacto social se ha apoyado históricamente en un pacto político, casi siempre implícito, entre las corrientes que formaban parte del pacto keynesiano —socialdemocracia, socialliberalismo y democracia cristiana—, y se ha concretado en pactos o concertación social entre organizaciones empresariales y sindicales, en muchas ocasiones con la participación mediadora del Estado. Pacto en gran medida agotado, tal como nos muestra la sustitución de dichas corrientes por las de tipo neoliberal.

La crisis actual ha provocado tanto una creciente desafección política por los impactos sociales de la crisis como por el estilo impositivo de las reformas financieras y de las políticas sociales. Esta realidad demanda que como condición previa de pacto social tenga lugar una reconstitución democrática de las instituciones que canalizan las políticas sociales, sea mediante su reforma, sea mediante la creación de otras nuevas. Lo que exige tanto una profundización de la democracia como la implicación en el nuevo contrato social del diálogo civil, es decir, aquel que se apoya en la economía social y en las organizaciones sociales, hasta ahora con una débil institucionalización en la negociación y pactos de las reformas sociales. Esta precondición es necesaria para transformar la gestión regresiva de la crisis en un nuevo giro socieconómico que resitúe los derechos sociales en el centro de la acción pública (Antón, 2014).

Pero tal condición institucional no cristalizará antes de que se creen marcos de conciliación

relativa entre la diversidad de intereses e ideologías que subyacen a las instituciones del bienestar. La tríada ideológica que conformó el pacto social de posguerra, antes referida, está en crisis y en la actualidad se encuentra en un proceso de regresión y, en todo caso, escorada hacia un tipo de neoliberalismo que rechaza la reconstrucción y ampliación de la reforma social. Posiblemente dicha tríada se reconstituirá sobre nuevas bases pero seguramente serán insuficientes para lograr un nuevo marco de legitimación política y social y, por tanto, un nuevo pacto social exigirá la incorporación de nuevas ideologías e intereses en ascenso, en gran medida expresadas por los movimientos sociales y organizaciones de la economía social que, finalmente, den respuesta a los complejos problemas de la reforma social futura, lo que no solo afecta a la UE o el mundo occidental sino a una parte muy amplia de la sociedad mundial.

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

En este nuevo pacto el TSAS y, en general, la economía social puede contribuir con su acervo de conocimiento y experiencia en la salida de la crisis. En primer lugar, por su experiencia en la creación de empleo para los colectivos vulnerables y excluidos y su capacidad de innovación organizativa y de generación de redes de colaboración para hacer posible el empleo. En segundo lugar, como agente de protección social, bien sea en colaboración con el Estado o bien bajo iniciativa propia. La crisis ha demostrado su capacidad de respuesta social y resistencia organizativa como esfera autónoma de bienestar pero también en colaboración creciente con el Estado y con la empresa mercantil. El cooperativismo, el mutualismo y el asociacionismo han ganado valor social con la crisis, a pesar de su debilidad financiera y sobrecarga de demandas sociales, y constituyen instrumentos para la reconstitución de la reforma social. Finalmente, el Tercer Sector aporta modos de participación social que no solo contribuyen a la mejora de la calidad democrática sino que, al mismo tiempo, promueven nuevas formas de participación cuya potencial se puede multiplicar si esta esfera conecta con los distintos intereses de la sociedad civil en su sentido más amplio, lo que incluye las demandas e intereses de los nuevos movimientos sociales.

b) El marco europeo de la reforma social: Hemos afirmado antes que la reforma social futura, la que se corresponde tentativamente con la tercera fase de la revolución tecnológica e industrial y con la nueva fase de mundialización capitalista, será consecuencia de un largo proceso de avances y retrocesos, pactos y conflictos. En dicho proceso, la UE aporta un acervo histórico de gran densidad en lo que se refiere al desarrollo del Estado de bienestar y al marco democrático del mismo, basado en acuerdos y consensos.

Las salidas nacionales a la actual crisis del Estado de bienestar, caso de España, solo pueden tener como marco de referencia y condicionante bá-

sico el desarrollo del espacio social europeo, un espacio que tendrá que ser distinto del actual, es decir, un espacio social no subordinado a la lógica de la competitividad neoliberal.

Por qué es necesario un consenso político y social básico y amplio sobre el MSE es la pregunta obligada por la experiencia de más de un lustro de aplicación de políticas de austeridad contractivas, por la incertidumbre en el desarrollo de la Estrategia Europa 2020 y por el amplio convencimiento de que estamos ante la antesala de una nueva fase histórica de la reforma social. Una pregunta que los expertos y estudiosos se plantean desde hace años en relación con el devenir de la cohesión social (caso de Barca, 2009) o de forma más amplia sobre el futuro de la UE Social (caso de Vandenbroucke y Vanbercke, 2014); bien sea en términos generales de articulación entre mercado y protección social (Fernandes y Maslauskaite, 2013) o sobre políticas específicas como son las de lucha contra la pobreza y la exclusión social (Frazer, Marlier y Nicaise, 2011). En todo caso, la pregunta sobre el futuro del MSE se plantea ante el bloqueo o extrema dificultad de articulación entre las políticas de crecimiento y las de cohesión social, condicionadas hoy por la dualización del espacio social y económico de la UE y por la sustitución de la regla democrática por la regla financiera.

La articulación y conciliación provisional entre ambos intereses se ha convertido en uno de los objetivos por excelencia del debate político de la UE, junto al desarrollo democrático de la misma. Desde los inicios de la UE existe un desequilibrio y conflicto latente, a veces abierto como sucede desde mayo de 2010, entre la supranacionalidad de los mercados y el nivel nacional de las políticas sociales. Un puente de conciliación fue la aprobación de la Cláusula Social Horizontal (Lisboa, 2000) incorporada a los tratados de la UE mediante la cual se pretende que sean transversales a todas las políticas los objetivos de creación de empleo de calidad, la garantía de una renta adecuada, la lucha contra la exclusión, la atención sanitaria de calidad y el desarrollo de sistemas educativos y de formación profesional de elevado nivel. A pesar de que esta cláusula ha generado no escasas Recomendaciones de la Comisión Europea —sobre renta mínima, inclusión activa, integración de la población gitana, pobreza infantil, entre otras—, en la práctica, como hemos visto en la primera parte de este capítulo, la retórica ha predominado sobre la aplicación real y decidida de dicha cláusula. Han sido en muchos casos más efectivas las sentencias del TSJ de la UE que la propia acción de los Gobiernos en la defensa y desarrollo de los derechos sociales y de las implicaciones prácticas de las Recomendaciones europeas (Cáritas Europa, 2014).

A pesar de estas limitaciones, lo cierto es que el avance de la reforma social vendrá a partir del desarrollo de la Europa Social, lo que implica no tanto más Europa sino una Europa distinta comprometida con la reforma social y el diálogo social y cívico.

c) **El pacto social en España:** Si bien la salida a la crisis actual o círculo vicioso de la recesión dependerá en muchos sentidos del modelo de salida a la crisis de la UE, cada país miembro adoptará una salida específica que depende de los constreñimientos de su historia económica y social y del tipo de instituciones políticas, así como de la capacidad de los actores sociales, en su más amplio sentido, para crear las condiciones de dicha salida.

En el caso español, los constreñimientos para una salida de la crisis que beneficie a las grandes mayorías son de dos tipos: a) por una parte, un impacto social de la crisis y de las medidas de austeridad que han ampliado la

dualización laboral, social y territorial, un reforzamiento del familismo ambivalente, una profundización de la desigualdad basada en una nueva patrimonialización de los grupos con mayor poder económico y financiero, y una regresión en la protección de los riesgos sociales; b) por otra parte, el abandono o, al menos, profundo debilitamiento de la cultura del pacto en favor de estilos de gobernanza de una sola dirección o gobernanza no democrática que, además, en el caso español se agrava con las tensiones territoriales fruto, entre otras muchas razones, de la incapacidad de pacto de las distintas élites territoriales en torno a un propósito común.

El reforzamiento a corto plazo de las tendencias actuales de regresión del Estado de bienestar junto con una cierta recuperación desigual y precaria de la economía española es una hipótesis bastante plausible. Pero ello no solventará los impactos sociales de la crisis en las condiciones de vida de los hogares, que pueden prolongarse en el tiempo, ni reducirá la pobreza y la exclusión social, ni aliviará las tensiones sociales latentes y manifiestas en la sociedad española. Al contrario, de prolongarse dichos impactos y aumentar el clima de desafección política, podrían generarse tensiones imprevistas y de difícil gestión. Pero como de lo que se trata no es solo del control y prevención del conflicto sino de la creación de bienestar bajo un marco democrático, los actores sociales están emplazados a corto-medio plazo a nuevos pactos sobre el desarrollo del Estado de bienestar. Pactos que no suponen la salida definitiva a la crisis actual ni el paso a una nueva reforma social sino modos de transición hacia la misma.

Desde la perspectiva del desarrollo social y de la inclusión social, dicho pacto requiere de nuevos contenidos y nuevas formas o estilos de gobernanza. Sobre los contenidos no vamos a extendernos aquí, ya que existe una amplia literatura al respecto (a modo de ejemplo, véase el n.º 22/2014, monográfico, de *Gaceta Sindical*: «Por un nuevo contrato social»; o el n.º 71/2 de 2013 de la revista *Presupuesto y Gasto Público*). Simplemente recordar que todo pacto de salida de la crisis incluye aquellas políticas que promuevan un crecimiento económico sostenible, la promoción de la economía social y una relación salarial basada en empleo suficiente y digno y prestaciones sociales y servicios de calidad, a la que deben subordinarse y modularse las políticas de consolidación fiscal y de reducción de la deuda pública y privada. Solo de este modo pueden abordarse con cierto rigor los problemas estructurales de la economía española, de la suficiencia fiscal del Estado de bienestar (Ayala y Ruiz-Huerta, 2014) y de su estructura social y laboral.

Por otra parte, en cuanto al método o estilo del pacto, la experiencia de que las reformas laborales no pactadas traen consigo comportamientos estratégicos de los agentes económicos (Malo, 2014) y que el estancamiento del diálogo social genera consecuencias no previstas por las reformas hechas unilateralmente, como ha sucedido con la austeridad contractiva, conlleva no solo el retorno al pacto social sino a su ampliación a los actores sociales que la crisis actual ha colocado en primer plano; nos referimos a los movimientos sociales, asociativos y a la economía social. Es una vía de reforzamiento de la regla democrática como garantía no solo de que la voz de los agentes sociales tradicionales retorne con nueva fuerza sino de que se amplíe la voz de la sociedad a través de los nuevos sujetos sociales que han emergido con la crisis actual.

5.5. Bibliografía

Agrela, B. (2002): «La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural», *Migraciones Internacionales*, vol. 1, n.º 2, pp. 93-121.

Aguilar Hendrickson, M. (2014): *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España*, Documento de trabajo 5.12. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

Aja, E., Arango, J. y Oliver, A. (dir.) (2011): «Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro», *Anuario de la Inmigración en España*, Barcelona: Ediciones Bellaterra.

— y Oliver, A. (dir.) (2011): «Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro», *Anuario de la Inmigración en España*, Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Alegre, M.ª y Subirats, J. (2013): «Sistemas y políticas educativas comparadas: Transformaciones, convergencias y divergencias en los países occidentales», en Del Pino y Rubio: *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Madrid: Tecnos, pp. 262-290.

Alfama, E., Cruells, M. y Ezquerra, S. (2014): *Envejecimiento y crisis: Impactos de la crisis económica en las personas mayores en el Estado español*. Documento de trabajo 5.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

Alonso Benito, L. y Fernández, C.J. (eds.) (2012): *La financiarización de las relaciones salariales*, Madrid: Catarata-Fuhem.

Álvarez Peralta, Luengo Escalonilla, Uxó González Luengo (2013): *Fracturas y crisis en Europa (2013)*, Madrid: Clave Intelectual-Eudeba.

Andrés, M., y Rogero, J. (2011): «La inversión pública en educación en España: diagnóstico y prioridades», *Documentación Social,* n.º 163, pp. 107-124.

Anisi, D. (1995): *Creadores de escasez*, Madrid: Alianza.

Antón, A. (2014): «Sujetos y clases sociales». *Fundación 1 de mayo*, n.º 83.

Arias, X.C. y Costas, A. (2012): «La torre de la arrogancia» *Políticas y mercados después de la crisis*, Barcelona: Ariel.

Arriba González de Durana, A. (2014): *La opinión pública sobre las políticas sociales*. Documento de trabajo 5.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foesa.es/informe Capítulo 5.

— (2014): *El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis*. Documento de trabajo 5.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foesa.es/informe Capítulo 5.

— y Ayala, L. (2013): «El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio», *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 2/2013. 259-276.

—, Calzada, I. y Pino, E. del (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de bienestar* (1985-2005). Madrid: CIS.

Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (2014): *Estado de bienestar y sistemas fiscales*, Madrid: CES.

Balch, A. y Carrasco, C. (2011): «¿Cerrando el grifo?, la experiencia de los principales órganos de gestión migratoria en Reino Unido y España durante la recesión». *Revista Migraciones*, n.º 30, pp. 199-214.

Barca, F. (2009): «An Agenda for a Reformed Cohesion Policy». EU: www.europart.europea.eu

Barea, J. y Monzón, J.L. (2002): *Informe de Síntesis sobre la Economía Social en España*, Valencia: CIRIEC.

Barrio, E. del, y Sancho, M.ªT. (2012): «Vida cotidiana, valores, actitudes y la experiencia de envejecer», en Imserso (2012) Informe 2010, *Las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas*, tomo I, Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Benach, J. (2012): «Avanzar al pasado: la sanidad como mercancía», *El País,* 16 de agosto de 2012.

Cabases, J.M. (2013): «La sanidad pública», en VVAA, *Estado europeo de bienestar; retos para Euskadi en el siglo XXI*, Vitoria: Eurobask y Parlamento Vasco.

— y Oliva, J. (2011): «El gobierno de la sanidad frente a la crisis económica. Notas sobre la economía de la salud y sostenibilidad del sistema sanitario», *Cuadernos Económicos*, Madrid: Funcas.

Cabra De Luna, M.A. *et al.* (1993): «El Sector No Lucrativo en España». Madrid: Fundación ONCE.

Cabrera, P. *et al*., (2002): *Un techo y un futuro. Buenas prácticas de intervención con personas sin hogar*, Barcelona: Icaria.

Calasantis, T.M. (1996): «Incorporating diversity: Meaning, levels of research, and implications for Theory», *The Gereontological Society of America,* n.º 36(2), pp. 147-156.

Calero, J. (2012): «Educación y políticas educativas en el estado de las autonomías», I*nforme comunidades autónomas*, nº. 2012, pp. 121-150.

—(dir), Oriol, J.; Waisgrais, S. Y Mediavilla, M. (2007): *Desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español*, Madrid: MEC.

Calzada, I. y Pino, E. del (2013a): «La imaginación da el poder: Estrategias políticas para evitar el castigo electoral y reformar el Estado de bienestar», en Pino, E. del y Rubio, M.J.: *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp. 147-166.

— y Pino, E. del (2013b): «Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)». *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 71, pp. 171-192.

Cáritas Española (2012): «VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis». www.caritas.es/Publicaciones_Info.aspx?Id=449 [consulta en noviembre 2013].

— (2013a): «VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social: empobrecimiento y desigualdad social», *El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece*, Madrid: Cáritas.

—, Cruz Roja, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2013b): *El empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable. Evaluación de impacto del programa operativo plurirregional lucha contra la discriminación*. Madrid: Cáritas, Cruz Roja Española, Fundación Luís Vives, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano, www.caritas.es/publicaciones_download.aspx?Id=4716&Diocesis=1&Idioma=1

Cáritas Europa (2014): *The impact of the european crisis: A study of the impact of the crisis and austerity on people with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain*, Brussels: Cáritas Europa.

Carrasco Carpio, C. (2014): *Políticas de inmigración 2000-2012*, Documento de trabajo 5.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

Casado Pérez, D. (1989): *Las «Organizaciones Sociovoluntarias», Organizaciones voluntarias e intervención socia*l, Madrid: Acebo.

— (dir.) (1994): «Acción social y servicios sociales», Juárez, M. (dir.), *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*, Madrid: Fundación FOESSA, pp. 1735-1880.

— (1999): *Imagen y realidad de la acción voluntaria*, Barcelona: Hacer.

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

— (2014): *Los servicios sociales públicos*, Documento de trabajo 5.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

— y Sanz, M.J. (2012): *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*, Madrid: Polibea.

Casas Mínguez, F. (2011): «Mercado de servicios y Servicios de interés general en la Unión Europea», *Boletín informativo trabajo social*, n.º 15.

— y Rodríguez Cabrero, G. (2014): *La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión*, Documento de trabajo 5.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

— (2011): «Los servicios sociales y el mercado de servicios en la UE», en Rodríguez Cabrero (coor.), *Servicios sociales y cohesión social,* Madrid: CES.

Cayo, L. (2013): «Impactos de la recesión económica en el Tercer Sector de Acción Social», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 23, pp. 165-168.

Comín Comín, F. (2008): «La protección social en la democracia (1977-2008)», en S. Castillo Alonso, *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Comisión Europea (2004): «Comunicación de la Comisión, de 20 de abril de 2004», M*odernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del «método abierto de coordinación»,* COM (2004) 304, final. Comisión Europea.

— (2008a): «Un Plan Europeo para la recuperación económica», COM (2008) 800, final, 26.11.2008.

— (2008b): «De la crisis financiera a la recuperación un marco europeo de acción», COM (2008) 706 final, 29.10.2008.

— (2008c): «Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral», Bruselas: Comisión Europea(C(2008) 5737). *Diario Oficial de la Unión Europea* (2008/867/CE), 18.11.2008.

— (2012): «Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos», COM (2012) 669 final.

— (2013): «Recomendación de la Comisiónde 20 de febrero de 2013: Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas», (2013/112/UE).

Comisiones Obreras (2013): «El gasto sanitario en España». *Cuadernos de Información Sindical*, n.º 36, Madrid: Comisiones Obreras.

— (2014): «Por un nuevo contrato social», *Gaceta Sindical* n.º 22.

Congreso de los Diputados (Comisión de Política Social y Empleo): «Comparecencia del señor Presidente de la Comisión de Expertos encargada del análisis y evaluación del Sistema Nacional de Salud

(Abril Martorell), para informar de las conclusiones de la citada Comisión, creada por resolución de esta Cámara de fecha 13 de febrero de 1990». Solicitada por el Grupo Parlamentario Socialista (número de expediente 219/0002§1).

Cortinas, J. (2012): «La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya», Zerbitzuan, 51. 95-106.

Costas Lombardía, E. (2012): «Sanar la sanidad», *El País*, 17 de mayo de 2012.

Costas, A. (2012): «Los dictadores benevolentes», *El País*, 20 de agosto de 2012.

Cruz Roja Española, (2013): *Informe sobre la vulnerabilidad social 2011-2012*, Madrid: Cruz Roja Española.

Choi, A. y Calero, J. (2013): «Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España en PISA-2009 y propuestas de reforma», *Revista de Educación*, n.º 362, septiembre-diciembre 2013, pp. 562-593.

Díez, E. (2010): «La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación», *Revista Interuniversitaria de Formación del profesorado*, n.º 13, pp. 23-38.

EAPN (2013): «El impacto social de las políticas de austeridad, informe de EAPN», octubre de 2013, www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/Informe_Impacto_Social_Austeridad.pdf

European Commission (2013): «Education and Training Monitor», 2013, Spain.

Fantova, F. (2008): «Sistemas públicos de servicios sociales», *Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Bilbao: Universidad de Deusto.

Fernandes, S. y Maslauskaite, K. (2013): «Deepening the EMU: How to maintain and develop the European Social Model?», *Policy Paper,* n.º 98, Notre Europe-Jacques Delors Institute.

Fernández Enguita, M., Mena, L. y Riviere, J. (2010): *Fracaso y abandono escolar en España*, Barcelona: Fundación la Caixa.

Fernández-Albertos, J. (2012): «Democracia intervenida», *Políticas económicas en la gran recesión*, Madrid: Catarata- Fundación Alternativas.

FISI-Foro Para la Integración Social de los Inmigrantes (2013): «Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España», www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/INFORME_ESTADO_SITUACION_2013_6_noviembre_2013.pdf [acceso 5 de marzo de 2014].

Fontana, J. (2013): *El futuro es un país extraño*. Barcelona: Pasado & Presente.

Frazer, H. y Marlier, E. (2009): «Minimum income schemes across EU Member States. Synthesis Report», *Social Inclusion Policy and Practice*, CEPS/INSTEAD, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. www.peer-review-social-inclusion.eu

—, Marlier, E. y Nicaise, I. (2010): «A Social inclusion roadmap for Europe 2020», Antwerpen-Apeldòòm: Garant.

— y Marlier, E. (2011): «Assessment of progress towards the Europe 2020». *Social inclusion objectives*. Brussels: European Commission, ÓSB, IES, CEPS.

— y Marlier, E. (2013): «Assessment of the implementation of the Europan Commission Recommendation on Active Inclusion», *A study of national policies*. Brussels: EC-CEPSEuropean Commission, DG Employment, Social Affairs and

Equal Opportunities, www.peer-review-social-inclusion.eu

— y — (2014): «Investing in children –breaking the cycle of disadvantage. Synthesis Report», *European Commission*. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels: EC-CEPS/INSTEAD.

Freeman, G. (1995): «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States», *International Migration Review*, n.º 29(4), pp. 881-902.

Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2010): «Cohesión Social e Inclusión Social en la Estrategia Unión Europea 2020», *Documentación Social*, n.º 157, pp. 29-46.

Frías del Val, A. (2007): «El curriculo escolar y la descentralización educativa en España», *Revista de Educación,* n.º 343, pp. 199-222.

Fundación Luís Vives (2010): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España en 2010*. Madrid: FLV.

— (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España en 2012*. Madrid: FLV.

Galbraith, J.K. (1996): *Una sociedad mejor*, Barcelona: Crítica.

Gálvez, L., y Torres, J. (2010): *Desiguales. Mujeres y hombres en la crisis financiera*, Barcelona: Icaria.

García Blanco, J.M. y Parrilla, J.M. (2014): «La Evolución del Sistema de Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis», Presentado en CABISE 2014, Universidad de Oviedo.

Guillén, A.M. (1996): *Políticas de reforma sanitaria en España: de la Restauración a la Democracia*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

— (2010): «Desfrosting the Spanish Welfare State: the weigh of conservative components», en Palier, B. (ed.), *A long Good Bye to Bismark: the politics of welfare reform in continental Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

— y M. León (2011): T*he Spanish Welfare State in European context*, Farnham: Ashgate.

Hirschman, A.O. (1991): *Retóricas de intransigencia*, México: FCE.

Holstein, M. y Minkler, M. (2003): «Self, society and the new gerontology», *The Gerontologist*, n.º 43(6), pp. 787-796.

Huete García, A. y Díaz Velázquez, E. (2008): *Las personas con discapacidad en el medio penitenciario en España*, Madrid: CERMI y Ediciones Cinca.

IEF (2013): «Presupuesto y Gasto Público (2013): Los nuevos retos de la protección social», Madrid: IEF, coordinado por L. Ayala y J. Salinas Jiménez.

IMSERSO (2011): «Tendencias demográficas actuales», en *IMSERSO, Libro blanco del envejecimiento Activo*, Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social, Secretaría General de Política Social y Consumo, Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Izquierdo, A. (2008): «En la antesala de la recesión: inmigración y modelo migratorio», en Izquierdo, A. (coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Madrid: Fundación FOESSA, pp. 17-75.

Jefatura Del Estado (2012): «Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo», *BOE,* 21 de abril de 2012.

— (2012): «Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad», *BOE* n.º 168.

—, LOMCE (2013): «Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa», *BOE,* 10 de diciembre de 2013.

— (2014): «Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones», *BOE*. 24 de abril de 2014.

Laparra, M., y Martínez de Lizarrondo, A. (2008): «Las políticas de integración social de inmigrantes en España», en Izquierdo, A. (coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española, pp. 292-324.

— y Ayala, L. (2009): *El sistema de garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA.

— y Pérez, B. (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, Barcelona: Obra social la Caixa.

— (2013): «La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión y preservar el capital humano», *Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*, Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión, n.º10, noviembre-diciembre, pp. 2013. 13-39.

Laroisiére, J.C. (2009): «The High-Level Group on Financial Supervision in the EU», Report, Brussels.

Lasheras, R. y Zugasti, N. (2010): «La crisis y el proceso migratorio», en *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, Laparra, M., y Pérez, B., (coord.), Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española, pp. 261-321.

León, S. y Orriols, LL. (2011): «¿Nos cambia la crisis? Gasto público, impuestos e ideología en la opinión pública española 2004-2010», *Zoom Político* 2011/01, Fundación Alternativas.

Lorenzo, R. de, *et al.,* (1991): *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Madrid: La Ley y ONCE.

López-Sala, A. (2013): «Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)», *Migraciones Internacionales*, Vol. 7, 2, pp. 39-69.

Malo, M.A. (2014): «Economía política de la austeridad: una interpretación internacional», *Documentación Social*, n.º 170.

Marbán Gallego, V. (2012): «Actores sociales y desarrollo de la Ley de la dependencia», en *Revista Internacional de Sociología*, n.º 70, pp. 375-398.

— (2014): *Tercer Sector de Acción Social y lucha contra la exclusión*, Documento de trabajo 5.11. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

— y Rodríguez Cabrero, G. (2014): *Políticas sociales en sanidad y educación y el impacto de las políticas de consolidación fiscal*, Documento de trabajo 5.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

— y — (2013): «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público,* 71/2013, pp. 55-76.

Marí-Klose, P. (2009) (dir.): *Informe de la Inclusión Social en España 2009*, Barcelona: Caixa Catalunya.

Martínez, L. y García, A. (2012): «La transformación de las condiciones de vida de los hogares: privación material, derechos sociales y modelos de convivencia», en Miguel Laparra y Begoña Pérez, *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, Barcelona: Obra social La Caixa.

Minder, R.; Kulish, N. y Geitner, P. (2012): «Spain to accept rescue from Europe for its ailing banks», New York Times, junio 9 2012. www.nytimes.com/2012/06/10/business/global/spain-moves-closer-to-bailout-of-banks.html?pagewanted=all&_r=0]ov(2014)0240

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2013): *Datos y cifras Curso escolar 2013/2014*, Madrid: MECD.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*.

— (2012): «Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud».

— (2013): «Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud y se modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud».

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI)*, Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Montserrat Codorniu, J. (2008): «El impacto de la Ley de la dependencia en las rentas de los usuarios mayores de 65 años: incidencia del copago», *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, n.º 20, 2008, pp. 1-48.

— (2011): «Copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: costes e impactos en la renta de los usuarios», *Papeles de Economia Española,* n.º 129/2011, pp.195-207.

— (2012): «El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia en La reforma del sistema de dependencia: costes y financiación», *Revista Actas de la dependencia*, n.º 6, pp. 75: 99.

— (2014): *El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia: ¿Hacia un cambio de modelo?*, Documento de trabajo 5.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

— y Rodríguez Cabrero, G. (coor.) (1991): «Economía del Sector No Lucrativo», *Revista Economistas*, n.º 51, Madrid.

Mora, S. (2013): «Impactos de la recesión económica en el Tercer Sector de Acción Social», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 23, pp. 155-159.

Moreno Fuentes, F.J. (2009): «Del sistema sanitario de la Seguridad Social al Sistema Nacional de Salud descentralizado» Moreno, L. (ed.) *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.

— (2013): «Políticas sanitarias en perspectiva comparada. Descentralización, mercados y nuevas formas de gestión en el ámbito sanitario», en E. del Pino y M.ª J. Rubio Lara (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos.

Moreno, L. (2009): *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI.

— (2012): *Crisis y Estado del Bienestar. La Europa Asocial*, Barcelona: Península.

Muñoz del Bustillo, R. (2014): «Redistribución de la renta, servicios públicos y protección social como pilares del contrato social», *Gaceta Sindical,* n.º 22.

Naldini, M. (2003): *The family in the Mediterranean welfare states*, Londres: Routledge.

Naredo, J.M. (2013): «Economía, poder y política», *Crisis y cambio de paradigma*. Madrid: Díaz & Pons.

Navarro, V. (coor.) (2004): *El Estado de bienestar en España*, Madrid: Tecnos.

— (2005): *La situación social de España*, Madrid: Biblioteca Nueva.

— (2007): «Informe del Observatorio Social de España. El Estado de bienestar en España y las CC. AA.», *Análisis de indicadores claves*.

OECD (2010): «PISA 2009 Results Overcoming Social Background Equity In Learning Opportunities And Outcomes», Volume II, Paris: OECD .

— (2012a): «Education at a Glance 2012: OECD Indicators», *OECD Publishing*.

— (2012b): «Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools», *OECD Publishing*.

— (2012c): «Social spending after the crisis». Paris: OECD.

— (2013a): «Health at a glance 2013». Paris: OECD.

— (2013b): «Education at a Glance 2013: OECD Indicators», *OECD Publishing*.

— (2014a): «Education policy outlook», Spain, *OECD Publishing*.

— (2014b): «PISA 2012 Results: Creative Problem Solving: Students' Skills in Tackling Real-Life Problems (Volume V)», PISA, *OECD Publishing*.

Olesti, A. (2012): «La normativa y las políticas de la Unión Europea durante 2010 y el primer semestre de 2011», en *Anuario de la inmigración en España: edición 2011: la hora de la integración*, Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver (dir.), Barcelona: CIDOB.

Oré Aguilar, G. (2012): «Derechos sociales; el otro déficit», *El País*, 7 de mayo de 2012.

Ortí, A. (1995): «Viejas y nuevas ideologías: hacia la dualización postsocialdemócrata». *Documentación social*, n.º 99-100.

Palier, B. (2010): *A long goodby to Bismarck?. The politics of the welfare reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Parlamento Europeo (2009): «Preparación del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2009) - Plan Europeo de Recuperación Económica - Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros - Política de cohesión: invertir en la economía real (debate)», 11 de marzo de 2009. Estrasburgo.

— (2010): «Crisis financiera, económica y social: Recomendaciones sobre las medidas e iniciativas que deberán adoptarse (informe intermedio)», P7_TA (2010)0376, Bruselas.

— (2014): «Resolución de 13 de marzo de 2014 sobre Aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika, en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa de la Unión Europea (UE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)», P7_TA-PR Estrasburgo.

Pérez Díaz, V. y López Novo, J.P. (2003): *El Tercer Sector Social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Pérez Yruela, M. y Navarro, L. (2013): «El Tercer Sector de acción social en España. Situación y retos en un contexto de crisis», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 23, pp. 41-58.

Pérez, L. (2013): «Impactos de la recesión económica en el Tercer Sector de Acción Social», *Revista Española del Tercer Sector,* n.º 23, pp. 161-164.

Pierson, P. (ed.) (2001): *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, P. (1994): «Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge», MA: Cambridge University Press, Poy, R. (2011): «Las limitaciones del gasto en educación: a quién beneficia», *Documentación Social*, n.º 163, pp. 85-105.

Pino, E. del, y Rubio, M.J. (2013): «Los Estados de bienestar en la encrucijada», *Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos. pp. 147-166.

Poyato, L. (2013): «Impactos de la recesión económica en el Tercer Sector de Acción Social», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 23, pp. 149-153.

Ramos Feijóo, C. (2011): «Las personas con discapacidad intelectual en el sistema penal penitenciario. Algunas paradojas de la integración en la exclusión», *Boletín del Real Patronato*, n.º 72.

Relaño, E. (2004): «Los continuos cambios de la política de inmigración en España», *Migraciones Internacionales*, vol. 2, 3, pp. 110-141.

Rey del Castillo, J. (2011): *Una nueva Ley General de Sanidad para sostener el Sistema Nacional de Salud*. Madrid: *Fundación Alternativas*.

Rodríguez Cabrero, G. (2009): «Valoración de los programas de rentas mínimas en España», *EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.*

— (2011a): «The consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2008», en A. Guillén y M. León (eds.), *The Spanish Welfare State in the European Context*, Ashgate Publishing.

— (coor.) (2011b): «Economía del envejecimiento», en *IMSERSO Libro blanco del envejecimiento activo*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

— (coor.) (2012): *Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: MSSSI.

— (2013a): «Valoración de la implementación de la Recomendación sobre Inclusión Activa de 3 de octubre de 2008 de la Comisión Europea», EU Network of Independent Experts on Social Inclusión. http://goo.gl/HkgXEr

— (2013b): «Crisis estructural y Tercer Sector de Acción Social» , *Revista Española del Tercer Sector,* n.º 23, pp. 17-40.

— (2014): *Transformaciones, cambios institucionales y conflictos en el Estado de Bienestar en España (2000-2013)*, Documento de trabajo 5.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

— (2014): *Crisis social y cambios en el régimen del bienestar español*, Documento de trabajo 5.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 5.

— y Montserrat, J. (1996) (dir.): *Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

— y Marbán Gallego, V. (2011): *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*, Madrid: MSPSI.

Ruiz-Huerta, J., *et al.,* (2012): *La crisis económica y la tensión fiscal en las Comunidades Autónomas en Informe de las CC. AA. 2011*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

Sánchez Bayle, M. (1996) (ed.): *El sistema sanitario en España: evolución, situación actual, problemas y perspectivas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

— (2014): «La privatización de la asistencia sanitaria en España», *Documento de trabajo 182/2014*, Madrid: Fundación Alternativas.

Sánchez, B. (2011): «La política migratoria en España. Un análisis de largo plazo», *Revista Internacional de Sociología* (RIS), monográfico n.º 1, pp. 243-268.

Sevilla, J.V. (2011): *El declive de la socialdemocracia*. Madrid: RBA.

Solanes, A. (2008): «Inmigración, derechos y exclusión», en *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Izquierdo, A. (coord.), Colección de Estudios, Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

Sosvilla, S. (2012): «La atención a la dependencia: Estimaciones del gasto presupuestario y sus efectos macroeconómicos», *Presupuesto y Gasto Público* n.º 66, pp. 127-148.

Sotelo, I. (2010): *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid: Trotta-Fundación Alfonso Martín-Escudero.

Subirats, J (2010): «El sector de acción social contra la pobreza y la exclusión social», en Subirats, J., (dir.): *Ciudadanía e Inclusión Social. El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social, Cuadernos para el Debate 4*, Fundación Esplai, pp. 45-55.

Triandafyllidou, A. (2010): «Control de la inmigración en el sur de Europa (1ª parte): estrategias de "cerco" (fencing)». *ARI*, n.º 7, Real Instituto El Cano.

Tribunal de Cuentas (2013): «Informe n.º 977. Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia», Madrid.

Vandenbrocke, F. y Vanbercke, B. (2014): *A European Social Union: 10 tough nuts to crack*. Brussels: OSE.

Vega, C. (2009): *Culturas del cuidado en transición*, Barcelona: Editorial UOC.

Vilà Mancebo, A. (2013): «Evolución y reforma del sistema para la autonomía y atención a la dependencia», *Revista Actas de la dependencia*, n.º 8.

Vilaplana, C. (2012): «Valoración económica de las medidas de mejora del SAAD aprobadas en el RD 20/2012, de 13 de julio». *Revista Actas de la dependencia*, n.º 6, pp. 35-51.

Wilkinson, R., y Pickett, K. (2011): *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid: Turner.

6

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

COORDINADOR
Imanol Zubero

AUTORES
Xabier Aierdi
Patricia Campelo
José Manuel Fresno
Marian Ispizua
Amaia Izaola
Cristina Lavía
Emilio Martínez Navarro
María Silvestre Cabrera
José Antonio Zamora

6

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

6.1. La crisis como relato moral: dos perspectivas enfrentadas 397

6.2. La economía moral de la sociedad española: entre la ambivalencia y la rendición 406

6.3. ¿Construyendo ya la economía moral de mañana? 420

6.4. Bibliografía 441

Capítulo 6

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

Qué culturas serán las que dominen la práctica social en última instancia puede determinar nuestro destino colectivo: o bien entrar en un proceso de desintegración social y conflictos violentos, o bien presenciar el surgimiento de nuevas culturas basadas en el uso del valor de la vida como una forma superior de organización humana.

Castells, Caraça y Cardoso, 2013: 37

6.1. La crisis como relato moral: dos perspectivas enfrentadas

Félix Ovejero es autor de una de las reflexiones sobre ética y economía más sugerentes que conocemos. Publicada hace dos décadas, Ovejero escribía entonces lo siguiente sobre las dificultades a las que se enfrenta, desde el comienzo, cualquier intento de abordar la realidad del mercado desde una perspectiva moral: «Discutir la moralidad del mercado es un empeño que parece requerir una justificación previa. Antes de empezar a discutir la ética del mercado hay que fundamentar la licitud de esa propia tarea. Sobre todo en el presente, después de la crisis de los proyectos socialistas. Hoy parece que estamos instalados en el mercado. Instalados sin escapatoria imaginable» (1994: 33). Ovejero escribía estas líneas en un contexto de crisis del socialismo, en la época del «fin de la Historia» proclamada por Francis Fukuyama. Ahora nos encontramos en la coyuntura contraria, en una época de crisis del proyecto neoliberal. Y sin embargo, estamos en las mismas, instalados en el mercado y su lógica, sin que aparentemente exista ninguna alternativa.

En esta tesitura consideramos muy relevante atender a una reflexión de Michael J. Sandel: «Nuestra renuencia a emplear argumentos morales y espirituales, junto con nuestra aceptación de los mercados, nos ha hecho pagar un alto precio: ha drenado el discurso público de toda energía moral y cívica, y ha contribuido a la política tecnocrática, de mera gestión, que hoy aqueja a muchas sociedades» (2013: 22). Ahora bien: hay formas y formas de utilizar el marco de la moral para afrontar el análisis de procesos sociales, políticos y económicos.

Elaborado por el World Economic Forum en colaboración con la Universidad de Georgetown, en 2010 se hizo público el informe *Faith and the Global Agenda: Values for the Post-Crisis Economy (La fe y la agenda global: valores para la economía poscrisis)*. Según ese informe —basado de un estudio de opinión realizado a través de Facebook a más de 130.000 personas de Francia, Alemania, Estados Unidos, India, Indonesia, Israel, México, Arabia Saudí, Turquía y Sudáfrica—, más de dos tercios de los participantes creían que la actual crisis económica era también una crisis ética y de valores. Se trata de un informe apreciable, más allá de que su orientación religiosa —todas las reflexiones están firmadas por personalidades identificadas con diversas confesiones— no contempla suficientemente la posibilidad de abordar la cuestión desde la perspectiva de la ética cívica. En todo caso, aportaciones como esta se añaden a un amplio espacio de reflexión sobre la crisis que va más allá de los argumentos inmediatamente económicos o políticos y que constata que la crisis que se inicia en 2008 tiene, también, una dimensión que afecta a la urdimbre normativa de nuestras sociedades (Fourcade, Steiner, Streeck y Woll, 2013; Arráez y Francés, 2014). Antón Costas, catedrático de Política Económica de la Universidad de Barcelona y coordinador de una interesante obra colectiva titulada *La crisis de 2008. De la economía a la política y más allá* (Costas, 2010) ha escrito a este respecto:

> «Los argumentos económicos son insuficientes para comprender las causas profundas del desastre que estamos viviendo. No solo ha habido "fallos" de la regulación financiera y "errores" de política, como dicen los economistas. Hay algo más intrigante: una quiebra moral del nuevo capitalismo que emergió en los años ochenta del siglo pasado.
>
> Si no se toma en consideración esa quiebra moral es imposible comprender la crisis financiera de 2008. Y, lo que es más importante, tampoco se ven algunos de los destrozos que deja: la deslegitimación social de la economía de mercado; una deslegitimación que abarca a las políticas que están haciendo los Gobiernos» (Costas, 2011).

En muchas ocasiones a lo largo de estos últimos años se ha abusado de la formulación «crisis de valores», recurriéndose a esta expresión con la intención de despolitizar los problemas sociales, de reducir sus dimensiones estructurales o institucionales a parámetros individuales (Ovejero, 2010), incurriendo en el error de afrontar problemas estructurales mediante soluciones biográficas (Bauman y Tester, 2020: 150). Este ha sido el caso cuando se ha querido presentar la crisis actual como un problema exclusivo de codicia personal, como si fuera igual el comportamiento de Jordan Belfort, el *broker* que ha inspirado la película de Martin Scorsese *El lobo de Wall Street*, que el del ciudadano que decidió cambiar de vivienda aprovechando la ventajosa oferta de crédito que le hizo su banco de toda la vida; el del jubilado que se vio tentado por los supuestos beneficios de un esotérico producto financiero que dieron en llamar «participaciones preferentes», que el de los ingenieros contables que diseñaron esas y otras innovaciones tóxicas (titulizaciones, derivados, ventas a corto) características de este paraíso del robo y de la estafa que cabe denominar, sin exageraciones ni demagogias, *Cleptopía* (Taibbi, 2011)**(1)**.

No obstante, más allá del recurso a la ética, a los valores o a la cultura como subterfugio despolitizador, es preciso recordar que el Estado democrático constitucional solo puede sostenerse, como señala Jürgen Habermas, sobre la existencia de una ciudadanía concebida como «colegisladora», activamente comprometida con la tarea de produ-

(1) Para ampliar esta idea consultar Zamora (2014). Documento de trabajo 6.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

José Antonio Zamora desvela en profundidad esta dimensión estructural de la crisis, que va mucho más allá de determinados excesos particulares, colocándonos ante un escenario de agotamiento de la lógica de la acumulación capitalista misma.

cir y sostener las condiciones para el desarrollo de la vida en común, cuyos fundamentos culturales se nutren de fuentes «espontáneas» o «prepolíticas» de naturaleza fuertemente normativa. Habermas considera que es muy distinto considerarse a uno mismo como un *miembro de la sociedad* (por lo tanto, un «mero destinatario del derecho») o como un ciudadano del Estado (y por ello, «autor del derecho»). En el primer caso, el individuo-miembro puede limitarse a intentar cumplir sus aspiraciones subjetivas dentro de los límites legales; en el segundo caso, del individuo-ciudadano se espera que sea no un mero consumidor de derechos, sino un activo constructor de estos, buscando por tanto no solo satisfacer sus legítimos intereses, sino también trabajar «en pro del bien común». Y esta segunda perspectiva, advierte el filósofo alemán, «requiere un mayor esfuerzo motivacional, que no puede imponerse por vía legal»:

> «En un Estado de derecho democrático, la obligación de votar en las elecciones estaría tan fuera de lugar como la solidaridad por decreto ley. La disposición a tomar bajo su responsabilidad, en caso necesario, a conciudadanos desconocidos y anónimos, y a hacer sacrificios en nombre del interés colectivo, es algo que a los ciudadanos de una comunidad liberal solo se les puede, como mucho, sugerir. Por eso las virtudes políticas, aunque solo se recauden en calderilla, son esenciales para la existencia de una democracia. Forman parte de la socialización y de la habituación a las prácticas y maneras de pensar de una cultura política liberal. El estatus de ciudadano del Estado se halla, en cierto modo, insertado en una sociedad civil que se nutre de fuentes espontáneas, prepolíticas por así decirlo» (Habermas, 2004)**(2)**.

Traduciéndolo al luminoso estilo que caracteriza a Zygmunt Bauman (2004: 73), «no somos morales gracias a la sociedad (solo somos éticos o cumplidores de la ley gracias a ella); vivimos en sociedad, *somos* la sociedad, gracias a ser morales». Todo el entramado de instituciones políticas y jurídicas de nuestras sociedades se asientan sobre cimientos morales, y son estos cimientos prepolíticos los que garantizan que esas instituciones funcionen de acuerdo con los principios y los objetivos que las constituyeron. «Hecha la ley, hecha la trampa», solemos decir, y es muy cierto. La ley no se basta por sí sola para garantizar la existencia de una sociedad de ciudadanas y ciudadanos libres e iguales. Como advierte Michael J. Sandel (2011: 275-276), «una política vaciada de un compromiso moral sustantivo conduce a una vida civil empobrecida».

La sociedad española llegó a la actual crisis en unas determinadas condiciones de *salud moral*. Aunque la crisis tiene desencadenantes coyunturales de naturaleza económico-financiera que, a su vez, responden a procesos estructurales de largo plazo (neoliberalización, desregulación, extensión de la lógica mercantil, acumulación por desposesión, etc.), consideramos que estos procesos económicos se relacionan —de manera sinérgica en algunos casos, antagónica en otros— con procesos de naturaleza cultural e ideológica que expresan diversos modelos y aspiraciones de lo que deben ser una sociedad y una vida buenas**(3)**. La manera en la que la crisis nos está afectando —esta sería la *primera hipótesis* a analizar— tiene mucho que ver con el tono moral que la sociedad española fue adquiriendo en los

(2) Habermas expone esta reflexión en el transcurso de un debate con el entonces cardenal Joseph Ratzinger, luego Papa Benedicto XVI, sobre los «Fundamentos morales prepolíticos del Estado liberal, desde las fuentes de la razón y de la fe», celebrado el 19 de enero del 2004 en la Academia Católica de Múnich. Existen diversas traducciones, con ligeras modificaciones formales, no sustantivas. Aquí hemos utilizado la publicada por *La Vanguardia* (1 mayo 2005) y recogida en distintos sitios de Internet. La editorial Fondo de Cultura Económica ha publicado en 2008 los textos de ambas conferencias en un libro titulado *Entre razón y religión. Dialéctica de la secularización*.

(3) Nos referimos al análisis realizado en Martínez Navarro (2014). Documento de trabajo 6.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

años anteriores a la explosión de la burbuja inmobiliaria-financiera. Un tono distinto tal vez hubiera permitido una distinta recepción de la crisis, así como un repertorio distinto de respuestas políticas y económicas.

Pero lo que más nos interesa no es hacer un análisis retrospectivo, sino prospectivo. Y aquí se plantea nuestra *segunda hipótesis*: la salida de la crisis —la dirección en la que tal salida se produzca— y el rumbo que la sociedad española escoja en el futuro van a depender en gran medida del tono moral que en estos años de crisis vayamos desarrollando. ¿Seguimos siendo la misma sociedad que éramos antes de la crisis o hemos cambiado de alguna manera? Si lo hemos hecho, ¿en qué hemos cambiado?

Teniendo en cuenta las hipótesis señaladas, en este capítulo nos planteamos dos grandes objetivos. El primero, de carácter descriptivo, es caracterizar la economía moral de la sociedad española, al menos en lo que se refiere a los valores, expectativas y normas que configuran el modelo de justicia y de sociedad a los que se aspira de manera predominante. Analizaremos las transformaciones que ha experimentado a lo largo de los años y observaremos el impacto de la crisis sobre la economía moral de la sociedad española. El segundo, de carácter prospectivo, propone una aproximación a la estructura de oportunidad cultural para un afrontamiento distinto (alternativo) de la crisis, señalando también los obstáculos que la cultura cívico-política de la sociedad española ofrece para afrontar «de otra manera» la salida a la crisis.

Para ello nos basamos en muchos y muy buenos trabajos de investigación desarrollados en los últimos años por científicas y científicos sociales que realizan su actividad en distintas universidades, fundaciones y centros de investigación. Nuestra pretensión no es ir más allá de sus investigaciones, al menos en lo que tienen de acertada caracterización de las opiniones y las actitudes de la sociedad española ante cuestiones tales como la desigualdad, los servicios públicos o la fiscalidad. Tan solo aspiramos a proponer una mirada interpretativa que relacione esas y otras investigaciones y reflexiones para vislumbrar, más allá de los datos y las coyunturas, los procesos de fondo que configuran nuestra cultura cívica en relación con el Estado de bienestar.

6.1.1. La economía moral de la crisis y la crisis moral de la economía

El historiador británico Edward P. Thompson propone en 1971 el concepto de *economía moral de la multitud* como herramienta analítica para interpretar los conflictos sociales surgidos en la Inglaterra del siglo XVIII, ligados a la destrucción de los modos de vida tradicionales como consecuencia de la profunda transformación socioeconómica que supone la Revolución Industrial. Durante mucho tiempo, la historia social había considerado estos conflictos como meras reacciones de protesta ante el empeoramiento de las condiciones de vida, como simples motines de subsistencias (Thompson, 1984: 63) o revueltas del hambre (Rudé, 1978: 221), acontecimientos puramente «espasmódicos», «rebeliones del estómago» sin mayor contenido político ni orientación estratégica. Pero siendo cierto que el detonante de todas estas protestas era, generalmente, una situación de elevado desempleo, de encarecimiento de los precios, de prácticas comerciales especulativas o de privatización de recursos comunes, nada de esto explica el fenómeno. En el fondo, estas interpretaciones prosaicamente materialistas responden, como señalara George Rudé en un inspirador trabajo seminal publicado originalmente en 1964, a una interpretación de la historia según la cual la «multitud», el pueblo o la gente común, solo representaba un

papel secundario, como figurante o como extra. Frente a esta perspectiva, dominante en aquella época entre los historiadores, Rudé considera que para hacer inteligibles el fenómeno de las manifestaciones y revueltas populares que tanto abundaron a lo largo del siglo XVIII y hasta bien entrado el XIX es preciso atender a los motivos y las creencias, profundamente arraigados en determinadas tradiciones culturales, que servían de marco a dichas revueltas. Entre estas creencias, Rudé (1978: 231) destaca «el tradicional instinto "nivelador", común en todos los casos que impulsa a los pobres a buscar un cierto grado de justicia social elemental a expensas de los ricos, *les grands*, y los que tienen autoridad, independientemente de que sean funcionarios gubernamentales, señores feudales, capitalistas o dirigentes revolucionarios de clase media». Este arraigado «instinto nivelador» se expresará en la Inglaterra del siglo XVII en movimientos populares como los *levellers* (niveladores), los *diggers* (cavadores) o los *ranters* (delirantes) (Hill, 1983; The Levellers, 2010).

Es desde esta perspectiva desde la que Thompson (1985: 65-66) va a sostener, en su influyente artículo de 1971, que en casi cualquier acción de masas del siglo XVIII es posible detectar «alguna noción legitimante», entendiendo por tal el hecho de que «los hombres y mujeres que constituían el tropel creían estar defendiendo derechos o costumbres tradicionales; y, en general, que estaban apoyados por el amplio consenso de la comunidad». Profundizando en esta idea, Thompson señala que los posibles agravios materiales o económicos que actuaban como desencadenantes de las acciones de protesta operaban generalmente en el marco de «un consenso popular» que juzgaba la legitimidad o no de las diversas prácticas económicas o comerciales y que estaba «basado en una idea tradicional de las normas y obligaciones sociales, de las funciones económicas propias de los distintos sectores dentro de la comunidad». Más allá de cuál fuera el detonante material de las protestas, la causa última de estas hay que buscarla en el «atropello a estos supuestos morales».

La categoría de economía moral presenta dos dimensiones profundamente relacionadas entre sí, pero que podemos diferenciar: una dimensión analítica o descriptiva y una dimensión normativa o prescriptiva. No hay economía «económica» que no sea también economía moral (Streeck, 2011: 8-9). La economía es una institución social y, como tal, no puede pensarse fuera de un marco de normas sociales, de una «matriz institucional-organizativa» conformada por «las reglas, normas y restricciones —escritas y no escritas— que existen en la sociedad, y que incluyen: a) los códigos de conducta, normas de comportamiento y creencias; b) las constituciones, leyes y reglas que gobiernan la política y la sociedad; c) los acuerdos y reglas escritas que rigen las relaciones contractuales», así como por los «diferentes modos de gobernanza que los agentes ponen en marcha para poder realizar transacciones y potenciar la actividad productiva basada en el intercambio» (Caballero, 2011: 16). Ni la persecución individual del interés propio, ni el ejercicio sistemático de la elección racional, son fundamentos suficientes para explicar y justificar los comportamientos económicos. Cuando actuamos en el ámbito del mercado los seres humanos no somos ese consumidor informado y racional, calculador y seguro de cuáles son sus deseos y necesidades, ni tampoco ese panadero «adamsmithiano» preocupado exclusivamente por sus propios intereses, buscando solo su propia ganancia, absolutamente ajeno a cualquier inclinación hacia la benevolencia o a toda preocupación por la promoción del bienestar público (Sánchez-Cuenca, 2007). Como señala Streeck:

> «Hasta la fecha, las nociones no mercantilizadas de justicia social se han resistido a los esfuerzos de racionalización económica, por mucha contundencia que estos hayan cobrado en

> la edad de plomo del neoliberalismo triunfante. La gente se niega tozudamente a renunciar a la idea de una economía moral que los hace sujetos de derechos por encima de los resultados de los intercambios de mercado. De hecho, siempre que tienen la posibilidad —como sucede más pronto o más tarde en una democracia viva— tienden de una forma u otra a insistir en la primacía de lo social sobre lo económico; en que los compromisos y obligaciones sociales sean protegidos de las presiones del mercado en pro de la "flexibilidad"; y en que la sociedad satisfaga las expectativas humanas de vida sin someterse a la dictadura de las siempre fluctuantes "órdenes del mercado"» (2011: 8).

Así pues, la economía moral encarna normas y sentimientos acerca de las responsabilidades y derechos de los individuos y de las instituciones con respeto a los demás, normas y sentimientos que van más allá de las cuestiones de la justicia o la igualdad para fundarse sobre concepciones de lo que es o no bueno (Sayer, 2000: 79). Analíticamente podemos —y debemos— distinguir espacios y lógicas sociales diferenciados: David Anisi (1992) hablaba de «jerarquía, mercado y valores»; Michael Walzer (1993) de «esferas de la justicia», advirtiendo que bienes sociales distintos —bienes materiales, premios y castigos, valores espirituales, honores y cargos, etc.—, dada su diferente naturaleza, deberían ser distribuidos por razones distintas, en función de diferentes procedimientos y por distintos agentes. El voto no puede alquilarse, la representación política no puede fundarse en los afectos personales y, simplemente, hay muchísimas cosas que el dinero no puede comprar: no porque no pueda en un sentido fáctico, pues en principio casi cualquier cosa (el sexo, la salud, la naturaleza) podría considerarse como una mera mercancía y ser tratada como tal, sino en un sentido normativo, porque hay bienes y prácticas sociales que, bajo el dominio del dinero, se degradan o corrompen (Sandel, 2013: 42; Ovejero, 2013: 119).

Aunque no ha dejado de ser un concepto académicamente discutido (Fox Genovese, 1973; Arnold, 2001), la «fructífera intuición» de Thompson —como la ha denominado Florence Gauthier (2013)— ha demostrado su potencial como herramienta analítica para profundizar en las lógicas subyacentes a las estrategias de rebelión y de subsistencia del campesinado asiático (Scott, 1976; O'Brien y Li, 2006), para estudiar las prácticas de gestión comunal de determinados recursos naturales (Trawick, 2001) e incluso para abordar la «economía moral de la Europa contemporánea» en relación con las políticas de inmigración (Fassin, 2005). Pero lo que más nos interesa es cómo la categoría de economía moral se ha utilizado también, es verdad que desde planteamientos diversos, para analizar los fundamentos normativos del Estado de bienestar (Noya, 1994, 2001; Mau, 2001, 2003, 2004).

Desde esta perspectiva, el Estado de bienestar no puede ser reducido a sus dimensiones de *policy*, de planes y programas de actuación o de servicios de intervención, aunque estas sean sus expresiones más familiares, más conocidas y, aparentemente, más definitorias. No: desde la perspectiva de la economía moral el Estado de bienestar adquiere la dimensión de *polity*, la que tiene que ver con la definición del modelo de sociedad al que se aspira y con el diseño institucional que encarne este ideal. Las instituciones del bienestar han sido, por encima de todo, un proyecto de vida en común. En palabras de Bauman, el estado social ha sido la *última encarnación de la idea de comunidad,* es decir, «la materialización institucional de esa idea en su forma moderna de «totalidad imaginada», forjada a partir de la conciencia y la aceptación de la dependencia recíproca, el compromiso, la lealtad, la solidaridad y la confianza» (Bauman, 2010: 85). Esa idea de comunidad, ese proyecto de totalidad imaginada, es el que ha entrado en crisis.

6.1.2. Crisis económica y disciplinamiento moral

Las situaciones de crisis económica son momentos idóneos para impulsar dinámicas dirigidas a reconfigurar las relaciones sociales, particularmente las relaciones de fuerza entre los distintos grupos sociales. «En las crisis se desencadena, habitualmente, una extraordinaria violencia económica y social, sobre un conflicto en el que unos colectivos mejoran su situación y otros la empeoran luchando por la redistribución de los recursos existentes» (Alonso y Fernández, 2013: 67). Siempre ha sido así: como nos recuerdan, entre otros muchos, Max Weber o Karl Polanyi, la *gran transformación* que significó el surgimiento del régimen económico liberal durante los siglos XVIII y XIX exigió un colosal ejercicio de *violencia antropológica*, una mutación radical de las normas y relaciones sociales anteriores a la instauración del sistema salarial con el fin de «crear un sistema de creencias aceptable respecto a unas actividades que solo pocos siglos antes hubieran sido consideradas un anatema» (Heilbroner, 1990: 95).

Nada mejor que una buena crisis, ya sea «real o percibida», para imponer una agenda de reformas a una población en estado de *shock* (Klein, 2007: 27). También la actual crisis se ha revelado como un colosal *dispositivo disciplinario* (Stavrakakis, 2013; Alonso y Fernández Rodríguez, 2013; Zamora, 2014) construido en torno a la idea de austeridad presentada como un *relato moral*:

> «"Hemos gastado demasiado", dicen los que se hallan en la cima económica, desdeñando con notable despreocupación el hecho de que ese "dispendio" no ha sido sino el coste de tener que salvar sus activos con las arcas públicas. Y al mismo tiempo, lo que esas personas que viven de forma muchísimo más holgada que el común de los mortales y que muestran muy poco interés en contribuir al pago de los platos rotos le están diciendo a los ciudadanos que ocupan las posiciones inferiores de la escala de la renta es que tienen que "apretarse el cinturón"» (Blyth, 2014: 53).

Tanto Paul Krugman como Ulrich Beck han denunciado la imposición por parte de Alemania de sus medidas económicas en el marco de una «plantilla moral», un relato moral en el que los países del sur de Europa han vivido a tope, «por encima de sus posibilidades», y ahora se encuentran con que tienen que pagar la factura (Krugman, 2012), lo que convierte a estas medidas en «una política evangélica, fundamentalista, de revelación» (Beck, 2013). Enrique Gil Calvo (2013: 125-131) considera que esta no es sino una de las versiones —la versión *autófoba*— del relato promovido desde el poder político para justificar la necesidad de una política de austeridad tan evidentemente contraria al sentir de la mayoría de la ciudadanía europea. Según este autor, el relato matriz de la austeridad presenta dos grandes versiones: la primera versión es la de la *catástrofe sistémica*, según la cual un acontecimiento imprevisto, ya fuera la caída de Lehman Brothers o la explosión de las hipotecas *subprime*, desencadenó una reacción en cadena que amenazaba con desequilibrar absolutamente el sistema económico, amenaza que solo puede evitarse permitiendo que los mercados vuelvan a encontrar por sí mismos su antigua y «natural» estabilidad. La segunda versión es la *intimidación punitiva*, consistente en el señalamiento de un concreto agente causal de la situación de crisis, ya sea un sujeto extranjero como los PIIGS, los indolentes países del sur de Europa, para las sociedades del norte, o los inmigrantes, para casi todos los europeos (xenofobia), ya sea un «enemigo interior» como las élites extractivas, empresariales o políticas, para los de abajo, los pobres improductivos y subsidiados, para los de arriba (endofobia) o incluso nosotros mismos, por nuestro compor-

tamiento inconsciente y alocado, viviendo del crédito y consumiendo como si no hubiera un mañana (autofobia).

En cualquier caso, la austeridad se ha impuesto, contra toda evidencia empírica, como un *castigo colectivo* ejemplarizante. Así lo han percibido muchos analistas griegos, que describen, siguiendo la hipótesis de Maurizio Lazzaratto (2013) sobre la emergencia de la figura del *Homo debitor*, del individuo endeudado, «responsable y culpable de su propia suerte», la consolidación de un capitalismo fundado sobre el crédito y la deuda como dispositivos de dominación (Stavrakakis, 2013; Douzinas, 2013: 171). Así lo indican también analistas externos que, al investigar las consecuencias que las políticas de austeridad han tenido sobre la salud de la población griega, concluyen: «Imponer privaciones a Grecia fue menos una estrategia de recuperación económica que una estrategia política. El mensaje que se pretendía imponer al resto de Europa y al mundo entero era: respetad las reglas de la élite bancaria o esto es lo que sucederá» (Stuckler y Basu, 2013: 158).

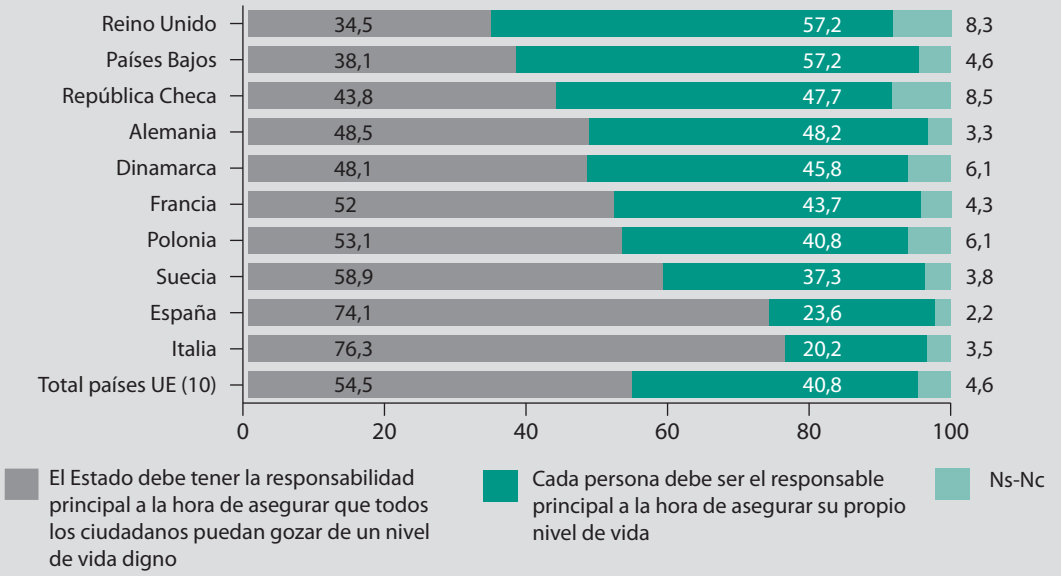
Se han impuesto políticas que ya se habían demostrado no solo ineficaces a la hora de generar crecimiento económico (Blyth, 2014: 329-345), sino atroces desde la perspectiva del sufrimiento humano que provocan: en Rusia y en Asia oriental, en los años noventa (Stuckler y Basu, 2013: 79-99); en Latinoamérica durante los ochenta. No pudo decirlo más claro la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, en vísperas de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Cádiz en noviembre de 2012:

> «Nosotros ya hemos vivido esto. El Fondo Monetario Internacional nos impuso un proceso que llamaron de ajuste, ahora lo dicen austeridad. Había que cortar todos los gastos, los corrientes y los de inversión. Aseguraban que así llegaríamos a un alto grado de eficiencia, los salarios bajarían y se adecuarían los impuestos. Ese modelo llevó a la quiebra de casi toda Latinoamérica en los años ochenta. Las políticas de ajuste por sí mismas no resuelven nada si no hay inversión, estímulos al crecimiento. Y si todo el mundo restringe gastos a la vez, la inversión no llegará» (Cebrián, 2012).

Pero «la sola invocación de los hechos rara vez supone un obstáculo para una ideología segura de sí misma» (Blyth, 2014: 322). La ideología de la austeridad y, en general, la visión neoliberal del mundo no se diferencia en lo fundamental de otros proyectos utópicos que, persiguiendo «colectivizaciones», «grandes saltos adelante» o «reconstrucciones del ser humano», sitúan un determinado sistema de creencias e intereses por encima de las consecuencias que las políticas derivadas de dicho sistema tienen sobre las vidas humanas concretas.

Comentando un estudio internacional de la Fundación BBVA sobre los valores políticos y económicos y la crisis en diez países de la Unión Europea, Gil Calvo destaca que si bien en términos generales las preferencias de las personas encuestadas sobre la mejor política para hacer frente a la crisis se dividen prácticamente por igual entre quienes prefieren «mantener o aumentar el gasto para estimular el crecimiento» (el 40%) y quienes eligen «hacer recortes y ajustes para cuadrar las cuentas públicas» (el 38%), existe una gran diferencia de opinión si tenemos en cuenta la variable país: la opción por los recortes es mayoritaria solo en Alemania (56%) y Francia (51%), y la opción por el estímulo, mayoritaria en el resto de los países analizados, resulta ser especialmente elevada en Suecia y en España (ambos con un 59% de apoyos). El autor propone la siguiente interpretación de estos datos: «De modo que los relatos justificadores de la política de austeridad solo lograron convencer a los ciudadanos de los países que la impusieron, liderados por *Merkozy*, mientras que los demás no se dejaron engañar por completo» (Gil Calvo, 2013: 124).

GRÁFICO 6.1. ¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión? (%)



Fuente: Fundación BBVA, 2013.

Lo cierto es que, a tenor de los datos presentados por el citado estudio de la Fundación BBVA, a principios del año 2013 la población española era, junto con la italiana, la que en mayor medida consideraba que «el Estado debe tener la responsabilidad principal a la hora de asegurar que todos los ciudadanos puedan gozar de un nivel de vida digno» (gráfico 6.1).

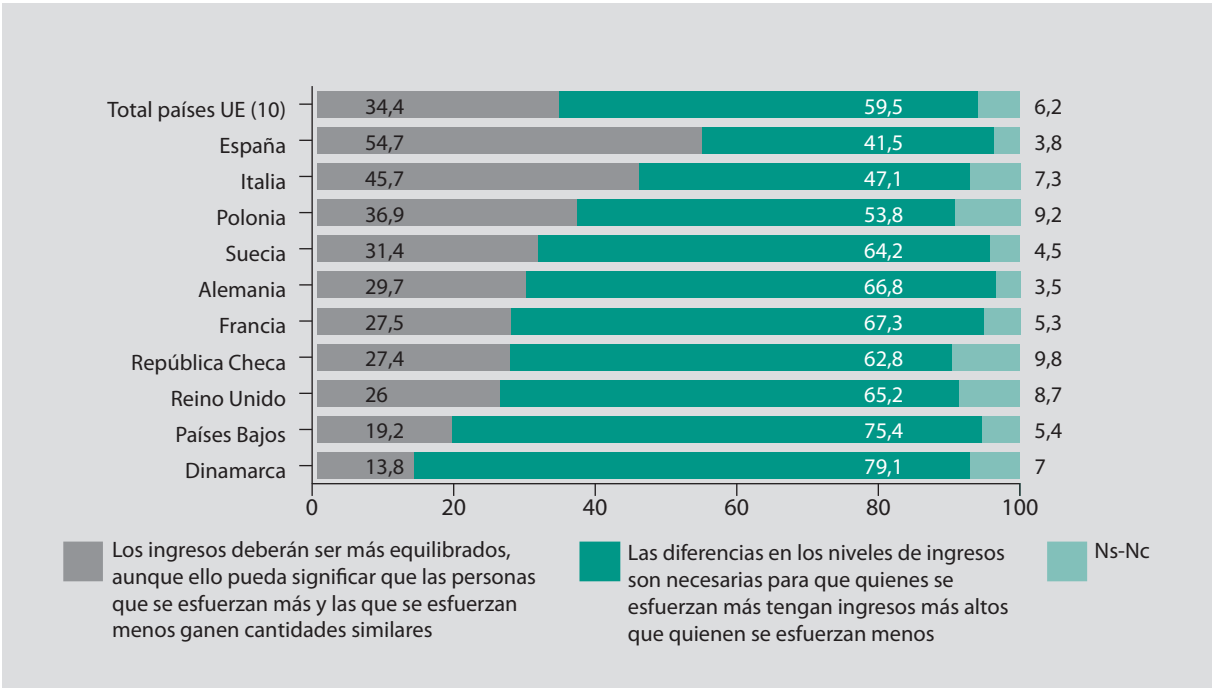
Como veremos más adelante, a partir de series de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la opción de los españoles porque el Estado desempeñe un importante papel en la economía está muy extendida y se mantiene en el tiempo, siendo previa a la actual crisis.

En relación con la distribución de ingresos, el cambio desde 2007 es algo más significativo y se incrementa el porcentaje de quienes abogan por ingresos más equilibrados con independencia del esfuerzo individual, del 48% en 2007 al 55% en 2012. Así y todo, España es el país con una preferencia más clara por la igualdad de ingresos (gráfico 6.2).

A pesar de todo, incluso contra la opinión de una ciudadanía que apoya con fuerza un Estado de bienestar universalista, en España se han aplicado durísimas políticas de recortes que han hecho crecer la desigualdad y que han provocado que millones de familias caigan en graves situaciones de vulnerabilidad (Fundación FOESSA, 2013; Cruces *et al*., 2013)**(4)**. Unas políticas que se han encontrado con una importante oposición ciudadana (Observatorio Metropolitano, 2011), cierto, pero a las que tal vez no les ha ayudado una cultura cívica profundamente contradictoria.

(4) Ver también: http://wiki.15m.cc/wiki/Lista_de_recortes; http://barometrosocial.es/archivos/906#more-906

GRÁFICO 6.2. ¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión? (%)



Fuente: Fundación BBVA, 2013.

6.2. La economía moral de la sociedad española: entre la ambivalencia y la rendición(5)

En 1996 un informe de la Fundación Encuentro advertía de la «contradictoria actitud de los españoles» ante la actividad pública: si, por un lado, se expresa el deseo de que el sector público sea el responsable de garantizar su bienestar y seguridad suministrando para ello más y mejores servicios públicos, por otro lado muestra su oposición a cualquier medida de incremento de la presión fiscal o al establecimiento de nuevos impuestos. El informe señalaba la existencia de «una visión asimétrica del quehacer público, que considera el gasto y el ingreso públicos como compartimentos estancos», y atribuía esta actitud contradictoria a la existencia en España de «una cultura de lo público muy poco consolidada». En el mismo sentido, Javier Noya (1999, 2004) destaca en investigaciones posteriores que las opiniones y los valores expresados por la sociedad española en relación con el conjunto de objetivos y políticas que convencionalmente se agrupan bajo la rúbrica del Estado de bienestar están fuertemente permeados por la inconsistencia y la *ambivalencia*, citando igualmente como ejemplo el deseo declarado por los encuestados de un mayor gasto público en servicios y políticas sociales, junto con la exigencia de una menor presión fiscal. Abundando en esta ambi-

(5) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Campelo, Ispizua, Izaola, Lavía (2014). Documento de trabajo 6.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

güedad característica de la cultura cívica española, analizando los datos para nuestro país de la cuarta Encuesta Europea de Valores, Javier Elzo y María Silvestre (2010) destacan como conclusión el hecho de que los españoles tienen problemas para conjugar un evidente individualismo con la demanda creciente a la Administración para que sostenga la viabilidad del sistema y le ofrezca protección, contradicción que definen como *un individualismo placentero y protegido*(6).

Además de la asimetría entre las demandas dirigidas al Estado para resolver problemas sociales o económicos que afectan a familias o a empresas y la contestación o renuencia a pagar impuestos, el informe de la Fundación Encuentro señalaba otras evidencias de esta actitud, como la visión comprensiva o incluso exculpatoria de los comportamientos defraudatorios, comportamientos que, por otra parte, siempre se achacan a «los demás». Merece la pena citar extensamente lo que el informe indicaba respecto de la posible evolución de esta actitud de la sociedad española hacia lo público:

> «Es evidente que esas muestras de insolidaridad se ven estimuladas por un ambiente donde son habituales la aparición casi continuada de escándalos por corrupción y la difamación constante de los políticos y administradores de recursos públicos en todos los medios de comunicación. Por ello, esta situación parece difícilmente reversible en el momento actual, a pesar de las campañas publicitarias organizadas para estimular el cumplimiento fiscal y denunciar los comportamientos fraudulentos.
>
> En los próximos años tampoco se espera que, como consecuencia del puro desarrollo económico y social, estas actitudes se puedan modificar de manera automática. En este sentido, los gobiernos venideros deberán plantear estrategias informativas y de movilización encaminadas a corregir los comportamientos insolidarios de los ciudadanos respecto a las actuaciones públicas, en relación tanto con los servicios como con el pago de los impuestos.
>
> Por otro lado, es previsible que la creciente apertura de la sociedad española a la influencia europea pueda tener un efecto positivo sobre la conciencia de lo público en los ciudadanos» (Fundación Encuentro, 1996: 295-296).

Veamos qué es lo que ha ocurrido desde 1995, y si la previsión relativa al fortalecimiento de una cultura de lo público en España se ha cumplido.

6.2.1. El logro del bienestar como responsabilidad colectiva

La opinión pública española siempre ha atribuido de manera muy mayoritaria al Estado (o al Gobierno) la responsabilidad de velar por el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos, siendo claramente minoritaria la idea de que los ciudadanos son los verdaderos responsables de garantizar su propio bienestar, por lo que deberían valerse por sí mismos: según datos del CIS, entre 1989 y 2005 la preferencia que podemos considerar «universalista» creció desde el 58% hasta el 68%, mientras que la opinión «individualista» fue del 5% tanto al inicio como al final del periodo citado, si bien durante una buena parte de los años centrales de la serie este porcentaje alcanzó el 16% o el 18% (Arriba, Calzada y del Pino, 2006: 15). Esta preferencia por un modelo de bienestar estatal-universalista presenta, además, una acusada transversalidad: en 2005, el apoyo al Estado protector universalista era muy similar entre los votantes tanto del PSOE (68,8%) como del PP (68,2%) (tabla 6.1).

(6) Para una revisión de esta hipótesis, leída desde la actual situación de crisis, ver Silvestre Cabrera (2014). Documento de trabajo 6.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

TABLA 6.1. El Estado debe ser responsable del bienestar de todos los ciudadanos. Porcentaje de acuerdo con esta afirmación en función del sexo, la edad y el voto (2005 y 2011) (%)

2005		2011	
Sexo			
Hombre	67,3	Hombre	66,3
Mujer	73,5	Mujer	67,9
Edad			
18-29	74,3	18-24	66,8
30-39	70,1	25-34	69,9
40-49	70,8	35-44	64,8
50-59	68,8	45-54	69,5
60-69	64,8	55-64	65,3
70-79	69,0	65 y más	66,1
80 y más	82,5		
Voto			
PSOE	68,8	PSOE	69,5
PP	68,2	PP	67,5
IU	76,6	IU	75,2
Otros	67,3	Otros	65,6

Fuente: Datos de 2005: Elaboración propia a partir de Arriba, Calzada y Del Pino (2006: 18-21); Datos de 2011: Elaboración propia a partir de CIS 2.911.

Esta preferencia de la sociedad española por un modelo de bienestar universalista presenta también una elevada consistencia. En 2008, al inicio de la actual crisis, la opción universalista había crecido hasta llegar al 74,2%, reduciéndose la opción individualista al 7,3% (CIS 2.765). Y en el último estudio del CIS en el que se ha incluido esta cuestión (CIS 2.911, 2011), ya en plena crisis, el universalismo se había reducido en tan solo cinco puntos, hasta el 67,1%, pero sin que por ello hubiera aumentado el individualismo, que se mantenía en el 7,9%.

Esta propensión universalista tiene que ver con la presencia en la sociedad española de una cultura fuertemente igualitarista. Es cierto que las distintas oleadas de la Encuesta Mundial de Valores y de la Encuesta Europea de Valores vienen detectando, también en nuestro país, una tendencia a optar, cuando se presentan como valores dicotómicos, por la libertad en detrimento de la igualdad (Orizo, 1994; Kerkhofs, 2005; Arroyo y Cabrera, 2011). Sin embargo, son muchos los datos que nos permiten sostener la tesis del igualitarismo en España. Tenemos, por ejemplo, el llamativo contraste entre aquellos aspectos que se considera deberían ser los más importantes para triunfar en nuestra sociedad, entre los que se destacan «esforzarse mucho y trabajar duro» (47,7%) y «tener estudios» (21,3%), y aquellos que se considera que son los que realmente permiten triunfar: «estar bien relacionado/a» (23,9%) y «venir de una familia con dinero» (21,5%), viéndose desplazados el

TABLA 6.2. Opinión sobre qué es lo más importante para lograr triunfar en la sociedad de hoy y sobre lo que debería ser más importante

Según su opinión, ¿cuál de los siguientes aspectos cree Ud. que es el más importante para lograr triunfar en la sociedad de hoy?		¿Y cuál cree Ud. que debería ser el más importante?	
Venir de una familia con dinero	21,5	Venir de una familia con dinero	2,7
Tener estudios	14,4	Tener estudios	21,3
Tener ambición y estar dispuesto/a a todo	13,3	Tener ambición y estar dispuesto/a a todo	11,4
Ser inteligente	4,7	Ser inteligente	7,7
Esforzarse mucho y trabajar duro	17,8	Esforzarse mucho y trabajar duro	47,7
Estar bien relacionado/a	23,9	Estar bien relacionado/a	4,2
No sabe	4,0	No sabe	4,5
No contesta	0,3	No contesta	0,6

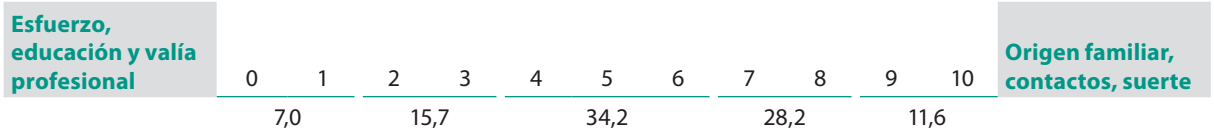
Fuente: CIS 2.911 (2011).

esfuerzo o el trabajo duro y los estudios hasta el tercer y cuarto lugar, respectivamente (tabla 6.2).

En el mismo sentido, cuando en ese estudio se pregunta «qué influye más en la posición económica que alcanzan las personas en España», presentando una escala que va desde quienes piensan que la posición económica de las personas depende casi exclusivamente de su esfuerzo, educación y valía profesional (lo que se correspondería con el punto 0 de la escala) hasta quienes consideran que lo que realmente importa es el origen familiar, los contactos o simplemente la suerte (el punto 10 de la escala), comprobamos que la mayoría de las opiniones se inclinan hacia el polo del origen, los contactos y la suerte.

Esta opinión resulta plenamente coherente con la expresada en 2008 (CIS 2.765), cuando a la pregunta sobre la razón por la cual hay personas que en España viven situaciones de pobreza o necesidad, una mayoría de las personas encuestadas respondía «porque nuestra sociedad es muy injusta» (35,1%), seguidas de quienes consideraban esas situaciones como «una consecuencia inevitable del progre-

GRÁFICO 6.3. Opinión sobre qué influye más en la posición económica que alcanzan las personas en España (%)



Fuente: CIS 2.911 (2011).

TABLA 6.3. Nivel de acuerdo con cada una de las siguientes frases (%)

	Muy de acuerdo	Bastante	Poco	Nada	No sabe	No contesta
Uno de los grandes problemas de España es la gran diferencia de ingresos entre quienes ganan mucho y quienes ganan poco	37,9	39,7	14,3	4,6	3,0	0,5
Reducir la diferencia entre quienes tienen ingresos altos y bajos es necesario para la paz social del país	26,1	44,7	16,2	6,0	6,0	1,0
Una gran diferencia en los ingresos de la gente es necesaria para la prosperidad del país	3,3	16,2	36,2	33,1	10,4	0,8
Una gran diferencia en los ingresos de la gente incentiva trabajar más duro	4,4	25,2	32,5	26,5	10,2	1,2

Fuente: CIS 2.911 (2011).

so moderno» (18,9%). Esto quiere decir que más de la mitad de las personas encuestadas consideraban que la pobreza está causada por razones estructurales. Pero es que, además, el 14,9% relacionaban las situaciones de pobreza y necesidad con el hecho de haber tenido «mala suerte», y solo el 12,2% pensaban como causa de tales situaciones en la «pereza o falta de voluntad» de las personas afectadas.

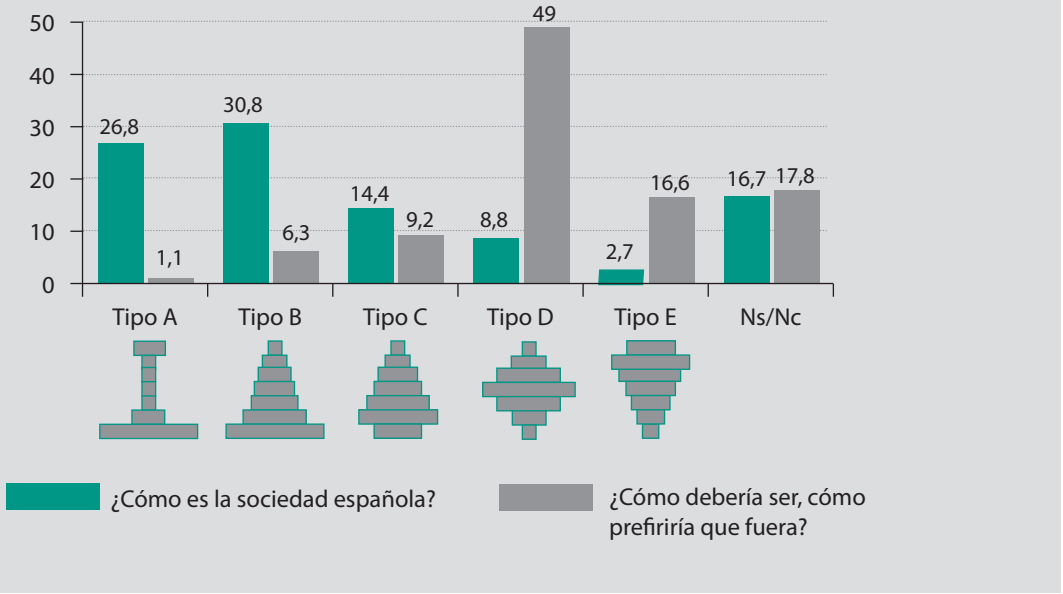
Dada esta perspectiva estructural, se entiende que solo un 4,4% de las personas encuestadas por el CIS esté de acuerdo con la afirmación de que «una gran diferencia en los ingresos de la gente incentiva a trabajar más duro» mientras que, por el contrario, un 37,9% muestren su total acuerdo con la idea de que las grandes diferencias de ingresos es uno de los problemas más importantes de España (tabla 6.4).

Pero tal vez la expresión más clara de este imaginario igualitario predominante en la sociedad española lo encontramos cuando, en el estudio del CIS de 2011 al que venimos refiriéndonos, tras presentar cinco tipos ideales de estructura social, se pregunta directamente por aquel que mejor representa la realidad española, en comparación con el que sería deseable (gráfico 6.4)(7). El resultado no puede ser más evidente: aunque casi la mitad de la población encuestada cree que el modelo de sociedad en España debería ser el de las «clases medias», sin demasiada gente ni en la cúspide ni en la base de la estructura social, en general se considera que la estructura social real se aleja mucho de ese modelo, asemejándose por el contrario a los dos tipos más desigualitarios, con una pequeña élite en la cima y un amplio número de personas en la base.

Resulta, sin embargo, muy significativo, que las desigualdades que más preocupan sean las que afectan a las denominadas «clases medias». Cuando el CIS pregunta en 2011 cuáles son las desigualdades de derechos y oportunidades que se consideran más importantes, quienes señalan en primer lugar las desigualdades entre las clases

(7) *Tipo A:* Una pequeña élite en la cima, muy poca gente en el medio y la gran masa de personas en la base. *Tipo B:* Una sociedad con forma de pirámide, con una pequeña élite en la cima, más gente en el medio y la mayoría en la base. *Tipo C:* Una pirámide, excepto que solo muy pocas personas se encuentran en la base. *Tipo D:* Una sociedad con la mayoría de la gente en el medio. *Tipo E:* Mucha gente cerca de la cima y solo unos pocos cerca de la base.

GRÁFICO 6.4. Opinión sobre cómo es y cómo debería ser el modelo de sociedad en España (%)



Fuente: CIS 2.911 (2011).

altas y las clases medias ascienden, sumando los porcentajes de quienes piensan que son muy o bastante grandes, al 79,4%, muy por encima de las desigualdades entre las clases altas y las bajas (64,3%), entre hombres y mujeres (49,7%), entre personas adultas y jóvenes (53,5%) o entre españoles e inmigrantes (68,4%), la segunda más alta. ¿Nos encontramos, tal vez, ante una expresión de lo que se ha denominado *resentimiento fiscal*? Toni Llacer (2014: 51) plantea así el mecanismo del resentimiento fiscal: «1. Dada la retención en origen de las rentas salariales, el asalariado medio no tiene oportunidad de evadir impuestos; 2. sin embargo, percibe que otras personas defraudan (autónomos, rentas más altas...); 3. y es consciente de que él mismo estaría mejor si también lo hiciera; 4. La suma de lo anterior genera en él un malestar psíquico —una mezcla de indignación e impotencia a la que llamaremos "resentimiento"—; 5. que, merced a un proceso de racionalización; 6. da lugar a una condena moral de la evasión fiscal» (2014: 51).

Cuando en un apartado posterior abordemos la cultura fiscal de la sociedad española volveremos a esta cuestión. Sin embargo, no podemos dejar de mostrar nuestra preocupación por la consolidación de esta idea de que son las clases medias las grandes perjudicadas por la actual crisis: a pesar de que esta sea una idea repetida, hasta haberse convertido en una suerte de «verdad pública» (Coca, 2014), lo cierto es que los datos indican que, si bien es cierto que la clase media (definida en función de sus ingresos) se ha visto muy afectada por la crisis, son las clases bajas y la clase profesional de cualificación media las que más están perdiendo con la crisis (Martínez, 2014). La crisis, con sus efectos sobre el mercado del trabajo y los ingresos, no ha afectado a todos los grupos sociales por igual, sino que sus consecuencias más graves se concentran en los hogares más desfavorecidos: según algunos análisis, en España el 10% más pobre ha visto disminuir sus ingresos en un 14% anual, de manera que entre 2007 y 2010 este sector de la población ha perdido casi un tercio de su ingreso (OECD, 2014).

En resumen, en España predomina una opción clara por un modelo de Estado de bienestar universalista, responsable último del bienestar de todos los ciudadanos, opción que se ha mantenido durante la crisis (Calzada, 2007; del Pino, 2007; Calzada y del Pino, 2013b). Existe también una opinión muy favorable hacia la igualdad, se considera que es importante reducir las desigualdades de ingresos y se rechaza el discurso neoliberal que considera la desigualdad puede actuar como acicate para trabajar más duro. Se constata, por último, una gran distancia entre el modelo de sociedad deseado (con poca desigualdad, donde el esfuerzo personal sea el principal factor para triunfar en la sociedad) y el modelo de sociedad percibido (Romero, 2012).

6.2.2. Una percepción muy crítica del funcionamiento del sector público

Pero este apoyo mayoritario, transversal y permanente en el tiempo hacia un modelo de bienestar de tipo socialdemócrata contrasta con el juicio, tan crítico, que la ciudadanía hace del funcionamiento real de los servicios sociales en España (Calzada, 2007).

En 2013, el CIS nos ofrece otra prueba más de la consistencia de la cultura universalista de la sociedad española cuando, a la pregunta de qué instituciones son las «principales responsables de mejorar la integración y condiciones de vida de las personas con discapacidad», el 70,1% de las personas encuestadas responde que el Estado. Pero la cosa cambia radicalmente cuando, a continuación, se inquiere sobre cuáles son las instituciones que «verdaderamente» más se están responsabilizando de dichas personas: el Estado, la institución que debería asumir la responsabilidad de su integración y mejora de sus condiciones de vida, es considerado como una institución que cumple realmente esta función por tan solo un 19,6% de las personas encuestadas, bastante por debajo de las ONG, asociaciones y fundaciones de la sociedad civil, a pesar de ser este tipo de instituciones algunas de las que menos responsabilidad u obligación deberían tener en este campo (tabla 6.4).

TABLA 6.4. ¿Qué instituciones son las principales responsables de mejorar la integración y condiciones de vida de las personas con discapacidad? ¿Y cuáles son las que verdaderamente se responsabilizan más? (%)

¿Cuáles, de las siguientes instituciones, son las principales responsables de mejorar la integración y condiciones de vida de las personas con discapacidad? (máximo dos respuestas)		¿Y quiénes cree Ud. que verdaderamente se responsabilizan más? (máximo dos respuestas)	
El Estado	70,1	El Estado	19,6
La comunidad autónoma	44,6	La comunidad autónoma	18,9
El ayuntamiento	24,2	El ayuntamiento	18,0
Los empresarios/ las empresas	3,3	Los empresarios/ las empresas	1,8
La Unión Europea	7,0	La Unión Europea	2,1
Las ONG, asociaciones y fundaciones	4,8	Las ONG, asociaciones y fundaciones	29,5

Fuente: CIS 3.008 (2013).

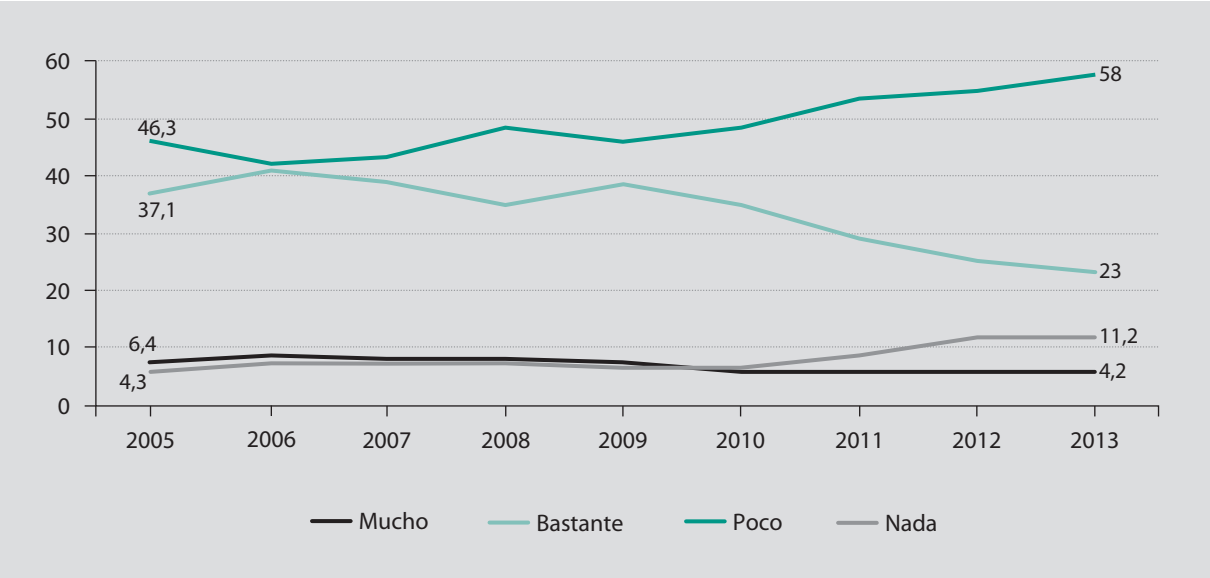
Encontramos aquí una clave que nos permite adentrarnos en esa ambivalencia característica de la sociedad española cuando se posiciona con relación con el Estado de bienestar. En el contexto europeo, los países que históricamente han gozado de un Estado de bienestar más desarrollado (Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia) presentan actitudes más favorables a la posibilidad de subir los impuestos para así poder gastar más en prestaciones y servicios sociales. Como veremos con más detalle en el apartado siguiente, en España, al valorar lo aportado al Estado en forma de impuestos y cotizaciones y lo recibido como prestaciones y servicios, un amplio número de ciudadanas y ciudadanos consideran, cada vez más, que el resultado es negativo. Más de la mitad piensan, además, que esta relación es peor que en otros países europeos y casi nueve de cada diez opinan que los impuestos no se cobran con justicia (Ramos y Miyar, 2012).

La ciudadanía española concede gran importancia a los servicios públicos: en 2012, en una escala de 1 (ninguna importancia) a 10 (mucha importancia), el 85% les daba una valoración superior a 7, y ello de manera generalizada, sin que las distintas variables sociodemográficas (sexo, edad, origen, nivel educativo o incluso ideología) introdujeran variaciones significativas que redujeran esta alta valoración (Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, 2013: 23-24). Sin embargo, por primera vez desde que se inició la crisis la suma de quienes se declaran muy o bastante satisfechos con el funcionamiento de los servicios públicos ha quedado en 2012 por debajo del 50% (Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, 2013: 26). En 2013, el porcentaje de ciudadanos que otorgan la máxima importancia a los servicios públicos se ha incrementado, pero también ha aumentado el porcentaje de personas que consideran que estos servicios funcionan de forma «nada o poco satisfactoria» (Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, 2013: 19, 24).

Aunque la situación de crisis no parece influir sobre el apoyo al Estado de bienestar (León y Orriols, 2011), las medidas que tomen los gobiernos en relación con las políticas sociales y los servicios públicos sí pueden hacerlo. Si estas medidas políticas tienen como consecuencia el empeoramiento de la calidad de estos servicios públicos o, incluso, si dichas medidas se adoptan a partir de un discurso repetido sobre la supuesta ineficiencia de tales servicios públicos, el apoyo social a las políticas y servicios sociales universales puede acabar debilitándose (Calzada y del Pino, 2013a: 156). Uno de los riesgos mayores, en este sentido, es que se produzca una confrontación entre colectivos de usuarios de los servicios públicos, a medida que se incrementa la valoración de estos servicios, consecuencia del creciente sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad de amplias capas de la población, y aumenta también la percepción de que estos servicios se están viendo reducidos, en cantidad y en calidad, por lo que cada vez «tocará a menos». Indicios de esta potencial confrontación, si bien menores de los que teóricamente cabría esperar en la actual situación de crisis, pueden encontrarse en relación con las personas inmigrantes (Méndez, Cebolla y Pinyol, 2013).

Si, además, tomamos en consideración el hecho de que España es uno de los países europeos en los que en mayor medida se percibe que tener una buena red de relaciones y contactos es fundamental para tener éxito, y que este hecho es un obstáculo para la consolidación de unos sentimientos de comunidad universalista (Noya, 1997: 291), tenemos todos los ingredientes para que se produzca esa ambivalencia hacia el Estado de bienestar de la que venimos hablando.

GRÁFICO 6.5. La sociedad, en su conjunto, ¿se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos al Estado en impuestos y cotizaciones? (%)



Fuente: CIS 2.615 (2005), 2.650 (2006), 2.727 (2007), 2.770 (2008), 2.809 (2009), 2.841 (2010), 2.910 (2011), 2.953 (2012), 2.994 (2013).

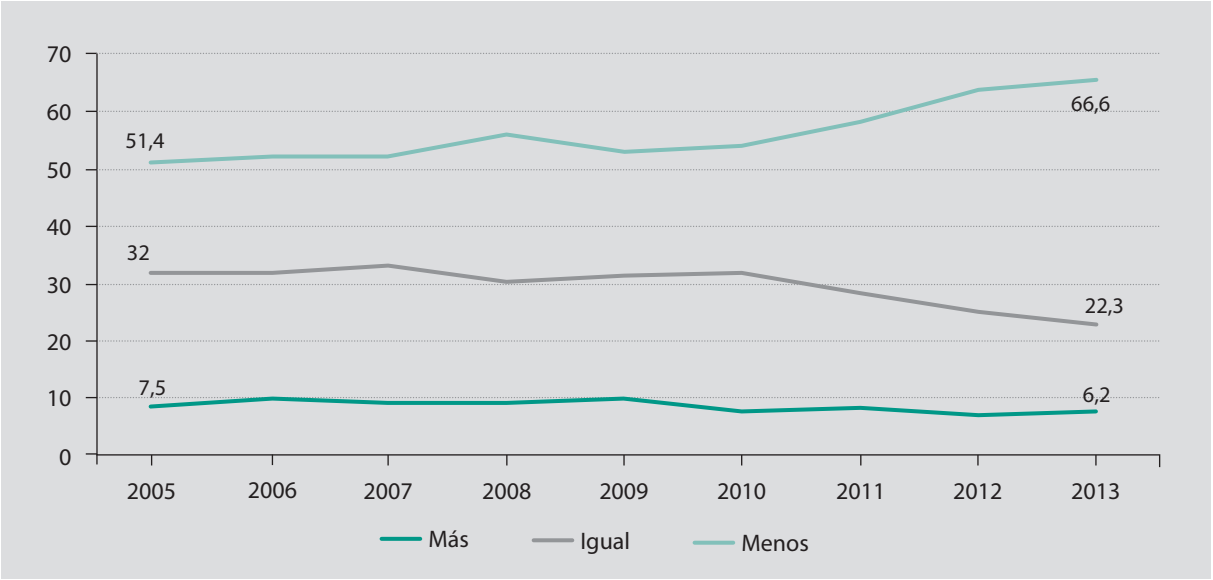
6.2.3. La cultura fiscal de los españoles

Utilizando datos del CIS, el informe de la Fundación Encuentro al que nos hemos referido más arriba señala una curiosa evolución de la opinión sobre la fiscalidad de la ciudadanía española entre 1980 y 1996: en el periodo 1980-1985 predominaba una opinión favorable, pero a partir de 1986 se produce un incremento de quienes consideran que la presión fiscal es muy alta, opinión que alcanza su cúspide en 1992 (77%). El informe considera que esta evolución responde a un efecto de desencantamiento, de manera que si en los primeros años de la democracia se asumía en general que un aumento de la presión fiscal era imprescindible para intentar recuperar el retraso de España en materia de servicios públicos con respecto a los países de nuestro entorno, con el paso del tiempo una parte creciente de la ciudadanía parecería haber perdido la ilusión inicial, «al frustrarse en alguna medida las expectativas, quizá excesivamente optimistas, que se habían creado respecto al papel del Estado» (Fundación Encuentro, 1996: 308-309).

En julio de 2013 (CIS 2.994) el 69,2% de las personas encuestadas consideraba que, teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes, la sociedad en su conjunto se beneficia poco o nada de lo que pagamos al Estado en impuestos y cotizaciones (gráfico 6.5), y el 66,6% opinaba que él y su familia recibían del Estado menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones. Lo que más nos interesa destacar aquí es que las opiniones más negativas, aquellas que consideran que el retorno social de los impuestos es muy o bastante deficiente, se han incrementado sensiblemente desde el año 2005 (gráfico 6.5).

El mismo proceso, más acentuado aún, se ha dado desde la perspectiva del retorno individual de los impuestos: desde 2005 se ha incremen-

GRÁFICO 6.6. ¿Usted y su familia reciben del Estado más, igual o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones? (%)



Fuente: CCIS 2.615 (2005), 2.650 (2006), 2.727 (2007), 2.770 (2008), 2.809 (2009), 2.841 (2010), 2.910 (2011), 2.953 (2012), 2.994 (2013).

tado muy considerablemente el porcentaje de quienes consideran que personalmente reciben del Estado menos de lo que pagan en impuestos y cotizaciones (gráfico 6.6).

Pierre Rosanvallon (2012: 200) explica que entre finales del siglo XIX y principios del XX la cultura fiscal de los países económicamente más desarrollados fue pasando desde una concepción del *impuesto-intercambio* o contrapartida hasta una noción de *impuesto-redistribución* o *impuesto-solidaridad*. ¿Estamos volviendo hacia atrás? Estos sentimientos de inequidad son expresión de una cultura fiscal cada vez más alejada de criterios de justicia, redistribución o solidaridad, que empieza a considerar los impuestos como mera coerción sin sentido. En 2005 una considerable mayoría (59%) asumía que los impuestos son necesarios para sostener un Estado de bienestar y solo un 27% no veía clara la contraprestación. Para 2013 ni siquiera la mitad de los españoles sostiene la idea de la necesidad social de los impuestos, frente a la queja, que casi alcanza el 40% (tabla 6.5).

El debilitamiento de la cultura cívica de la fiscalidad tiene mucho que ver con la realidad del fraude fiscal, pero también con su interpretación. Aunque sea cierto, como indican algunas investigaciones, que en estos momentos en España puede haberse incrementado en mayor medida la corrupción percibida por la opinión pública (consecuencia de su investigación judicial y seguimiento por los medios de comunicación) que la corrupción real, los escándalos de corrupción consolidan tendencias casi estructurales en la ya de por sí débil cultura cívica española y pueden desanimar respuestas que buscan vigorizar esta cultura, alimentando un fatalismo determinista («España o el sur de Europa es así»; «todos son iguales») que, en ausencia de respuestas institucionales eficaces que persigan y desincentiven la corrupción, acabe por consolidar una estructura social mucho más favorable, condescendiente o resignada ante las prácticas corruptas (Villoria y Jiménez, 2012).

TABLA 6.5. ¿Cuál de las siguientes frases refleja mejor su opinión sobre los impuestos? (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Son un medio para distribuir mejor la riqueza de una sociedad	10,4	11,1	11,1	11,3	10,2	10,4	8,7	9,3	10,8
Son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué	26,8	29,6	29,5	27,0	29,8	29,4	34,2	38,2	39,7
Son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos	59,2	56,0	55,8	58,1	56,5	56,4	53,9	48,1	46,7
No sabe	3,0	2,6	2,9	2,8	2,8	3,1	2,8	3,1	3,1
No contesta	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	1,4	0,7

Fuente: CIS 2.615 (2005), 2.650 (2006), 2.727 (2007), 2.770 (2008), 2.809 (2009), 2.841 (2010), 2.910 (2011), 2.953 (2012), 2.994 (2013).

Las cifras del fraude y la evasión fiscal en España son ciertamente apabullantes. Según un informe elaborado por el colectivo Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) y la Universidad Rovira i Virgili (Sardà, 2014), la economía sumergida en España asciende al 25,6% del Producto Interior Bruto, casi siete puntos porcentuales más que al inicio de la crisis en 2008, año en que la tasa oscilaba en torno al 17,85%. En términos monetarios, en 2012 el valor de la economía sumergida se calcula en 253.000 millones de euros que escapan al control de Hacienda; durante la crisis, la economía sumergida habría aumentado en 60.000 millones de euros, a razón de casi 15.000 millones de euros anuales. «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», nos recuerda el coordinador del informe (Sardà, 2014).

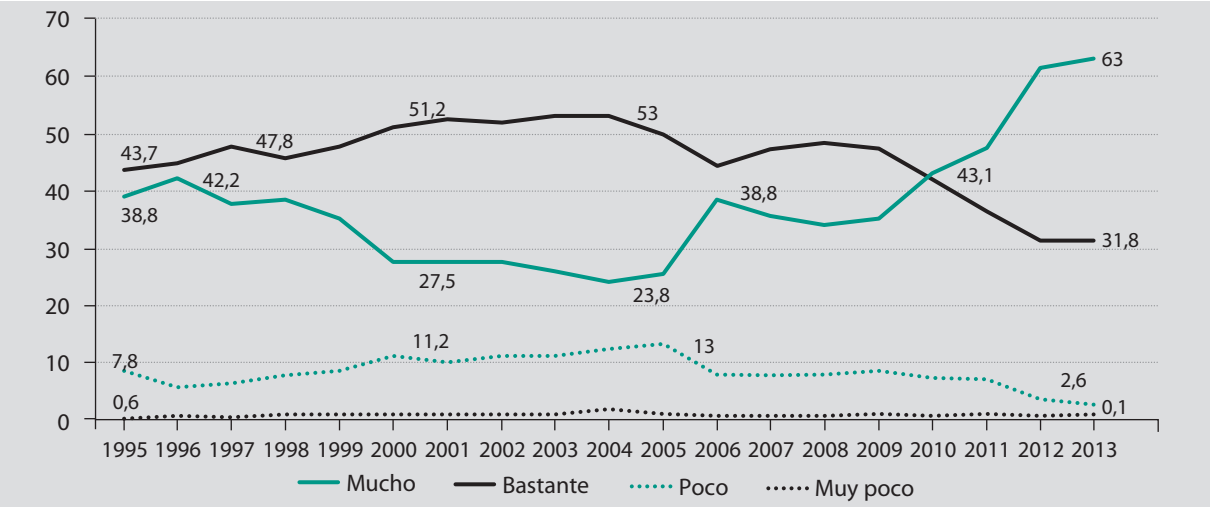
Ante esta realidad, no es de extrañar que los ciudadanos españoles sean los europeos que más afectados se sienten por el problema de la corrupción. Según un informe de la Comisión Europea, el 63% de los españoles considera que la corrupción les afecta en su vida diaria, frente a un 25% de media en la UE. En el mismo sentido, el 95% considera que la corrupción está generalizada en el país, frente al 76% de media en la UE; solo Grecia, con un 99%, se sitúa por encima de España en este campo (European Commission, 2014).

Volviendo a los datos del CIS, la opinión relativa a la existencia de un elevado fraude fiscal en España ha aumentado en más de 20 puntos porcentuales desde el inicio de la crisis, en 2008, situándose en el 63% en el año 2013. En conjunto, si sumamos las respuestas de quienes consideran que en España hay mucho o bastante fraude fiscal, en 2013 se roza el 95% (gráfico 6.7).

En cuanto a la opinión sobre el esfuerzo que realiza la Administración en la lucha contra el fraude fiscal, podemos comprobar cómo desde 1995 hasta la actualidad la opinión más negativa, aquella que considera que la Administración hace «muy pocos» esfuerzos por combatir el fraude fiscal, ha pasado desde el 10,7% hasta representar un 28,5% del conjunto de las opiniones, al tiempo que la opinión que considera que la Administración realiza «bastantes» esfuerzos en este sentido ha caído en el mismo periodo desde el 34,9% hasta el 13,8%. En conjunto, casi tres de cada cuatro ciudadanos consideran insuficientes estos esfuerzos (gráfico 6.8).

Pero más incluso que los datos relativos al conocimiento (o a la suposición) de la existencia

GRÁFICO 6.7. En su opinión, ¿cree usted que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco (es decir, que la gente intenta engañar a la hora de declarar sus impuestos)? (%)



Fuente: CIS 2.187 (1995), 2.219 (1996), 2.253 (1997), 2.293 (1998), 2.366 (1999), 2.395 (2000), 2.427 (2001), 2.463 (2002), 2.533 (2003), 2.569 (2004), 2.615 (2005), 2.650 (2006), 2.727 (2007), 2.770 (2008), 2.809 (2009), 2.841 (2010), 2.910 (2011), 2.953 (2012), 2.994 (2013).

GRÁFICO 6.8. Valoración de los esfuerzos que realiza la Administración frente al fraude fiscal (%)

Fuente: CIS 2.187 (1995), 2.219 (1996), 2.253 (1997), 2.293 (1998), 2.366 (1999), 2.395 (2000), 2.427 (2001), 2.463 (2002), 2.533 (2003), 2.569 (2004), 2.615 (2005), 2.650 (2006), 2.727 (2007), 2.770 (2008), 2.809 (2009), 2.841 (2010), 2.910 (2011), 2.953 (2012).

TABLA 6.6. Valoración sobre los efectos del fraude fiscal (%)

	2010	2011	2012
En general, no tiene efectos realmente importantes	2,1	1,2	1,5
Disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y prestaciones sociales	22,2	22,1	22,4
Obliga a aumentar la presión fiscal sobre los/as que cumplen y pagan correctamente sus impuestos	22,4	21,9	24,4
Desmotiva a los/as que pagan correctamente sus impuestos	16,2	16,8	15,6
Crea injusticias, pues unos/as tienen que pagar lo que dejan de pagar otros/as	30,8	31,4	30,5
No sabe / no contesta	6,4	6,6	5,6

Fuente: CIS 2.841 (2010), 2.910 (2011), 2.953 (2012).

de fraude, nos interesa profundizar en la valoración que la ciudadanía española hace de esta realidad. Planteada la pregunta en los años 2010, 2011 y 2012, comprobamos que la consideración del fraude fiscal como una práctica que disminuye los recursos que permiten financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales solo es sostenida por algo menos de una cuarta parte de las ciudadanas y los ciudadanos, sin que la experiencia de haber visto fuertemente recortados estos servicios y prestaciones a lo largo del periodo analizado haya modificado esta opinión.

Nos preocupa constatar que, más que un sentimiento de injusticia social, el fraude fiscal parece generar en la opinión pública española un sentimiento de agravio (o resentimiento) personal. La opinión claramente predominante es la que sostiene que el fraude es injusto al obligar a unas personas a pagar lo que otras no pagan, así como la opinión coincidente que considera que el fraude tiene como consecuencia el aumento de la presión fiscal sobre quiénes sí cumplen y pagan correctamente sus impuestos. En ambos casos nos encontramos ante una queja o protesta de carácter individual (tabla 6.6).

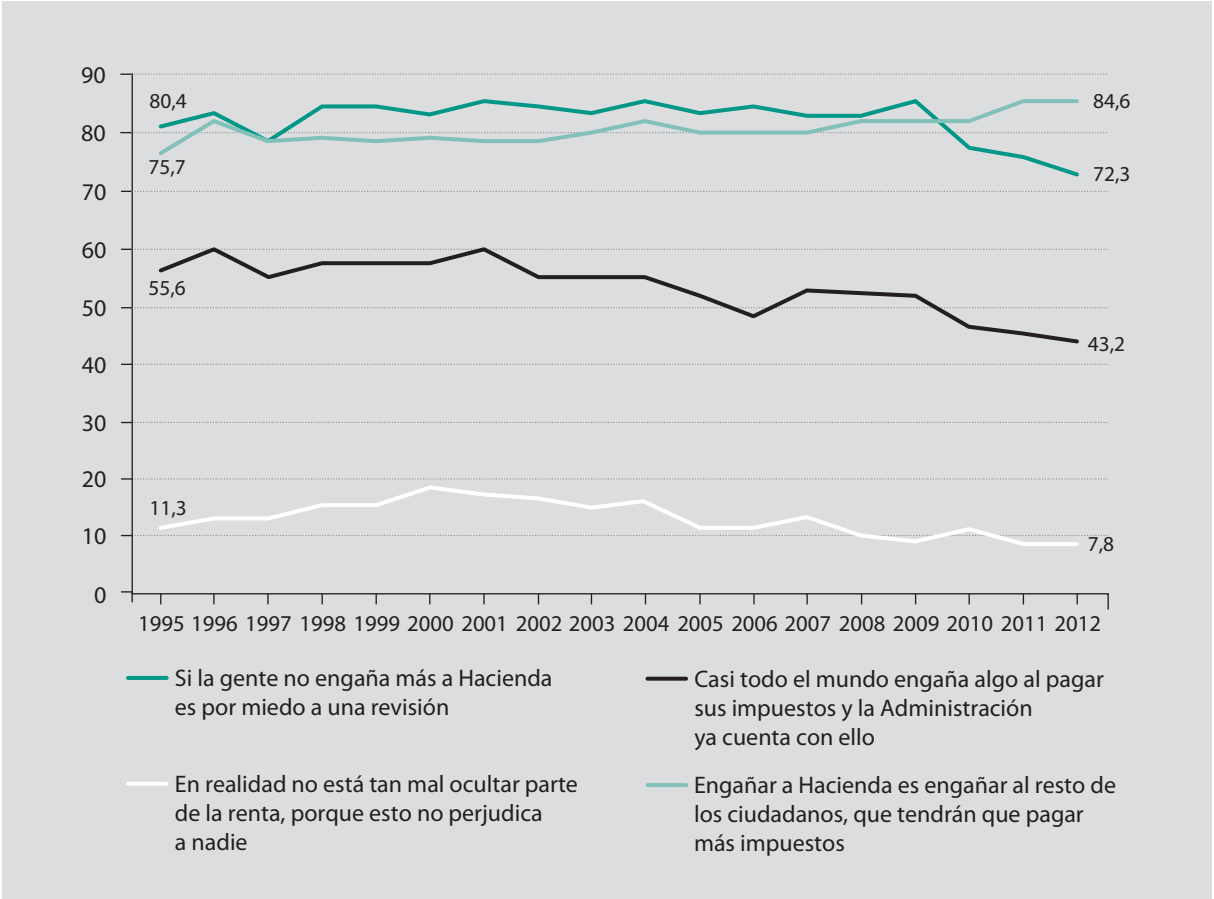
Este sentimiento de agravio personal, esta consideración predominantemente individual antes que social o estructural de los efectos del fraude fiscal, seguramente se asienta sobre una curiosa paradoja: cada uno nos vemos como cumplidores, son «los demás» los que defraudan. En 2013 (CIS 2.994), cuando se nos pregunta cómo creemos que son «los/as españoles/as» a la hora de pagar impuestos, en torno al 46% de los encuestados consideran que, en general, son muy o bastante conscientes y responsables, mientras que casi el 50% se decanta por la opinión contraria: la ciudadanía española, en general o en abstracto, sería poco o muy poco responsable. Pero cuando se inquiere por el comportamiento personal, la cosa cambia: casi el 88% se considera a sí mismo muy o bastante consciente y responsable a la hora de pagar impuestos. Extraña sociedad esta en la que, tomadas una a una, las personas que la constituyen son responsables con sus obligaciones fiscales, pero tomadas en su conjunto no.

Esta paradoja parece tener mucho de autoengaño o de autojustificación. Desde 1995 el CIS viene preguntando cada año sobre la opinión respecto de la posibilidad de engañar a Hacienda. Pues bien: aunque en el último año ha descendido la opinión que considera que «si la gente no engaña más a Hacienda es por miedo a una revisión», esta es la opinión ampliamente dominante en España, lo cual es indicador de una cultura fiscal más basada en el miedo a la sanción

que en la convicción cívica de que los impuestos son una forma de redistribuir la riqueza y de sostener económicamente los servicios sociales. En el mismo sentido, entre un el 55% y el 43% de las personas encuestadas han venido manteniendo desde 1995 que «casi todo el mundo engaña algo al pagar sus impuestos», y que la Administración es plenamente consciente de ello. La modificación más significativa se ha producido en la opinión de que «engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos, que tendrán que pagar más impuestos»: esta opinión es la única que ha aumentado durante la crisis (gráfico 6.9).

La *moral fiscal* no se identifica con el simple cumplimiento de las obligaciones fiscales, sino con las motivaciones sobre las que descansa este cumplimiento (Torgler, 2003; 2005; 2011). En concreto, se habla de moral fiscal para destacar la existencia de *motivaciones intrínsecas* para el cumplimiento tributario, relacionadas no con el temor a una sanción en caso de evasión o fraude sino con un sentimiento de obligación moral o de la creencia de que pagar impuestos constituye una contribución importante para la sociedad (Giachi, 2014: 78).

GRÁFICO 6.9. Opiniones respecto de la posibilidad de engañar a Hacienda (%)



Fuente: CIS 2.187 (1995), 2.219 (1996), 2.253 (1997), 2.293 (1998), 2.366 (1999), 2.395 (2000), 2.427 (2001), 2.463 (2002), 2.533 (2003), 2.569 (2004), 2.615 (2005), 2.650 (2006), 2.727 (2007), 2.770 (2008), 2.809 (2009), 2.841 (2010), 2.910 (2011), 2.953 (2012).

Como se ha señalado, «si bien es cierto que pagar o evadir impuestos es un acto individual, los determinantes a través de los cuales los individuos llegan a sus decisiones están fuertemente determinados por el contexto social donde se producen» (Goenaga, 2014: 6). En este sentido, diversas investigaciones consideran que una de las consecuencias de la actual crisis sobre la moral fiscal de la ciudadanía española ha sido el fortalecimiento de una actitud de *desafección tributaria* que reduce la legitimación social de los impuestos (Goenaga, 2014: 18). No parece ser la virtud, sino la necesidad (la obligación) la que sustenta la cultura fiscal de las y los españoles. Sin duda hay factores que explican esta realidad: el contexto en el que nos encontramos desde hace ya varios años, enmarcado por el recorte y el deterioro de servicios públicos esenciales, por los escándalos de corrupción, por el aumento de las desigualdades y por una reforma fiscal que los técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) han calificado de «parcheo» que ni garantiza el principio de suficiencia del sistema tributario ni mejora la equidad del mismo**(8)**, explica el hecho de que los ciudadanos adopten una actitud de rechazo hacia sus responsabilidades tributarias. Pero que tenga explicación no esconde el hecho de que la obligación de pagar impuestos por miedo a una sanción no es el material más resistente cuando de sostener un Estado de bienestar universalista se trata, y menos aún en una época de crisis y de recortes. Pues basta con que desde el poder político se relajen los controles sobre los contribuyentes para que, atemperado el miedo, se debilite también el apoyo a las políticas públicas de bienestar. ¿Está ocurriendo ya?

En 1995 el 73% de los españoles mostraba su desacuerdo con la idea de que sea «preferible pagar menos impuestos y reducir algo la cantidad y calidad de los servicios públicos y prestaciones sociales» (Arriba, Calzada y del Pino, 2006). En 2005, el 54,9% prefería gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos aunque ello significara pagar más impuestos, frente al 24,5% que preferiría bajar los impuestos aun a costa de reducir prestaciones y servicios públicos (CIS 2.594). En septiembre de 2011, la preferencia por bajar impuestos era sostenida por un 39,5% de las personas encuestadas, prácticamente el mismo porcentaje que quienes preferían gastar más en prestaciones y servicios aunque supusiera pagar más impuestos (41,3%). Parece que la ambivalencia de la cultura cívica en España está derivando, peligrosamente, hacia el abandono de cualquier fundamento normativo, en términos de justicia social, del Estado de bienestar y de las exigencias prácticas que su sostenimiento demandan de la ciudadanía.

(8) http://blogs.elpais.com/3500-millones/2014/06/reforma-fiscal-un-parche-que-no-garantiza-suficiencia-ni-equidad-.html

6.3. ¿Construyendo ya la economía moral de mañana?

Puede ser cierto que lo que se esté debilitando con enorme velocidad en España sea, no el apoyo ciudadano a las políticas sociales universalistas, sino la capacidad de la opinión pública para influir sobre los gobiernos que administran esas políticas y que, en el momento actual, las debilitan y recortan (Calzada y Del Pino, 2013: 162). Puede ser cierto desde una perspectiva descriptiva y el mantenimiento de la preferencia por la opción estatal-universalista a la hora de garantizar el bienestar de todas las personas, incluso en la actual situación de crisis, sería buena prueba de ello. Pero desde una perspectiva prospectiva, el debilitamiento de la capacidad ciudadana de

influir sobre las políticas sociales universalistas solo puede desembocar en un debilitamiento del soporte social a las mismas.

6.3.1. Los círculos viciosos de la economía moral del bienestar

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

1. El *círculo de la desconfianza*: La corrupción, real o percibida (consecuencia en ocasiones de la propia lucha contra la corrupción y las noticias que genera), refuerza la desafección institucional, el desapego político y el relativismo ético, lo que favorece el desarrollo de la corrupción (Villoria y Jiménez, 2012: 129). La consecuencia es el debilitamiento de la cultura cívica y su sustitución por una cultura *cínica*.

2. El *círculo del resentimiento*: El asalariado medio, el que tiene nómina, siente que está perfectamente controlado por Hacienda; sin embargo, considera que otras personas, menos controladas que él (profesionales liberales, autónomos, rentas más altas), defraudan; lo que le provoca un profundo malestar, que le lleva a relacionarse con los impuestos en términos exclusivamente de coerción; por lo que exigirá permanentemente recibir servicios que supongan un «retorno» equivalente a los impuestos que paga. El resultado en la conversión del ciudadano en *cliente*, lo que dificulta la fundamentación normativa de la fiscalidad, su consideración como deber de solidaridad, para quedar reducida a mera exacción o, en el mejor de los casos, a inversión privada a la espera de contraprestación en forma de servicios provistos públicamente pero consumidos individualmente.

3. El *círculo de la impotencia política*: Quienes creen que el poder político está condicionado por los intereses del poder económico se muestran menos satisfechos con la democracia, confían menos en la capacidad de la política para reducir las desigualdades económicas y evalúan más negativamente la calidad de los servicios públicos (Lavezzolo, 2011). El resultado es el crecimiento de la *desafección* política y, como consecuencia, un mayor debilitamiento de la política democrática.

4. El círculo de la *exclusión*: La exclusión social y el abstencionismo electoral se solapan, generando una radical exclusión política de las personas y los colectivos más vulnerables y más necesitados de la existencia de un Estado de bienestar consolidado (Gómez y Trujillo, 2011). El resultado es el *desempoderamiento* de las personas y los colectivos que objetivamente más partidarios deberían ser de un Estado de bienestar universalista.

5. El *círculo de la precarización laboral*: Como explican José Fernández-Albertos y Dulce Manzano (2012), la dualidad del mercado de trabajo en España hace que el Estado de bienestar sea poco redistributivo, ya que un mercado de trabajo excesivamente dualizado que hace que el sistema de protección social beneficie más a los trabajadores estables *(insiders)* que a los desempleados o a los trabajadores precarios *(outsiders)*. Como consecuencia, aunque los grupos sociales con menos recursos económicos son más partidarios de las políticas redistributivas (que favorezcan a los más pobres), no son tan partidarios de una expansión del estado del bienestar que implique un aumento de impuestos. El resul-

tado es un reforzamiento de la *ambivalencia* ciudadana ante el Estado de bienestar.

6. El *círculo del sentimiento de desamparo*: Aunque, como hemos visto, son las clases bajas y la clase profesional de cualificación media las que más están perdiendo con la crisis, la recomposición del discurso ciudadano sobre el Estado de bienestar (valoración de los servicios sociales, cultura fiscal) en España parece estar siendo impulsada por unas clases medias que se sienten maltratadas por el poder político y agraviadas frente a otros colectivos sociales que, en su opinión, reciben mucha más ayuda y protección del Estado. El resultado es la *ruptura de la universalidad* y la conversión del espacio de las políticas sociales en un campo de lucha entre grupos de interés.

Cada uno de estos círculos viciosos actúa socialmente según la lógica de la *profecía que se cumple a sí misma*, alimentando dinámicas que acaban por tener como resultado más desafección, más impotencia, más cinismo, más inseguridad, más competencia. ¿Cómo se pueden romper esos círculos, cada uno de ellos y las perversas sinergias que entre los mismos se establecen? Si nos fijamos bien, comprobaremos que todos esos «vicios» circulares tienen algo en común: todos surgen de, o afectan a, ese poroso grupo social que se ha dado en llamar «clases medias»; las personas que constituyen este colectivo son quienes acaban de sufrir una pérdida de seguridad (descenso salarial o pérdida de empleo), o sienten miedo por su futuro (pensiones) o el de sus hijas e hijos (movilidad social descendente), o se sienten amenazadas por otros colectivos (inmigrantes, clases bajas). De ellas depende en gran medida cuál sea la evolución futura de las políticas sociales y del Estado de bienestar.

De entrada, cuentan con una herramienta fundamental para influir sobre esta evolución: son las personas que encontramos en los sindicatos, en el funcionariado, en la universidad, en los partidos, en las manifestaciones, en los colegios electorales… Es por ello que tienen la capacidad de ejercer como *votante decisivo*, como lo denomina José María Maravall. Pero si, en el escenario de la competencia electoral, el gasto público se dirige fundamentalmente hacia esas clases medias, buscando responder a sus demandas transferencias sociales o de servicios públicos, entonces el efecto redistributivo del gasto público se reducirá considerablemente (Maravall, en Embid, 2013: 24). El fenómeno no es nuevo. En 1995, Joan Subirats escribía:

> «Se ha erosionado notablemente el apoyo social, no tanto a las propias políticas de bienestar como a la gestión de esas políticas por parte de unas administraciones públicas que, por una parte, han llegado al límite de su capacidad de presión fiscal, mientras, por otra, tienen aún que ganarse la legitimidad de un "retorno" de servicios de suficiente calidad. Así, los sectores sociales con menores ingresos, pero que aún están dentro del sistema, acumulan grandes tensiones. Se sienten constantemente amenazados por la pérdida de sus lugares de trabajo y presionados por las propias dificultades de la subsistencia diaria y por las cargas tributarias de todo tipo que soportan, mientras que tienen la percepción de que muy cerca de ellos existen otros colectivos que reciben iguales prestaciones sociales sin contribuir para nada al mantenimiento de esos mismos servicios. Los barrios periféricos de las grandes ciudades viven esas tensiones y alimentan preocupantes fenómenos de hostilidad hacia el extranjero o hacia el marginado. Por otro lado, sectores de clase media, que contribuyen de forma decisiva al mantenimiento de las políticas sociales de las diferentes administraciones públicas, viven con la tensión de financiar unos servicios que muchas veces no utilizan, al preferir servicios privados que les ofrecen mayor personalización y una atención más cuidada que la despersonalizada y burocratizada asistencia pública. Pagan

> dos veces enseñanza, sanidad o pensiones, y ello les lleva a sostener tendencias como las de *opting out* que proliferan en algunos países europeos» (Subirats, 1995).

Hay indicios de que este «votante decisivo» se está consolidando en el escenario político español y de que parece compartir expectativas y opiniones respecto del Estado de bienestar que no están mediadas por la ideología: la diferencia entre la posición media del votante del PP y la del votante del PSOE es mayor que en la diferencia de opiniones entre estos dos grupos de votantes sobre la cuestión del tamaño del Estado del bienestar (Cordero y Martín, 2011; Fernández-Albertos y Manzano, 2012). De hecho, los votantes de izquierda no son especialmente más críticos que el resto del electorado con los recursos destinados a servicios sociales básicos como sanidad, educación, desempleo o vivienda, constatándose además entre el electorado de «extrema izquierda» una cierta resistencia a reconocer la necesidad de los impuestos y su elevación como un medio de mejorar los servicios públicos (Cordero y Martín, 2011: 77-78). Pero, si no es la ideología progresista la que sostiene el Estado de bienestar, ¿será el interés el que lo haga? Si es así, el futuro no se presenta nada luminoso.

Por un lado, autores como Ludolfo Paramio (2013: 79) alertan del riesgo de que se produzca «la ruptura sociológica duradera entre las clases medias ganadoras y el resto de la sociedad en torno de la política fiscal posible y deseable». Por otro lado, son bastantes los investigadores que relacionan el ascenso de los populismos de derechas en Europa con la movilización política de unas clases medias que sienten amenazado su estatus socioeconómico (Hernández-Carr, 2011). Lo advertía el destacado historiador Tony Judt, poniendo en juego toda su energía y convicción:

> «Si podemos tener democracia, la tendremos. Pero, sobre todo, queremos seguridad. A medida que aumentan las amenazas globales, el orden ganará en atractivo.
>
> Las implicaciones de todo esto, incluso para las democracias más estables, son significativas. En ausencia de instituciones fuertes en las que confíe la comunidad, o de servicios fiables proporcionados por un sector público con los fondos adecuados, hombres y mujeres tendrán que buscar sustitutos privados. […] Los de fuera, como quiera que se definan, se considerarán amenazas, enemigos y desafíos. Como en el pasado, la promesa de estabilidad corre el riesgo de unirse con la comodidad de la protección. A no ser que la izquierda tenga algo mejor que ofrecer, no nos debería extrañar que los votantes respondieran a quienes les hagan esas promesas» (Judt, 2010: 206).

Desde la perspectiva estricta del interés, ya sea como ganadoras que aspiran a mantener su situación de bienestar, ya como perdedoras que luchan contra el deterioro de su situación, las clases medias pueden acabar promoviendo la ruptura del universalismo característico del Estado de bienestar socialdemócrata.

En 1999 Mariano Fernández Enguita publicó un valiente y polémico artículo titulado «¿Es pública la escuela pública?», en el que sostenía que no basta con la ley y la titularidad estatal para garantizar que la llamada escuela pública sea inequívocamente pública, ya que bajo ese régimen jurídico es perfectamente posible que se produzca una apropiación o captura de la escuela por intereses privados (en el sentido de personales) o corporativos (de grupo), a los que acaben subordinándose los intereses y objetivos públicos (los del alumnado, el entorno social y la sociedad global). En un sentido similar, hoy cabría advertir de que el mismo riesgo puede amenazar a los servicios sociales si estos se supeditan a las aspiraciones o a los temores de unas clases medias sumidas en la incertidumbre y paralizadas por el miedo.

6.3.2. Remoralizar la cultura cívica, reforzar las instituciones reguladoras

Una de las tipologías más utilizadas para el estudio de las políticas públicas es la que diferencia entre políticas constituyentes, distributivas, redistributivas y regulativas. Cada una de ellas favorece configuraciones distintas de alianzas y conflictos entre actores en función de los costes y beneficios asociados a las mismas (Dente y Subirats, 2014: 142-148).

TABLA 6.7. **Tipos de políticas públicas en función de la distribución de costes y beneficios derivados de las mismas**

	Costes difusos	Costes concentrados
Beneficios difusos	Constituyentes	Regulativas
Beneficios concentrados	Distributivas	Redistributivas

Las políticas *constituyentes* son aquellas en las que, siendo tanto los costes como los beneficios derivados de su aplicación de carácter difuso, ningún grupo social se considera ganador ni perdedor como consecuencia de las mismas, por lo que nadie tiene un interés claro por impulsarlas o bloquearlas. Suelen tener, por tanto, un carácter mayoritario. Es verdad que muchas veces se mueven en el terreno declaratorio, ideológico o de principios abstractos o generales. En el ámbito de las políticas sociales, este sería el espacio de las proclamaciones de objetivos generales, o del diseño de políticas de inclusión.

Las políticas *distributivas*, caracterizadas por beneficios concentrados y costes difusos, permiten que aquellos grupos que se consideran beneficiarios de las mismas puedan reivindicar su aplicación sin enfrentarse a la oposición de otros grupos, pues nadie siente que pierde. Se trata de un escenario de suma positiva. Conceden beneficios a algunos individuos o grupos (como subsidios o subvenciones) sin imponer obligaciones al resto. Es también el caso de las políticas públicas de educación o de sanidad. «Todos» nos beneficiamos de ellas sin que «nadie» notemos sus costes, aunque en la práctica ese «todos» se identifica con quienes de hecho las utilizan.

Las políticas *redistributivas*, por el contrario, se plantean como un juego de suma cero. Al referirse a bienes caracterizados por su escasez, su aplicación exige que se transfieran recursos de unos grupos a otros, lo que significa que los beneficios que obtiene un grupo generan costes a otros. La existencia de vencedores y perdedores provoca la movilización de grupos representativos de sectores sociales amplios. Los ejemplos más claros de estas políticas son las pensiones o los impuestos de naturaleza progresiva, de manera que paguen más quienes más ingresos tienen. Estas son las políticas cuya aplicación resulta menos pacífica, especialmente en situaciones de crisis. Dependen de la capacidad de movilización social e influencia política de los distintos grupos afectados por su aplicación.

Las políticas *regulativas*, por último, son aquellas que buscan influir sobre los comportamientos y las prácticas individuales, afectando al conjunto de la sociedad, sin que los miembros de la misma sean necesariamente conscientes de los beneficios que tales políticas comportan. Ejemplos de estas políticas son las regulaciones relativas al uso del cinturón de seguridad o la prohibición de fumar en los espacios públicos. Al no contar con ningún grupo social relevante que las promueva, dependen de la intervención de las administraciones públicas mediante prohibiciones, obligaciones y sanciones.

Teniendo en cuenta esta distinción, podemos concluir que la economía moral subyacente a las

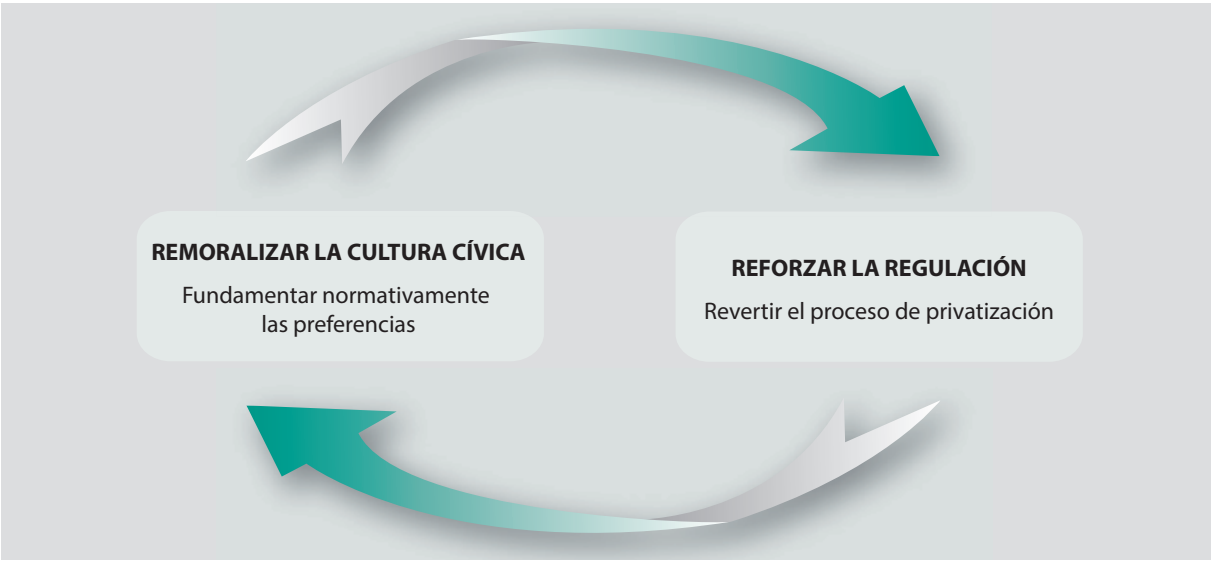
opiniones y actitudes de la sociedad española hacia el Estado de bienestar permite sostener sin problemas la dimensión constituyente de las políticas sociales («el Estado debe ser el responsable de garantizar el bienestar de todas las personas»), así como su dimensión o expresión distributiva: los «grandes» servicios sociales, los pilares esenciales del sistema público de bienestar —la sanidad y la educación— gozan de un apoyo ciudadano amplísimo. Donde encontramos más dificultades es en la aplicación de las políticas sociales de tipo redistributivo, aquellas que exigen transferencias de riqueza o de bienestar de unos grupos sociales a otros.

Consideramos que la única posibilidad de consolidar un Estado de bienestar redistributivo consiste en combatir todos esos círculos viciosos a los que nos hemos referido más arriba, mediante la generación de un círculo virtuoso fundado sobre la remoralización de la cultura cívica y el reforzamiento de las instituciones reguladoras.

Estos últimos treinta años de irresponsable discurso neoliberal han tenido como principal consecuencia el descrédito de todo lo que se acompañe del adjetivo *público*. Nadie mejor que un liberal de verdad como Ralf Dahrendorf para entonar el réquiem por lo público:

> «El efecto más grave de los valores ligados a la flexibilidad, la eficiencia, la productividad, la competitividad y la rentabilidad es posiblemente la destrucción de los servicios públicos. Es necesario precisar la expresión: estamos hablando de la destrucción del espacio público y a la vez de los valores correspondientes del servir. La filosofía predominante del palo y la zanahoria ha descuidado primero y luego rechazado conscientemente aquellos otros motivos que llevan a la gente a hacer cosas porque están bien o incluso porque tienen conciencia de sus deberes, sentido de la responsabilidad. La introducción de motivos y conceptos seudoeconómicos en el espacio público lo priva de su cualidad esencial. Un servicio sanitario nacional, la educación pública general, un ingreso básico garantizado, cualquiera que sea su nombre, se convierten en víctimas de un economicismo preso de locura homicida» (Dahrendorf, 2006: 114).

En el mismo sentido, el influyente filósofo político de Harvard Michael J. Sandel propone en su libro *Justicia* una reflexión que conecta con el nú-



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

> «Así pues, aparte de sus efectos en la utilidad o en el consenso público, la desigualdad puede corroer las virtudes cívicas. Los conservadores enamorados de los mercados y los liberales igualitarios partidarios de la redistribución pasan por alto esa pérdida. Si la erosión de la esfera pública es el problema, ¿cuál es la solución? Una política del bien común tomaría como una de sus primeras metas la reconstrucción de la infraestructura de la vida cívica. En vez de centrarse en la redistribución con la intención de ampliar el consumo privado, gravaría a las personas de posibles para reconstruir los servicios e instituciones públicos, a fin de que, así, ricos y pobres disfruten de ellas por igual» (Sandel, 2011: 301-302).

Como tantas veces se ha dicho, unos servicios públicos solo para las personas más pobres acaban por convertirse en unos pobres servicios públicos. A medida que las políticas públicas pierden ambición universalista, estas dejan de ser espacios para la cooperación, el reconocimiento y el encuentro, y se convierten en campos de batalla donde distintos colectivos sociales pugnan por recursos cada vez más escasos. Si, como se ha argumentado desde la Fundación FOESSA (2013: 18), la característica más definitoria de la estructura social española en los próximos años puede ser «la progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a los derechos básicos», el riesgo de que se produzcan enfrentamientos entre grupos sociales disputando por la orientación de unas políticas públicas menguantes se convierte en un escenario de futuro tan plausible como preocupante.

«Esta crisis no la pagamos». Según Cadahia y Velasco (2012: 9), en esa proclama, germen de todas esas plataformas, mareas y protestas que han sacudido a la sociedad española desde 2010, «hay una negación del reparto social de la crisis buscado por el discurso del sacrificio y la austeridad». Sin embargo, si queremos reconstruir la cultura cívica que sustente una institucionalización del bienestar universalista, tal vez sea esencial rescatar el ideal de la austeridad de las garras de los austericidas:

> «Quizá desde los años setenta, nos hemos educado en la idea de que la vida se identifica principalmente con la posesión. Las generaciones últimas de jóvenes no han escuchado conceptos alternativos y, en consecuencia, la propia noción de austeridad o de autocontención ha aparecido a sus ojos como una antigualla perteneciente a las épocas de la Europa deprimida, posbélica y pretecnológica. En una palabra: la vida era para saquearla, cuanto más rápida y fácilmente mejor. […] La crisis económico-social está siendo una consecuencia de la desmesura psicológica y no a la inversa. Se trata, por tanto, de una reedición de aquella *hybris* que ya los antiguos griegos identificaron como la principal fuente

de destrucción del individuo y de la libertad colectiva» (Argullol, 2010: 217).

En 2011 surgió en Italia el fenómeno de los *forconi*, una serie de movilizaciones y protestas impulsados por sectores de la pequeña y media burguesía (comerciantes, pequeños agricultores, artesanos, transportistas, pero también estudiantes) golpeados por la crisis que mezclaban en sus reivindicaciones temáticas regionalistas, denuncias de la corrupción política y antieuropeismo. Estas protestas han continuado hasta la actualidad, siendo especialmente virulentas en Turín (Turigliatto, 2013; Wilno, 2014). Se trata de un movimiento que recuerda al clásico *poujadisme* de los años cincuenta en Francia y cuyos fundamentos encontramos en el origen de los actuales populismos: grupos sociales tradicionalmente prósperos que, como consecuencia de un cambio económico profundo, alimentados «por un sentimiento de abandono y por el resentimiento respecto de otros grupos y de sus representantes políticos que obtienen los beneficios del cambio y se desinteresan por la suerte de los perdedores» (Castel, 2004: 66)**(9)**. Como señala María Silvestre (2014), está surgiendo un *individualismo des-protegido* que nos sitúa ante una disyuntiva esencial: «La cuestión ahora está en cómo definimos el sujeto de derechos, es decir, si el principio de universalidad se condiciona por el impacto de la crisis en amplias capas de la sociedad o si, por el contrario, se reclama su generalización para evitar mayores situaciones de pobreza y riesgo de exclusión».

Cuando las políticas sociales ven debilitarse su carácter universalista empiezan a ser percibidas como políticas redistributivas construidas en torno a unas necesidades que no tienen nada que ver con los intereses materiales del «votante decisivo». Quienes más capacidad tienen de apoyarlas no obtienen ningún beneficio material de su participación: porque no son excluidos, en nada se benefician materialmente de una mejora en las rentas mínimas de inserción, o de las ayudas de emergencia social, o de la apertura de más servicios para víctimas de los malos tratos, o de la extensión de servicios sociales básicos a la población inmigrante en situación irregular. Al contrario, sienten que para que otros sean más iguales ellos deberán ser, muchas veces, menos desiguales.

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

> «La cuestión *ética* no es tanto la de si los nuevos desposeídos o desfavorecidos se levantan y se suman a la lucha por la justicia, que no pueden entender más que como rectificación de la injusticia cometida contra ellos, sino la de si los acomodados y, por ende, privilegiados, la nueva "mayoría satisfecha" de John Kenneth Galbraith, se ponen por encima de sus intereses singulares o grupales y se consideran responsables de la humanidad de los Otros, los menos afortunados. En otras palabras, si están dispuestos a suscribir, en pensamiento y en acto, y antes de que se los obligue a ello, y no por miedo a verse obligados, unos principios de justicia tales que no puedan satisfacerse a menos que se conceda a los Otros el mismo grado de libertad práctica, positiva, del que ellos mismos han venido gozando» (Bauman, 2001: 81).

(9) El término «poujadismo» hace referencia al movimiento político impulsado en la década de los cincuenta por el político Pierre Poujade, quien movilizó a pequeños comerciantes, artesanos y campesinos que se sentían los perdedores del proceso de modernización económica de la sociedad francesa.

Sin esa complicidad, sin esa convicción profunda, nada de esto será posible. No se trata de ningún paternalismo, sino del más evidente realismo político. La tendencia a gobernar y administrar invocando los intereses de un supuesto «ciudadano medio» lleva, inevitablemente, a que los intereses no expresados de las personas excluidas de la ciudadanía real desaparezcan del centro de la acción de gobierno. Y si ellas no reivindican sus intereses, si no movilizan políticamente su sufrimiento, ¿quién lo hará?

Pero sería un error hacer descansar toda la responsabilidad de la defensa de unas políticas sociales redistributivas sobre los hombros de una ciudadanía «moral», por más que la existencia de esta ciudadanía sea una condición imprescindible para que tales políticas puedan plantearse. Cuanto menos fundada está la acción colectiva en motivaciones ligadas a modelos de racionalidad individual *(elección racional)* más costoso resulta mantenerla en el tiempo y más fácil es desentenderse de esa acción en el momento en que una institución pública decide ocuparse de la problemática social que está en su origen. Este desentendimiento o desresponsabilización individual tiene una lectura positiva, desde el momento en que permitiría una cierta autonomización y automatización de las políticas sociales, que pasarían a *formar parte de la agenda de la administración pública*. Esta era la perspectiva desde la que Atkinson defendía hace años para el Reino Unido el establecimiento de una línea oficial de pobreza a partir de la cual pudiera justificarse la intervención pública dirigida a mejorar las condiciones de vida de las personas que se encontraran por debajo de la misma, y hacerlo con el compromiso de los dos grandes partidos británicos:

> «Supongamos que las personas tienen diversos niveles de preferencias: superiores e inferiores. Una determinada tendencia más noble puede presentarse como preocupación por los pobres, mientras que otra parte del yo, menos reflexiva y más impulsiva, puede preocuparse simplemente por su propio interés. Cuando llega una elección uno puede que tenga en cuenta solamente el interés propio. Al reconocer nuestras debilidades, puede que en estas circunstancias prefiramos, de acuerdo con las mejores intenciones de nuestro yo, vernos comprometidos previamente con una política que se preocupe por la pobreza. Dicho de otra manera, la existencia de una línea oficial de pobreza puede limitar la diversidad de las políticas que se presentan al electorado. Los votantes no se ven expuestos a la tentación» (Atkinson, 2000: 182).

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

6.3.3. Recuperar el sentido (moral) de la economía(10)

Tras cinco años de tasas de crecimiento negativas o cercanas a cero derivadas de una crisis financiera de enorme envergadura parece razonable interrogarse sobre las bases del modelo económico vigente y su necesidad de reformarlo. Curiosamente, siendo las causas fundamentales de la crisis la desregulación alentadora de comportamientos especulativos, el predominio de las finanzas sobre el resto de la economía, una

(10) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Lluch Frechina (2014). Documento de trabajo 8.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

distribución primaria de la renta desfavorable a los trabajadores y un pronunciado aumento de la inequidad, el conjunto de medidas adoptadas para superarlas parece haber fortalecido esas tendencias en lugar de corregirlas. La teoría económica dominante se muestra impermeable a los hechos que parecen refutar sus diagnósticos y propuestas, aunque una identificación de los sectores a los que benefician sus postulados permite suponer por qué se mantienen con firmeza arrostrando muchas veces el rechazo social.

Las alternativas al modelo dominante no se incorporan fácilmente en el debate público. Con frecuencia, los economistas ortodoxos no quieren ni entrar en tal debate. Cualquier economista que introduzca posturas alternativas a la defensa a ultranza del modelo vigente de mercado es catalogado como utópico, poco realista, ingenuo y sus argumentos no son considerados ni discutidos, sino despreciados. No se llega en ningún caso al fondo de la cuestión, es decir, a razonar por qué unos argumentos son más válidos que los otros. Se eluden las cuestiones de fondo desechándose despectivamente aquellos argumentos que parece que no vale la pena debatir. De este modo, se elimina de un plumazo cualquier posibilidad de que entren en la arena pública, de que sean contemplados como una posibilidad viable que pueda aportar soluciones diferentes a las que priman en la actualidad.

¿Qué no funciona bien en el modelo económico actual? La crítica podría orientarse en múltiples direcciones, pero podemos identificar cinco cuestiones de profundo alcance.

a) La primera constatación consiste en que *el crecimiento económico no conlleva necesariamente mayor bienestar social*. Esta equivalencia sí suele producirse en aquellos lugares en los que la renta per cápita es muy baja, sobre todo si los ingresos están muy mal repartidos, pero cuando el nivel económico permite cubrir las necesidades básicas una mejora de la renta afecta menos al bienestar. Por el contrario, en países con rentas elevadas, su incremento no se traduce automáticamente en una mejora sensible del bienestar de la población. Los trabajos de Daly y Cobb (1989), de Max-Neef (1995) o del PNUD (1996: 64), entre otros muchos, demuestran que no se puede establecer alegremente esta correlación. Incluso hay países como Bután —uno de los que muestran un menor PIB per cápita del mundo— que presenta unos muy altos niveles de satisfacción entre sus habitantes, a pesar de que, obviamente, no ha accedido al consumo de masas**(11)**. El hecho está tan aceptado que, por ejemplo, la OCDE ha construido su «Better life initiative» (OECD, 2011); la Comisión de las Comunidades Europeas ha emitido, también, una comunicación que tiene el cálculo del bienestar de la población como su principal contenido (2009); el gobierno francés encargó a una comisión realizar un documento para estudiar esta cuestión (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2013), y lo mismo hizo el gobierno de la Gran Bretaña (Jackson, 2011), entre otros (Molpeceres, 2008). No obstante, en la práctica, los gobiernos siguen teniendo como única guía de su gestión económica la elevación del PIB, ignorando las repercusiones efectivas que tiene sobre las condiciones de vida de la población.

b) *¿Es racional el comportamiento de los agentes económicos?* A esta cuestión la concepción convencional de la teoría económica responde que sí en un doble sentido: por una parte, sosteniendo que todos los actores (empresarios, consumidores, ahorradores,

(11) Utilizando como indicador el que intenta medir la Felicidad Nacional Bruta a través de 180 preguntas referidas a nueve dimensiones humanas materiales y espirituales, la población de este país manifiesta un muy alto grado de satisfacción.

trabajadores, etc.) tienen un comportamiento informado, independiente y coherente y, por otra, que este consiste en maximizar su utilidad o interés considerados de un modo individualista y egoísta dentro de un entorno competitivo. Subyace a este modo de argumentar la clásica afirmación de Adam Smith sobre las consecuencias positivas para el bien común del comportamiento individualista que expresó magistralmente con la metáfora de «la mano invisible». No obstante, todos los supuestos sobre los que se asienta este planteamiento pueden ser refutados ampliamente por los hechos. Es cierto que en la realidad esos comportamientos existen, pero no es menos cierto que conviven con otros de signo contrario que, en contra de lo que parece sugerir el paradigma dominante, no pueden ser descalificados como «irracionales».

Sintetizando mucho podríamos afirmar que ni los agentes son completamente conocedores de la realidad como para adoptar siempre las decisiones más correctas, ni actúan al margen de la influencia de los demás, ni los mercados reales son como el modelo simple de competencia perfecta, ni los sentimientos valores e intereses dejan de influir en sus decisiones, ni el comportamiento egoísta a corto plazo tiene que ser más racional que el que se preocupa por el bien común o el largo plazo, ni el egocentrismo define de forma dominante la actitud humana más frecuente, ni los seres humanos prefieren habitualmente competir a cooperar, ni las instituciones son ajenas al comportamiento económico, etc. En definitiva, la separación entre comportamiento económico y valores éticos no parece muy racional desde el punto de vista del bienestar humano, ni la mentalidad individualista y competitiva tendría que considerarse más racional que aquella que se guía por la solidaridad como ha puesto de relieve recientemente Christian Felber (2012). No es de extrañar que la denominada «cultura de la satisfacción» (Galbraith, 1992) genere, al mismo tiempo, muchísimos insatisfechos.

c) Los *límites del crecimiento* representan otra de las objeciones de fondo al modelo de desarrollo vigente que ha generado una amplia corriente que propugna el decrecimiento. «Un crecimiento infinito es incompatible con un planeta finito» (Latouche, 2008). Como señala Enrique Lluch (2014: 7):

> «La búsqueda de crecer sin fin, no puede alcanzarse si los recursos que tenemos para lograrla son limitados. La mejora en la eficiencia de los procesos productivos no es suficiente para lograr que se reduzca la utilización de las materias primas y de la energía. Esto se debe a que crece más rápidamente la producción total de lo que lo hace la mejora en la eficiencia. Por ello, la búsqueda del crecimiento no hace más que empeorar los indicadores medioambientales de nuestro planeta».

Es posible que el progreso técnico pueda encontrar alternativas al agotamiento de algunos recursos minerales y energéticos pero, hoy por hoy, observamos un gravísimo deterioro de los equilibrios ecológicos básicos, el agotamiento de recursos estratégicos —como el mismo agua— y la degradación de numerosos espacios naturales. Observamos que la preservación de los intereses económicos particulares a corto plazo impide afrontar con seriedad el desafío de redefinir un desarrollo que limite el consumo de recursos materiales y preserve la calidad del entorno. En este sentido, resulta imprescindible reconocer que no todas las actividades económicas tienen el mismo tipo de impacto ambiental ni la misma intensidad o consecuencias. Lo malo es que la contabilidad vigente resulta ciega a esta distinción y que las modestas propuestas

que se están llevando a cabo en los últimos tiempos apenas trasladan ciertas prácticas de unos lugares a otros, generando una nueva división norte-sur.

d) La recurrencia de las *crisis económicas* debería llevarnos a concluir que no se trata de fenómenos accidentales y esporádicos, sino que son una clara manifestación de las características estructurales del capitalismo y de su comportamiento cíclico, que requieren, por tanto, una muy seria regulación. Como ya puso de relieve Keynes, el comportamiento racional de las empresas a nivel microeconómico resulta irracional en el plano macroeconómico y la lógica del mercado agudiza las recesiones en lugar de resolverlas. Desequilibrios entre la oferta y la demanda agregadas, innovaciones tecnológicas, comportamientos especulativos, cambios en los gustos de los consumidores o *shocks* externos pueden conducir a periodos de severa recesión. Particularmente relevante es la relación bidireccional que parece existir entre crisis y desigualdad. La desigualdad en la distribución de la renta es uno de los factores causantes de la crisis actual pero, a la vez, esta ha conducido a agravarla y a hacer más difícil su superación.

e) Lo que nos lleva directamente al último gran defecto del sistema económico vigente: su *incapacidad para promover la inclusión* repartiendo equitativamente los frutos de la actividad productiva. La desigualdad y la pobreza no son fenómenos que afecten exclusivamente a nuestro país o que tengan que ver solo con las fases de crisis. Tal como mostraba el Banco Mundial (Comission on Growth and Development, 2008: 91), de una base de datos de 58 países, en 42 de ellos las desigualdades internas habían crecido entre los años ochenta y el principio del siglo XXI, y tan solo en 16 estas desigualdades habían descendido en este periodo de tiempo. Parecidos resultados expone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el periodo comprendido entre 1990-2005 (PNUD, 2011: 31). Resulta cierto que el crecimiento tiende a reducir la pobreza absoluta aunque dependiendo del patrón distributivo de cada país. De hecho, el número de personas que sobreviven con dos euros al día en el mundo apenas ha variado en las últimas tres décadas a pesar del considerable crecimiento mundial. La mera dinámica mercantil no resuelve la inequidad y la pobreza si no se dan, al mismo tiempo, intervenciones explícitamente orientadas a combatirlas.

La magnitud de los problemas planteados nos obliga a reflexionar sobre las necesarias reformas que está reclamando la economía de mercado. Cierto es que incluso los enfoques más identificados con sus virtudes están cayendo en la cuenta de que su funcionamiento se aleja notablemente de lo hasta ahora defendido en el ámbito académico y que los llamados «fallos del mercado» son más la norma que la excepción. Algunos de los últimos premios Nobel de economía —como Joseph Stiglitz o Paul Krugman— los han obtenido por ponerlos de relieve y adaptar sus modelos teóricos al mundo real. Pero todavía prevalece un prejuicio promercado tal como funciona en el capitalismo global que debe ser cuestionado o, al menos, matizado seriamente. No tiene ningún sentido que en momentos de crisis como los actuales, cuando ha quedado de manifiesto que los mercados no se autorregulan y que la defensa de algunos intereses particulares puede perjudicar notablemente a la mayoría de la población, desde las instancias europeas se presione para que el Estado reduzca tanto su tamaño en la economía como sus acciones reguladora, protectora y redistributiva.

Más allá de la necesaria recuperación del protagonismo del sector público como valedor del interés común, en los últimos años han ido apa-

reciendo distintas propuestas que pretenden modificar radicalmente el sistema económico vigente. Denominadas de distinta manera y defendiendo postulados distintos, la «democracia económica», la «economía del bien común», la «economía de comunión», la «economía altruista», la «economía del decrecimiento» o la «economía del buen vivir» coinciden en admitir tanto la necesidad de que existan mercados como la de evitar que todo se subordine a su lógica o a los intereses economicistas de quienes en ellos operan. Sus propias denominaciones sugieren que el conjunto de la economía debe estar al servicio de las personas y no al contrario, como de hecho ocurre. Al tiempo, todas coinciden en la necesidad de acabar con la dictadura o el fetichismo del crecimiento como indicador del progreso social.

Por ello, resulta imprescindible definir socialmente objetivos económicos generales que sean compatibles con el respeto al medio ambiente, que promuevan la universalización de las condiciones de vida mínimas decentes, que fomenten una distribución más igualitaria de la renta y que sustituyan la perspectiva «conglomerativa» por la de «privación» (PNUD, 1997). Esto significa que, en lugar de evaluar el avance de una sociedad por el valor promedio que alcanzan sus indicadores de desarrollo o el incremento de su producto total, se analice especialmente lo que ocurre con su población más desfavorecida. También significa sustituir el principio de «cuanto más mejor» en el terreno del consumo material, por el de la «suficiencia». Es necesario trabajar para que el consumo necesario alcance a todos pero no para expandirlo indefinidamente. La experiencia cotidiana muestra que hay rendimientos decrecientes en la satisfacción que proporciona el consumo que pueden llegar a ser negativos.

Para que tales planteamientos pasen del terreno de los buenos deseos o las quimeras al de las realidades operativas, resulta necesario modificar las motivaciones de los agentes económicos y las reglas bajo las que actúan, lo cual supone un programa a la vez ético, educativo y político de largo alcance. Por lo que se refiere a las motivaciones habría que modificar profundamente la conceptualización de la empresa cuya restrictiva definición actual la convierte exclusivamente en generadora de beneficios para sus propietarios. Es preciso ampliar esta visión de la empresa para concebirla como una institución en la que han de equilibrarse los derechos e intereses de los propietarios con los de los trabajadores, los clientes, los proveedores y la sociedad en su conjunto. El incipiente concepto de responsabilidad social corporativa —hasta la fecha poco más que una estrategia de *marketing*— apunta en la dirección correcta. El éxito empresarial habría de cuantificarse por su capacidad para armonizar de un modo eficiente y justo esos intereses y, en consecuencia, resulta necesario fortalecer el poder de todos los que están afectados por su actuación.

Especial consideración merecen las entidades financieras por tres motivos: en primer lugar, porque operan con recursos que no son suyos sino de los ahorradores que los han depositado en sus manos; en segundo lugar, porque buena parte de la inversión empresarial y de la actividad ordinaria de toda la economía depende de su buen funcionamiento, y, por último, porque en este terreno los riesgos sistémicos son mucho mayores que en otras actividades, como estamos constatando desde 2007. Por estos tres motivos resulta de importancia capital someter su dinámica a las estrategias de desarrollo de cada país, limitar su exposición al riesgo y revertir la subordinación actual del conjunto de la economía a sus intereses, para ponerla a su servicio.

Será difícil propiciar ese cambio en la gestión empresarial si las normas que regulan la actividad económica no incentivan tales comportamientos. Por ello las concepciones alternativas que estamos mencionando propugnan un tra-

tamiento diferenciado para las empresas, según sea su mayor o menor contribución a los objetivos sociales democráticamente establecidos. Las entidades que respetan o promueven una economía sostenible, las entidades sin ánimo de lucro, las de tipo autogestionario o cooperativo, las capaces de crear empleo de calidad, las pyme, las empresas de inserción o las que prestan servicios públicos de interés general deberían recibir un trato particularmente positivo, porque contribuyen más directamente al desarrollo humano que el resto. Según la mayor parte de los autores, esta discriminación positiva no se tendría que articular a partir de prohibiciones e imposiciones, sino sobre la base de incentivos fiscales o de otra naturaleza (puntuación más favorable para participar en la provisión de servicios públicos, por ejemplo) que convirtieran en más atractiva su promoción.

Por último, no son pocos los enfoques alternativos que sostienen la necesidad de modificar también los valores sociales dominantes para *desidentificarlos* con los que han resultado funcionales al capitalismo: la búsqueda exclusiva del máximo beneficio, el consumismo como forma de vida y la obsesión por el trabajo remunerado. Esta mutación de valores no se defiende en nombre de alguna resignación o represión de los deseos, sino en aras de una mayor humanización de la economía y liberación de la persona.

Distinguir entre necesidades y deseos para asumir el principio de suficiencia ante ellos, desmercantilizar esferas de la vida que pueden gestionarse desde otra lógica, articular la economía para que pueda ser efectivamente posible conciliar la vida laboral y familiar, consumir de modo crítico o responsable, fomentar el consumo colectivo frente al individual, dar prioridad al ser y al relacionarse sobre el tener y el aparentar, gestionar de modo ético el ahorro, reducir la jornada de trabajo y «trabajar menos para trabajar todos», introducir ampliamente la lógica de lo gratuito, lo cooperativo o lo voluntario, asumir compromisos sociopolíticos, orientar el desarrollo personal hacia dimensiones que no reclaman un ingente consumo material (arte y estética, salud y deporte, relaciones interpersonales y afectivas, aumento del conocimiento, meditación, espiritualidad…) son opciones que, lejos de suponer una merma en nuestra calidad de vida, pueden aumentarla muy notablemente, pero que reclaman la superación del condicionamiento, colonización o domesticación a la que nos ha sometido la cultura del consumo. Reclaman también una regulación inteligente por parte de los poderes públicos.

6.3.4. Las alternativas ya están aquí

Como se indica en el capítulo 7 de este informe, dedicado al análisis del capital social y cultural en España, a lo largo de estos años de crisis puede identificarse un triple movimiento de destrucción, emergencia y evolución del capital social en nuestra sociedad. Hay determinadas estructuras y prácticas de sociabilidad que saldrán de esta crisis dañadas (o más dañadas, pues venían siendo ya afectadas por distintos procesos de descomposición): nos referimos especialmente a las organizaciones sociales más clásicas, especialmente los partidos políticos y, en menor medida, los sindicatos (Benito y Beneyto, 2013; Sánchez-Cuenca, 2014: 67-68).

Según se desprende de la sexta edición de la Encuesta Social Europea (ESE), realizada entre finales de 2012 y principios de 2013, el índice de confianza de los españoles en la política se encuentra en el nivel más bajo de los últimos diez años, otorgando a los dirigentes políticos una puntuación de 1,91 sobre 10, y de 1,88 a los partidos. En relación con este «núcleo duro» de la política convencional, España se encontraría

a la cola de Europa. Sin embargo, en su última edición la ESE también revela que, por primera vez desde que se empezó a realizar la encuesta en 2002, en España ha aumentado el interés por la política (aunque este sigue siendo bajo, en torno al 34%), incrementándose muy sensiblemente el porcentaje de ciudadanas y ciudadanos que recurren a medios de acción política, tales como firmar peticiones o boicotear ciertos productos por razones políticas. La crisis parece haber animado a la sociedad española a participar en mayor medida en actos de protesta (el 25,8% de los encuestados aseguran haber participado en alguna manifestación autorizada, cuando la media en Europa se sitúa en el 6,7%), pero también en plataformas de acción ciudadana: estas congregan al 21,9% de españoles, siendo la media en Europa del 14,3%**(12)**. Como señala en su documento de trabajo José Manuel Fresno (2014), la crisis ha generado una nueva estructura de oportunidad política para la actuación de la sociedad civil organizada.

Cualquier propuesta de transformación del actual capitalismo global exige, si pretende ser significativa, la constitución de una nueva cultura económica que vuelva a «incrustar» la economía en el conjunto de relaciones sociales que constituyen una sociedad articulada, terminando con su creciente y destructiva autonomización (Polanyi, 1994: 84). En 1932 Karl Polanyi escribía: «Se ha abierto un foso entre la economía y la política. Ese es, en palabras secas, el diagnóstico de esta época»; y tras este diagnóstico, que puede aplicarse también a nuestra propia época, una advertencia igualmente actual: «No hay un problema más digno de interés para todos los hombres de buena voluntad. Una sociedad donde los sistemas políticos y económicos se combaten entre ellos está inevitablemente condenada al declive y el desmoronamiento» (Polanyi, 2014: 53).

En el marco de esta nueva cultura económica se desarrollan conceptos y teorizaciones como los de la «economía para, hacia o del bien común» (Daly y Cobb, 1989; Lutz, 1998; Yuengert, 2001; Felber, 2012), la «economía social y/o solidaria» (Arruda, 2005; Galaz y Prieto, 2006; Duchatel y Rochat, 2008; Kawano, Masterson y Teller-Elsberg, 2010; CC. OO., 2010; Altvater, 2012: 278-286), la «economía para o sobre la vida» (Cairó y Mayordomo, 2005; Hinkelammert y Mora, 2005), la «economía del procomún o de los bienes comunes» (Benkler, 2003; Ostrom, 2011; Frischmann, 2012; VV. AA., 2013) o más sencillamente como la «democracia económica» (Schweickart, 1997; Fernández Steinko y Lacalle, 2001; Comín y Gervasoni, 2011). Se trata de miradas sobre la actividad económica no siempre coincidentes, entre las que cabe distinguir matices y, en ocasiones, discrepancias de fondo, pero que en general comparten varios principios básicos: 1. que el objetivo de la economía debe ser lograr la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, sin hacer depender el bienestar de algunas personas de la exclusión de otras; 2. que las actividades y procesos económicos han de ser ecológica y socialmente sostenibles; 3. que estas actividades deben regirse por los principios de la democracia, la igualdad y la no discriminación, respondiendo siempre a las aspiraciones y a las decisiones políticas de la comunidad en la que se insertan (Gómez Calvo, 2013: 113). Se trata de aproximaciones a la realidad económica que llevan a la práctica la idea, sostenida por las y los economistas críticos, de que «la economía es mucho más que el mercado [y que] no lograremos construir una buena economía —ni una buena sociedad— si no dirigimos la mirada a la vastedad que se extiende más allá del mercado» (Chang, 2014).

Porque debemos pensar en la cultura también en cuanto que *práctica material* y, por ello, buscar sus trazas y sus signos en prácticas sociales emergentes ya presentes en este mismo mo-

(12) www.upf.edu/es

mento de crisis: «Puesto que la cultura (un conjunto específico de valores y creencias que orientan el comportamiento) es una práctica material, deberíamos ser capaces de detectar las señales de esta cultura en la adaptación espontánea de la vida de las personas a las limitaciones y oportunidades que surgen de la crisis» (Castells, Caraça y Cardoso, 2013: 25). Debemos impulsar ya desde ahora esas *utopías reales* sobre las que viene trabajando desde los años noventa el proyecto *Real Utopias*(13), liderado por el sociólogo de la Universidad de Winsconsin Erik Olin Wright (2010). ¿Existen ya esas prácticas sociales y económicas alternativas, esas utopías reales? Existen, sin duda, en muchos países del Sur, donde se han consolidado «"islas" no capitalistas» (Zibechi, 2011: 140) para la provisión de servicios públicos esenciales (McDonald y Ruiters, 2011) o para la producción no capitalista (Santos, 2011). ¿Y en España?

Aunque el mapeo de prácticas alternativas realizado en Cataluña por Manuel Castells y sus colaboradoras (Conill *et al*., 2012) resulta de gran interés, nos cuesta aceptar que, como dicen, entre el 20% y el 60% de la población catalana, y una proporción mucho mayor entre las personas menores de 40 años de edad, participe en «alguna forma de economía con valor vital basada en la solidaridad» (Castells, Caraça y Cardoso, 2013: 244, 287-332). Tal vez el problema está en la definición de lo que se considere «alternativa». Más adelante retomaremos esta cuestión. En todo caso, resulta indudable que los años de la crisis están siendo, también, años de emergencia de multitud de iniciativas ciudadanas que apuntan a salir de esta situación, no «hacia atrás» —esperando a que cuando todo esto pase volvamos a la situación anterior a la crisis, como expresa la idea de «recuperación»— sino hacia adelante, pugnando por no volver a caer en los mismos errores que nos han traído hasta aquí (Comín y Gervasoni, 2011; Castells, 2012; Blanco, 2013). Se trata de iniciativas surgidas muchas veces a partir de *movimientos sociales moralizantes*, caracterizados por expresar pública y organizadamente protestas «contra lo que se considera reprobable más allá de los intereses de una comunidad o clase social» determinadas (Giner, 2012: 192; Martínez Navarro, 2014: 3). Esta es su principal y fundamental diferencia con respecto a los movimientos populistas: su orientación universalista, su voluntad de actuar como «garantes de la ética, de los valores, de la dignidad y de los infrarrepresentados» (Fresno, 2014).

Si queremos hacernos una idea de toda esta riqueza de *iniciativas no ya de protesta sino de propuesta*, repasemos la «lista de alternativas para salir de la crisis» recogidas en la wiki generada por el 15-M(14). O pensemos en las redes de economía alternativa y solidaria agrupadas en REAS, que mueven alrededor de 220 millones de euros anuales e involucran a 18.500 personas desarrollando numerosas actividades productivas en los campos del reciclaje, de las actividades financieras y crediticias, el transporte, la agricultura y la ganadería, la formación y la orientación sociolaboral, los servicios de ayuda a domicilio, las empresas de limpieza y mantenimiento, etc. Consultar el catálogo de buenas prácticas de REAS nos permite asomarnos a una realidad que aún hoy resulta desconocida y minusvalorada(15). Una realidad cooperativa y autogestionada que de ninguna manera se reduce a prácticas de carácter asistencial, sino que abarcan todas las esferas de la vida social.

La revista *Alternativas Económicas* ha publicado un número extraordinario en el que se presenta un amplio catálogo de experiencias en mu-

(13) www.ssc.wisc.edu/~wright/RealUtopias.htm

(14) http://wiki.15m.cc/wiki/Lista_de_alternativas_para_salir_de_la_crisis

(15) www.economiasolidaria.org/buenas_practicas

chas áreas distintas, como las finanzas personales, el ocio, la cultura, el hogar o el trabajo (Missé, 2014). Basándonos en este catálogo, en la tabla 6.8 presentamos una relación de esas prácticas que ni quiere ser exhaustiva ni tampoco necesariamente laudatoria, sino tan solo mostrar el variado despliegue de prácticas que, de hecho, nos permitirían desarrollar ya una buena parte de nuestra vida, si no al margen, sí al menos bien lejos del corazón del sistema capitalista y de su lógica individualizadora, mercantilizadora y privatizadora**(16)**.

¿Qué valoración cabe hacer de todas estas prácticas sociales? John Holloway nos invita a pensar la revolución, no como un acto de reemplazo de un sistema por otro, sino como un *proceso intersticial* «resultado de la transformación apenas visible de las actividades cotidianas de millones de personas», prácticas que, desde esa cotidianeidad, contribuyen a *agrietar el capitalismo* (Holloway, 2011: 22-23). Desde esta perspectiva, y repitiendo algo ya dicho más arriba, todo ese despliegue de prácticas e iniciativas sociales ya nos ofrece la posibilidad de vivir gran parte de nuestra vida al margen del capitalismo. Aún es pronto para hacer de toda esa realidad de inventiva e innovación social nacida de la *necesidad* un ejemplo de virtud, es decir, un modelo alternativo de vida colectiva. En todo caso, se trata de prácticas de *mutualismo sin jerarquía* (Scott, 2013: 21-22) que nos permiten sostener que dos siglos de hegemonía del Estado y de las instituciones políticas formales y jerarquizadas no han anulado la capacidad social para la práctica de la cooperación, lo que ya es una excelente noticia, pues constituye la condición necesaria para poder desarrollar formas emancipadas de vida desde ya, aquí y ahora, que, aunque todavía no supongan la realización de ese otro mundo posible, sí permitan anticipar sus rasgos esenciales.

Son ejemplo de una *política regenerativa* (Morin y Viveret, 2011: 31) que, a la manera de jóvenes topillos herederos de ese *viejo topo* que en la tradición marxista simboliza la constancia revolucionaria (Marx, 1977: 141-142; Bensaïd, 2006), van horadando la realidad dominante de manera casi siempre desapercibida, pero tozuda. Porque lo cierto es que no podemos esperar a que esta crisis «pase» para empezar a construir esa otra cultura necesaria para sostener e impulsar ese otro mundo posible, pues el desenlace de la crisis va a depender esencialmente de la orientación que, desde ahora mismo, queramos y podamos dar a nuestras vidas. Pues, como señala Jacques Rancière, «la emancipación supone el anuncio de otro mundo posible, pero también una forma de vivir en el interior del mundo que conocemos» (Rancière y Kakogianni, 2013: 140).

6.3.5. Democracia redistributiva: hacia una nueva relación entre el Estado, la economía y la sociedad civil organizada

Sin embargo, este vivir social al margen no debería interpretarse como un abandono de la esfera estatal, sino como su abordaje desde claves

(16) La distribución por ámbitos ha tomado como punto de partida la realizada por *Alternativas Económicas* (Missé, 2014), pero se han añadido dos ámbitos más. Algunas de las prácticas podrían situarse en más de un ámbito. La inclusión de las mismas no implica desconocer las contradicciones que algunas de ellas pueden plantear. En cuanto a las referencias relativas a las distintas prácticas, son solo una invitación a introducirse en su conocimiento; en la edición extraordinaria de la revista *Alternativas Económicas* a la que venimos refiriéndonos pueden encontrarse muchas más referencias. Combinando la reflexión teórica y la mirada a las prácticas, recomendamos también la lectura de los números 117 y 118 de la revista *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, ambos publicados en 2012.

TABLA 6.8. Prácticas sociales autogestionadas, colaborativas o alternativas

Ámbito	Prácticas	Referencias
Finanzas	Banca ética	www.proyectofiare.com/web www.coop57.coop
	Crowdfunding	http://wiki.15m.cc/wiki/Crowdfunding
	Aval mancomunado personal	http://avalozemos98.tumblr.com/post/32662042274/que-es-un-aval-mancomunado
	Préstamos entre particulares	www.comunitae.com www.lubbus.com
	Seguros éticos	http://economiasolidaria.org/noticias/seguros_eticos
	Moneda social, moneda local	http://wiki.15m.cc/wiki/Moneda_social http://monedaslocalesensevilla2013.wordpress.com
	Títulos participativos	www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/6806_Rocafort.pdf
Hogar	Cesión de uso	www.eldiario.es/colaboratorio/vivienda-alquiler-banco_malo-economia-cesion_de_uso-sostre_civic-Raul_Robert_6_76002425.html www.sostrecivic.org
	Desahucios	http://afectadosporlahipoteca.com
	Intercambio de viviendas	www.letra.org/spip/spip.php?article4135
	Energía	www.somenergia.coop www.off-grid.net
	Telecomunicación abierta	http://guifi.net/es
Cultura	Cine	http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/09/13/madrid/1379096752_277316.html
	Teatro autogestionado	http://latabacalera.net http://pabellon6.org
	Librerías alternativas	www.traficantes.net/proyecto-de-la-libreria www.lahormigaatomica.net www.lapanterarossa.net www.nodo50.org/lafuga http://librerialavoragine.com www.anti-web.com/es/index.php
	Centros sociales okupados y autogestionados	www.letra.org/spip/spip.php?article4137
	Medios de comunicación (prensa)	www.eldiario.es www.infolibre.es www.diagonalperiodico.net www.publico.es
	Redes sociales alternativas	www.eldiario.es/turing/Redes-sociales-alternativas_0_111638840.html https://joindiaspora.com http://friendica.com
Consumo	Moda limpia	www.slowfashionspain.com/algun-dia-todos-vestiremos-moda-limpia
	Comercio justo	http://comerciojusto.org
	Reciclado	www.emaus.org http://elstrasters.ecsocial.com
	Grupos de consumo	http://gruposdeconsumo.blogspot.com.es www.hispacoop.es/home/index.php?option=com_sobi2&Itemid=100

Ámbito	Prácticas	Referencias
Consumo	Producción ecológica	www.caae.es www.agroecologia.net
	Huertos urbanos	http://habitat.aq.upm.es/boletin/n47/anmor.html
	Freegans	http://freegan.info
	Consumo colaborativo	www.consumocolaborativo.com http://economia.elpais.com/economia/2014/06/20/actualidad/1403265872_316865.html
	Comida compartida	www.compartoplato.es
Servicios	Bancos de tiempo	www.vivirsinempleo.org/2012/02/situacion-de-los-bancos-de-tiempo-en.html www.bdtbilbao.org
	Madres de día	www.redmadresdedia.com
	Residencias de mayores cooperativas y autogestionadas	www.jubilares.es http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/07/05/actualidad/1373048845_830820.html
	Mensajería ecológica	www.trebol.org/enlaces.html
	Trueque	www.vivirsinempleo.org/2011/03/abrete-sesamo-nueva-tienda-de-trueque.html www.dirurikgabekoeguna.tk
	Compartir coche	www.blablacar.es
	Bicing	https://www.bicing.cat/es
Laboral	Cooperativas	www.coceta.coop www.ciriec.es
	Empresas recuperadas	http://iceautogestion.org/index.php?option=com_content&view=article&id=511:fabricas-recuperadas-y-autogestion-en-la-nueva-realidad-de-espana&catid=19:noticias
	Vivir sin empleo	www.vivirsinempleo.org
	Coworking	www.eldiario.es/turing/coworking-ventajas-desventajas_0_208929234.html
	Cooperativas multiservicios	http://servicios.elsacre.com
Socioeconomía	Cooperativas integrales	www.decrecimiento.info/2010/09/que-es-una-cooperativa-integral.html http://iceautogestion.org/index.php?option=com_content&view=article&id=264:la-cooperativa-integral-que-es-porque-y-como-la-ponemos-en-marcha&catid=19:noticias
	Economía de los comunes	http://p2pfoundation.net/ECC2013 www.boell.de/en/economics-and-commons
Reconstrucción de la sociabilidad	Recuperación de espacios urbanos públicos para uso colectivo	www.letra.org/spip/spip.php?article4136 www.ub.edu/geocrit/b3w-1058.htm http://estonoesunsolar.es
	Resiliencia urbana	http://barrisicrisi.wordpress.com
	Ecoaldeas, pueblos ecológicos	http://rie.ecovillage.org http://amayuelas.es

nuevas. Surge aquí el espacio de una tensión sin duda difícil de gestionar en la práctica, pero que el pensamiento emancipatorio ni tan siquiera ha querido resolver en la teoría. Coincidimos con Holloway en su valoración de las prácticas sociales de negación y rebelión, pero discrepamos de su renuncia a actuar expresamente en el espacio formalizado del Estado, en su pretensión de «cambiar el mundo sin tomar el poder» (Holloway, 2002). Como advierte a este respecto Daniel Bensaïd (2009: 224), «así como existe sin duda una "ilusión estatista" que reduce la política a la órbita del Estado, existe igualmente una "ilusión social" que cree poder protegerse de su contaminación burocrática manteniéndose a distancia de la lucha política de los partidos y los momentos electorales». Coincidimos con Bensaïd en esta advertencia, pero discrepamos de su consideración de la economía solidaria y de proximidad como «lo que queda cuando los mercados están saciados y los presupuestos públicos agotados», es decir, como «un artilugio para ocultar las miserias» (Bensaïd, 2009: 179). No se nos ocurrirá decir que sea fácil, ni siquiera podemos asegurar que sea posible, pero ¿no cabe aunque solo sea intentar el ejercicio intelectual de imaginar una propuesta de intervención que permita conciliar tanto la dimensión moral como la dimensión estructural de la transformación social?

Al finalizar esta reflexión, y solo a modo de propuesta para seguir dialogando, traemos a colación una idea de Boaventura de Sousa Santos (1999: 38-47; 2005: 365-371) que acaso podría servir para avanzar en ese intento de conexión entre dimensiones de la transformación social. Nos referimos a su idea del *Estado como novísimo movimiento social*. Considera Santos que en el actual momento histórico globalizador la forma tradicional del Estado se ha visto sometida a un proceso de descentrado, miniaturización y debilitamiento de su capacidad reguladora que, sin embargo, no debería ser interpretado en los términos habituales de erosión de la soberanía estatal y de pérdida de la capacidad normativa del Estado, sino como un momento de *transformación de la soberanía y de la regulación*, que a partir de ahora pasarían «a ejercerse en red dentro de un ámbito político mucho más amplio y conflictivo en el que los bienes públicos hasta ahora producidos por el Estado (legitimidad, bienestar económico y social, seguridad e identidad cultural) son objeto de luchas y negociaciones permanentes que el Estado coordina desde distintos niveles de superordenamiento».

Nos encontraríamos, entonces, en una nueva situación que demanda y permite la *repolitización del Estado como elemento de coordinación* en un nuevo terreno de lucha política cuyas normas no son ya las del viejo mundo estatonacional. Pero la mayor complejidad del marco de juego —donde se hacen presentes intereses no solo nacionales, sino también globales y transnacionales, así como subestatales— no solo no reduce sino que potencia la importancia de la función coordinadora o mediadora del Estado: «En contra de lo que pueda parecer, el Estado está más directamente comprometido con los criterios de redistribución y, por tanto, con los criterios de inclusión y exclusión. De ahí que la tensión entre democracia y capitalismo, de urgente reconstrucción, solo pueda reconstruirse si la democracia se concibe como *democracia redistributiva*» (Santos, 1999: 40; 2005: 367. La cursiva es nuestra).

A pesar de lo que suele decirse de manera poco reflexionada, el Estado nunca ha dejado de ser una institución fundamental para organizar la redistribución, tampoco en estos tiempos de globalización. Lo que ocurre es que, hasta ahora, esa redistribución se ha traducido en una práctica de *desposesión* de las mayorías sociales en el marco de un *gobierno al servicio de las élites*, como ha denunciado recientemente Oxfam (2014). De lo que se trataría, siguiendo la propuesta de

Santos, es de modificar el sentido de esa redistribución mediante un ejercicio de deliberación democrática que implique activamente a toda la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos y del propio sistema fiscal: «La democracia redistributiva debe significar *solidaridad fiscal*» (Santos, 1999: 41; 2005: 368. La cursiva es nuestra). Es aquí donde la reflexión de Santos delinea un espacio para intentar la reconexión entre el espacio estatal y el espacio social que, cuando menos, deberíamos asumir como hipótesis de trabajo:

> «Tanto el presupuesto como la fiscalidad participativos son piezas fundamentales de la nueva democracia redistributiva. Su lógica política responde a la creación de un espacio público no estatal del que el Estado es el elemento determinante de articulación y coordinación. La creación de este espacio público es, en las actuales condiciones, la única alternativa democrática ante la proliferación de esos espacios privados avalados por una acción estatal que favorece los fascismos societales. La nueva lucha democrática es, en cuanto lucha por la democracia redistributiva, una lucha antifascista aunque se desenvuelva en un ámbito formalmente democrático. Este ámbito democrático, aunque formal, dispone, no obstante, de la materialidad de las formas, de ahí que la lucha antifascista de nuestros días no tenga que asumir las formas que asumió en el pasado la lucha democrática contra el fascismo de Estado. Pero tampoco puede limitarse a las formas de lucha democrática consagradas por el Estado democrático surgido de los escombros del viejo fascismo. Nos encontramos, por tanto, ante la necesidad de crear nuevas constelaciones de lucha democrática que multipliquen y ahonden las deliberaciones democráticas sobre los aspectos cada vez más diferenciados de la sociabilidad» (Santos, 1999: 43-43; 2005: 368-369).

Santos propone *multiplicar y ahondar las deliberaciones democráticas* y confía en la capacidad de estas deliberaciones para construir una alternativa que detenga la consolidación de este fascismo societal fundado sobre la exclusión estructural de cada vez más personas y colectivos reducidos a población sobrante (Zamora, 2014). En mayo de 2011 empezó una conversación que hoy continúa. Quienes la iniciaron utilizaron eficazmente las posibilidades de conexión que ofrecen las nuevas tecnologías de la comunicación (Fresno, 2014)**(17)**, pero su éxito se debió, fundamentalmente, al hecho de haberse sentado a hablar en las plazas de las ciudades, en el espacio público por excelencia. Al principio era una conversación periférica, un murmullo de fondo que los diálogos dominantes codificaron como simple aunque molesto «ruido», intentando acallarlo con vagas promesas, prometiendo atender a las demandas de cambio que surgían de las plazas y las calles… pero siempre «dentro de un orden». Pero fueron sumándose más y más personas a la conversación democrática, hasta alcanzar una dimensión tal que, sencillamente, acabó por desconectarse de la vieja cháchara de la política convencional, que se vio limitada a los espacios más institucionalizados.

En muchas ocasiones, desde que en mayo de 2011 se iniciara el nuevo ciclo de protesta política que hemos resumido con la etiqueta de la *indignación*, hemos recordado las crónicas que el escritor mexicano Carlos Fuentes, por aquel entonces un joven periodista en París redactó, a propósito del movimiento de mayo de 1968, especialmente una en la que se refiere a uno de los muchos lemas surgidos al calor de aquellas movilizaciones, el lema *parlez á vous voisins!* («¡habla con tus vecinos!»); escribe Fuentes:

> «Cafés, bistrós, talleres, aulas, fábricas, hogares, las esquinas de los bulevares: París se ha convertido en un gran seminario público. Los franceses

(17) Nos referimos al análisis realizado en Fresno (2014). Documento de trabajo 6.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

> han descubierto que llevaban años sin dirigirse la palabra y que tenían mucho que decirse. […] En lugar de las "diversiones" de la sociedad de consumo, renació de una manera maravillosa el arte de reunirse con otros para escuchar y hablar y reivindicar la libertad de interrogar y de poner en duda. Los contactos se multiplicaron, se iniciaron, se restablecieron. Hubo una revuelta —tan importante como las barricadas estudiantiles o la huelga obrera— contra la calma, el silencio, la satisfacción, la tristeza» (Fuentes, 2005: 25-26).

Aquella conversación iniciada en 2011 continúa en la actualidad y se ha hecho más fuerte. Uno de sus principales efectos ha sido la crisis que en estos momentos sufre en España la lógica tradicional de la intermediación política y, con ella, toda la arquitectura institucional derivada de la democracia representativa (Subirats, 2011: 55). Decenas de miles de personas han (re)descubierto los encantos de la conversación democrática. Muchas de ellas, además, se han decidido a pasar de las palabras a los hechos, impulsando un vasto programa de experimentación social aplicada a todos los ámbitos de la vida cotidiana. Seguramente no es posible en estos momentos juzgar la relevancia de estas prácticas, necesitamos la atalaya del tiempo para valorar su dimensión transformadora pues, al cabo, como señala Elmar Altvater (2012: 245), «frecuentemente los contemporáneos ni siquiera se dan cuenta de que desbrozan el terreno a un cambio revolucionario de las formas sociales de producción y consumo a través de su vida diaria y sus experimentos sociales». Pero si hay algo de verdad en la reflexión de Thomas Coutrot (2012: 121) cuando sostiene que «"Otro mundo" no emergerá de la aplicación de un programa global, sino de la armonización de una multiplicidad de cambios surgidos de las profundidades de la sociedad», tal vez estemos en disposición de poner fin a esta reflexión diciendo que hay otro mundo posible que ya está en este.

6.4. Bibliografía

Alonso, L. E.; Fernández Rodríguez, C. J., e Ibáñez, R. (2011). «Del consumismo a la culpabilidad: en torno a los efectos disciplinarios de la crisis económica», *Política y Sociedad*, n.º 48(2), pp. 353-379.

— Fernández Rodríguez, C. J. (2013). «Sacrificios para aplacar a los mercados: violencia y dominación en la crisis financiera», *Documentación Social*, n.º 169, pp. 65-84.

Altvater, E. (2012): *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos,* Barcelona: El Viejo Topo.

Anisi, D. (1992): *Jerarquía, mercado, valores: Una reflexión económica sobre el poder*, Madrid: Alianza.

Argullol, R. (2010): «*Hybris* y crisis», *Mediterráneo Económico*, n.º 18, pp. 215-218.

Arnold, T. C. (2001): «Rethinking Moral Economy», *American Political Science Review*, n.º 95(1), pp. 85-95.

Arráez, M. Á. y Francés, P. (eds.) (2014): *Ética y responsabilidad ante la crisis*, Ediciones Sider. www.eben-spain.org/docs/Papeles/XVII/ETICAYRESPONSABILIDADANTELACRISIS.pdf

Arriba, A.; Calzada, I., y Pino, E. del (2006): «Las actitudes de los españoles hacia el Estado de bienestar (1985-2005)», *Opiniones y Actitudes*, n.º 55, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Arroyo, M. y Cabrera, J. (2011): «Dinámicas del cambio cultural en España: explorando tendencias generacionales», *Revista Española de Sociología*, n.º 15, pp. 47-73.

Arruda, M. (2005): *Humanizar lo infrahumano: La formación del ser humano integral: homo evolutivo, praxis y economía solidaria*, Barcelona: Icaria.

Atkinson, A. B. (2000): «Promesas y realizaciones: ¿por qué es necesario un informe oficial sobre la pobreza?»: en P. Barker (comp.), *Vivir como iguales,* Barcelona: Paidós.

Bauman, Z. (2001): *La posmodernidad y sus descontentos*, Madrid: Akal.

— (2004): *Ética posmoderna*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

— (2010): *El tiempo apremia. Conversaciones con Citlali Rovirosa-Madrazo*, Barcelona: Arcadia.

— y Tester, K. (2002): *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones*, Barcelona: Paidós.

Beck, U. (2013): «Alemania impone sus recetas con una plantilla moral», *El País*, 5 mayo.

Benckler, Y. (2003): «La economía política del procomún», *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, n.º 163, pp. 6-9. www.ati.es/novatica/2003/163/163-6.pdf

Benito, R. y Beneyto, P. J. (2014): «Los sindicatos y las encuestas», *InfoLibre*, n.º 23. www.infolibre.es/noticias/opinion/2013/12/23/los_sindicatos_las_encuestas_11448_1023.html

Bensaïd, D. (2006): *Resistencias: Ensayo de topología general*, Barcelona: El Viejo Topo.

— (2009): *Elogio de la política profana*, Barcelona: Península.

Blanco, I. (2013): «De la experimentación participativa a la radicalidad democrática. Crisis, movimientos sociales y participación ciudadana en el ámbito local», *Documentación Social*, n.º 168, pp. 159-178.

Blyth, M. (2014). *Austeridad: Historia de una idea peligrosa*, Barcelona: Crítica.

Caballero, G. (2011): «Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom», *Ekonomiaz*, n.º 77, pp. 15-51.

Cadahia, L., y Velasco, G. (comps.): *Normalidad de la crisis/crisis de la normalidad*, Buenos Aires: Katz.

Cairó, G., y Mayordomo, M. (comps.): *Por una economía sobre la vida: Aportaciones desde una perspectiva feminista*, Barcelona: Icaria.

Calzada, I. (2007): «¿Qué estado del bienestar queremos? Las opiniones de la ciudadanía sobre cómo son y cómo deberían ser nuestras políticas sociales», *Zerbitzuan*, n.º 42, pp. 103-114.

— y Pino, E. del (2013a): «La imaginación da el poder: estrategias políticas para evitar el castigo electoral y reformar el Estado de bienestar», en E. del Pino y M.ª J. Rubio (eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada,* Madrid: Tecnos.

— y — (2013b): «Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)», *Presupuesto y Gasto Público, n.º* 71, pp. 171-192.

Campelo, P. M., Ispizua, M., Izaola, A., Lavía, C. (2014): *Estado de bienestar y política fiscal: Análisis de datos de la opinión de la ciudadanía española.* Documento de trabajo 6.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

Castel, R. (2004): *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?,* Buenos Aires: Manantial.

Castells, M. (2012): *Redes de indignación y esperanza*, Alianza, Madrid.

— Caraça, J. y Cardoso, G. (eds.) (2013): *Después de la crisis,* Madrid: Alianza.

Cebrián, J. L. (2012). «Las recetas que se están aplicando en Europa llevarán a una recesión brutal», *El País*, 18 noviembre. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/17/actualidad/1353171822_999141.html

CC. OO. (2010): *Guía sobre la economía social y solidaria*, Madrid: Confederación Sindical de CC. OO. www.ccooautonomos.es/comunes/recursos/99899/doc141920_Guia_sobre_la_Economia_Social_y_Solidaria.pdf

Coca, C. (2014): «La clase media resiste la crisis; la clase trabajadora, no», *El Correo*, 12 enero. www.elcorreo.com/vizcaya/20140112/economia/clase-media-resiste-crisis-201401091839.html

Comín, A. y Gervasoni, L. (coords.) (2011): *Democracia económica: hacia una alternativa al capitalismo*, Barcelona: Icaria.

Comission on Growth and Development (2008): *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development,* Washington: The World Bank.

Conill, J. *et al.* (2012): *Otra vida es posible: Prácticas económicas alternativas durante la crisis*, Barcelona: UOC.

Cordero, G. y Martín, I. (2011): *Quiénes son y cómo votan los españoles de izquierdas*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

Costas, A. (coord.) (2010): «La crisis de 2008. De la economía a la política y más allá». *Mediterráneo Económico*, vol. 18.

— (2011): «Quiebra moral de la economía de mercado», *El País*, 18 abril.

Coutrot, T. (2012): «La sociedad civil, al asalto del capital?», en VV. AA., *Pensar desde la izquierda: Mapa del pensamiento utópico para un tiempo de crisis*, Madrid: Errata Naturae.

Cruces, J. *et al.* (2013): *Desigualdad y estado social en España*, Madrid: Fundación 1.º de Mayo.

Chang, H. J. (2014): «Cómo "usar" la economía». *El País*, suplemento *Negocios*, 6 julio. http://economia.elpais.com/economia/2014/07/04/actualidad/1404488732_704703.html

Dahrendorf, R. (2006): *El recomienzo de la historia: de la caída del Muro a la guerra de Irak*, Buenos Aires: Katz.

Daly, H. y Cobb, J. (1989): *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Boston: Beacon Press.

Dente, B. y Subirats, J. (2014): *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas,* Barcelona: Ariel.

Douzinas, C. (2013): «Crisis, resistencia e insurrección. El despertar de la izquierda radical en Grecia», en VV. AA., *El síntoma griego: Posdemocracia, guerra monetaria y resistencia social en la Europa de hoy*, Madrid: Errata Naturae.

Duchatel, J. y Rochat, F. (dir.) (2008): «Produire de la richesse autrement: usines récupérées, coopératives, micro-finance… les révolutions silencieuses», *PubliCetim,* n.º 31. www.cetim.ch/fr/documents/ECOSOL-texte.pdf

Elzo, J. y Silvestre, M. (dirs.) (2010): *Un individualismo placentero y protegido: Cuarta Encuesta Europea de Valores en su aplicación a España*, Bilbao: Universidad de Deusto.

Embid, J. (coord.) (2013): *Primer informe sobre la desigualdad en España*, Madrid: Fundación Alternativas.

European Commission (2014): *EU Anti-Corruption Report*, Brussels: COM(2014) 38 final.

Fassin, D. (2005): «Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France», *Cultural Anthropology*, n.º 20(3), pp. 362-387.

Felber, C. (2012): *La economía del bien común*, Barcelona: Deusto.

Fernández-Albertos, J. y Manzano, D. (2012): «¿Quién apoya el estado del bienestar? Redistribución, Estado de bienestar y mercado laboral en España», *Zoom Político*, n.º 9, Madrid: Fundación Alternativas.

Fernández Enguita, M. (1999): «¿Es pública la escuela pública?», *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 284, pp. 76-81.

Fernández Steinko, A. y Lacalle, D. (2001): *Sobre la democracia económica* (2 vol.). Madrid: El Viejo Topo.

Fourcade, M. *et al.* (2013): *Moral Categories in the Financial Crisis*, MaxPo Discussion Paper 13/1, Paris: Max Planck Sciences Po Center.

Fox-Genovese, E. (1973): «The Many faces of Moral Economy: A Contribution to a Debate», *Past & Present*, n.º 58, pp. 161-168.

Fresno, J. (2014): *Participación, sociedad civil y ciudadanía,* Documento de trabajo 6.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

Frischmann, B. M. (2012): *Infrastructure: The Social Value of Shared Resources*, New York: Oxford University Press.

Fuentes, C. (2005): *Los 68: País, Praga, México*, Barcelona: Debate.

Fundación BBVA (2013): *Nota de prensa: Estudio internacional de la Fundación BBVA: Values and Worldviews, Valores políticos-económicos y la crisis económica*. www.fbbva.es/TLFU/dat/NdPpresentacioncrisiseconomica.pdf

Fundación Encuentro (1996): *España 1995: Una interpretación de su realidad social*, Madrid: Fundación Encuentro.

Fundación FOESSA (2013): *Desigualdad y derechos sociales*, Madrid: Cáritas Española.

Galaz, C., y Prieto, R. (2006): *Economía solidaria*, Barcelona: Icaria.

Galbraith, J.K. (1992): *La cultura de la satisfacción,* Barcelona: Ariel.

Gauthier, F. (2013): «De "la economía moral" a "la economía política popular": la fructífera intuición de Edward P. Thompson», *Sociología Histórica*, n.º 3, pp. 397-426.

Giachi, S. (2014): «Dimensiones sociales del fraude fiscal: confianza y moral fiscal en la España contemporánea», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 145, pp. 73-98.

Gil Calvo, E. (2013): *Los poderes opacos: Austeridad y resistencia*, Madrid: Alianza.

Giner, S. (2012): *El origen de la moral: Ética y valores en la sociedad actual*, Barcelona: Península.

Goenaga, M. (2014): *Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España*, Documento de trabajo 184, Madrid: Fundación Alternativas.

Gómez, B. y Trujillo, M. (2011). *Los excluidos también pueden votar: abstención y exclusión social en*

España, Documento de trabajo 169, Madrid: Fundación Alternativas.

Gómez Calvo, V. (2013): «Acercamiento a las prácticas de la economía social, la economía solidaria y la economía del bien común, ¿qué nos ofrecen?», *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 15, pp. 111-124.

Habermas, J. (2004): «Fundamentos morales prepolíticos del Estado liberal». *La Vanguardia*, www.radical.es/historico/informacion.php?iinfo=2396

Heilbroner, R. (1990): *Naturaleza y lógica del capitalismo*, Barcelona: Península.

Hernández-Carr, A. (2011): «La derecha radical populista en Europa: discurso, electorado y explicaciones», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 136, pp. 141-160.

Hill, C. (1983): *El mundo trastornado: El ideario popular extremista en la Revolución inglesa del siglo XVII, Madrid:* Siglo Veintiuno.

Hinkelammert, F., y Mora, H. (2005): *Hacia una economía para la vida*, San José de Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigaciones.

Holloway, J. (2002): *Cambiar el mundo sin tomar el poder, Barcelona:* El Viejo Topo.

— (2011): *Agrietar el capitalismo, Barcelona:* El Viejo Topo.

Jackson, T. (2011): *Prosperidad sin crecimiento: Economía para un planeta finito, Barcelona:* Icaria.

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

Kawano, E.; Masterson, T. N., y Teller-Elsberg, J. (eds.) (2010): *Solidarity Economy I: Building Alternatives for People and Planet*, Amherst: Center for Popular Economics.

Kerkhofs, J. (2005): Tendencias reveladas por las encuestas *European Values Study* y perspectivas de futuro, *Quaderns de la Mediterrània*, n.º 5, pp. 33-42.

Krugman, P. (2012): «Europe's Austerity Madness», *The New York Times*, September 28.

Kulin, J. (2012): *Public support for redistributive strategies: The impact of personal values and institutional norms*, Sweden: Department of Sociology, Umeå University, Working paper 3.

Latouche, S. (2008): *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante? , Barcelona:* Icaria.

Lavezzolo, S. (2011): «Poder político frente a poder económico», *Zoom Político*, n.º 7, Madrid: Fundación Alternativas.

Lazzarato, M. (2013): *La fábrica del hombre endeudado: Ensayo sobre la condición neoliberal, Madrid:* Amorrortu.

León, S., y Orriols, L. (2011): «¿Nos cambia la crisis? Gasto público, impuestos e ideología en la opinión pública española 2004-2010». *Zoom Político*, n.º 1, Madrid: Fundación Alternativas.

Lind, C. (2010): *Rumours of a Moral Economy*, Halifax & Winnipeg: Fernwood Publishing.

Llacer, T. (2014): «Resentimiento fiscal. Una propuesta de mecanismo explicativo de la relación entre la edad y la moral fiscal», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 72(1), pp. 35-56.

Lluch Frechina, E. (2014): *¿Puede construirse el modelo económico sobre bases distintas?: Otras propuestas económicas,* Documento de trabajo

8.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Lutz, M. A. (1998): *Economics for the Common Good*, London: Routledge.

Martínez, J. S. (2014): «¿Cómo afecta la crisis a las clases sociales?», *Zoom Político*, n.º 20, Madrid: Fundación Alternativas.

Martínez Navarro, E. (2014): *Ética y crisis (económica),* Documento de trabajo 6.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

Mau, S. (2001): *Patterns of popular support for the welfare state: a comparison of the United Kingdom and Germany*, Veröffentlichungen der Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung des Forschungsschwerpunktes Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, No. FS III 01-405.

— (2003): *The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared*, London: Routledge.

— (2004): «Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange», *Current Sociology*, n.º 52(1), pp. 53-74.

Marx, K. (1977): *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, 3.ª ed., Barcelona: Ariel.

Max-Neef, M. (1995): «Economic growth and quality of life: a threshold hypotesis», *Ecological Economics*, vol. 15, n.º 2, pp. 115-118.

McDonald, D. A. y Ruiters, G. (eds.) (2013): *Alternativas a la privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria.

Méndez, M., Cebolla, H. y Pinyol, G. (2013): «¿Han cambiado las percepciones sobre la inmigración en España?», Madrid: *Zoom Político*, n.º 17. Fundación Alternativas.

Missé, A. (2014): «33 Alternativas para vivir de otra manera». *Alternativas Económicas*, Extra 1, febrero.

Molpeceres, M. M. (2008): *Métodos de aproximación para la medición del bienestar*, Madrid: FOESSA. *www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=3844&Idioma=1&Diocesis=42*

Morin, E. y Viveret, P. (2011): *Cómo vivir en tiempos de crisis*, Barcelona: Icaria.

Noya, J. (1994): «¿Una economía moral internacional? Elias, Polanyi y la legitimación de la ciudadanía social europea», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 65, pp. 103-134.

— (1997): «Ciudadanía y capital social. Estudio preliminar en torno a *Ciudadanía y clase social* de T.H. Marshall», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 79, pp. 267-295.

— (1999): «El valor de la ambivalencia. Las actitudes ante la meritocracia, la igualdad y el Estado de bienestar en España en perspectiva comparada», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 86, pp. 185-222.

— (2001): «La economía moral de la globalización. Legitimación del Estado de bienestar, cultura y capitalismo global», *Política y Sociedad*, n.º 38, pp. 113-128.

— (2004): *Ciudadanos ambivalentes: Actitudes ante la igualdad y el Estado de bienestar en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/ Siglo Veintiuno.

O´Brien, K.J. y Li, L. (2006): *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press.

Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos (2013): *La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la administración pública*, Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

— (2014): *Calidad de los servicios públicos en tiempos de austeridad*, Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Observatorio Metropolitano (2011): *Crisis y revolución en Europa*, Madrid: Traficantes de Sueños.

OECD (2011): *Compendium of OECD Well-Being Indicators*, Paris: OECD Publishing.

— (2014): *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, Paris: OECD Publishing.

Ostrom, E. (2011): *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México: Fondo de Cultura Económica.

Orizo, F. A. (1994): «Los valores de libertad en España», en J. Díez Nicolás y R. Inglehart (eds.), *Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos*, Madrid: Fundesco.

Ovejero, F. (1994): *Mercado, ética y economía*, Barcelona/Madrid: Icaria/Fuhem.

— (2010): «Los moralistas, los economistas y sus abuelas», *El País*, 4 de junio.

— (2013): ¿Idiotas o ciudadanos? *El 15-M y la teoría de la democracia*, Barcelona: Montesinos.

Oxfam (2014): *Gobernar para las élites: Secuestro democrático y desigualdad económica*, Oxford: Oxfam Internacional. www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf

Paramio, L. (2013): «Socialdemocracia y clases medias en Europa», *Nueva Sociedad*, n.º 247, pp. 70-80.

Pino, E. del (2007): «Las actitudes de los españoles hacia la *reforma* del Estado de bienestar», *Política y Sociedad*, n.º 44(2), pp. 185-208.

PNUD (1996): *Informe sobre el desarrollo humano 1996. ¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

— (1997): *Informe sobre el desarrollo humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

— (2011): *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Polanyi, K. (1994): *El sustento del hombre*, Barcelona: Mondadori.

— (2014): *Los límites del mercado*, Madrid: Capitán Swing.

Ramos, M., y Miyar, M. (2012): «Las actitudes fiscales de los españoles: ¿Más Estado, pero menos impuestos?», *Cuadernos de Información económica*, n.º 231, pp. 125-140.

Romero, M. (2012): «Sociedad percibida frente a sociedad deseada. Percepción de la desigualdad social y preferencias sociales en España». *Zoom Político*, n.º 14, Madrid: Fundación Alternativas.

Rudé, G. (1978): *La multitud en la historia: Los disturbios populares en Francia e Inglaterra 1730-1848*, 2.ª ed , Madrid: Siglo Veintiuno.

Sánchez-Cuenca, I. (2007): «Cooperar por principio», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 46, pp. 11-35.

— (2014): *La impotencia democrática: Sobre la crisis política de España*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

Sandel, M.J. (2011): *Justicia*, Barcelona: Debate.

— (2013): *Lo que el dinero no puede comprar*, Barcelona: Debate.

Santos, B.S. (1999): *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, Madrid: Sequitur.

— (2005): *El milenio huérfano: Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid: Trotta.

— (coord.) (2011): *Producir para vivir: Los caminos de la producción no capitalista*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sardà, J. (dir.) (2014): *La economía sumergida pasa factura: El avance del fraude en España durante la crisis*, Madrid: Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) y Universitat Rovira i Virgili.

Sayer, A. (2000): «Moral Economy and Political Economy», *Studies in Political Economy*, n.º 61(79), pp. 103.

Schweickart, D. (1997): *Más allá del capitalismo*, Santander: Sal Terrae.

Setién, M. L., y Acosta, E. (2013): «Los valores en juego para otro modelo de sociedad», *Documentación Social*, n.º 168, pp. 15-33.

Scott, J.C. (1976): *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. Yale University Press, New Haven and London.

— (2013): *Elogio del anarquismo*, Barcelona: Crítica.

Silvestre Cabrera, M. (2014): *De un individualismo placentero y protegido a un individualismo no placentero y desprotegido,* Documento de trabajo 6.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

Stavrakakis, Y. (2013): «La sociedad de la deuda. Grecia y el futuro de la posdemocracia», en VV. AA., *El síntoma griego: Posdemocracia, guerra monetaria y resistencia social en la Europa de hoy*, Madrid: Errata Naturae.

Stiglitz, J.; Sen, A., y Fitoussi, J. P. (2013): *Medir nuestras vidas: Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*, Barcelona: RBA.

Streeck, W. (2011): «Las crisis del capitalismo democrático». *New Left Review*, n.º 71, pp. 5-26.

Stuckler, D. y Basu, S. (2013): *Por qué la austeridad mata: El coste humano de las políticas de recorte*, Madrid: Taurus.

Subirats, J. (1995): «Políticas sociales del estado del bienestar. Entre la continuidad y el cambio». *Ensayos*, n.º 247, Madrid: Fundación Juan March.

— (2011): *Otra sociedad, ¿otra política? De «no nos representan» a la democracia de lo común*, Barcelona: Icaria. www.icariaeditorial.com/pdf_libros/otra%20sociedad%20otra%20politica.pdf

Taibbi, M. (2011): *Cleptopía: Fabricantes de burbujas y vampiros financieros en la era de la estafa*, Madrid: Lengua de Trapo.

The Levellers (2010): *Los debates de Putney: En las raíces de la democracia moderna*, Madrid Capitán Swing.

Thompson, E.P. (1971): «The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century». *Past and Present*, n.º 50(1), pp. 76-136.

— (1984): *Tradición, revuelta y consciencia de clase: Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*, 2.ª ed., Barcelona: Crítica.

Torgler, B. (2003): «To evade taxes or not to evade: that is the question», *Journal of Socio-Economics*, n.º 32, pp. 283-302.

— (2005): «Tax morale and direct democracy», *European Journal of Political Economy*, n.º 21, pp. 525-531.

— (2011): *Tax Morale and Compliance: Review of Evidence and Case Studies for Europe*. Policy Research Working Paper 5922, Washington: The World Bank, Europe and Central Asia Region, Human Development Economics Unit.

Trawick, P. (2001): «The Moral Economy of Water: Equity and Antiquity in the Andean Commons». *American Anthropologist*, n.º 103(2), pp. 361-379.

Turigliatto, F. (2013): «Italie. Les symptômes alarmants d'une explosion sociale», *A l'encontre*, 12 décembre. http://alencontre.org/europe/italie/italie-les-symptomes-alarmants-dune-explosion-sociale.html

Villoria, M., y Jiménez, F. (2012): «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 138, pp. 109-134.

VV. AA. (2013): *Economics and the Common(s): From Seed Form to Core Paradigm. A report on an international conference on the future of the commons*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. www.boell.de/sites/default/files/ecc_report_final.pdf

Walzer, M. (1993): *Las esferas de la justicia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Wilno, H. (2014): «Los forconi, revuelta social y pequeña burguesía». *Viento Sur*, 6 febrero. www.vientosur.info/IMG/article_PDF/article_a8711.pdf

World Economic Forum and Georgetown University (2010): *Faith and the Global Agenda: Values for the Post-Crisis Economy*, Geneva: World Economic Forum. www.weforum.org/pdf/faith/valuesreport.pdf

Wright, E. O. (2010): *Envisioning Real Utopias*, London/New York: Verso.

Yuengert, A. M. (2001): «The Common Good for Economists». *Faith & Economics*, n.º 38, pp. 1-9.

Zamora, J. A. (2014): *Enfrentarse a la crisis desde la perspectiva de las víctimas,* Documento de trabajo 6.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 6.

Zibechi, R. (2011): *Territorios en resistencia: Cartografía política de las periferias urbanas lationamericanas*, Carcaixent/Madrid/Málaga: Baladre/CGT/Ecologistas en Acción/Zambra.

7
Capital social y cultural en España

COORDINADORES
Germán Jaraíz Arroyo
Fernando Vidal Fernández

AUTORES
Luis Díe Olmos
Fernando Fantova
Rosalía Mota

7

Capital social y cultural en España

7.1. Capital social y cultural en España: recrear redes, redescubrir valores y regenerar las instituciones públicas 453

7. 2. Relaciones familiares y comunitarias (primarias) como parte del capital social, con especial referencia a los cuidados 462

7. 3. Participación social y capital asociativo 484

7. 4. El capital cultural de los pobres y excluidos en España 506

7. 5. Conclusiones: una esperanza por movilizar 525

7. 6. Bibliografía 528

Capítulo 7

Capital social y cultural en España

7.1. Capital social y cultural en España: recrear redes, redescubrir valores y regenerar las instituciones públicas(1)

7.1.1. Destrucción, emergencia y evolución del capital social y cultural

Las excepcionales circunstancias que España ha sufrido desde el inicio de la crisis económica se reflejan en el capital social y cultural del país. Entre 2007 y 2013, la insatisfacción de la población española con la propia vida ha aumentado en un 47%, el asociacionismo se ha reducido en un 25% (del 39,1% en 2007 al 29,2% en 2013), las relaciones familiares, vecinales y amicales se han intensificado todavía más de lo que ya estaban (han aumentado el 18,2% las relaciones con el círculo de familiares que no son del hogar del encuestado, ha aumentado el 10,3% la relación diaria con amigos y un 6% las relaciones frecuentes con vecinos) y ha disminuido un 37% la proporción de personas que tienen relaciones diarias con compañeros de trabajo. Junto con el refuerzo de la sociedad comunitaria y el empobrecimiento del capital cultural y asociativo, nos encontramos en España una intensa movilización colectiva y creación de iniciativas cívico-comunitarias que construyen redes innovadoras de ayuda mutua, descubren nuevos valores ciudadanos y buscan regenerar las instituciones. Además, el propio capital social está cambiando en su forma: las redes sociales y la globalización están componiendo nuevas herramientas y alcances. En estos años se está dando, por tanto, un triple movimiento en el capital social y cultural:

a) **Destrucción:** la crisis ha destruido un gran capital social y cultural.

b) **Emergencia:** la ciudadanía ha redescubierto o creado nuevo capital social-cultural (grupos y valores) para resistir y superar la crisis.

c) **Evolución:** hay una transformación global que produce un nuevo capital social que va-

(1) Elaborado por Fernando Vidal Fernández y Germán Jaraíz Arroyo.

mos a llamar digital o de cultura digital y que impulsa nuevas potencias y desafíos.

La resistencia y superación de la crisis parece que busca crear un modelo alternativo de desarrollo que sea integral y sostenible, y lo hace mediante tres dinámicas:

a) **Recrear redes** sociales, asociaciones, comunidades y grupos —especialmente la familia— que compensen el capital social perdido y que sean sujeto de un nuevo desarrollo humano integral.

b) **Redescubrir valores** que unan en proyectos comunes, inspiren el compromiso público, impulsen las mejores disposiciones de las personas, doten a las instituciones de suficiente interioridad normativa y establezcan un marco que oriente hacia un verdadero buen desarrollo.

c) **Regenerar las instituciones,** tan maltrechas, para hacerlas más democráticas, solidarias, participativas, transparentes, eficaces, fiables y sostenibles.

El aumento del capital social y cultural de nuestro país es el principal medio para alcanzar ese triple objetivo respecto a las redes, valores e instituciones.

7.1.2. El capital social y el capital cultural de España son los factores críticos para la recuperación del país

El lenguaje de los capitales nos permite vincular el desarrollo económico con factores tan cruciales de la vida social como la familia, el asociacionismo o la moral pública. La teoría de los capitales (humano, social, cultural, etc.) ha emergido como una perspectiva capaz de tender puentes entre distintas disciplinas y dimensiones sociales imprescindibles para un desarrollo real (Robison, 2002). La idea de *capital social* surgió en la respuesta a la depresión económica de 1893 en Estados Unidos que llevó a un 35% de desempleo en Nueva York y a la quiebra de medio millar de bancos. Dos escuelas usan principalmente la idea de capital social.

a) La primera nació en la llamada era de progreso estadounidense (1900-1920), que respondía a aquella crisis y considera el capital social como un factor crucial de desarrollo comunitario y movilidad social de las personas.

b) La segunda escuela se origina en la crisis de los años setenta de mano de la escuela francesa de la reproducción social. Pierre Bourdieu la menciona en 1972, y en 1979 resalta el papel crítico que tanto el capital social como el cultural tienen en el cierre de la movilidad social y la reproducción de las posiciones de clase social.

Tanto la mirada positiva como la creativa coinciden en que el capital social y el capital cultural son recursos críticos para impulsar o detener el desarrollo y la movilidad sociales. En el contexto de la globalización y el nuevo modo de desarrollo informacional, la teoría de los capitales ha recobrado vigor. El Banco Mundial promovió un extenso abanico de estudios teóricos, metodológicos y aplicados sobre el mismo (Dasguota y Serageldin, 2000; Grootaert, 2002; Grootaert y Badtelaer, 2004) que han dado relieve al capital social como metodología de desarrollo de las comunidades empobrecidas. Las advertencias de Putnam (2000 y 2002) sobre la fragilidad del capital social en el contexto del individualismo neoliberal también han suscitado una discusión académica y pública que ha dado gran valor al término.

En el curso de la crisis de 2008, la sociedad española también se pregunta por los factores que permiten la resiliencia colectiva para superarla. Por un lado, una mirada crítica nos conduce a señalar las grandes diferencias que disminuyen el capital social y cultural de las personas pobres en

nuestro país e impiden su progreso y participación social. Por otro lado, una mirada constructiva nos lleva a señalar que un país tiene que dotarse de suficiente capital social y cultural si quiere ser una sociedad y una economía dinámicas y sostenibles. Tanto desde una mirada como desde la otra, dichos factores cobran una gran relevancia.

La crisis nos ha hecho todavía más conscientes de que el desarrollo económico no es solo una cuestión de dinero. Cuando el desarrollo es economicista siempre acaba produciendo desarrollismo y grandes patologías sociales. El desarrollo económico solo es posible si es desarrollo humano integral. Sabemos que las disposiciones de la sociedad y el nivel educativo son los dos factores claves de una economía del siglo XXI. Entre esas disposiciones, el emprendimiento y la innovación (Alguezaui, 2010) han sido especialmente enfatizadas por los expertos y la opinión pública. Junto con ellas, la confianza y eficacia de las instituciones y el compromiso *(civic engagement)* y cohesión social (Loflin, 2003) son los otros dos grandes factores que determinan la diferencia entre una economía sostenible y otra que crece compulsivamente hasta volver a fracasar más adelante. Las disposiciones, actitudes y aptitudes forman parte del capital cultural, mientras que la confianza (Schyns, 2010) y la cohesión (Goette, 2007) son variables incluidas en la idea de capital social. Lo que permite marcar la diferencia a un país es la calidad de su capital social y cultural.

El capital social es el conjunto de relaciones, grupos, confianza y solidaridades que ayudan al desarrollo sociedad y económico de una persona o colectivo. Entre dichos grupos, la familia es un especial generador de capital (Prandini, 2007). Por otra parte, el capital cultural es el conjunto de sentido *(meaningfulness)*, disposiciones y medios de reflexión y expresión que ayudan al desarrollo social y económico de una persona o colectivo. El capital cultural es el grupo de elementos que ayudan a que las personas y los colectivos comprendan, orienten, impulsen y expresen su vida y proyectos. El desarrollo de un país depende de las disposiciones de sus habitantes y de los proyectos comunes que son capaces de emprender. Son rasgos culturales que una sociedad no puede dar por supuestos, sino que necesitan ser cultivados. Ambos capitales —social y cultural— se encuentran profundamente imbricados, ya que el modo de relaciones y el marco de valores dan forma a las instituciones de una sociedad (Reimer, 2008; Kanazawa, 2009).

7.1.3. España sigue invertebrada

Nuestra dotación de capital social y cultural hay que comprenderla dentro de la estructura social y cultural de España. A poco tiempo del centenario de que José Ortega y Gasset publicara *España invertebrada* (1921), la baja densidad de la sociedad civil sigue siendo una de las carencias de este país. España sigue invertebrada si la comparamos con otras sociedades de su entorno. España se caracteriza por una fuerte comunidad primaria especialmente familiar y también intensa en sus relaciones entre amigos y vecinos, junto con un tejido secundario débil y altas instituciones que no están conectadas con esa gran creatividad y dinamismo de la base social. Esa debilidad se comprueba si la comparamos con otros países europeos. El 29% de asociacionismo de los españoles es un 31% menor que la media europea (42,5%)**(2)**. Si lo comparamos con los países que mayores tasas asociativas tienen en el continente, la diferencia es extraordinaria (Dinamarca alcanza un 91,7% de personas asociadas, Suecia tiene el 82,8% y Países Bajos, el 79,5%).

La sociedad española es una pirámide en la que la densa comunidad familiar y relacional no es capaz de transmitir su fortaleza, solidaridad y

(2) Fundación BBVA, 2013.

creatividad a la sociedad civil ni a la estructura institucional que rige la vida pública del país. Dos causas pueden haber influido en esa incapacidad para convertir el capital social primario en capital social para las organizaciones secundarias y grandes instituciones.

- En primer lugar, es posible que los conjuntos de élites hayan desincentivado o no hayan promovido la participación masiva en las grandes instituciones. El asociacionismo fue y sigue siendo mucho más elevado conforme se eleva la clase social de los individuos: la sociedad civil es asimétrica o desigual. Eso mantendría la pirámide institucional española partida en dos: una base comunitaria dinámica y masiva, y una cúpula poco participativa y elitista.
- En segundo lugar, es probable que falten las ideas que hagan una conexión entre lo comunitario-familiar y lo cívico-público sin que este último colonice o domine al primero. Quizá las fórmulas practicadas de avance e institucionalización de lo público han supuesto una reducción del papel de lo comunitario y familiar. Cierta estatalización de la vida pública puede no haber sido capaz de cooperar con lo comunitario y familiar, sino más bien al contrario.

Si la solución a la primera causa sería el aumento de los canales de participación, la segunda requiere un cambio en el capital cultural que haga posible la transferencia y colaboración entre lo comunitario y lo público. En España, hay que hallar cauces para transmitir la energía de lo comunitario y microsocial a la sociedad civil y las altas instituciones públicas.

No obstante, lo que refleja este Informe FOESSA sobre el capital social y cultural no se entiende si no se tiene en cuenta la revolución global de la sociabilidad que está sucediendo. La estructura del capital social está cambiando en todo el planeta. Asistimos a una revolución global de la forma del capital social. Y ello convive con otra tendencia ultraliberal que reduce dicho capital. España ha contemplado la destrucción de parte de su capital social por la crisis económica, la resistencia de otra parte de carácter familiar-comunitario y la transformación y creación de nuevo capital social con el que construir su futuro. Y parte de ese capital social ya es global, forma parte de la participación de España en el mundo.

A nivel global, el capital social-cultural se encuentra en medio de un doble movimiento:

- La aparición de un nuevo paradigma de capital social digital.
- La profundización en el individualismo que, según Putnam, destruye capital social y cultural.

Por un lado, junto con la revolución digital —y con una ambigua relación con ella—, el neoliberalismo ha ido acentuando un modo sesgado de universalización basado en el individualismo y la desigualdad. El individualismo debilita los vínculos familiares y hace más utilitarias las relaciones sociales. La desigualdad y exclusión social provoca que el poder esté mucho peor distribuido. El neoliberalismo en general busca la mercantilización de los bienes comunes y servicios públicos. La crisis económica que sufre el mundo es resultado de ese paradigma neoliberal y ha tenido su origen en un fraude piramidal de inversiones. En España, dicha crisis económica financiera causada por los llamados *activos tóxicos* se ha unido a la desaparición de una institución tan cívico-social como las cajas de ahorro, con una tradición de casi dos siglos y que financiaban buena parte de la actividad social y cultural del país. La pérdida de un instrumento de socialización de plusvalías financieras tan antiguo (sus orígenes estaban en el siglo XVII), asentado y útil como las cajas de ahorro ha supuesto una fuerte descapitalización de la sociedad civil. Dicha crisis de la estructura financiera encaja en otra crisis política basada en relevantes casos de corrupción que han afectado a instituciones políticas, sindicales,

empresariales y hasta a la Corona. Si contemplamos el conjunto, podremos concluir que un tipo de capitalismo ultraliberal ha ocasionado la que probablemente sea la crisis económica más destructiva de la historia de España, y eso afecta de modo especial a la población pobre de España.

Pero, además, el capital social está evolucionando en sus formas, y muchas de estas son capaces de encauzar y acelerar esa recreación de redes, redescubrimiento de valores y regeneración de las instituciones.

7.1.4. La revolución del capital social digital

El mundo ha entrado a final del siglo XX en una nueva fase de la modernidad. Sus principales características (globalización, digitalización, flexibilidad, reflexividad, riesgo, participación, etc.) están suponiendo una revolución económica, política, social y cultural. La profundidad de una revolución se comprueba en la transformación que supone de los patrones de sociabilidad ordinaria de las personas. La revolución industrial fue una revolución relacional (de una sociabilidad agraria a una urbana), y la revolución informacional también lo está siendo. Hay un nuevo patrón que está transformando los vehículos que usa el capital social. Al capital social comunitario (familia, vecinos y amigos) y el capital social ciudadano moderno (compañeros de trabajo, asociaciones formales y relaciones secundarias a través de los distintos papeles sociales) se suma un capital social digital con capacidad para multiplicar los grupos e interacciones, hacerlos más versátiles y globalizarlos. El eje que inspira y hace avanzar la modernidad es la expansión de la universalidad, y el nuevo capital social digital pone infraestructura y valores que la facilitan.

El capital social digital no rompe con el pasado ni crea todo nuevo, sino que, por el contrario, tiene el ánimo de recobrar las mejores prácticas comunitarias para inyectarles nuevos medios y vida. Conecta con el desarrollo comunitario y las aspiraciones modernas de universalidad y las potencia con nuevos medios y valores renovados con nuevos nombres, matices y experiencias. En la red de fenómenos que hemos estudiado para el Informe FOESSA se ve claramente que las nuevas prácticas tienen raíces históricas y comunitarias y a la vez alas digitales que le dan un nuevo y mayor vuelo.

El capital social digital tiene diez características que vamos a exponer sucintamente. A la vez vamos a ir proporcionando algunos ejemplos que ilustran cada aspecto y muestran cómo está emergiendo en nuestro país, especialmente estimulado por la superación de la crisis. A falta de cuantificar y de estudios más completos del fenómeno, es necesario que al menos apuntemos signos relevantes y tendencias que son indicadores cualitativos.

a) **Escalas.** El capital social digital está basado en la idea de empoderamiento(3) y subsidiariedad(4). Requiere la activación y responsabilización de las personas, la dinamización de los grupos de escala comunitaria, y hace posible la interacción con grandes multitudes. Combina lo personal, lo comunitario, lo público y lo global de forma que todos los ámbitos se ven enriquecidos. No se concentra en élites, sino que es policéntrico y requiere una alta participación. La escalabilidad de una iniciativa se refiere a que es aplicable a nivel personal y local, y a la vez es capaz de extenderse e implicar a colectivos masivos, un gran número de sitios diferentes y dinámicas globales.

(3) Empoderamiento es el fenómeno por el cual un individuo o grupo adquiere mayor responsabilidad y capacidad de control sobre el conjunto de su vida.

(4) El principio de subsidiariedad recordemos que establece que un problema debe ser resuelto por las instituciones y sujetos más cercanos a cada problema.

- El fenómeno de compartir coche, por ejemplo, se basa en decisiones y responsabilidad personales, mueve a pequeños grupos, crea nuevos vínculos entre desconocidos, llega a una multitud que se puede conectar a una plataforma digital para buscar con quién compartir y tiene un efecto positivo en el conjunto de la ciudad y, globalmente, en el medio ambiente(5).

b) **Alternativas.** El capital social digital innova nuevos tipos de relaciones creativas y solidarias. Está basado en la resolución práctica y directa de problemas, y en la creación innovadora y experimental de alternativas.

- La idea de «Sí se puede» que con frecuencia se escucha en España en las movilizaciones contra los deshaucios o la idea «Otro mundo es posible» del Foro Social Mundial originado en Portoalegre expresan esta idea de fe y esperanza en que es posible practicar alternativas viables.
- Por ejemplo, la web ArreglaMicalle identifica asuntos concretos que necesitan reparación o intervención de la Administración, reúne a personas interesadas en ese problema, notifica y presiona para que la autoridad pública lo arregle, busca soluciones comunitarias y hace seguimiento del asunto(6).

c) **Bienes comunes.** El capital social digital redistribuye los medios de producción. Se basa en la ampliación de la propiedad común de un amplio catálogo de bienes y servicios. Los nuevos *comunes* o *commons* son tanto bienes finales que la gente disfrute como medios para generar otros bienes. Para socializar esos bienes comunes practica el acceso libre a los recursos, los códigos compartidos, la transparencia y la copia, los genéricos, así como el reciclaje. En consecuencia, el capital social digital potencia la colaboración y reciprocidad. Las lógicas P2P (*peer-to-peer*) son una praxis de intercambio entre iguales que comparten sus bienes. Además, las tecnologías permiten procesos de colaboración multitudinaria en los que los esfuerzos de ingentes cantidades de individuos y grupos independientes generan valor sincronizadamente y suman recursos que alcanzan grandes dimensiones.

- El *software* libre es uno de los ejemplos más evidentes de esta característica. Según un estudio de la fundación Cenatic(7) (2012), en España en 2011 un 84% de los encuestados usaban *software* libre, con un grado de satisfacción del 7,4 (sobre 10). La multiplicación de aplicaciones para *smartphones* y programas como el navegador Mozilla Firefox, el paquete de herramienta OpenOffice o el audiovisor VLC Media Player demuestran el éxito de las lógicas de propiedad común.
- La práctica del trueque o la simple donación de bienes y servicios ha creado numerosas iniciativas que tienen proyectos

(5) El 78% de los trayectos diarios en automóvil tienen un solo ocupante. Las nuevas lógicas de compartir han reactivado esta práctica, que tiene su origen en la Alemania de los años veinte. Sus usuarios han crecido en España y toda Europa. Carpooling (www.carpooling.es), que es la mayor red de Europa, tiene un millón de usuarios en España, BlaBlaCar (www.blablacar.es) seis millones en toda Europa, Amovens —de origen español— tiene cincuenta mil (www.amovens.es) y la red Compartir —que es una iniciativa pública inspirada en la Semana de la Movilidad— mueve 65.000 usuarios en España. Según estimaciones de BlaBlaCar, ahorra un conjunto de 255 millones de euros a sus usuarios y reduce 700.000 toneladas de CO_2.

(6) Bajo el lema «Si el ayuntamiento olvida, la comunidad recuerda» (www.arreglamicalle.com), está inspirada en la experiencia estadounidense FixMyStreet (www.fixmystreet.com) o en la mexicana YoPropongo (www.yopropongo.org). Algunas de sus aplicaciones, como la que se desarrolla en Kibera, el mayor *slum* de África y el segundo del mundo, están cambiando la estructura cívico-política de la ciudad.

(7) www.cenatic.es/dossier/panel-informe-hogar2011

de valores solidarios, medioambientales, de reciprocidad, de compartir o de ahorro detrás(8).

d) **Integralidad.** El capital social digital conecta lo social, lo económico, lo cultural y lo político integralmente. No se reduce a un estadio, sino que hace interactuar los distintos sectores alrededor de las iniciativas. Es fuente de nueva economía y de nuevos *business models*, así como fuente de redescubrimiento y práctica de valores. Requiere una nueva gobernanza distinta a la tradicional y genera nuevas relaciones entre las personas, creando una vecindad global. Todas las dimensiones de la vida pública son integradas para crear experiencias realmente innovadoras, transformadoras y, sobre todo, útiles para la gente. Por eso tiende a regenerar las instituciones dotándolas de una nueva interioridad, un nuevo sujeto social que las habita y dinamiza, nuevas lógicas de actuación y valores redescubiertos que las inspiren.

- Mercado social. Un mercado social es un conjunto de instituciones que crean y distribuyen sosteniblemente servicios y bienes económicos por un precio justo, con objetivos no lucrativos, distribuyendo comunitariamente (cooperativamente, por ejemplo) las plusvalías y multiplicando el capital social y cultural (fortaleciendo a la comunidad y arraigando valores) de todos los participantes. Un mercado social es una plataforma en la que numerosas entidades e iniciativas ofrecen su actividad. En España se ha desarrollado extraordinariamente avivado por la crisis económica y de valores, y trata de recrear otra sociedad o amplias zonas de economía social poscapitalista. La REAS —Red de Economía Alternativa y Solidaria— estima que, en su conjunto, el mercado social en España generó 220 millones de euros anuales en 2013(9).

(8) La web www.vitoriarecicla.com posibilita reducir residuos y reciclar aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y enseres. En www.nolotiro.org se funciona bajo el lema «No lo tiro, te lo regalo (sin condiciones)» y entre Madrid y Barcelona ha acumulado más de cincuenta mil operaciones. La iniciativa www.donaz.es es una web de Alicante especializada en libros de texto que se donan. Intercambian o venden muy barato. La web www.depersonaapersona.es intercambia servicios, materiales o artículos con esta visión: «En estos tiempos de crisis, debemos apoyarnos unos a otros y ofrecer nuestro conocimiento y aptitudes a los demás». En www.etruekko.com, hay un conjunto de valores que se promueven en esa dinámica de consumo sin dinero: «Poner en valor lo que posees y sabes hacer, crecer con tu comunidad, compartir, ayuda mutua, confianza, sostenibilidad medioambiental, empoderamiento». Las webs www.cadenadecambios.com (trueque en cadena), www.quierocambiarlo.com (con más de 200.000 ofertas de intercambio) o la plataformainternacional www.titletrader.com (intercambio gratuito de libros, música y películas con un sistema de crédito basado en los artículos que tú aportas) son otros entre los muchos ejemplos que se han extendido por todo el país en tiempo de crisis económica con gran celeridad.

(9) Hay signos de que el mercado social ha eclosionado y se ha desarrollado en estos años. En el contexto de la destrucción de empresas y empleo, la Federación de Cooperativas de Trabajo de Cataluña declaró en 2012 que el empleo cooperativo de sus entidades no solo había aguantado la crisis, sino que había crecido (www.cooperativestreball.coop/). Dentro del cooperativismo financiero, tanto Fiare como Coop57 —las dos mayores entidades— no han cesado de crecer. Fiare es el agente exclusivo en España de la Banca Popolare Etica de origen italiano que opera en toda Europa, y Coop57 tiene su origen en Cataluña en 1996 y se extiende por otras comunidades autónomas de España. Las monedas sociales también han sido experiencias que están apareciendo y extendiéndose por distintas localidades del país. Desde 2007 hasta 2013, se crearon setenta tipos de moneda social que en 2013 ya usaban más de cinco mil personas (REAS, 2013). Por ejemplo, en el casco viejo de Bilbao se instauró una moneda social que en un mes ya usaban casi doscientas personas (REAS, 2013). El micromecenazgo, microfinanciación o *crowdfunding* cuenta con diversas plataformas. Según el 14.º Informe de la Sociedad de la Información, realizado por Fundación Telefónica (2013), el sistema de *crowdfunding* se encuentra totalmente asentado pese a su breve tiempo de existencia (www.fundacion.telefonica.com/es/arte_cultura/publicaciones/sie/sie2013.htm?utm_source=twitter-pro&utm_medium=soc&utm_content=soc-twitter-pro&utm_campaign=rrss-col).

e) **Creatividad.** El capital social digital inspira la creación personal y grupal. Por un lado, multitudes de personas y grupos crean contenidos y los comparten en todos los tipos de soportes (desde fotografías, vídeos, músicas y textos hasta ideas y propuestas operativas). Por otro lado, las propias formas de asociacionismo adquieren nuevas texturas más versátiles, flexibles, versátiles y transitorias. Hay una creación y cambio permanente de grupos, redes, listas de intercambio o colectivos de seguimiento. A la vez, hay una gran tolerancia al fracaso, el ensayo y la experimentación, y muchas formas son efímeras.

- El emprendimiento social es creciente e imaginativo en España y tiene una gran capacidad para captar experiencias alrededor del planeta y aplicarlas al país. En ese sentido, hay una sociedad civil que, aunque comparativamente pequeña, es dinámica. Un ejemplo lo ofrece la popular iniciativa Café Pendiente. La propuesta www.cafespendientes.es se inspiró en una práctica originada en Nápoles (Caffe Sospeso) donde las personas pueden pagar anticipadamente en los establecimientos cafés a cualquier persona anónima que carezca de recursos para poder consumirlos y que apele a posibles cafés pendientes (ya pagados, pendientes únicamente de servir) que alguien solidario haya dejado. Otra experiencia original la constituye www.cien-pies.es, que, gracias a guías y voluntarios, ofrece formar grupos para que los niños puedan ir andando a la escuela. En www.quioscolibre.org se instalan en las ciudades módulos arquitectónicamente muy originales y comunitarios en los que hay un autoservicio de libros gratuitos sostenido por ciudadanos organizados.

f) **Conversación.** El capital social digital promueve la filosofía de la conversación. La opinión pública se ha visto multiplicada exponencialmente por miles de nuevos canales y miles de millones de interacciones. La gran conversación pública se ha visto enriquecida y a la vez afronta desafíos de complejidad y comprensión de toda esa masa de voces. La filosofía de la conversación sabe que la base de la riqueza es el encuentro entre las personas y la comunicación entre ellas. Promueve de ese modo el contacto, las oportunidades de diálogo y la profundidad del mismo. A la vez, insta a la expresión y narración, de modo que el patrimonio cultural aumenta en progresión geométrica y permite una visión más completa de la vida.

- Diversas experiencias apuntan a esa necesidad de encuentro y conversación. A veces mezcladas con otras actividades, como el trueque. Desde 2010, en Murcia se organiza el evento Domingos sin Prisa, que es un mercado social y a la vez un espacio de participación. En Valencia desde 2008 se ofrecen los Desayunos con Viandantes (www.desayunosconviandantes.org) para crear oportunidades de conversación y comensalidad, con un espíritu propositivo y activador. Una idea similar son los Desayunos Ciudadanos, que buscan «encuentro, compartir y crear juntos» (www.desayunosciudadanos.wordpress.com)**(10)**.

g) **Espacios.** El capital social digital crea nuevas estancias y retoma el espacio público. La realidad virtual crea nuevos espacios donde las personas pueden interactuar y crear. El

(10) Las opciones se multiplican por todo el mundo en originalidad y utilidad. La plataforma www.ytudondevives.worpress.com busca que la gente narre dónde vive y sus impresiones del lugar, la web www.vozmob.net difunde relatos reales de trabajadores emigrantes californianos que los insertan por teléfono y www.conversationcafe.org simplemente es una plataforma capaz de organizar pequeños grupos de tertulia en cualquier lugar alrededor de cualquier interés.

vibrante desarrollo de juegos de entretenimiento ha generado una nueva infraestructura con aplicaciones en los más diversos ámbitos de salud, educación, *management* o Administración pública. A su vez, la realidad aumentada enriquece los lugares con información y conexiones que llegan inmediatamente y simultáneamente al sujeto. Finalmente, destaquemos que esta lógica recrea el espacio público, regenera sitios deteriorados o inutilizados, convoca a la gente a hacer uso de las calles y retoma una presencia social masiva en los lugares de poder y opinión pública.

- Las realidades en este ámbito son muy abundantes y han alcanzado gran notoriedad y reconocimiento púbico. No es posible no mencionar las movilizaciones de ocupación de las principales plazas públicas de España bajo la emblemática e internacionalmente conocida imagen de los indignados, que inspiró otras réplicas, como Okupe Wall Street. Junto a ello, quizá son los huertos urbanos y los jardines urbanos los que más se han extendido y asentado en los barrios de casi toda España. Son oportunidades para volver a crear vínculos entre los vecinos, crear valor en lugares que no solo son inútiles, sino que son fuente de riesgo y contaminación visual, generar actividad colectiva, educar en valores medioambientales, crear economía sostenible solidaria, darle un valor más humano al trabajo y a la colaboración.

h) **Sostenibilidad.** El capital social digital valora en sí mismos los procesos, procedimientos y medios que se emplean. La participación no es solo un medio, sino que conseguirla forma parte de los fines. Además de los presupuestos morales que implica, cada operación fortalece el capital social y cultural porque hace más probable mayor participación futura, dota de memoria a los implicados y crea un saber colectivo más denso. A la vez, no busca solo el éxito de las iniciativas sino también su sostenibilidad. En el capital social digital la idea moderna de progreso queda reformada y mejorada por el principio de sostenibilidad.

i) **Movilidad.** El capital social digital fomenta la movilidad. Frente a otros medios de producción de capital social que están basados principalmente en el arraigo y la formación de unidades permanentes de convivencia, lo digital promueve la movilidad integral. No solo suministra medios para la movilidad de clase y estatus social, sino que facilita la movilidad psicológica, de expectativas, relacional, geográfica, identitaria, comunicativa, mediática y política.

j) **Inclusión.** El capital social digital integra y fomenta la diversidad, la pluralidad, heterogeneidad y expresión de la singularidad. Es inclusivo porque la lógica reticular no crece con la exclusividad, sino con la extensión universal y transparente de sus procesos. Es cierto que la digitalización requiere medios informáticos y accesos, y estos requieren recursos y pagos que establecen una gran brecha digital. A la vez, para usarlos hay que tener ciertas disposiciones y una actitud de aprendizaje. Eso puede convertir el capital social digital en un medio para crear mayores desigualdades. Pero a la vez, comparado con otros cauces de capital social, es un medio cada vez más accesible, popularizable y democratizado. Eso convierte algunos *slums* del mundo, como Kibera, en Nairobi, en los lugares de mayor innovación digital del planeta. Por otra parte, el acceso a Internet será cada vez más gratuito y universal, y el uso de dispositivos, cada vez más público y barato. La brecha digital es más cultural que material: pronto el problema no será el acceso, sino la creatividad.

Sin duda, se requieren investigaciones integrales y generales que midan la pujante e innovadora actividad comunitaria y digital que está surgiendo en España, reforzada por la reacción contra la crisis. Estos signos que hemos mostrado nos ayudan a comprender que hay una esperanzadora creación de capital social de nuevo cuño que convive y aviva el tradicional y aprende de él. Las crisis sociales que siguen a las crisis económicas suelen prolongarse el doble de años de lo que hayan durado estas últimas. Eso significa que le espera a España una década de dura superación de la destrucción que ha ocasionado la crisis. El capital social y cultural es la fuente de resiliencia colectiva y será imprescindible hacer una mejora estructural de dichos capitales, que son lo más valioso que tiene nuestro país.

7.2. Relaciones familiares y comunitarias (primarias) como parte del capital social, con especial referencia a los cuidados(11)

El desarrollismo del ciclo 1993-2008 y la mejora en políticas sociales clásicas (sanidad, pensiones) han venido reemplazadas por una acusada crisis destructiva y expropiadora de muchos capitales y por recortes, frecuentemente indiscriminados, en las políticas públicas. En ese contexto las redes familiares y comunitarias primarias resisten admirablemente, pero hemos de ser conscientes de que, en buena medida, están siendo el instrumento de una solidaridad intergeneracional descendente y amenazada por los procesos de individualización y mercantilización propios de la globalización y de la crisis, además de la sobrecarga que la disminución de la natalidad y el incremento de la dependencia funcional suponen. Nuevas formas de solidaridad que surgen y se hibridan a medio camino entre las redes primarias y las redes formales pueden darnos la pauta acerca de la necesidad y oportunidad de nuevos discursos y sujetos en clave de sostenibilidad de la vida y nuevas políticas públicas que afronten, en clave de innovación social y garantía de derechos, los nuevos riesgos sociales relacionados con la vulnerabilidad individual, familiar y comunitaria.

7.2.1. Oportunidades y fragilidades en las familias

La transformación de la familia es algo que lleva atrayendo la atención pública desde hace décadas en España. La familia es, con gran diferencia, la institución más valorada por los españoles. Según la investigación de Gerardo Meil, el 56% de los españoles podrían ser considerados «familistas», porque «consideran que las generaciones deben ayudarse financieramente cuando lo necesitan, convivir con los mayores dependientes cuando ya no pueden vivir solos y que los abuelos contribuyan al cuidado de los nietos cuando los padres no pueden hacerlo». Esas ideas solo las sostienen el 32% de las personas en Alemania y el 30% de los franceses (Meil, 2011: 186). Las expectativas que en la crisis han repuntado hacia la familia como proveedora de apoyo ya partían de una expectativa comparativamente alta.

(11) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Mota y Fantova (2014). Documento de trabajo 7.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 7.

En el contexto del proceso cultural de individualización, se perciben, sin duda, cambios estructurales y culturales en las familias y diversificación de las realidades y decisiones familiares. En cuanto a la estructura de las familias, se viene produciendo una «verticalización de las redes familiares. Hay un paulatino descenso de la fecundidad que ha hecho disminuir también el número de hermanos de generación en generación. Se tienen muchos ascendientes y pocos colaterales y descendientes» (Meil, 2011: 188). La disminución de la natalidad puede ser vista, desde nuestro punto de vista, como descapitalización social: las familias adoptan una estrategia de disminución de su tamaño (lo cual, dicho sea de paso, dista de ser una constante histórica en los comportamientos familiares ante situaciones de vulnerabilidad social o amenaza económica, existiendo marcos culturales y contextos sociales desde los que se ha hecho y se hace justamente lo contrario). Resulta también evidente el impacto que está teniendo el alargamiento de la vida en el incremento de la necesidad de cuidados, precisamente en el momento en el que los cambios en la estructura y dinámica de las familias hacen disminuir su capacidad o disponibilidad para cuidar. Ha de señalarse también que la edad de emancipación se ha retrasado cada vez más en el tiempo, aunque desde mediados de los noventa habría estado disminuyendo.

Las familias españolas presentan, comparativamente, una notoria intensidad de interacción y capacidad de apoyo. Ahora bien, cabe observar que este capital social está en mayor medida en manos de las generaciones más mayores, proveedoras netas de ayuda y solidaridad intrafamiliar e intergeneracional, en un desequilibrio (añadido al desequilibrio también existente entre mujeres y hombres) que posiblemente se ha acentuado en la última crisis. Nos encontraríamos, por tanto, con una generación mayor con valores familistas y con una situación económica y de salud relativamente buena apoyando a las siguientes generaciones en el seno de las familias… Estos serían una parte de nuestros *dividendos demográficos,* una parte de la capitalización social posibilitada, entre otros factores, por el aumento de la esperanza de vida de nuestra población. Se refuerza, por tanto, la visión de investigadores del Centro Superior de Investigaciones Científicas como Julio Gómez o Antonio Abellán, que visibilizan las capacidades y los aportes de las personas mayores en nuestra sociedad como valioso capital social. Las siguientes generaciones han abandonado el modelo familiar clásico en aras de uno más igualitario entre mujeres y hombres y más conciliable para ambos sexos con la vida laboral, pero no han encontrado, todavía, un sistema de capitalización social equivalente en lo tocante, por ejemplo, a los cuidados de personas con limitaciones funcionales o de crianza de la infancia (Casado y Sanz, 2012: 8-11). En lo tocante a los roles de mujeres y hombres, dos tercios apoyan la familia de doble carrera igualitaria, pero, solo el 16% de los varones se encargaban a comienzos del siglo XXI de las tareas domésticas (Durán, 2012: 206).

No obstante, junto a las oportunidades y fortalezas hay fragilidades y amenazas. Nos referimos, por ejemplo, a una cultura familiar comparativamente menos proclive (que la de otros países de nuestro entorno) a la participación cívica o al pago de impuestos (a pequeña y gran escala) y, específicamente, a la imposición fiscal sobre la herencia. Otro elemento de preocupación creciente es el que tiene que ver con las situaciones de conflicto, violencia y maltrato en el seno de las familias: violencia machista, maltrato intergeneracional… Estas fragilidades y amenazas, lógicamente, se habrían acentuado en la crisis de los últimos años, con un mayor riesgo de conflicto intrafamiliar derivado de la caída de ingresos de las familias por las situaciones de desempleo y precariedad, unidas a un

mayor tiempo de convivencia, a reagrupaciones familiares (en ocasiones con familias enteras que se habían constituido en su propio domicilio y que son acogidas al completo) e incluso a la dificultad que para procesos de separación y reorganización de las familias representan las dificultades económicas.

Además, con el importante incremento del desempleo en los últimos años, muchas personas han perdido un instrumento de socialización y de generación de capital social como es el empleo. Ello en ocasiones genera situaciones de convivencia familiar (en el domicilio) o barrial (en el espacio público) no deseadas, prolongadas sin objeto… Junto con ello, se ha recrudecido el problema social de la pobreza infantil, como máximo exponente de la vulnerabilidad de muchas familias.

7.2.2. Capital relacional

La Encuesta sobre integración y necesidades sociales de la Fundación FOESSA 2013 (EINSFOESSA) nos permite aportar información relativa a algunos de estos componentes del capital relacional de las personas y su evolución: la frecuencia de la relación con miembros del hogar, otros familiares, amigos, vecinos y compañeros de trabajo; los conflictos con estas figuras; el impacto de las dificultades económicas en el capital relacional de las personas; y la disposición de ayuda en momentos de dificultad, así como la provisión de ayuda a otras personas.

Si contemplamos el panorama general de la red social de la que disponen las personas, la Encuesta FOESSA 2013 muestra una densidad relacional alta, capitalizada fundamentalmente en la red familiar y en el entorno vecinal y amical de las familias (tabla 7.1). Las propias personas con las que se convive en el hogar y las vecinas son con quienes se mantienen relaciones más frecuentes, ya que ocho de cada diez personas dicen relacionarse diariamente con miembros del hogar, mientras que las otras opciones de respuesta cuentan con pesos insignificantes dentro de la muestra. Siguen a la familia en orden de importancia los vecinos, ya que cinco de cada diez declaran mantener relaciones diarias con ellos. La frecuencia de relación diaria con personas amigas y familiares con los que no se convive es menor, ya que este porcentaje desciende al 35% y al 34%, respectivamente. La relación diaria con compañeros de trabajo se reduce al 26%. Si se suma a la frecuencia de relación diaria la categoría de *varias veces a la semana,* personas vecinas, amigas y otras familiares, por este orden, constituyen la red social de proximidad de las personas. El 78% de las personas se relacionan diariamente o varias veces por semana con vecinos, el 68% con amigos y el 66% con otros familiares con los que no conviven en el hogar.

La red familiar muestra una gran estabilidad y resistencia, puesto que entre 2007 y 2013 se mantiene constante el número de personas que comparten el día a día con otros miembros del hogar, ocho de cada diez. Crece la presencia de otros familiares con los que no se convive, aumentando en más de diez puntos porcentuales el porcentaje que diariamente o varias veces a la semana se relacionan con ellos (del 54% al 66%). La crucialidad de la familia como la primera comunidad de sentido y solidaridad ha permanecido y ha sostenido el envite de la crisis. Las familias también se han capitalizado socialmente durante los años de crisis aumentando sus relaciones frecuentes con amigos y vecinos. Mientras que en la Encuesta FOESSA 2007 un 61% tenía relaciones diarias o varios días a la semana con amigos, en 2013 este porcentaje ha aumentado hasta el 68%. Las relaciones frecuentes con vecinos también crecen del 73% al 78%.

TABLA 7.1. Frecuencia de las relaciones

Frecuencia de relación con miembros del hogar	2007	2013
No contesta	0,1	0,1
No tiene relaciones	0,3	0,5
Diariamente	80,3	79,0
Varias veces por semana	1,4	0,5
Una vez por semana	0,3	0,2
Menos de una vez por semana	0,2	0,2
No procede (no tiene)	17,3	19,5
No sabe	0,0	0,0
Frecuencia de relación con otros familiares		
No contesta	0,3	0,1
No tiene relaciones	2,2	0,8
Diariamente	21,0	33,6
Varias veces por semana	33,0	32,1
Una vez por semana	16,8	16,9
Menos de una vez por semana	24,3	15,3
No procede (no tiene)	0,9	1,1
No sabe	1,5	0,1
Frecuencia de relación con amigos		
No contesta	0,2	0,1
No tiene relaciones	1,2	0,9
Diariamente	27,7	34,6
Varias veces por semana	33,2	33,7
Una vez por semana	21,3	16,9
Menos de una vez por semana	15,8	12,5
No procede (no tiene)	0,3	1,2
No sabe	0,4	0,1
Frecuencia de relación con vecinos		
No contesta	0,3	0,2
No tiene relaciones	8,0	4,1
Diariamente	46,8	49,8
Varias veces por semana	25,8	28,8
Una vez por semana	8,4	7,7
Menos de una vez por semana	8,9	8,4
No procede (no tiene)	1,2	0,8
No sabe	0,6	0,2

Frecuencia de relación con compañeros de trabajo	2007	2013
No contesta	0,7	0,3
No tiene relaciones	1,8	0,3
Diariamente	40,6	25,6
Varias veces por semana	1,8	2,6
Una vez por semana	1,8	0,6
Menos de una vez por semana	1,9	0,9
No procede (no tiene)	51,4	69,7
No sabe	0,1	0,1

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

El escenario es entonces de una red social próxima, intensa, plural y sostenible en el tiempo que ha amortiguado los efectos de la crisis y ha servido de soporte a las personas. Sin embargo, ¿dónde están los riesgos? Nos encontramos con que dos de cada diez personas dicen que no pueden responder a la pregunta de frecuencia de relación con miembros del hogar, porque no tienen, lo cual es signo de desfamiliarización. Aunque ligeramente, el peso relativo de este grupo no ha dejado de crecer: del 17% en 2007 al 18% en 2009 y al 20% de 2013. Mientras que para las figuras de otros familiares, vecinos y amigos el porcentaje que declara no tener es insignificante, siete de cada diez personas declaran no tener compañeros de trabajo, siendo éste un indicador relevante de aislamiento relacional. El desempleo no solo impacta en la economía y el carácter y el ánimo de las personas, también las priva de un entorno de relaciones que para algunas constituye la principal matriz de su sociabilidad. Desde 2007 este porcentaje ha crecido en dos puntos porcentuales (cinco de cada diez personas se encontraban entonces en la misma situación). Entre 2007 y 2013 se ha reducido casi a la mitad el porcentaje de personas que tienen relaciones diariamente con compañeros de trabajo.

La Encuesta FOESSA también nos permite conocer el dinamismo de las relaciones de las personas y, así, se busca conocer si en el último año han variado por problemas económicos ciertas pautas de comportamiento en el ámbito de las relaciones, como sus actividades de ocio, o mantener sus relaciones habituales. El capital relacional es bastante inmune al impacto de las dificultades económicas de las familias, y ha resistido los años de crisis, ya que solo ha descendido en un punto porcentual el porcentaje de personas que no han perdido relaciones sociales habituales por problemas económicos. Mientras que, en 2007, nueve de cada diez personas decían que no habían tenido esta pérdida, en 2013 son ocho de cada diez. Sin embargo, las actividades de ocio de las familias sí son más vulnerables a sus problemas económicos, y puede decirse que el impacto de la crisis económica no ha hecho más que agravar la estrategia de reducción que las familias adoptan en relación con sus pautas de ocio para poder sostener otros gastos familiares. Mientras que en 2007 un 20% decía haber reducido sus actividades de ocio por problemas económicos, en 2013 este porcentaje ha ascendido al 59%.

A partir de los datos que nos proporcionan las sucesivas Encuestas FOESSA, podemos también examinar la relación entre las situaciones de vulnerabilidad y exclusión y el capital relacional de las personas. En la tabla 7.2 se presentan estos datos.

TABLA 7.2. Frecuencia de las relaciones según nivel de pobreza y situación de exclusión

	Pobreza		Niveles pobreza		Situación de exclusión			
	Pobre	No pobre	Severa	Relativa	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Frecuencia de relación con miembros del hogar								
No contesta	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
No tiene relaciones	0,8	0,6	0,3	1,0	0,4	0,6	0,7	0,6
A diario	86,2	75,4	88,9	85,2	81,4	76,5	78,1	82,5
Varias veces por semana	0,4	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,3	0,5
Una vez a la semana	0,4	0,2	0,3	0,4	0,1	0,3	0,2	0,0
Menos de una vez por semana	0,4	0,1	0,3	0,4	0,1	0,2	0,4	0,6
No tiene	11,6	23,2	9,5	12,5	17,5	21,8	20,2	15,4
No sabe	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Frecuencia de relación con otros familiares								
No contesta	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
No tiene relaciones	1,6	0,6	2,2	1,4	0,4	0,8	0,7	2,3
A diario	36,9	31,1	42,6	34,5	32,7	33,3	31,7	41,4
Varias veces por semana	25,1	35,4	19,6	27,3	38,3	30,5	28,3	19,3
Una vez a la semana	13,5	17,7	13,9	13,3	15,8	19,1	18,2	10,2
Menos de una vez por semana	20,8	14,1	18,9	21,4	12,4	15,6	19,1	20,8
No tiene	1,8	0,9	2,8	1,5	0,3	0,7	1,9	5,4
No sabe	0,3	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,5
Frecuencia de relación con amigos								
No contesta	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,3
No tiene relaciones	1,0	0,8	0,3	1,2	0,5	1,2	1,0	1,0
A diario	37,6	31,4	46,8	34,0	32,5	34,1	33,9	46,8
Varias veces por semana	28,6	36,3	31,0	27,6	37,6	32,5	33,4	23,7
Una vez a la semana	14,0	18,0	10,4	15,3	18,5	17,5	14,3	11,1
Menos de una vez por semana	16,9	12,3	10,1	19,6	10,3	12,8	16,5	14,7
No tiene	1,7	1,1	1,3	1,9	0,6	1,7	0,9	2,2
No sabe	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,3
Frecuencia de relación con vecinos								
No contesta	0,4	0,1	0,3	0,4	0,2	0,2	0,0	0,8
No tiene relaciones	5,7	3,9	6,6	5,4	3,5	3,5	5,6	7,7
A diario	54,5	47,6	60,4	52,2	47,9	50,6	48,6	55,5
Varias veces por semana	24,7	30,9	22,2	25,7	31,8	28,4	26,3	21,9
Una vez a la semana	5,7	8,4	3,2	6,7	8,2	7,4	9,1	5,0
Menos de una vez por semana	8,1	8,4	6,0	8,7	7,4	9,2	9,5	7,6
No tiene	0,9	0,8	0,9	0,7	0,8	0,6	0,9	1,4
No sabe	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1

	Pobreza		Niveles pobreza		Situación de exclusión			
	Pobre	No pobre	Severa	Relativa	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Frecuencia de relación con compañeros de trabajo								
No contesta	0,1	0,3	0,0	0,1	0,3	0,3	0,0	0,4
No tiene relaciones	0,5	0,3	0,3	0,6	0,2	0,3	0,3	0,1
A diario	14,8	26,8	16,1	14,3	34,8	23,9	16,0	9,5
Varias veces por semana	1,7	2,7	3,2	1,2	3,6	2,1	2,0	1,3
Una vez a la semana	0,4	0,6	0,3	0,5	0,6	0,7	0,3	0,4
Menos de una vez por semana	0,5	1,0	0,6	0,5	0,9	1,0	1,1	0,0
No tiene	81,8	68,2	79,5	82,6	59,6	71,4	80,2	88,1
No sabe	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

La Encuesta FOESSA 2013 nos muestra que las personas pobres disponen de una red familiar, amical y vecinal próxima, ya que, en relación con todos estos vínculos, más de la mitad de las personas pobres mantienen relaciones muy frecuentes (diarias o varias veces a la semana) con miembros de su hogar (87%), otros familiares con los que no conviven (62%), amigos (66%) y vecinos (79%). La propia familia es muy importante como ámbito de sociabilidad para las personas pobres. La relación diaria con las personas con las que conviven es diez puntos porcentuales mayor que en el caso de las personas no pobres, 86% frente a 75%. El vecindario destaca también en cuanto lugar de relación, ya que el 55% de las personas pobres tienen relaciones diarias con personas vecinas, frente al 47% de las que no lo son.

7.2.3. Riesgos en el capital primario

Sin embargo, existen algunas situaciones de riesgo en cuanto a las relaciones sociales de las personas en situación de pobreza que, aun cuando tengan un peso proporcionalmente menor, conviene señalar. Hay más personas pobres que se relacionan menos de una vez por semana con familiares con los que no conviven (21% de personas pobres frente al 14% de no pobres) y amigos (17% en contraste con el 12%). El porcentaje de personas pobres aisladas en el vecindario en el que viven, puesto que no tienen ningún tipo de relación con los vecinos, es dos puntos porcentuales mayor que el de personas por encima del 60% del umbral de renta, el 6% frente al 4%, respectivamente. Y, finalmente, las personas pobres están también más aisladas socialmente respecto al ámbito laboral: menos se relacionan diariamente (15% de las personas pobres frente al 27% de no pobres) y más declaran no poder responder a esta pregunta porque no tienen (82% en comparación con el 68%).

Los porcentajes de pobres severos que se relacionan diariamente con su hogar, otros familiares, amigos y vecinos son mayores que en el caso de aquellos que se encuentran en una situación de pobreza relativa (alrededor de diez puntos porcentuales por encima en todos los casos). Inversamente siempre son menores en la cate-

goría de relación menos frecuente (menos de una vez por semana), tal y como se puede ver en la tabla anterior. La relación frecuente con compañeros de trabajo también tiene un peso relativo ligeramente mayor en el caso de los pobres severos, aunque las diferencias no son tan apreciables como en el resto de redes: 16% se relacionan diariamente con ellos frente al 14% de pobres relativos, y 3% frente al primero cuando lo hacen varias veces por semana. Sin embargo, dentro de las personas que viven por debajo del 60% de la renta mediana se reproduce la desigual distribución de riesgos de aislamiento social que se comentaba anteriormente para el conjunto de personas pobres. Cuanto mayor es el nivel de pobreza, mayor aislamiento relacional de la red familiar con la que no se convive, ya que, aunque es pequeño el porcentaje de pobres severos que no tienen relaciones con sus familiares, duplica el de los pobres moderados, como puede verse en la tabla. Los pobres severos que no tienen relación con su vecindario también representan dos puntos porcentuales más que los pobres moderados, el 7% frente al 5%. No obstante, respecto a las relaciones con compañeros de trabajo, no hay diferencias apreciables.

En la misma tabla 7.2 se puede ver también la frecuencia de la relación con miembros del hogar, otros familiares, amigos, vecinos y compañeros de trabajo según niveles de exclusión, desde los hogares integrados hasta las situaciones de exclusión extrema. En relación con la sociabilidad con los miembros de su hogar, no hay correlación entre mayor gravedad de la situación de exclusión y aislamiento familiar. Aunque las diferencias no son muy apreciables, en primer lugar son precisamente las personas que viven en hogares integrados y en los de exclusión más extrema las que en mayor proporción mantienen relaciones diarias con sus familias (81% y 83%, respectivamente), y las que menos no pueden responder a esta pregunta porque no tienen (18% y 15%). Por el contrario, las personas en hogares de integración precaria y exclusión moderada son las que menos se relacionan diariamente (77% y 78%, respectivamente), y las que en mayor proporción no conviven con otras personas (22% y 20%). Por otra parte, los datos de la tabla 7.2 reflejan que, en el caso de las relaciones diarias con familiares con los que no conviven, amigos y vecinos, los porcentajes más altos los encontramos en las personas en una situación de exclusión extrema, siendo crecientes a medida que se transita desde la integración hasta la exclusión.

Los datos muestran así que las personas más excluidas disponen de un intenso capital relacional. Sin embargo, y aunque los porcentajes son sensiblemente inferiores, los riesgos más significativos de aislamiento fuera del hogar afectan también en mayor medida a este grupo, puesto que son aquellos que en mayor proporción no tienen relaciones con otros familiares, amigos y vecinos, siendo las diferencias más grandes en el caso del vecindario: 8% no tiene relaciones con sus vecinos, frente al 6% de las personas que viven en exclusión moderada y el 4% de los que viven en un hogar integrado o en integración precaria. Los compañeros de trabajo son en menor medida un vínculo significativo en situaciones de exclusión. Como puede apreciarse en la tabla 7.2, el peso relativo de los que se relacionan con ellos con más frecuencia es decreciente a medida que las condiciones de exclusión se extreman. Nueve de cada diez personas en situación de exclusión extrema no tienen compañeros de trabajo con los que relacionarse, en comparación con los ocho en exclusión moderada, los siete en integración precaria y los seis integrados.

Los años de crisis económica no han variado la pauta de relación de las personas pobres con los familiares con los que conviven, tal y como se puede ver en la tabla 7.3.

TABLA 7.3. Frecuencia de las relaciones de las personas pobres

Frecuencia de relación con miembros del hogar	2007	2013
No contesta	0,0	0,1
No tiene relaciones	0,7	0,8
Diariamente	74,3	86,2
Varias veces por semana	1,4	0,4
Una vez por semana	0,2	0,4
Menos de una vez por semana	0,3	0,4
No procede (no tiene)	23,2	11,6
No sabe	0,0	0,1
Frecuencia de relación con otros familiares		
No contesta	0,8	0,1
No tiene relaciones	3,9	1,6
Diariamente	17,4	36,9
Varias veces por semana	34,6	25,1
Una vez por semana	17,9	13,5
Menos de una vez por semana	23,6	20,8
No procede (no tiene)	1,9	1,8
No sabe	0,2	0,3
Frecuencia de relación con amigos		
No contesta	0,6	0,1
No tiene relaciones	0,1	1,0
Diariamente	26,6	37,6
Varias veces por semana	28,6	28,6
Una vez por semana	29,1	14,0
Menos de una vez por semana	14,2	16,9
No procede (no tiene)	0,3	1,7
No sabe	0,2	0,2
Frecuencia de relación con vecinos		
No contesta	0,2	0,4
No tiene relaciones	6,8	5,7
Diariamente	51,4	54,5
Varias veces por semana	21,5	24,7
Una vez por semana	8,8	5,7
Menos de una vez por semana	9,8	8,1
No procede (no tiene)	1,2	0,9
No sabe	0,5	0,1

Frecuencia de relación con compañeros de trabajo	2007	2013
No contesta	0,3	0,1
No tiene relaciones	0,7	0,5
Diariamente	16,0	14,8
Varias veces por semana	3,7	1,7
Una vez por semana	2,4	0,4
Menos de una vez por semana	3,4	0,5
No procede (no tiene)	73,5	81,8
No sabe	0,0	0,1

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

La propia familia ha permanecido como activo relacional de primer orden de las personas pobres, fortaleciéndose aún más. Ha aumentado en doce puntos porcentuales la relación diaria con miembros del hogar, del 74% al 86%, y se ha reducido a la mitad el peso relativo de las personas que no conviven con nadie. Las relaciones con la red próxima, otros familiares con los que no se convive, amigos y vecinos se han fortalecido también, puesto que entre 2007 y 2013 ha ganado peso relativo el grupo de pobres que se relaciona diariamente con ellos: 37% frente al 17% en el caso de parientes, el 38% con los amigos comparado con el 27%, y el 55% frente al 51% para los vecinos. Por el contrario, se han reducido los porcentajes de pobres que no tienen relaciones con estas personas, o cuando la tienen lo hacen con poca frecuencia. Sin embargo, las relaciones de las personas pobres y con los compañeros de trabajo se han debilitado. Los ven menos a diario y varias veces por semana, como reflejan los datos de la tabla, y ha aumentado en una proporción significativa el porcentaje de aquellos que no tienen compañeros de trabajo: del 74% al 82%.

Las dificultades económicas deprimen el ocio de las personas pobres. Según los datos de la Encuesta FOESSA 2013, el 84% de las personas pobres han reducido sus actividades de ocio como consecuencia de la mala situación económica de su hogar, en comparación con el 55% de las personas que están por encima de la renta mediana. El capital relacional de los pobres soporta bastante mejor el impacto de las dificultades económicas de las familias, puesto que es menor el porcentaje de personas pobres que han perdido relaciones sociales habituales por este motivo (38%). Sin embargo, el riesgo de erosión del capital social de las personas pobres es evidente, puesto que cuatro de cada diez personas pobres afirman haber dejado relaciones sociales por su precaria situación económica, y además esta proporción es significativamente mayor que en el caso de las personas no pobres (15%). La crisis económica se ha notado en la estrategia familiar de reducción de actividades de ocio de la población pobre, así como en la pérdida de relaciones sociales habituales, aunque manifestando de nuevo esta pauta de sociabilidad familiar mayor resistencia a las dificultades. Entre 2007 y 2013 ha aumentado en 37 puntos porcentuales el peso relativo de las personas pobres que han reducido su ocio por dificultades económicas —del 47% al 84%—, y en catorce puntos el porcentaje que ha perdido relaciones sociales habituales —del 18% al 33%—.

¿Cuál es la intensidad de las relaciones de las personas según otros perfiles de vulnerabilidad? La tabla 7.4 muestra la frecuencia de relaciones según desempleo.

TABLA 7.4. Frecuencia de las relaciones según situación de desempleo de larga duración

Frecuencia de relación con miembros del hogar	Parado de larga duración	No parado o parado de corta duración
No contesta	0,0	0,1
No tiene relaciones	1,2	0,5
Diariamente	88,8	78,3
Varias veces por semana	0,5	0,5
Una vez por semana	0,0	0,2
Menos de una vez por semana	0,5	0,2
No procede (no tiene)	8,9	20,2
No sabe	0,2	0,0
Frecuencia de relación con otros familiares		
No contesta	0,0	0,1
No tiene relaciones	1,3	0,7
Diariamente	40,0	33,1
Varias veces por semana	26,1	32,6
Una vez por semana	12,2	17,3
Menos de una vez por semana	17,3	15,2
No procede (no tiene)	2,7	1,0
No sabe	0,3	0,0
Frecuencia de relación con amigos		
No contesta	0,0	0,1
No tiene relaciones	1,0	0,9
Diariamente	41,3	34,1
Varias veces por semana	31,5	33,9
Una vez por semana	12,1	17,2
Menos de una vez por semana	13,3	12,5
No procede (no tiene)	0,7	1,3
No sabe	0,2	0,1
Frecuencia de relación con vecinos		
No contesta	0,0	0,2
No tiene relaciones	7,0	3,9
Diariamente	50,9	49,7
Varias veces por semana	24,3	29,1
Una vez por semana	8,5	7,6
Menos de una vez por semana	8,5	8,4
No procede (no tiene)	0,5	0,8
No sabe	0,2	0,2

Frecuencia de relación con compañeros de trabajo	Parado de larga duración	No parado o parado de corta duración
No contesta	0,0	0,3
No tiene relaciones	0,2	0,3
Diariamente	5,9	27,0
Varias veces por semana	0,8	2,7
Una vez por semana	0,5	0,6
Menos de una vez por semana	0,8	0,9
No procede (no tiene)	91,6	68,1
No sabe	0,2	0,1

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

Las personas paradas durante un año o más se relacionan con mucha frecuencia con su propia familia, amigos y otros parientes por este orden. 89% lo hacen diariamente con miembros de su propio hogar, 73% con amigos y 66% con parientes. Las diferencias con las personas no desempleadas o paradas de corta duración en esta frecuencia de relación están entre los doce y los siete puntos porcentuales por encima, como se puede ver en la tabla, pero respecto a una alta intensidad de relación no son muy significativas, puesto que en la siguiente categoría de varias veces a la semana se compensan. El peso de las situaciones de mayor riesgo en la relación con estas redes de proximidad es muy pequeño, pero comparativamente mayor que para las personas que están trabajando o que están en desempleo hace menos de un año: el peso relativo de las personas que no tienen relación con su familia o con otros parientes es prácticamente el doble. La relación con el vecindario de las personas en situación de desempleo desde hace un año o más es más débil en comparación con familia, parientes y amigos, ya que cinco de cada diez declaran tener relaciones diarias. Y el peso relativo de los parados de larga duración que no tienen relaciones con el vecindario es mayor que en esas otras categorías (el 7%), y supera en tres puntos porcentuales al grupo de personas no desempleadas o paradas de corta duración. La mayor fragilidad en las relaciones de las personas desempleadas de larga duración está en el ámbito laboral. Solo el 6% mantiene relaciones diarias o varias veces a la semana con compañeros de trabajo frente al 30% del grupo de no parados o parados de corta duración, y el 92% no tiene compañeros de trabajo en comparación con el 68%.

Vecindario y familia son los principales soportes relacionales de las personas que viven en un hábitat de exclusión, aunque el peso relativo de una alta frecuencia de relación con amigos y parientes también es destacable. Como se puede ver en la tabla 7.5, el 83% de las personas que viven en un barrio degradado mantienen relaciones diarias o varias veces por semana con el vecindario, 79% con miembros del hogar, 70% con amigos y 61% con otros familiares.

TABLA 7.5. Frecuencia de las relaciones según situación del barrio

Frecuencia de relación con miembros del hogar	Barrio en buenas condiciones	Barrio degradado, marginal
No contesta	0,1	0,2
No tiene relaciones	0,6	0,1
Diariamente	79,1	78,9
Varias veces por semana	0,5	0,4
Una vez por semana	0,2	0,2
Menos de una vez por semana	0,2	0,6
No procede (no tiene)	19,4	19,6
No sabe	0,0	0,0
Frecuencia de relación con otros familiares		
No contesta	0,1	0,1
No tiene relaciones	0,8	6,4
Diariamente	32,6	37,6
Varias veces por semana	34,3	23,0
Una vez por semana	17,0	16,8
Menos de una vez por semana	14,3	19,8
No procede (no tiene)	0,9	2,0
No sabe	0,0	0,2
Frecuencia de relación con amigos		
No contesta	0,1	0,1
No tiene relaciones	0,9	0,9
Diariamente	32,3	44,4
Varias veces por semana	35,6	25,8
Una vez por semana	17,6	13,6
Menos de una vez por semana	12,4	13,3
No procede (no tiene)	1,1	1,9
No sabe	0,1	0,1
Frecuencia de relación con vecinos		
No contesta	0,3	0,0
No tiene relaciones	4,3	3,3
Diariamente	47,4	60,3
Varias veces por semana	30,4	22,2
Frecuencia de relación con vecinos		
Una vez por semana	7,7	7,5
Menos de una vez por semana	9,0	5,8
No procede (no tiene)	0,8	0,8
No sabe	0,2	0,1

Frecuencia de relación con compañeros de trabajo	Barrio en buenas condiciones	Barrio degradado, marginal
No contesta	0,3	0,1
No tiene relaciones	0,3	0,3
Diariamente	27,0	19,7
Varias veces por semana	2,9	1,5
Una vez por semana	0,6	0,6
Menos de una vez por semana	0,9	0,8
No procede (no tiene)	68,0	77,7
No sabe	0,1	0,1

Fuente: Encuesta FOESSA 2007 y 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

Las relaciones con los compañeros de trabajo vuelven de nuevo a ser el agujero negro del capital social de las personas vulnerables, puesto que también en este caso son respecto a los cuales las personas que habitan en entornos degradados están más aisladas. Ocho de cada diez carecen de ellos y solo dos de cada diez los ven diariamente o varias veces a la semana. El impacto negativo que marca la degradación del entorno en el que se vive está en este ámbito de relaciones, así como en el trato con parientes, con los que las personas de barrios marginales mantienen en menor medida relaciones frecuentes. En el caso de los compañeros de trabajo, el 21% lo hace diariamente o varias veces por semana frente al 30% de personas en barrios en buenas condiciones, y el 61% frente al 67% con otros familiares con los que no convive. Mientras que para las personas que viven en barrios en buenas condiciones el porcentaje de los que tienen malas relaciones con parientes es insignificante (1%), en el caso de las personas en un barrio degradado asciende al 6%.

El factor étnico y nacional también introduce diferencias en la diversidad e intensidad del capital relacional de las personas. La tabla 7.6 presenta estos datos.

TABLA 7.6. Frecuencia de las relaciones según características étnicas o nacionales del hogar

Frecuencia de relación con miembros del hogar	Todos españoles o de EU15	Algún extracomunitario o de EU12 ampliación	Gitanos españoles
No contesta	0,1	0,0	0,5
No tiene relaciones	0,4	1,9	1,4
Diariamente	77,8	89,1	87,7
Varias veces por semana	0,5	0,4	0,5
Una vez por semana	0,2	0,0	0,0
Menos de una vez por semana	0,2	0,2	1,9
No procede (no tiene)	20,9	8,3	8,1
No sabe	0,0	0,1	0,0

Frecuencia de relación con otros familiares	Todos españoles o de EU15	Algún extracomunitario o de EU12 ampliación	Gitanos españoles
No contesta	0,1	0,1	0,0
No tiene relaciones	0,6	2,4	1,0
Diariamente	34,7	16,4	59,0
Varias veces por semana	33,6	19,2	24,8
Una vez por semana	17,3	15,2	9,5
Menos de una vez por semana	13,3	37,9	5,7
No procede (no tiene)	0,4	8,2	0,0
No sabe	1,0	1,0	0,0
Frecuencia de relación con amigos			
No contesta	0,1	0,1	0,0
No tiene relaciones	0,9	1,6	1,0
Diariamente	34,7	28,9	54,3
Varias veces por semana	33,9	34,3	26,7
Una vez por semana	17,3	14,3	9,0
Menos de una vez por semana	12,0	18,7	8,1
No procede (no tiene)	1,1	2,6	1,0
No sabe	0,1	0,1	0,0
Frecuencia de relación con vecinos			
No contesta	0,2	0,6	0,0
No tiene relaciones	3,7	9,6	0,5
Diariamente	50,5	37,6	71,9
Varias veces por semana	29,3	26,6	19,0
Una vez por semana	7,7	8,4	3,8
Menos de una vez por semana	7,8	14,9	4,8
No procede (no tiene)	0,7	2,0	0,0
No sabe	0,2	0,2	0,0
Frecuencia de relación con compañeros de trabajo			
No contesta	0,3	0,4	0,0
No tiene relaciones	0,3	0,5	0,0
Diariamente	25,5	28,3	17,1
Varias veces por semana	2,5	3,1	3,8
Una vez por semana	0,5	1,4	0,9
Menos de una vez por semana	0,9	1,1	1,9
No procede (no tiene)	70,0	69,9	76,3
No sabe	0,0	0,4	0,0

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

En la relación con la familia con la que conviven, los españoles payos o inmigrantes comunitarios están más desfamiliarizados que los inmigrantes extracomunitarios o los gitanos: el peso relativo de quienes no conviven con nadie es trece puntos porcentuales superior. Inmigrantes comunitarios y etnia gitana están también menos aislados en el hogar, puesto que en mayor proporción se relacionan diariamente: 89% y 88%, respectivamente, frente al 79%. Las personas gitanas tratan diariamente o varias veces a la semana con parientes, amigos y vecindario en mayor medida que cualquier otro grupo: nueve de cada diez en el caso de parientes y vecinos, y ocho de cada diez con amigos. El ámbito laboral es en el que mayor riesgo de aislamiento relacional tienen: se relacionan diariamente en un porcentaje significativamente menor (17%) y no disponen de compañeros de trabajo en una proporción mayor (76%). Los inmigrantes extracomunitarios, por el contrario, son los que menos soporte relacional tienen en estas redes de proximidad. Comparados con los grupos de españoles payos o inmigrantes comunitarios y la etnia gitana, se relacionan menos frecuentemente con otros parientes, amigos y vecindario, ya que el peso relativo de la relación frecuente (diariamente o varias veces a la semana) es menor. Disponen también en menor medida de parientes (8%) y amigos (3%). Y, finalmente, cuando tienen parientes, amigos y vecinos con los que relacionarse, no se tratan en un porcentaje más alto: 10% con los vecinos y 2% con parientes y amigos.

7.2.4. La calidad de las relaciones

Las Encuestas FOESSA proporcionan dos indicadores agregados de calidad de las relaciones, que son: hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas, y hogares con muy malas o malas relaciones con los vecinos. El peso relativo de conflictos familiares graves es muy pequeño, tanto para el conjunto de personas como para aquellas que son pobres, ya que no alcanza el 1% de los hogares en ambos casos, aunque comparativamente es ligeramente mayor en el caso de los hogares pobres, el 0,9% frente al 0,7%. Destaca además que los hogares pobres con muy malas, malas o más bien malas relaciones en el hogar han decrecido desde 2007, puesto que en ese momento representaban el 2%. Son los hogares en situación de exclusión severa, las familias españolas gitanas y aquellas que viven en entornos más degradados, los que se ven más afectados por conflictos familiares extremos. Cuanto más grave es la exclusión, mayor presencia de malas relaciones en el hogar, ya que, mientras que ninguno de los hogares integrados muestra este problema, un 0,2% de los hogares en integración precaria lo tienen, ascendiendo al 2% para los hogares en exclusión moderada y al 4% de los hogares en exclusión severa. Los hogares de etnia gitana con conflictos familiares de mucha intensidad representan el 2% y duplican tanto a los hogares de inmigrantes extracomunitarios como a los hogares españoles payos (1% en ambos). Por otra parte, mientras que no hay ningún hogar con esta problemática en barrios en buenas condiciones, en el caso de los degradados afecta al 1%. La situación relativa de estos hogares ha mejorado desde 2007, puesto que entonces los hogares afectados por malas relaciones significaban un porcentaje mayor: 19% de hogares en exclusión severa, 5% de las familias gitanas y 4% de hogares en barrios degradados. La pauta se reproduce cuando se analizan los conflictos graves en el vecindario. Los hogares con relaciones malas o muy malas con vecinos son muy pocos, apenas el 0,5% y su peso relativo no ha variado respecto a 2013. También las situaciones de pobreza y exclusión más extremas suponen mayor riesgo para conflictos con los vecinos, así como el origen gitano de la familia y la situación de marginalidad y degradación del enclave. Cuanto mayor es

el nivel de exclusión, mayor es la prevalencia de muy malas o malas relaciones con los vecinos, aunque esta ha descendido desde 2007. Mientras que en ese año había un 15% de hogares en exclusión severa en esa situación, en 2013 es el 4%, comparado con el 1% de los hogares en exclusión moderada. Ningún hogar en situación de integración o integración precaria tiene estos conflictos. Las familias de etnia gitana tienen también mayor probabilidad de relacionarse mal con el vecindario frente a los inmigrantes extracomunitarios y los hogares españoles payos: 2% en comparación con el 0,4% y el 0,6%, respectivamente. Es destacable el crecimiento de familias gitanas con conflictos graves en el vecindario, ya que, según los datos de la Encuesta FOESSA 2007, entonces no había ningún hogar con estas características. Familias españolas payas e inmigrantes extracomunitarias, sin embargo, han reducido su peso relativo en estas situaciones. Aquellos hogares que viven en enclaves degradados tienen, comparativamente con los que no lo hacen, mayor probabilidad de verse afectados por situaciones conflictivas con los vecinos: el 3% dice tener muy malas o malas relaciones con los vecinos frente al 0,5% de los que no viven en ese entorno. En resumen, estamos ante un escenario de calidad de las relaciones de proximidad positivo, donde el riesgo de conflictos graves es bastante pequeño, y que los años de crisis no han minado. Las familias en una situación de exclusión más extrema, aquellas familias de etnia gitana y las que residen en entornos más degradados y marginales son los perfiles de mayor riesgo.

Las Encuestas FOESSA plantean dos preguntas que nos permiten describir la existencia de redes primarias o informales de apoyo y cuidado. La primera indaga en si la persona tiene o ha tenido alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene problemas (prestar dinero, cuidar de ella misma o de alguna persona dependiente a su cargo, apoyo emocional, gestiones o papeles). La segunda pregunta es si ellas han ayudado o ayudan a terceros que tienen problemas. Para el conjunto de la población las relaciones recíprocas de ayuda son extensas. Siete de cada diez personas dicen que les han ayudado y les ayudan en la actualidad cuando tienen problemas, y, como puede ver en la tabla 7.7, esta tendencia se mantiene bastante estable entre 2007 y 2013. Seis de cada diez personas prestan apoyo a otras personas. Las personas que han ayudado o ayudan a otras han aumentado su peso relativo, siendo esta tendencia más clara en relación con los apoyos que dicen los encuestados prestar a estas personas en el momento de la realización de las encuestas: el 49% en 2007 comparado con el 60% en 2013. Hay 95 de cada 100 personas encuestadas que dicen que no han tenido que reducir los pagos y ayudas económicas que realizaban a otras personas por problemas económicos en su hogar. Estos datos evidencian la sostenibilidad de las relaciones informales de apoyo y cuidado, cuando los años de crisis han deprimido la capacidad económica de las familias: el porcentaje de personas que por dificultades económicas en el hogar se han visto en la necesidad de pedir ayuda económica a parientes y amigos casi se ha duplicado entre 2007 y 2013, del 11% al 20%. Sin embargo, sí que parecen apuntarse ciertas dificultades en la capacidad de prestar soporte y apoyo a terceros, ya que se ha reducido un punto porcentual el peso relativo de personas que ayudaron antes comparado con el de los que lo hacen ahora: siete de cada diez frente a seis.

Existen además algunos grupos en riesgo significativo de descapitalización en términos de apoyo social, aunque su peso relativo en el conjunto es pequeño y ha mejorado entre 2007 y 2013. Los hogares con personas dependientes que necesitan ayuda y cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria y no la reciben representan el 1% del total de hogares, siendo el mismo porcentaje en 2007. Por su parte, el porcentaje de personas sin relaciones en el hogar y que no

cuentan con ningún apoyo en situaciones de enfermedad o dificultad, es decir, aisladas socialmente, es del 5%, habiendo descendido en un punto porcentual su presencia en el conjunto (6,4%).

Si se observan las diferentes pautas dependiendo de si el encuestado está por encima o por debajo del umbral de pobreza, tal y como se muestra en la Tabla 7.8, vemos que las personas pobres se encuentran ligeramente con menos posibilidades de ser ayudadas (el 66% comparado con el 71% de las personas no pobres), a la inversa de lo que mostraban los datos de 2007; en aquel momento, las personas por debajo del 60% de la renta mediana contaban en mayor proporción con personas que les ayudaban: el 70% frente al 68%. No es despreciable, sin embargo, el peso relativo de los hogares pobres que cuentan con soporte social: dos tercios de ellos. El impacto de la crisis económica en la necesidad de red social, y por tanto el riesgo de vulnerabilidad cuando se carece de ella, es muy significativo: según los datos de la Encuesta de 2013, la mitad de los hogares pobres han tenido que pedir ayuda económica a parientes o amigos (49%), frente al 15% en el caso de los hogares no pobres.

Tras la crisis parece estar produciéndose una cierta tendencia a la pérdida de apoyos sociales de las personas pobres. El porcentaje de personas pobres que fueron ayudadas en el pasado frente a las que actualmente reciben apoyos ha descendido, del 75% al 66%. Es decir, hay más personas pobres que fueron ayudadas en algún momento de su vida y ahora no tienen quien pueda hacerlo. Además, si se comparan los da-

TABLA 7.7. Evolución de las relaciones de apoyo y cuidado

Ha tenido quien haya podido ayudarle cuando tiene problemas	2007	2013
No contesta	1,0	0,5
Sí	72,8	73,8
No	23,8	25,4
No sabe	2,3	0,3
Tiene alguna persona que puede ayudarle cuando tiene problemas		
No contesta	0,9	0,4
Sí	68,1	69,8
No	28,1	29,3
No sabe	2,9	0,5
Tiene alguna persona a la que ha ayudado cuando ella tuvo problemas		
No contesta	1,2	0,3
Sí	67,7	71,0
No	29,6	28,6
No sabe	1,5	0,1
Tiene alguna persona a la que ayuda cuando tiene problemas		
No contesta	1,7	0,5
Sí	49,2	60,2
No	47,7	39,1
No sabe	1,4	0,2

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

tos de personas que son ayudadas cuando tienen problemas con los de la Encuesta de 2007, su peso relativo ha descendido en cuatro puntos porcentuales, del 70% al 66%. En el conjunto de personas pobres, aquellas personas que viven en una situación de pobreza más severa cuentan con un soporte social más estable que las personas que viven en pobreza moderada, aunque en ambos grupos de personas pobres las personas protegidas están por encima del 60%. Tal y como se puede ver en la misma tabla 7.8, los porcentajes de pobres severos que han tenido y tienen ayuda cuando la necesitan son superiores comparados a los de los pobres moderados: cinco puntos por encima cuando nos referimos a ese soporte en pasado y cuatro puntos cuando la pregunta se refiere a la disposición de ayuda actual. Sin embargo, y en relación con ese proceso de descapitalización de relaciones de ayuda que parece apuntarse, los porcentajes de personas pobres moderadas y severas que han contado con personas que les ayudaran son mayores de los que cuentan en la actualidad con alguien que pueda hacerlo: ocho y nueve puntos porcentuales, respectivamente.

Cuando se consideran las situaciones más extremas de aislamiento social en términos de apoyos, la situación relativa de las personas pobres ha mejorado entre 2007 y 2013. El porcentaje de hogares pobres con personas dependientes que necesitan ayuda y cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria y no la reciben, ha pasado del 1,7% en 2007 al 1,2% en 2013. Por su parte, los hogares en pobreza severa en esta situación han reducido su peso relativo del 3,6% al 1%, mientras que los hogares en pobreza relativa en estas circunstancias se han visto reducidos a la mitad —del 2% al 1%—. Teniendo en cuenta el indicador de personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo en situaciones de enfermedad o dificultad, los pobres han reducido su presencia en tres puntos porcentuales, del 6% al 3%. Han sido las personas en una situación de pobreza moderada las que más han mejorado su posición relativa en esta variable, puesto que han pasado del 8% al 3%, comparados con la reducción del 5% al 3% de los pobres severos. Teniendo en cuenta los niveles de exclusión que van desde la integración hasta la exclusión severa, el soporte de ayuda y cuidado también es intenso,

TABLA 7.8. Relaciones de apoyo y cuidado según nivel de pobreza y situación de exclusión

	Pobreza		Niveles pobreza		Situación de exclusión			
	Pobre	No pobre	Severa	Relativa	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Ha tenido quien haya podido ayudarle cuando tiene problemas								
No contesta	0,2	0,6	0,3	0,2	0,5	0,6	0,1	0,4
Sí	74,7	74,0	78,2	74,9	77,2	70,7	74,1	73,5
No	24,9	25,2	21,5	24,8	21,9	28,3	25,7	25,9
No sabe	0,2	0,2	0,0	0,1	0,4	0,4	0,2	0,1
Tiene alguna persona que puede ayudarle cuando tiene problemas								
No contesta	0,8	0,3	2,2	0,2	0,2	0,5	0,2	1,2
Sí	66,1	70,7	68,8	65,1	75,5	66,5	67,1	65,0
No	32,8	28,5	28,7	34,4	23,6	32,5	32,6	33,5
No sabe	0,3	0,5	0,3	0,2	0,7	0,6	0,2	0,3

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

puesto que el porcentaje de personas que dicen haber sido ayudadas o son ayudadas en la actualidad está al menos en los dos tercios, como reflejan los datos de la tabla anterior. Conviene tener en cuenta, no obstante, por lo que de vulnerabilidad puede estar significando, que el porcentaje de personas que carecen de ayuda informal es creciente a medida que se transita desde la integración hasta la exclusión más severa, siendo, sin embargo, las diferencias no muy significativas entre los hogares de integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa. La brecha fundamental en cuanto a disposición de relaciones de ayuda se produce entre las personas integradas y aquellas en situación de integración precaria, siendo entre estas últimas el peso relativo de las que no tienen quienes les ayuden casi diez puntos porcentuales mayor. La tendencia a la pérdida de apoyos sociales parece evidenciarse también si se considera la variable de exclusión. El peso relativo de las personas que han tenido ayuda cuando lo han necesitado, comparado con el grupo de aquellas que cuentan en la actualidad con dicho soporte, ha decrecido en los cuatro grupos de exclusión, tal y como la tabla refleja. Esta pérdida ha sido mayor cuanto más grave es la situación de exclusión, lo que parece estar apuntando una situación de riesgo significativa en cuanto al soporte social: las diferencias porcentuales van de dos puntos en el caso de las personas en situación de integración a los cuatro en el grupo de integración precaria, a los siete en situación de exclusión moderada, y llegan a los nueve para las personas en exclusión severa. En resumen, las personas pobres cuentan con apoyos informales que les prestan ayuda y cuidados, con razonable sostenibilidad en el tiempo, aunque los años de crisis han deprimido en cierta medida el soporte social del que disponen. El riesgo de aislamiento social en términos de ayuda y soporte es ligeramente más intenso cuanto más vulnerable es la situación.

La autoidentificación del encuestado en relación con su grado de pobreza marca algunas diferencias en la disposición de apoyos sociales. Como se puede ver en la tabla 7.9, el peso relativo de las personas que tienen a alguien que les puede ayudar decrece en diez puntos porcentuales entre quienes se definen a sí mismos como pobres respecto al resto de los grupos de percepción subjetiva de la situación económica del hogar, manteniéndose en todos estos bastante constante: 60% frente al 70%-72%.

El factor étnico introduce alguna diferencia en la disposición de redes de apoyo y ayuda, siendo los inmigrantes extracomunitarios los que en mayor medida no cuentan con algunas personas que les puedan ayudar (37%), seguidos de las personas gitanas (31%) y los españoles payos o inmigrantes comunitarios (29%). La peor calidad del enclave en el que se vive también supone riesgo de descapitalización social. Los porcentajes de personas que no tienen a alguien que les ayude son mayores cuando se vive en un barrio marginal —33% frente al 29% de aquellos que viven en un barrio en buenas condiciones— y en un entorno degradado —38% frente al 29%—. La variable de precariedad laboral no introduce diferencias significativas respecto a la disposición de apoyos sociales, puesto que el peso relativo de las personas que tienen alguna persona que puede ayudarles cuando tienen problemas es muy similar, independientemente de la situación de paro de larga duración y la característica de empleo de exclusión (sin cobertura de la Seguridad Social). Las personas en situación de vulnerabilidad según estos perfiles se han capitalizado en cuanto a disposición de redes de proximidad de cuidado durante los años de crisis. Comparando la pregunta de si tienen a alguna persona que pueda ayudarles cuando tienen problemas, entre 2007 y 2013, los hogares que disponen de ella y se declaran como pobres han aumentado en dos puntos porcentuales (el 58% frente al 60%). Por su parte, los inmigrantes extracomunitarios sin estos apoyos se han reducido, del 43% al 37%, como así ha ocurrido también con las personas que viven en barrios degradados o tienen un empleo de exclusión —del 37% al 33% y del 45% al 44%, respectivamente—.

TABLA 7.9. Disposición de ayuda cuando se tienen problemas

	¿Tiene alguna persona que puede ayudarle cuando tiene problemas?			
	No contesta	Sí tiene	No tiene	No sabe
Percepción subjetiva de la situación económica del hogar				
Rico	0,0	91,7	8,3	0,0
Por encima de la media	0,2	68,3	31,1	0,4
En la media	0,4	69,5	29,3	0,8
Por debajo de la media	0,3	72,1	27,3	0,3
Casi pobre	0,0	70,3	29,4	0,3
Pobre	1,4	59,8	38,3	0,5
No sabe	0,0	78,0	22,0	0,0
No contesta	0,0	60,0	40,0	0,0
Características étnicas o nacionales del hogar				
Todos españoles o de EU15	0,3	70,6	28,5	0,6
Algún extracomunitario o de EU12 ampliación	0,9	61,6	37,2	0,4
Gitanos españoles	0,0	69,5	30,5	0,0
Tipo de barrio				
Barrio en buenas condiciones	0,4	70,5	28,5	0,6
Barrio degradado, marginal	0,4	66,6	32,0	0,2
Entorno muy degradado				
Sí	0,0	62,5	37,5	0,0
No	0,4	70,0	29,1	0,5
Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más				
Parado de larga duración	0,2	70,7	28,6	0,5
No parado o parado de corta duración	0,4	69,7	29,4	0,5
Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión				
Sí	0,8	68,0	31,2	0,0
No	0,4	69,8	29,3	0,5

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación de Fernando Fantova y Rosalía Mota.

7.2.5. La dimensión de la reciprocidad

Las Encuestas FOESSA también preguntan por si las personas encuestadas han ayudado y ayudan a otras personas. Los apoyos y cuidados que prestan las personas pobres a terceros son significativos, y los datos muestran que bastante estables en el tiempo. En 2013 la mitad de las personas pobres ayudan a otras personas en sus momentos de dificultad (49,6%), habiendo aumentado ligeramente este porcentaje respecto a 2007 cuando el peso relativo de este grupo era del 45%. Sin embargo, las situaciones de pobreza erosionan en alguna medida esta disposición de ayuda. Las personas que se encuentran en una situación de pobreza severa que ayudan a otros tienen un peso relativo cuatro puntos porcentuales por debajo del de las personas en pobreza relativa, el 46% comparado con el 50%. Ocurre también que, a medida que la integración se va haciendo más precaria hasta llegar a la exclusión extrema, el porcenta-

je de personas que declaran ayudar a otras va siendo progresivamente menor, desde el 65% de las personas en situación de integración, pasando por el 60% de los hogares que viven en integración precaria, el 53% de las personas en una situación de exclusión moderada y el 49% de las personas en exclusión extrema. Los perfiles que menos prestan ayuda a otras personas en dificultad son aquellos que tienen una percepción subjetiva de pobreza, aquellas que viven en entornos barriales más vulnerables y degradados, y los inmigrantes extracomunitarios. Mientras que el porcentaje de personas que ayudan a otras es del 52% para las personas que se consideran pobres, en aquellas otras que identifican su situación económica por encima de la media es del 63% y del 84% para los que se identifican como ricos. El peso relativo de personas que apoyan a terceros es seis puntos porcentuales inferior en el caso de que vivan en entornos degradados que los que no lo hacen (el 54% frente al 60%). Finalmente, de los tres grupos definidos por la combinación de etnia (paya/gitana) y procedencia (nacional, comunitaria y extracomunitaria), son las personas inmigrantes extracomunitarias las que en menos disposición para prestar ayuda se encuentran: el 54% dice ayudar a terceras personas, en comparación con el 61% de las personas españolas payas o procedentes de países de la Unión Europea y el 62% de la minoría étnica gitana. Parece apuntarse cierto agotamiento en la capacidad y disposición para ayudar a otras de las personas pobres, y en mayor medida que para el conjunto de personas encuestadas por FOESSA 2013. Hay más personas pobres que han ayudado antes a alguna persona que las que actualmente están prestando esa ayuda, un 65% frente a un 50%. Este descenso es menos acusado para las personas no pobres, del 73% al 62%. Son las personas en situación de pobreza severa las que más han dejado de prestar ayuda a otros: existe una diferencia de veinte puntos entre el porcentaje de los que han ayudado anteriormente y los que ayudan ahora (el 65% comparado con el 46%). Y es en el único grupo en el que respecto a los datos el 2007 se ha reducido el porcentaje de personas que tienen alguna persona a la que ayudan, del 55% al 46%.

7.2.6. Consideraciones

La Encuesta FOESSA 2013 muestra una densidad relacional alta, capitalizada fundamentalmente en la red familiar y en el entorno vecinal y amical de las familias. Ocho de cada diez hogares dicen relacionarse diariamente con miembros del hogar, y seis de cada diez también diariamente o varias veces a la semana con otros familiares. Vecinos y amigos, por este orden, forman también parte de la red social de proximidad, ya que el 78% y el 68%, respectivamente, de hogares dicen relacionarse diariamente o varias veces por semana con amigos y vecinos. La red familiar muestra una gran estabilidad y resistencia, puesto que entre 2007 y 2013 se mantiene constante el número de hogares que comparten el día a día con otros miembros del hogar. Se refuerza la frecuencia de relación con otros familiares, aumentando en más de diez puntos porcentuales los hogares que diariamente o varias veces a la semana se relacionan con otros familiares con los que no conviven (del 54% al 66%).

Las familias también se capitalizan socialmente aumentando sus relaciones frecuentes con personas amigas y vecinas. Mientras que en la Encuesta FOESSA 2007 un 61% de hogares tenían relacionas diarias o varios días a la semana con amigos, en 2013 este porcentaje ha aumentado hasta el 68%. Las relaciones frecuentes con vecinos también crecen del 73% al 79%. La calidad de las relaciones con miembros del hogar, otros familiares, amigos y vecinos es buena, y sin diferencias apreciables entre ellos, oscilando entre el 70% y el 75% el porcentaje de hogares que dicen que sus relaciones con ellos son buenas o muy buenas. El escenario es entonces de una red social de proximidad sólida, intensa, plural, diversificada, estable en el tiempo y satisfactoria. Sin embargo, ¿dónde están los riesgos? Nos encontramos con que dos de cada diez hogares dicen que no pueden responder a la pregunta de frecuencia de relación con miembros del hogar, porque no tienen, lo cual es signo de desfamiliarización. Aunque ligeramente, el peso de estos hogares no ha dejado de crecer del 17% en 2007 al 18% en 2009 y al 20% en 2013.

La Encuesta 2013 nos muestra que las personas pobres disponen de una red familiar, amical y vecinal próxima, ya que, en relación con todos estos vínculos, más de la mitad de las personas pobres mantienen relaciones muy frecuentes (diarias o varias veces a la semana) con miembros de su hogar (87%), otros familiares con los que no conviven (62%), amigos (66%) y vecinos (79%). Los datos muestran que las personas más excluidas disponen de un intenso capital relacional. Sin embargo, y aunque los porcentajes son sensiblemente inferiores, los riesgos más significativos de aislamiento fuera del hogar afectan también en mayor medida a este grupo, puesto que son aquellos que en mayor proporción no tienen relaciones con otros familiares, amigos y vecinos, siendo las diferencias más grandes en el caso del vecindario: el 8% no tiene relaciones con sus vecinos, frente al 6% de las personas que viven en exclusión moderada y el 4% de los que viven en un hogar integrado o en integración precaria. Las relaciones con los compañeros de trabajo vuelven de nuevo a ser el *agujero negro* del capital social de las personas vulnerables, puesto que también en este caso son respecto a los cuales las personas que habitan en entornos degradados están más aisladas. Ocho de cada diez carecen de ellos y solo dos de cada diez los ven diariamente o varias veces a la semana.

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

7.3. Participación social y capital asociativo(12)

7.3.1. Evolución del capital social a través de los cambios en los cauces tradicionales de participación social(13)

En el VII Informe FOESSA, que se elaboró antes de que la crisis económica impactara en España de la manera en que lo está haciendo, se reivindicaba la necesidad de que las políticas sociales no solo fueran asistenciales en cuanto a la redistribución de recursos (ingresos, capacidad de gasto, bienes o servicios directos, etc.). Se reivindicaba, incluso, que no podían quedarse en políticas promocionales centradas en la inserción laboral, asociada, correctamente o no, a la pretensión de que las personas atendidas lograran su «autonomía personal». La interdependencia como base relacional del sujeto y el sentido aparecían como las dos grandes carencias de las políticas sociales tradicionales y como condición de la resiliencia, primero, y el empoderamiento, después, de un sujeto consciente de sus rela-

(12) Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado en Díe Olmos y Jaraíz Arroyo (2014). Documento de tabajo 7.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 7.

(13) Epígrafe elaborado por Luis Díe Olmos.

ciones y de la importancia que tiene la construcción de un proyecto personal junto con otras personas y grupos.

Si la crisis ha afectado, y de qué forma lo ha hecho, a las relaciones y, desde ahí, al capital social y a su distribución entre la ciudadanía y determinados poderes es algo que tenemos que ver con los datos de la Encuesta FOESSA 2013. De lo que no puede caber duda es de que las primeras víctimas institucionales de la crisis, tal como se está desarrollando en España, han sido el empleo y las políticas de atención al ciudadano (educación, sanidad, políticas sociales en sentido estricto —prestaciones por desempleo y sociales, garantía de rentas, viviendas sociales, etc.—). Sin embargo, los cambios que se están produciendo, en la sociedad española como en la de otros muchos países, en la participación ciudadana en las cuestiones públicas son difíciles de analizar e interpretar tanto en sus manifestaciones y expresiones concretas como en las tendencias que pueden estar apuntando.

Por ello, no debe resultar extraño el cuestionamiento, en general, de la política y de las instituciones, y, en particular, de las formas tradicionales de participación a través de elecciones, partidos políticos y sindicatos, como formas tradicionales de organización y gestión de lo público que no están dando respuesta a las necesidades de las personas, las familias y la sociedad. Al menos, no la respuesta que muchos ciudadanos desean o esperan.

En lo relativo a la participación en las elecciones, la participación y la abstención en las elecciones municipales, autonómicas y nacionales, según la Encuesta FOESSA, siguen un patrón similar. Así, ante la pregunta de con qué frecuencia participan o no en las elecciones la respuesta «siempre» parecería confirmar la hipótesis de que la crisis supuso, en un primer momento (2007-2009), un rechazo y una desconfianza ante la política, tal y como es practicada por los diferentes partidos, que se traduce en una disminución drástica de la participación electoral. Sin embargo, cuanto peor funciona el entramado político, cuanto peor funciona el entramado institucional y cuanto peor funciona el entramado social, tanto más necesarios son los movimientos sociales y la recuperación de la política para la dirección y la gestión de los cambios en el modelo de sociedad y de relaciones sociales. ¿Es esto lo que indica ese aumento de diecisiete puntos porcentuales en las personas que están dispuestas a participar «siempre» en las elecciones municipales, autonómicas y nacionales? Así parece sugerirlo la disminución de los votantes discontinuos y los que creen que esa participación no sirve para nada. Aunque también es cierto que el número de personas que afirman que no les interesa ese tipo de participación aumenta más de dos puntos porcentuales entre 2007 y 2013, puede observarse que el mayor aumento se da entre 2007 y 2009, y que entre 2009 y 2013 el aumento es algo menor.

Además, es importante comparar los valores relacionados con la participación electoral entre los distintos grupos de población analizados desde la Encuesta FOESSA 2013 (tablas 7.10 a 7.20). Así, la población que afirma **no participar nunca en las elecciones municipales por no tener derecho a voto** es un 5,7% de la población total (6,4% en las autonómicas; 6,5% en las generales). Es significativo que esta respuesta se eleve a un 10,7% entre las personas que se encuentran en situación de pobreza moderada (11,7% en las autonómicas; 11,8% en las generales), un 15,6% de las que están en pobreza severa (15,8% en las autonómicas; 15,9% en las generales), un 10,4% de las que se encuentran en exclusión

moderada (11,9% en las autonómicas; 11,9% en las generales), un 14,8% de las personas que se encuentran en pobreza extrema (15,1 en las autonómicas; 15,1% en las generales), un 15,7% de las que están en exclusión severa (16,5% en las autonómicas; 16,9% en las generales), un 17,3% de las personas que viven en un entorno muy degradado (18,4% en las autonómicas; 18,9% en las generales), un 18,1% de la población pobre según su situación económica en el último año (19,2% en las autonómicas; 19,4% en las generales), un 21,1% de las personas que han pasado hambre con frecuencia en los últimos diez años o la están pasando ahora (21,7% en las autonómicas; 22,5% en las generales), un 24% de las que viven en condiciones de hacinamiento grave (25,2% en las autonómicas; 25,1% en las generales), un 24,9% de las que se encuentran en hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión, es decir, un empleo irregular, sin cobertura de la Seguridad Social (28,5% en las autonómicas; 29,2% en las generales), y un 56,8% de los extracomunitarios o nacionales de países de las sucesivas ampliaciones de la UE12 (62,4% en las autonómicas; 63,9% en las generales).

Por otra parte, las personas que **no participan nunca en las elecciones municipales porque no les interesa** son un 7,1% de la población total (7% en las autonómicas; 6,6% en las generales). Entre los grupos con dificultades, el desinterés y la no participación ascienden al 12% de las personas que viven en un barrio degradado o marginal (11,7% en las autonómicas; 10,9% en las generales), al 13% de la población pobre según su situación económica en los últimos doce meses (12,1% en las autonómicas; 12% en las generales), al 13,4% de las que se encuentran en hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión, es decir, un empleo irregular, sin cobertura de la Seguridad Social (12,6% en las autonómicas; 11,5% en las generales), al 13,5% de las personas que se encuentran en pobreza extrema

TABLA 7.10. Evolución de la frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, 2007-2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Municipales			Autonómicas			Generales		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013	2007	2009	2013
No contesta	1,6	4,4	1,7	1,8	4,6	1,6	1,7	4,6	1,7
Nunca por no tener edad	0,0	0,7	0,8	0,0	0,7	0,8	0,1	0,8	0,7
Nunca por no tener derecho a voto	7,9	6,3	5,7	7,9	6,4	6,4	7,9	6,5	6,5
Nunca porque no me interesa	4,7	6,1	7,1	4,9	5,9	7,0	5,8	5,9	6,6
Nunca porque no sirve para nada	2,4	8,1	4,8	2,7	8,3	4,8	2,5	8,1	4,8
En algunas ocasiones	15,8	17,5	12,2	15,7	16,5	11,8	14,3	15,7	11,6
Casi siempre	23,2	20,8	14,7	22,6	21,6	14,8	23,1	22,1	14,8
Siempre	44,4	36,0	53,0	44,4	35,9	52,8	44,7	36,4	53,4
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

(13,2% en las autonómicas; 12,5% en las generales), al 14,2% de las que se encuentran en situación de exclusión moderada (13,5% en las autonómicas; 13,5% en las generales), al 14,3% de las que están en pobreza severa (14,2% en las autonómicas; 13,4% en las generales); al 14,6% de las personas que han pasado hambre con frecuencia en los últimos diez años o la están pasando ahora (13,2% en las autonómicas; 12,3% en las generales), al 17,8% de las que se encuentran en situación de exclusión severa (17,4% en las autonómicas; 16,6% en las generales), y al 23,2% de las personas gitanas españolas (23,3% en las autonómicas; 23,2% en las generales).

Las personas que **no votan nunca en las elecciones municipales porque afirman que no sirve para nada** son el 4,8% de la población. Aunque aquí las diferencias por grupos desfavorecidos son menores, cabe destacar que esta respuesta alcanza un 8,3% de las personas que se encuentran en hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión, es decir, un empleo irregular, sin cobertura de la Seguridad Social (7,5% en las autonómicas; 7,9% en las generales), un 8,5% de las personas gitanas españolas (9,5% en las autonómicas; 8% en las generales), un 8,6% de las personas que se encuentran en situación de exclusión severa (8,5% en las autonómicas; 8,6% en las generales), un 9,1% de las que viven en un entorno muy degradado (9,2% en las autonómicas; 9,2% en las generales), y un 9,8% de las que se encuentran en situación de exclusión moderada (9,8% en las autonómicas; 9,8% en las generales).

Quizá la mayor diferencia está en las personas que **votan siempre** en las elecciones municipales, que son un 53% de la población total. Estas personas alcanzan el 64,5% entre los que se encuentran en situación de integración (64% en las autonómicas; 64,5% en las generales), el 66,7% de los ricos según su situación económica en los últimos doce meses (66,7% en las autonómicas; 66,7% en las generales), el 67,7% de los que están por encima de la media, también según su situación económica en el último año (67,4% en las autonómicas; 66,9% en las generales), y, curiosamente, el 66,2% de los que viven en infraviviendas (66,2% en las autonómicas; 67,2% en las generales). La menor participación en esta categoría de respuesta se da en el 33,7% de las personas que se encuentran en situación de pobreza severa (33,2% en las autonómicas; 36% en las generales), el 36,2% de las que se encuentran en situación de exclusión moderada (36,1% en las autonómicas; 37,4% en las generales), el 29,2% de las que están en situación de exclusión severa (29% en las autonómicas; 30,4% en las generales), el 37,7% de los que son casi pobres, según su situación económica en los últimos doce meses (37,8% en las autonómicas; 38,2% en las generales), el 12,3% de los extranjeros extracomunitarios o de las sucesivas ampliaciones de la UE12 (10,7% en las autonómicas; 11% en las generales), el 29,9% de las personas gitanas españolas (30% en las autonómicas; 31,3% en las generales), el 37,4% de las personas cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más tiempo (36,7% en las autonómicas; 37,8% en las generales), el 28,5% de las personas cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión, es decir, un empleo irregular, sin cobertura de la Seguridad Social (28,5% en las autonómicas; 28,5% en las generales), el 35,1% de las que se encuentran en situación de pobreza extrema (34,8% en las autonómicas; 36,9% en las generales), el 34,4% de las que se encuentran en situación de hacinamiento grave (33,8% en las autonómicas; 34,1% en las generales), y el 22,6% de las que viven en un entorno muy degradado (22,7% en las autonómicas; 26,2% en las generales).

TABLA 7.11. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, por intervalos de integración/exclusión, 2013

	Intervalos de integración/exclusión											
	Municipales				Autonómicas				Generales			
Frecuencia con que participa en las elecciones	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
No contesta	1,4	2,0	1,7	1,4	1,4	1,9	1,4	1,4	1,5	2,0	1,4	1,4
Nunca por no tener edad	0,7	0,7	1,0	1,9	0,7	0,7	1,0	1,9	0,7	0,7	0,4	1,4
Nunca por no tener derecho a voto	1,4	5,8	10,4	15,7	1,7	6,5	11,9	16,5	2,0	6,6	11,9	16,9
Nunca porque no me interesa	1,9	7,1	14,2	17,8	2,1	7,1	13,5	17,4	1,4	6,9	13,5	16,6
Nunca porque no sirve para nada	1,6	5,2	9,8	8,6	1,8	5,1	9,8	8,5	1,6	5,2	9,8	8,6
En algunas ocasiones	12,5	11,4	11,4	15,6	12,0	11,0	11,1	15,7	11,9	10,9	10,5	14,9
Casi siempre	15,9	14,6	15,2	9,7	16,3	14,5	15,1	9,5	16,5	14,3	15,0	9,7
Siempre	64,5	53,1	36,2	29,2	64,0	53,2	36,1	29,0	64,5	53,4	37,4	30,4
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

TABLA 7.12. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, por grupos étnicos, 2013

	Grupos étnicos								
	Municipales			Autonómicas			Generales		
Frecuencia con que participa en las elecciones	Todos españoles o de EU15	Algún extracomunitario o de EU12 ampliación	Gitanos españoles	Todos españoles o de EU16	Algún extracomunitario o de EU12 ampliación	Gitanos españoles	Todos españoles o de EU17	Algún extracomunitario o de EU12 ampliación	Gitanos españoles
No contesta	1,3	5,1	2,4	1,3	4,1	2,4	1,4	4,2	2,4
Nunca por no tener edad	0,8	1,2	0,5	0,8	1,2	0,5	0,7	1,2	0,5
Nunca por no tener derecho a voto	0,5	56,8	0,0	0,7	62,4	0,0	0,8	63,9	0,0
Nunca porque no me interesa	6,2	11,3	23,2	6,3	9,8	23,3	5,9	8,8	23,2
Nunca porque no sirve para nada	4,7	4,7	8,5	4,8	3,7	9,0	4,8	3,4	8,5
En algunas ocasiones	12,7	4,1	25,1	12,3	4,1	23,8	12,1	3,5	23,7
Casi siempre	15,9	4,5	10,4	16,0	4,0	11,0	16,0	4,0	10,4
Siempre	57,8	12,3	29,9	57,7	10,7	30,0	58,3	11,0	31,3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

TABLA 7.13. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, si el sustentador principal está en paro 1 o más años, 2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Sustentador principal en paro 1 o más años					
	Municipales		Autonómicas		Generales	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
No contesta	1,7	1,2	1,7	1,0	1,7	1,0
Nunca por no tener edad	0,9	0,3	0,9	0,3	0,8	0,3
Nunca por no tener derecho a voto	5,2	11,7	5,9	12,9	6,0	13,2
Nunca porque no me interesa	6,8	11,4	6,7	11,1	6,3	10,7
Nunca porque no sirve para nada	4,8	5,4	4,8	5,2	4,7	5,4
En algunas ocasiones	12,0	15,1	11,6	15,6	11,3	14,9
Casi siempre	14,5	17,6	14,6	17,3	14,6	16,7
Siempre	54,2	37,4	53,9	36,7	54,5	37,8
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

TABLA 7.14. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, si el sustentador principal está en empleo irregular, 2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Sustentador principal en empleo irregular					
	Municipales		Autonómicas		Generales	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
No contesta	1,6	4,3	1,6	2,0	1,7	2,0
Nunca por no tener edad	0,8	1,2	0,8	1,2	0,7	1,2
Nunca por no tener derecho a voto	5,1	24,9	5,7	28,5	5,8	29,2
Nunca porque no me interesa	6,9	13,4	6,8	12,6	6,4	11,5
Nunca porque no sirve para nada	4,7	8,3	4,7	7,5	4,7	7,9
En algunas ocasiones	12,2	10,3	11,9	10,7	11,6	10,7
Casi siempre	14,9	9,1	15,0	9,1	14,9	9,1
Siempre	53,7	28,5	53,5	28,5	54,1	28,5
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: elaboración propia a partir de las Encuestas FOESSA 2007, 2009 y 2013.

TABLA 7.15. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, si el hogar tiene todos sus miembros activos en paro, 2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Hogar con todos los miembros activos en paro					
	Municipales		Autonómicas		Generales	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
No contesta	1,7	1,5	1,7	1,4	1,7	1,5
Nunca por no tener edad	0,9	0,2	0,9	0,2	0,8	0,2
Nunca por no tener derecho a voto	5,3	8,7	6,0	9,2	6,2	9,6
Nunca porque no me interesa	6,7	10,1	6,6	10,0	6,2	9,6
Nunca porque no sirve para nada	4,7	5,6	4,7	5,5	4,6	5,8
En algunas ocasiones	11,7	16,2	11,3	15,8	11,1	15,4
Casi siempre	14,7	14,6	14,8	14,8	14,9	14,1
Siempre	54,2	43,1	54,0	43,1	54,5	43,9
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

TABLA 7.16. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, según su situación respecto de la pobreza extrema, 2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Pobreza extrema					
	Municipales		Autonómicas		Generales	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
No contesta	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6
Nunca por no tener edad	0,8	2,3	0,8	2,3	0,7	1,6
Nunca por no tener derecho a voto	5,2	14,8	6,0	15,1	6,1	15,1
Nunca porque no me interesa	6,8	13,5	6,7	13,2	6,3	12,5
Nunca porque no sirve para nada	4,7	6,2	4,7	6,2	4,7	6,2
En algunas ocasiones	12,0	15,6	11,6	15,8	11,4	15,1
Casi siempre	14,9	10,9	15,0	10,9	14,9	11,2
Siempre	53,8	35,1	53,6	34,8	54,1	36,9
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

TABLA 7.17. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, según su situación respecto de la infravivienda, 2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Infravivienda					
	Municipales		Autonómicas		Generales	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
No contesta	1,7	1,5	1,6	1,5	1,7	1,6
Nunca por no tener edad	0,8	0,0	,8	0,0	0,7	0,0
Nunca por no tener derecho a voto	5,7	4,6	6,4	4,6	6,5	4,7
Nunca porque no me interesa	7,1	6,2	7,0	6,2	6,6	4,7
Nunca porque no sirve para nada	4,8	3,1	4,8	3,1	4,8	3,1
En algunas ocasiones	12,2	7,7	11,9	7,7	11,6	7,8
Casi siempre	14,7	10,8	14,8	10,8	14,8	10,9
Siempre	52,9	66,2	52,7	66,2	53,3	67,2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

TABLA 7.18. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, según su situación respecto del hacinamiento, 2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Hacinamiento					
	Municipales		Autonómicas		Generales	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
No contesta	1,7	1,4	1,6	3,2	1,6	3,2
Nunca por no tener edad	0,8	1,4	0,8	1,4	0,7	0,7
Nunca por no tener derecho a voto	5,1	24,0	5,7	25,2	5,9	25,1
Nunca porque no me interesa	7,0	10,4	6,9	8,6	6,5	8,6
Nunca porque no sirve para nada	4,7	6,8	4,7	6,8	4,7	7,2
En algunas ocasiones	12,2	11,5	11,9	9,7	11,6	11,1
Casi siempre	14,9	10,0	14,9	11,2	14,9	10,0
Siempre	53,6	34,4	53,4	33,8	54,0	34,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

TABLA 7.19. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, según si vive o no en un entorno muy degradado, 2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Entorno muy degradado					
	Municipales		Autonómicas		Generales	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
No contesta	1,8	0,0	1,6	1,0	1,7	1,0
Nunca por no tener edad	0,9	0,0	0,9	0,0	0,7	0,0
Nunca por no tener derecho a voto	5,4	17,3	6,1	18,4	6,2	18,9
Nunca porque no me interesa	7,0	11,5	6,9	10,6	6,5	8,7
Nunca porque no sirve para nada	4,7	9,1	4,7	9,2	4,7	9,2
En algunas ocasiones	11,9	25,0	11,5	23,7	11,3	22,8
Casi siempre	14,7	14,4	14,8	14,5	14,8	13,1
Siempre	53,7	22,6	53,5	22,7	54,0	26,2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

TABLA 7.20. Frecuencia con la que participa en las elecciones municipales, autonómicas y generales, si han pasado hambre alguna vez o pasan hambre ahora, 2013

Frecuencia con que participa en las elecciones	Han pasado o pasan hambre					
	Municipales		Autonómicas		Generales	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
No contesta	1,7	0,9	1,6	1,5	1,7	1,5
Nunca por no tener edad	0,9	0,3	0,9	0,3	0,7	0,3
Nunca por no tener derecho a voto	5,0	21,1	5,7	21,7	5,9	22,5
Nunca porque no me interesa	6,8	14,6	6,7	13,2	6,3	12,3
Nunca porque no sirve para nada	4,8	3,8	4,9	3,2	4,8	3,2
En algunas ocasiones	12,2	10,8	11,9	10,0	11,6	9,9
Casi siempre	15,0	7,6	15,1	7,9	15,1	7,9
Siempre	53,5	40,9	53,2	42,2	53,8	42,4
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

En relación con la participación total, como miembro activo o como miembro no activo de las estructuras de participación política tradicionales (tabla 7.21), podemos observar evoluciones diferentes entre los miembros de sindicatos, partidos políticos y colectivos cívicos o sociales (gráfico 7.1). En todo caso, ha de tenerse muy presente que las cifras de participación en estas organizaciones son muy minoritarias en España, no alcanzan, en ningún caso, ni siquiera el 10% de la población.

TABLA 7.21. Evolución de la pertenencia a organizaciones de participación política tradicional, 2007-2013

Personas que pertenecen a	2007	2009	2013
Sindicatos miembros activos	4,1	5,5	5,2
Sindicatos miembros no activos	4,4	2,0	1,2
Sindicatos total	8,5	7,5	6,4
Partidos políticos miembros activos	2,6	4,1	4,0
Partidos políticos miembros no activos	0,9	0,7	0,3
Partidos políticos total	3,5	4,9	4,3
Colectivos sociales miembros activos	9,4	8,1	9,3
Colectivos sociales miembros no activos	1,7	1,3	1,1
Colectivos sociales total	11,1	9,4	10,4

Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

Así, los miembros no activos de los sindicatos muestran una tendencia claramente decreciente entre 2007 y 2013. Los miembros activos, en cambio, aumentan entre 2007 y 2009, y pierden, entre 2009 y 2013, un 23,4% de la subida anterior, siendo todavía, por tanto, mayor la participación sindical de estos miembros activos en 2013 que en 2007. Sin embargo, el aumento de miembros activos no logra compensar la pérdida de miembros no activos, por lo que la participación total en los sindicatos es claramente decreciente entre 2007 y 2013, pasando de un 8,5% en 2007 a un 6,4% en 2013.

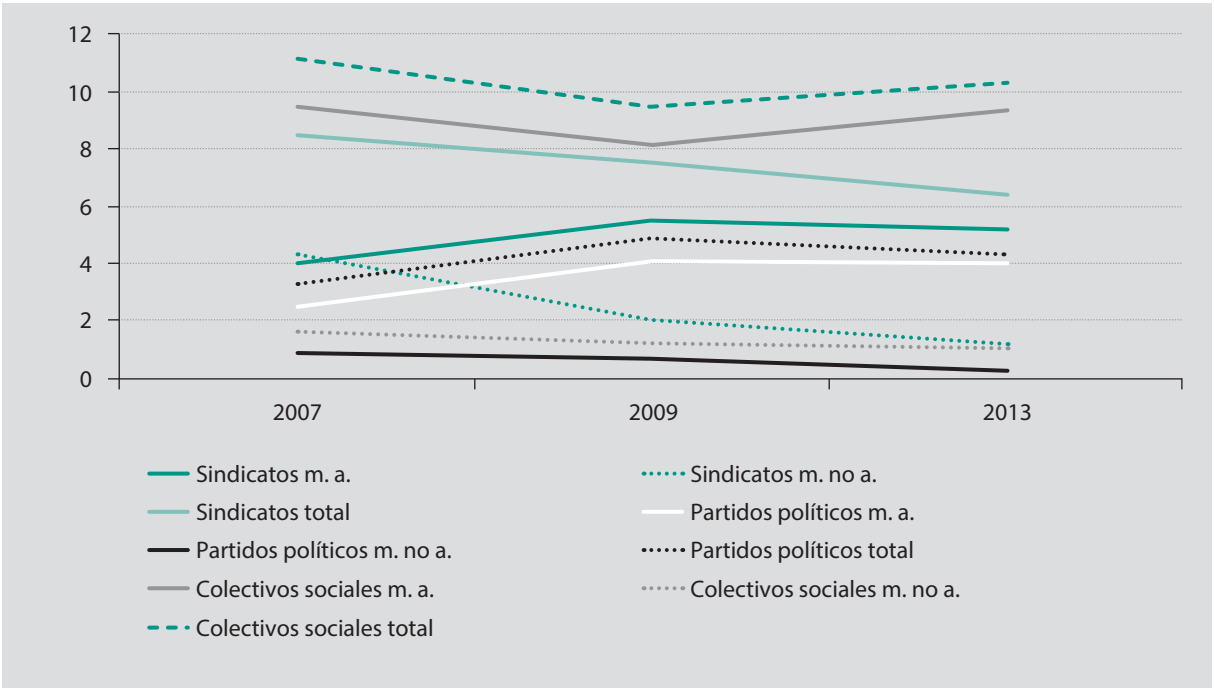
Además, podemos comparar la pertenencia activa e inactiva a los sindicatos, que es, respectivamente, un 5,2% y un 1,2% de la población total, con la de los colectivos desfavorecidos. En este sentido, podemos destacar la **participación como miembro activo de sindicatos** entre la población no pobre (6,1%), entre las personas en situación de integración (6,8%), entre las que se sitúan por encima de la media según su situación económica en los últimos doce meses (6,6%), y las que viven en situación de hacinamiento grave (6,1%). Las participaciones menores en cuanto a miembros activos se dan entre las personas que están en situación de pobreza moderada (2,5%), las que están en pobreza severa (2,2%), los ricos, según su situación económica en los últimos doce meses (0%), y las que se encuentran en situación de infravivienda (0%).

Respecto a los **miembros inactivos de sindicatos,** solo destaca ligeramente la participación de los que están en la media o por encima de la media, según su situación económica en los últimos doce meses, con un 1,6% y un 1,9%, respectivamente. Y destacan, por su baja participación como miembros inactivos de sindicatos, con un 0,5% en todos los casos, las personas que viven en un barrio marginal, las que están en pobreza severa, las que se encuentran en exclusión severa, las que están casi en pobreza, según su situación económica en el último año, y las que se encuentran en situación de pobreza extrema. Destacan, finalmente, en este sentido, los que se encuentran en pobreza relativa (0,3% de miembros inactivos en sindicatos), los que se encuentran en situación de exclusión moderada (0,3%), los ricos, según su situación económica en los últimos doce meses (0%), los pobres, según su situación económica en el último año (0,3%), las personas gitanas españolas (0%), las personas cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión, es decir, irregular, sin Seguridad Social (0,4%), y las que se encuentran en infravivienda (0%).

La participación de los miembros activos de los partidos políticos tradicionales aumenta un 60,4% entre 2007 y 2009, y disminuye muy ligeramente entre 2009 y 2013. En cambio, los miembros no activos son, en 2013, un tercio de los que había en 2007. Esto hace que aparezca un cambio claro de tendencia en la participación total en los partidos políticos tradicionales, pues hay un claro aumento entre 2007 y 2009, y una clara disminución entre 2009 y 2013.

Los **miembros activos y no activos de partidos políticos** son un 4% y un 0,3%, respectivamente, de la población total. Apenas hay variaciones de estos porcentajes al alza en los resultados de la Encuesta FOESSA 2013. Podemos destacar, no obstante, el 0% de participación activa en partidos políticos entre los ricos, según su situación económica en el último año, y entre los que viven en infraviviedas, un 2,4% entre los extracomunitarios y procedentes de la ampliación de la UE12, un 2,5% entre los pobres y los «casi pobres», según su situación económica en el último año, y un 2,6% entre los que se encuentran en situación de pobreza moderada y entre los que se encuentran en pobreza extrema, respectivamente. En la participación como miembro no activo, podemos destacar que esta participación asciende al 1,1% entre los que se encuentran por encima de la media según su situación económica en el último año. En el extremo contrario, podemos destacar la nula participación (0%) entre los que se encuentran en pobreza severa, los que se encuentran en situación de exclusión moderada, los ricos, según su situación económica en el último año, entre las personas cuyo sustentador principal se encuentra en paro desde hace un año o más, entre las personas cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión, es decir, irregular, sin Seguridad Social, entre los miem-

GRÁFICO 7.1. Participación total, como miembro activo y como miembro inactivo, en estructuras tradicionales de participación política



Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

bros de hogares en los que todos los miembros activos están en paro, entre los que se encuentran en pobreza extrema, entre las personas que viven en infravivienda, entre las que viven en situación de hacinamiento grave, y entre las que viven en un entorno muy degradado.

Finalmente, entre los que declaran participar en colectivos cívicos o sociales, vemos una ligera disminución de los miembros no activos en todo el periodo comprendido entre 2007 y 2013. Sin embargo, los miembros activos disminuyen entre 2007 y 2009, pero aumentan, casi compensando exactamente la disminución anterior, entre 2009 y 2013. De modo que la participación total en estos colectivos es solo ligeramente inferior en 2013 respecto a 2007, pero es mayor que la participación sindical y política, consideradas conjuntamente, a las cuales duplica por separado. De este modo, en 2013, la participación como miembro activo de colectivos cívicos o sociales es de un 9,3% y como miembro inactivo es de un 1,1% de la población total.

La participación como **miembro activo en colectivos cívicos o sociales** asciende a un 10,1% entre los no pobres, al 12% entre las personas que se encuentran en situación de integración, al 12,6% entre las personas cuyo sustentado principal tiene un empleo de exclusión, es decir, irregular, sin Seguridad Social, al 12,8% entre las personas que han pasado hambre alguna vez en los últimos diez años o pasan hambre ahora, al 14,9% de los que viven en un entorno muy degradado, y al 18,5% de los que se encuentran por encima de la media, según su situación económica en los últimos doce meses. La menor participación se da entre los ricos y entre los que viven en infravivienda (0% en ambos casos), entre los que se encuentran en pobreza severa (4,1%) y entre los que se encuentran en pobreza extrema (4,2%).

En cuanto a la participación como **miembro no activo en colectivos cívicos o sociales,** se puede destacar la mayor participación entre las personas que se encuentran por encima de la media, según su situación económica en los últimos doce meses (2,1%), y los que viven en infravivienda (6,5%). En el otro extremo, podemos destacar la participación nula (0%) entre las personas cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión, es decir, irregular, sin Seguridad Social, y entre los que viven en un entorno muy degradado, un 0,2% entre las personas cuyo sustentador principal lleva un año o más tiempo en paro y un 0,3% en cada caso, entre las personas que se encuentran en pobreza severa, las que están en situación de exclusión moderada y las que se encuentran en situación de pobreza extrema.

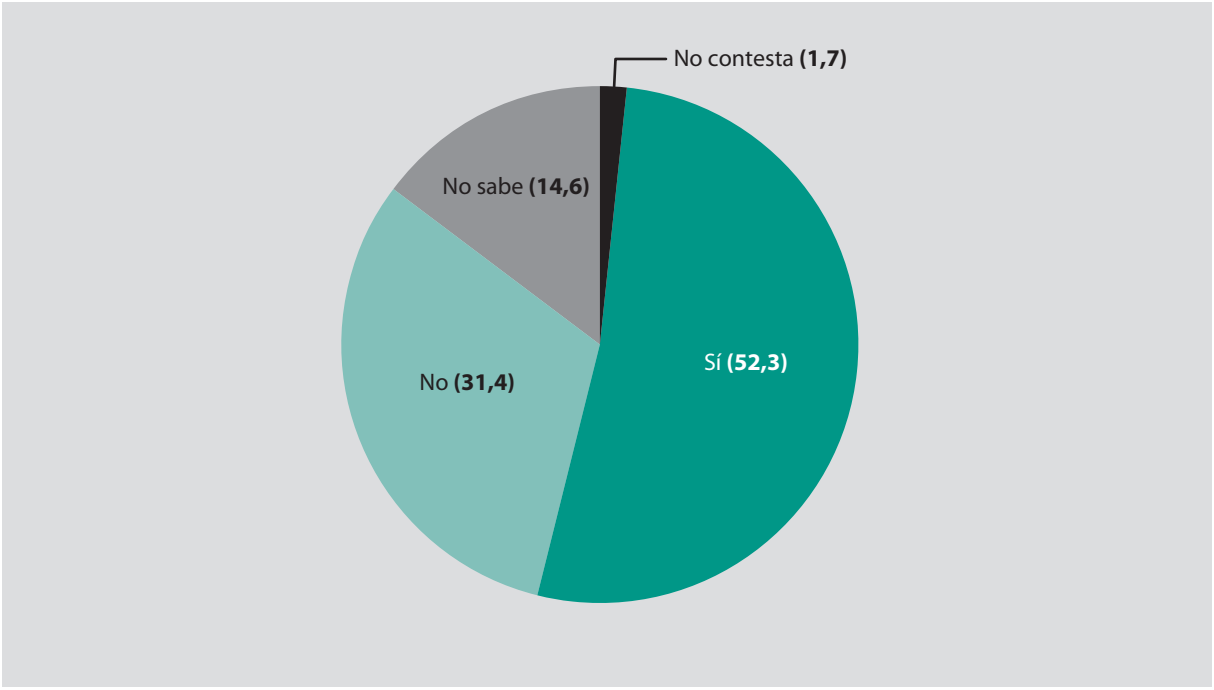
Para terminar con los datos de la Encuesta FOESSA 2013, nos falta presentar una gran incoherencia de la sociedad española (gráficos 7.2 y 7.3). Por un lado, más de la mitad de la población (un 52,3%) piensa **que si hubiera más movilizaciones ciudadanas, se podría cambiar la sociedad.** La proporción de personas que creen que es posible cambiar la sociedad a través de las movilizaciones ciudadanas asciende hasta el 60,1% entre las personas que viven en situación de hacinamiento grave, el 61% de las personas cuyo sustentador principal lleva en paro un año o más tiempo, el 61,5% de las que viven en un entorno muy degradado; el 62,9% de las que han pasado hambre alguna vez en los últimos diez años o pasan hambre ahora, y el 66,7% entre los ricos, según su situación económica en el último año. Y la creencia en esta posibilidad cae hasta el 46,4% entre las personas gitanas españolas, y hasta el 47,3% entre las que son «casi pobres», según su situación económica en el último año.

Sin embargo, solo un 22,9% de la población declara haber participado en alguna movilización o manifestación en el último año, frente a un 75,2% que **declara no haber participado**

en ninguna manifestación o movilización. Es muy significativo, en estos momentos, que la mayor participación en manifestaciones corresponda a las personas que están por encima de la media (36,9%) y los ricos (41,7%), según su situación económica en los últimos doce meses. Y que la mayor desmovilización (y, consiguientemente, menor participación en manifestaciones o movilizaciones) se dé entre las personas extracomunitarias o procedentes de la ampliación de la UE12, en la que el 80,1% de las personas no han participado en ninguna manifestación en el último año, entre las personas cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión (80,2%), los que son «casi pobres», según su situación económica en el último año, y los que se encuentran en pobreza moderada (con un 80,4% en cada caso), entre las personas que se encuentran en pobreza relativa y las que están en situación de exclusión severa (con un 80,5% en cada caso), las que viven en situación de hacinamiento grave (80,6%), las que viven en infravivienda (87,7%), las personas gitanas españolas (88,2%), y las que viven en un entorno muy degradado (88,9%).

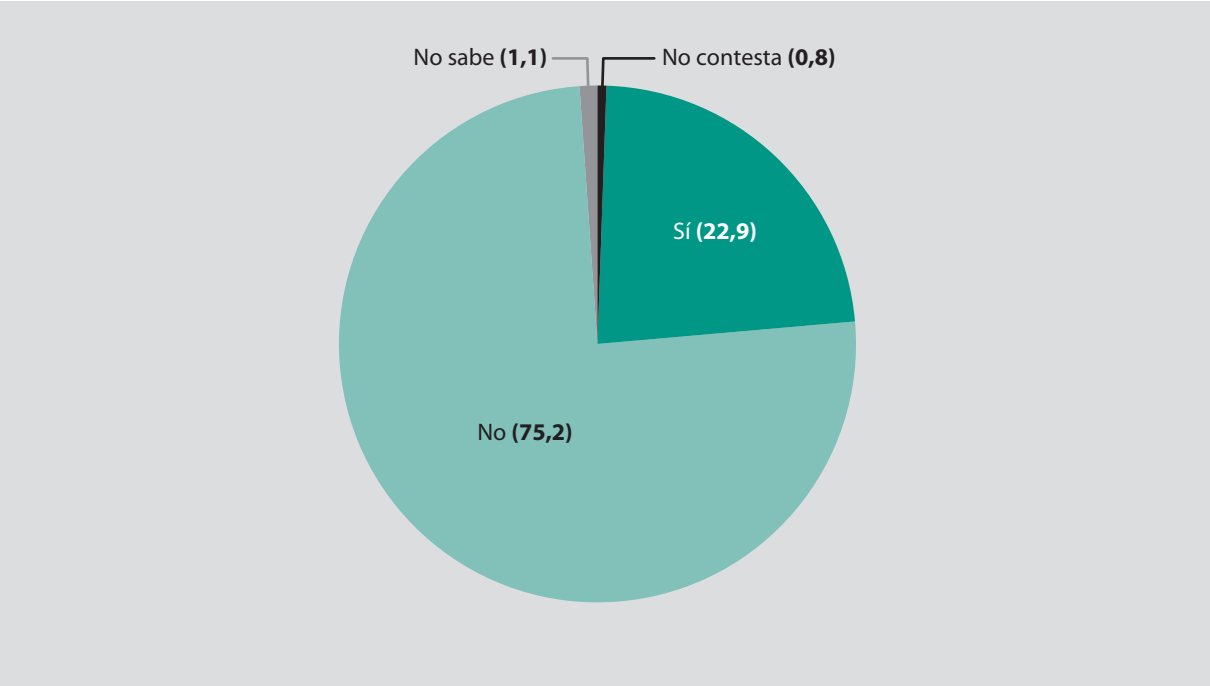
En conclusión, parece que o no se ve la posibilidad de cambio, o no estamos dispuestos a cambiar nosotros esa realidad y a asumir la incomodidad o los costes de dicho cambio. Desde aquí podríamos plantear que queremos, como sociedad, que las cosas cambien, pero queremos que cambien solas o que las cambien otros.

GRÁFICO 7.2. Cree que si hubiera más movilizaciones ciudadanas se podría cambiar la sociedad



Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

GRÁFICO 7.3. Ha participado en alguna movilización o manifestación en el último año



Fuente: Elaboración propia a partir de las EINSFOESSA 2013.

7.3.2. Participación y capital asociativo(14)

Las tendencias asociativas nos muestran un aspecto de interés central para el análisis sobre la participación en la sociedad. La mirada al ámbito asociativo nos permite describir la *tensión-conexión* entre las formas de participación que podíamos considerar *consolidadas* hasta la llegada de la crisis y algunos nuevos (o renovados) dinamismos que han venido marcados, entre otras cosas, por la emergencia de distintos fenómenos de acción colectiva y también por la mayor visibilización de algunas formas cívicas que, aunque ya existían antes de la crisis, han recobrado vigor en el curso de la misma.

La *producción-destrucción-regeneración* del tejido asociativo nos aproxima a esa concepción *constructivista-estructuralista* con la que Bourdieu contempla el capital social. El asociacionismo, más allá de su valor como expresión cívica, es al mismo tiempo una manifestación de cómo iniciativas más o menos espontáneas pasan al territorio de lo estructurado, reforzando su vocación de permanencia, consolidación, expansión e influencia social. Los procesos de construcción-estructuración asociativa tienen, por tanto, efecto sobre el espacio público, afectando a la capacidad de generación de vínculo social, al fomento de dinámicas de reciprocidad, cooperación…

En este epígrafe abordamos, en primer lugar, el estado de la cuestión, la situación del capital asociativo en nuestra sociedad. Tomaremos para ello

(14) Elaborado por Germán Jaraíz Arroyo.

como base los datos de la Encuesta FOESSA 2013. En un segundo momento nos aproximaremos cualitativamente a algunos fenómenos significativos que a nuestro juicio indican tendencias en los dinamismos del capital asociativo. Para ello no solo miraremos al asociacionismo formalizado (legalizado y registrado), atenderemos también al asociacionismo emergente, iniciativas que no siempre están en los registros oficiales, pero que son empíricamente visibles y representan formas de acción colectiva.

7.3.2.1. Dinamismos generales de la vinculación asociativa

La sociedad española, como otras con patrones relacionales de cultura mediterránea, se ha caracterizado históricamente por un dinamismo asociativo comparativamente débil en relación con otras sociedades del contexto europeo. *Grosso modo,* puede afirmarse que el tejido asociativo ha tenido, como productor de capital relacional, menos peso que otros actores (como la familia o la vecindad), esta cuestión ya fue abordada en el apartado anterior dedicado al cuidado.

Según la información que nos aporta la Encuesta FOESSA 2013, **un 29,2% de la población participa de algún tipo de asociacionismo formal.** Este dato es homologable con otros trabajos sobre el asunto. La encuesta Valores Político-Económicos y la Crisis Económica (Fundación BBVA, 2013) sitúa el porcentaje de participación en torno al 29,4%. Siguiendo esta misma fuente, la participación asociativa en España aparecería a casi trece puntos de distancia de la media de los países de la UE**(15)** (un 42,5%), muy alejada de los niveles de participación asociativa de algunos países nórdicos (Dinamarca, 91,7%; Suecia, 82,8%), también distanciada de países de ámbito continental (Países Bajos, 79,5%; Alemania, 60,2%) o anglosajón (Reino Unido, 38,1%). El trabajo de la Fundación BBVA parece poner de manifiesto la existencia de una relación estrecha entre los regímenes de bienestar (Moreno, 2000; Aliena, 2012) y los dinamismos asociativos.

Si atendemos a la serie de la Encuesta FOESSA, se pone de manifiesto el efecto que el proceso de crisis ha tenido sobre la participación asociativa. **En el contexto de crisis parece haberse fragmentado la lenta dinámica de convergencia de participación asociativa que parecía existir hasta 2007, esta ruptura es especialmente intensa en la comparativa 2007-2009, tendiendo en 2013 a una cierta reconfiguración** que analizaremos más adelante con detalle.

Estos datos son coherentes con otros análisis sobre participación en algunos ámbitos específicos. En las series que nos ofrece el Barómetro Social de España**(16)**, que gestiona el Colectivo IOE, podemos encontrar información sobre afiliación a sindicatos y partidos políticos en la que se muestra esta misma tendencia de descenso de 2007 a 2009, seguida después de una cierta recuperación a partir de esta fecha, si bien esta serie se detiene en 2011, por lo que no se puede establecer una comparación completa de las secuencias.

Paradójicamente, la quiebra en datos gruesos que se produce entre 2007 y 2009 en lo relativo a pertenencia asociativa de la población contrasta con los datos del Registro de Asociaciones de Ámbito Estatal**(17)** que apuntan un incremento de un 24,74% en las asociaciones estatales registradas entre 2007 y 2011. Si bien es cierto que este dato ha de ser contemplado

(15) Si bien ha de advertirse que en la encuesta de la Fundación BBVA se toman como referencia solo a diez países de la UE.

(16) *Fuente:* Barómetro Social de España (http://barometrosocial.es/ Fecha de consulta 23-03-2014).

(17) *Fuente:* Barómetro Social de España (http://barometrosocial.es/ Fecha de consulta 23-03-2014).

TABLA 7.22. Porcentaje de personas asociadas sobre el total de población

Año	2007	2009	2013
Pertenece a alguna asociación	39,1	28,5	29,2

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013. Explotación Germán Jaraíz y Rosalía Mota

con cierta cautela, ya que este tipo de registros son más sensibles para el conteo de altas que de bajas, siendo probable que muchas de las asociaciones que en este mismo periodo cesaron de modo real su actividad, o que *hibernaron* por causas distintas (recortes, carencias…), aparezcan aún como entidades en activo. Hay que apuntar además que esta tendencia al decrecimiento de los niveles de participación al mismo tiempo que se produce un incremento en el número de organizaciones ha sido frecuente en diferentes momentos en las dos últimas décadas (De la Torre, 2005).

El dato resulta, de todos modos, llamativo, el incremento de altas, aun siendo de calidad analítica limitada para el asunto que nos ocupa, por no poder ser contrastado de modo real con las bajas, nos permite vislumbrar la posibilidad de que se esté produciendo una cierta recomposición en cuestiones relativas a la textura y a los contenidos asociativos. Esto parece intuirse, por ejemplo, si miramos el dato de entidades de carácter cívico-político inscritas en el citado Registro en 2010 (un 8,5 por millón de habitantes), el guarismo más elevado de toda la serie (1994-2011). Este pico de inscripción en esta tipología de organizaciones no parece ser aislado, ya que en el conjunto de la citada serie el segundo año con mayor proporción de inscripciones es 2009 (con 7,5 por millón) seguido del año 2011 (con 7,3 por millón).

Si atendemos a las preferencias con relación a la participación asociativa, *la vinculación a organizaciones de carácter cívico-social, a asociaciones religiosas y entidades deportivas sigue siendo la más frecuente en términos de participación.*

TABLA 7.23. Porcentaje de participación según tipología de asociaciones 2013

Pertenece a alguna asociación	29,2
Religiosa	10,3
Deportiva	7,4
Sindicatos	6,4
Partidos políticos	4,3
Ecologista	0,4
Vecinal	6,7
De mujeres	4,8
De jóvenes	3,5
De mayores	5,6
Educativas	5,1
Profesionales	6,1
Cívico sociales	10,4

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación Germán Jaraíz y Rosalía Mota.

Si bien en todas ellas puede apreciarse un descenso en comparación con los datos de la Encuesta FOESSA de 2007. Este descenso es poco apreciable con relación a las organizaciones religiosas (–0,1%), algo más acusado en las organizaciones vecinales (–0,7%) y muy significativo con relación a la vinculación a asociaciones de ámbito deportivo, que en 2007 era del 11,1% (3,4 puntos menos). Del lado contrario, la vinculación a organizaciones juveniles y ecologistas se incrementa (un 1,4 y 1,5 puntos, respectivamente), a pesar del señalado descenso general en la vinculación a asociaciones formales.

7.3.2.2. Radiografía del vínculo asociativo formal. Asociacionismo de pobres y no pobres, precarios y excluidos

El *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* ponía de manifiesto que las per-

sonas en situación de pobreza se asociaban un 17% menos que las no pobres (Vidal *et al.*, 2008: 531). Seis años después **puede afirmarse que la brecha participativa entre pobres(18) y no pobres se ha incrementado de forma intensa aproximándose al 21%.** En realidad, la participación asociativa desciende tanto en pobres como en no pobres, si bien, analizando la tendencia, se aprecia como el acusado descenso en el vínculo participativo de personas no pobres en 2009 respecto a 2007 se detiene y recupera parcialmente en 2013. Mientras, si analizamos la tendencia de participación con relación a personas en situación de pobreza, puede apreciarse una reducción continuada en la serie respecto a los doce tipos de participación contemplados en la encuesta.

Analizando la distribución del vínculo asociativo con relación a la intensidad de la pobreza, se aprecia como **la conexión asociativa de las personas no pobres casi duplica a la de las que están en situación de pobreza severa.** Esta diferenciación se suaviza relativamente si miramos la vinculación asociativa entre pobreza relativa y pobreza severa. **Es, por tanto, en la diferenciación gruesa entre pobres y no pobres donde parece encontrarse el mayor territorio de desconexión.**

La *bajada del umbral* parece ser más acusada aquí desde la perspectiva de las relaciones y conexiones que atienden a factores de capital social y relacional que desde el estricto análisis de la renta disponible. La desvinculación asociativa parece ejercer de efecto y causa al mismo tiempo, al ser pérdida que contribuye a otras pérdidas (reduce la capacidad de influencia, de acceso a la información, de conexión a espacios de movilidad social ascendente…). Hemos de recordar además que, como se aprecia en la secuencia de la tabla 7.24, la comentada *bajada*, **el paso de no pobre a pobre, provoca un deterioro creciente en la capacidad de conexión asociativa (tomando como referencia las tres series estadísticas utilizadas), cuestión que no ocurre con la población no pobre, que, como ya se ha visto, ha tenido una cierta capacidad de regenerar conexiones perdidas según ha avanzado la crisis.**

El cruce de las variables asociacionismo y nivel de exclusión corrobora también esta idea en torno a la relación respecto a la vinculación-desvinculación asociativa. **El tránsito de la zona de integración a la de la precariedad conlleva como peaje una evidente pérdida de lazos asociativos, este costo se agrava en la zona de exclusión, adoptando una cierta estabili-**

TABLA 7.24. Comparativa (en %) de asociacionismo en personas no pobres y pobres

	No pobres			Pobres		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013
No es miembro	58,2	71,8	68,9	68,2	72	82,6
Miembro activo	29,4	17,9	23,2	22,6	18,7	12,5
Miembro no activo	12,2	9,9	7,6	8,9	8,6	4,7
No sabe, no contesta	0,2	0,4	0,3	0,3	0,7	0,2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013. Explotación Germán Jaraíz y Rosalía Mota.

(18) Al hablar de personas pobres nos referimos aquí a aquellas que se encuentra por debajo del 60% del umbral de pobreza.

TABLA 7.25. Porcentaje de asociacionismo con relación al niveles de pobreza, 2013

	No pobre	Pobreza relativa	Pobreza severa
No es miembro	68,9	80,9	84,2
Miembro activo	23,2	13,6	10,9
Miembro no activo	7,6	5,1	4,9
No sabe, no contesta	0,3	0,4	0,0
TOTAL	**100**	**100**	**100**

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación Germán Jaraíz y Rosalía Mota.

TABLA 7.26. Porcentaje asociacionismo según nivel de exclusión

	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
No es miembro	64,7	71,5	80,3	76,8	70,6
Miembro activo	27,5	20,8	15,1	15,6	22,1
Miembro no activo	7,7	7,4	4,3	6,8	7,1
No sabe, no contesta	0,1	0,2	0,3	0,7	0,1

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación Germán Jaraíz y Rosalía Mota.

dad crónica, como puede intuirse, en la relación entre exclusión severa y moderada que representamos en la tabla 7.26. Del mismo modo que ocurre con el paso de la categoría de no pobre a pobre (relativo), aquí es en el descenso de precario a excluido donde se produce la pérdida de conexión asociativa más intensa.

Esta tendencia a la desvinculación vuelve a quedar patente en la variable sustentador parado en los últimos doce meses, en este caso el asociacionismo de los no parados cuadruplica al de los parados (22,2%, frente a 6,9%)

Recurrimos al cruce de las variables *asociacionismo y situación autodeclarada,* tomando aquí el hogar como unidad de análisis. Esta segunda variable es de carácter subjetivo, nos indica la posición en la que se sitúan los sujetos en función de la autoconcepción de diversas categorías. En el análisis de los cruces anteriores hemos podido identificar dónde se producían las desconexiones más intensas, este cruce corrobora la idea desarrollada hasta aquí y nos aproxima además al lugar social en el que se producen también las conexiones asociativas más densas.

TABLA 7.27. Asociacionismo según situación autodeclarada en los últimos 12 meses

	No contesta	Rico	Por encima de la media	En la media	Por debajo de la media	Casi pobre	Pobre	No sabe	Total
No es miembro	60,0	66,7	46,1	66,2	76,3	81,8	79,4	72,0	70,6
Miembro activo	20,0	25,0	42,7	25,7	17,4	12,7	15,1	23,2	22,1
Miembro no activo	20,0	8,3	10,6	7,9	6,2	4,7	5,5	2,4	7,1
No sabe, no contesta	0,0	0,0	0,6	0,2	0,1	0,8	0,0	2,4	0,1

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación Germán Jaraíz y Rosalía Mota.

Sabemos ya que los no pobres e integrados tienen una conexión asociativa más densa, la siguiente tabla nos permite apreciar además que en esta conexión el efecto renta no ejerce una relación proporcional (a más renta, más conexión). **La mayor conexión asociativa tiende a concentrarse en hogares autopercibidos como de clase media,** de modo especial en clase media y en la media-alta (denominada aquí por *encima de la media*).

7.3.2.3. Preferencias asociativas

El análisis de las preferencias asociativas específicas elegidas de entre las doce categorías establecidas pone de manifiesto varias cuestiones. Por un lado, puede observase como, para los *no pobres, integrados y residentes en barrios en buenas condiciones,* es más frecuente la pertenencia a entidades *cívicas y sociales*. Mientras, para las personas en situación de *pobreza*, de *exclusión social* o quienes *residen en barrios degradados,* el asociacionismo más habitual es el *religioso*. No puede afirmarse, sin embargo, que se produzca en este caso una dualización tan acusada como pudiera parecer a primera vista, ya que, en ambos casos, las segundas opciones aparecen cruzadas.

Por otro lado, puede apreciarse como **la vinculación a asociaciones cívicas sociales y religiosas, unida al asociacionismo deportivo concentran la mayoría de conexiones para todas las variables y categorías analizadas. Estos tres tipos podrían considerarse espacios asociativos transversales por su sólida presencia en todos los estratos sociales.** Todo ello sin perder de vista el carácter relativo que de modo general tiene el capital asociativo en nuestra sociedad.

De lo descrito sobre preferencias asociativas puede extraerse alguna conclusión relevante en torno a la textura del capital social. La existencia de tres espacios asociativos de carácter transversal en todo grupo social **parece ser un factor que contribuye a una cierta generación de dinamismos de capital puente en la sociedad española, esta tipología, denominada *bridging* por Putnam (2002:19), es más proclive a interacciones abiertas entre personas de grupos y estratos sociales diferentes.** Esta tesis queda reforzada además si contemplamos la distribución general de preferencias asociativas, podemos comprobar como existen al menos otras tres preferencias asociativas de peso relevante, a parte de las tres citadas (vecinales, sindicales y profesionales). Esta trabazón de diferentes tipos de asociacionismo es más débil en el caso del asociacionismo en la minoría gitana, donde la vinculación se concentra con especial intensidad en un tipo (el religioso) a gran distancia del resto de opciones**(19)**.

7.3.2.4. Tendencias: una aproximación empírica

De lo visto hasta aquí puede deducirse que en el periodo 2007-2013 se produce un descenso relevante de la vinculación asociativa en la población española. Cabe, sin embargo, preguntarse aquí si el brusco descenso del vínculo participativo indica una desconexión sin más o si, por el contrario, está relacionado con esa especie de transición o de transformación de las formas clásicas de vinculación. Una mirada a diferentes fuentes complementarias nos permite trazar aquí una hipótesis. **Es posible que, en el actual contexto, una parte de la pobla-**

(19) Paradójicamente, este grupo social posee un índice de asociacionismo superior a la media (35,2%), pero concentrado con especial intensidad en el asociacionismo religioso (25,5%); el siguiente tipo asociativo, el deportivo, aparece a gran distancia (5,7%).

ción, que ha visto debilitados sus lazos, esté quedando excluida del espacio asociativo; pero al mismo tiempo algunos fenómenos nos permiten pensar que otra parte de esta población está aproximándose, de modo activo o pasivo, a la generación de nuevos fenómenos de acción colectiva-asociativa. En esta transición, aún en potencia, pueden identificarse empíricamente tres procesos o movimientos simultáneos:

a) **Desvinculación sin retorno.** Caracterizada por el abandono de vínculos asociativos que no son sustituidos por otros, esta situación afecta más a la gente cuanto más se precariza su situación económica, relacional o habitacional, como ya vimos en el apartado 7.2.2.

   No son pocas las organizaciones sociales desde las que puede percibirse este problema en la cotidianidad: asociaciones vecinales que han notado la baja de afiliación. Iniciativas deportivas de barrio que se nutrían de pequeñas cuotas para permitir el uso colectivo de instalaciones. Asociaciones de tiempo libre que han visto mermada la asistencia de niños y niñas por la dificultad de sus padres para hacer frente al costo de actividades…

   Este tipo de merma asociativa es además especialmente relevante porque afecta de modo directo al tejido base de muchos espacios sociales de ámbito local (barrios obreros, zonas rurales…). La pérdida de *músculo asociativo*, en espacios en los que resulta especialmente dificultosa su generación, trae consigo una importante quiebra de los ya precarios mecanismos facilitadores de cohesión social de estos territorios. Este dinámica de *desvinculación sin retorno* no es en realidad un proceso nuevo, buena parte de los barrios degradados de muchas de las grandes ciudades españolas son fruto de una transformación de barrio obrero a barrio marginal producida en crisis anteriores (Jaraíz, 2012). A pesar del conocimiento de estos procesos y de las consecuencias de cronificación y degradación creciente que provoca el abandono de procesos de vinculación en estos espacios, buena parte de las políticas públicas asociativas y orientadas a la generación de vínculos en el territorio han sido arrostradas en los primeros envites de la crisis.

b) **Reactivación de lógicas de don.** Hay algunas formas de vinculación asociativa que están resistiendo mejor que otras. Incluso puede percibirse una cierta migración de unos espacios de participación a otros. En este sentido, el mundo de la acción voluntaria parece tener una importante capacidad de reenganche. El fenómeno no es nuevo, en las últimas décadas el voluntariado ha ido asentándose como la *vía natural* de participación frente a otras modalidades asociativas (Zurdo, 2008). Lo llamativo es que en los dos últimos años parece producirse una intensificación de esta capacidad de atracción de la participación voluntaria. El *Anuario del Tercer Sector 2012* apunta que en un 45,8% de estas entidades se está produciendo un incremento llamativo en la incorporación de voluntariado, mientras que en el 42,9% la participación voluntaria estaba estabilizada. Es llamativo además que el 52,3% de entidades percibe que este incremento seguirá aumentando. En similar línea, *el Informe 2014 del Observatorio del Voluntariado* analiza en uno de sus apartados la antigüedad del voluntariado y las entidades, llega a la conclusión de que el 40% de los voluntarios/as llevan menos de dos años en su organización**(20)**. Otro dato que redunda sobre lo planteado lo aporta el *Observatorio del Voluntariado*.

(20) Hay que matizar que este dato no diferencia aquellos voluntarios que se incorporan por primera vez a la organización de aquellos que ya tuvieron experiencia en otras organizaciones anteriormente.

En el reeditado auge de la acción voluntaria tiene una especial importancia la ayuda directa, el 85,6% del nuevo voluntariado lo hace en este tipo de tareas (Fundación Luis Vives, 2012). El voluntariado se refuerza así como resorte de apoyo en situaciones de emergencia social. Si bien es cierto que este tipo de manifestaciones tienen múltiples aristas, no pueden dejar de ser entendidas también como fenómenos de movilización con una indiscutible capacidad de generación de vínculo social.

c) **Innovación en torno a lógicas de reciprocidad y bien común.** El tercer proceso se refiere al surgimiento en los últimos años de multitud de iniciativas planteadas sobre bases de relacionalidad y colaboración mutua de sujetos. Es un fenómeno asociativo enormemente dinámico y vigoroso, cargado de matices y que no siempre aparece formalizado: bancos de tiempo, redes de trueque, huertos comunitarios urbanos, monedas sociales, grupos de autoconsumo, redes para uso colectivo de bienes (coches, viviendas, herramientas, libros), redes de financiación *(crowdfunding),* iniciativas comunitarias de mejora del hábitat, de aprendizaje servicio (APS), grupos de autocuidado (abuelas cuidadoras)…

Aunque no pueden identificarse unas características estándar de estas iniciativas de vinculación asociativa, sí podemos señalar algunas de las características más relevantes:

- La primera de ellas, la más llamativa para nosotros, es su apoyo en formas de reciprocidad. A diferencia del voluntariado, en donde el asociado se ocupa de la ayuda a un tercero, en estas formas predomina el desarrollo de relaciones en las que el asociado da y recibe de manera horizontal. Las estrategias de colaboración tratan de superar también enfoques de reciprocidad competitiva clásica y buscan modos de reciprocidad inclusiva (Gisbert, 2010) en las que cada miembro puede aportar recursos diferentes (no solo estrictamente monetarios o materiales) que se ponen en juego mediante sistemas de cooperación bilateral (entre dos sujetos) o multilateral (en una red de sujetos).
- Combinan nuevos soportes de encuentro, especialmente redes sociales, con la potenciación de espacios de sociabilidad local. Con frecuencia, las herramientas que facilitan las redes sociales son utilizadas como apoyo para el encuentro físico y la relacionalidad cara a cara, desarrollado en diferentes formatos: grupos de mejora del barrio, mercadillos de trueque, pequeños grupos de encuentro, reuniones de integrantes de las iniciativas, estrategias de encuentro espontaneo (cafés pendientes)…
- Tienen una dimensión económica y productiva, tratan de generar o reaprovechar bienes desde un enfoque de economía alternativa o *posteconomía* (Baños, 2012). En otros casos pretenden la racionalización y el ahorro de recursos (compartir coche). Los procesos económicos están pensados desde un juego en el que pueden intercambiarse los recursos convencionales clásicos y otros no convencionales. Los mecanismos de regulación del juego económico van encaminados a facilitar un intercambio justo y evitar situaciones de acumulación excesiva.

Este movimiento se sustenta sobre diferentes aportes: tesis del decrecimiento, enfoques comunitarios, economías del bien común… Aunque toma su cuerpo social antes de la crisis, ha logrado en poco tiempo un importante nivel de asentamiento. Con ánimo puramente ilustrativo, en los últimos años han aparecido por la geografía española unos 327 bancos de tiempo y al menos otras 400 iniciativas de intercambio basa-

do en la reciprocidad (especialmente monedas sociales)(21). La emergencia de estas iniciativas ha cuajado en la aparición de diferentes redes de segundo nivel, como la Red de Economía Social y Solidaria. Esta es, sin duda, otra de las características a destacar en las dinámicas de vinculación del tiempo presente, el incremento en el último lustro de la velocidad de generación y consolidación.

(21) Datos obtenidos de www.vivirsinempleo.org/ (fecha de consulta 28/03/2014).

7.4. El capital cultural de los pobres y excluidos en España(22)

El capital cultural es el conjunto de sentido *(meaningfulness),* disposiciones y medios de reflexión y expresión que ayudan al desarrollo económico de una persona o colectivo. La dotación de sentido se refiere a la contribución que hacen los valores, creencias y sentimientos —así como la felicidad o satisfacción vital— al desarrollo. Las cualidades o disposiciones se refieren a las actitudes y aptitudes necesarias y convenientes para que personas y colectivos mejoren sus condiciones de vida. Los medios de reflexión y expresión son las prácticas, medios y recursos mediante los cuales el sujeto piensa, crea y comunica (lectura, información, redes, arte, celebraciones, etc.). La Encuesta FOESSA nos permite aportar alguna información relativa a algunos de esos componentes del capital cultural: capital moral y confianza institucional, satisfacción respecto al conjunto de la propia vida, orientación política (uno de los indicadores de valores y creencias), capacidad de las movilizaciones para cambiar la sociedad (un indicador de sentimientos de optimismo y de actitudes de esperanza en las mejoras), diversidad (es otro de los indicadores de actitudes) y usos en información de noticias, utilización de Internet y de redes sociales (que serían indicadores de medio reflexivos).

Un país con mayor satisfacción vital cuenta con mejores ánimos y orientación para afrontar proyectos de futuro. Un país con mejores disposiciones hacia la diversidad aumenta su creatividad, tolerancia y universalismo. Un país con mejores y más intensos recursos de comunicación intensifica la conversación y reflexión pública para deliberar sobre las mejores opciones. A su vez, todo individuo, grupo o enclave (zona, barrio, localidad, región…) con más satisfacción vital, mejor disposición a la diversidad y mayor participación en la conversación pública tendrá mayores probabilidades de movilidad social ascendente y empoderamiento.

7.4.1. Capital moral

Como se ha señalado en el capítulo anterior, una parte esencial del capital cultural es el capital moral del país: el conjunto de valores y sentimientos públicos que sostienen comportamientos cívicos. Al respecto, la crisis ha minado el capital moral y la confianza en las instituciones, aunque también uno de cada cuatro españoles piensa que se están redescubriendo valores.

La desconfianza hacia las instituciones públicas ha aumentado en España. Un indicador es la valoración que los españoles hacen de los impuestos (tabla 7.28). El CIS pregunta sobre ello y ofre-

(22) Elaborado por Fernando Vidal Fernández (2014).

ce tres alternativas entre las que los encuestados tienen que elegir. La primera enuncia que «los impuestos son un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad». Es un enunciado que valora la fiscalidad como una herramienta para crear igualdad y cohesión social. La segunda respuesta dice que «los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos». El juicio se orienta hacia una fiscalidad que es necesaria y funcional. La tercera opción es claramente negativa: «los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué». Quien responde esto muestra desconfianza sobre el destino del dinero que paga y valora negativamente las prestaciones públicas, ya que, siendo estas evidentes para todos, son desestimadas como si no existieran o no tuvieran suficiente calidad para ser consideradas un justo servicio a cambio de lo que se paga como impuestos. Si a los análisis ofrecidos en el capítulo anterior introducimos la variable «clase», obtenemos los siguientes resultados:

- **Entre 2008 y 2013, los obreros consideran menos que los impuestos sean redistributivos.** El primer grupo que considera que los impuestos son una herramienta de igualdad ha disminuido ligeramente si consideramos el conjunto de los encuestados. Pero, según la clase social, las sensibilidades son diferentes. Las clases obreras sostienen menos esta idea tras cinco años de crisis: en 2008 los obreros cualificados que decían que los impuestos redistribuyen la riqueza eran el 12,5% y en 2013 son el 9,3%, un 26% menos. Los obreros no cualificados que creían en la función redistributiva de los impuestos eran un 8,8% y en 2013 el 7,5%. En cambio, en las clases altas han aumentado muy ligeramente quienes sostienen esta creencia en los impuestos como redistribuidores de riqueza: del 13,6% en 2008 al 14,3%. Un ligero repunte encontramos en las nuevas clases medias (11,2% en 2008 y 11,8% en 2013) y un aumento visible en las viejas clases medias (8,1% en 2008 y 10,5% en 2013, un 23% más).
- **De 2008 a 2013, hay un 20% menos de españoles que creen que los impuestos sean un pago necesario a cambio de servicios públicos:** lo pensaba el 58,1% de los españoles en 2008 y en 2013 lo sostiene el 46,7%. Los grandes descensos se dan entre las clases medias y obreros cualificados. Esa valoración positiva de los impuestos como necesarios ha descendido entre las nuevas clases medias en un 22% (del 62,3% en 2008 al 48,4% en 2013), el 17% menos en las viejas clases medias (del 58,9% en 2008 al 48,9% en 2013) y el 26% menos entre los obreros cualificados (del 54,2% en 2008 al 40,2% en 2013). En las clases más elevadas y bajas, los descensos también se dan pero no tan acusados: entre las clases altas y medias altas hay un 10% menos de personas que crean que los impuestos sean necesarios a cambio de servicios públicos (en 2008 el 66% y en 2013 el 59,5%) y entre los obreros no cualificados ese grupo decreció un 12% (en 2008 eran el 49,1% y en 2013, el 43,3%).
- **De 2008 a 2013, ha aumentado un 30% el número de españoles que sienten que están obligados a pagar impuestos sin saber a cambio de qué.** En 2008 lo pensaba el 27,2% y en 2013 lo opina el 38,7%. De nuevo los mayores desafectos crecen en las clases medias y obreros cualificados. Hay un 35% más de personas de nuevas clases medias que desconfían tan negativamente de los impuestos (eran el 24,4% en 2008 y son el 37,7% en 2013), en las viejas clases medias aumentaron el 24% (26,6% en 2008 y 35,1% en 2013) y entre los obreros cualificados se incrementaron un 35% (30,9% en 2008 y 47,3% en 2013).

Existe otro indicador que refleja el aumento de la desconfianza social. Pregunta si los españoles piensan que existe fraude fiscal (tabla 7.29). **Ha aumentado un 46% los españoles que**

TABLA 7.28. Valoración de los impuestos

	Los impuestos son un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad			Los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos			Los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué			No sabe, no contesta		
Clase	**2008**	**2012**	**2013**	**2008**	**2012**	**2013**	**2008**	**2012**	**2013**	**2008**	**2012**	**2013**
Alta y media alta	13,6	12,0	14,3	66,0	57,0	59,5	18,2	28,5	24,0	2,1	2,6	2,3
Nuevas clases medias	11,2	9,2	11,8	62,3	51,9	48,4	24,4	36,5	37,7	2,2	2,4	4,1
Viejas clases medias	8,1	9,0	10,5	58,9	49,3	48,9	26,6	35,9	35,1	6,4	5,8	5,4
Obreros cualificados	12,5	8,7	9,3	54,2	43,8	40,2	30,9	42,2	47,3	2,4	5,4	3,4
Obreros no cualificados	8,8	7,8	7,5	49,1	36,7	43,3	35,7	49,5	44,2	6,4	6,1	5
No sabe, no contesta	—	8,8	13,8	—	52,9	43,1	—	26,5	37,9	—	11,7	5,2
Total	**11,2**	**9,3**	**10,8**	**58,1**	**48,1**	**46,7**	**27,2**	**38,2**	**38,7**	**3,4**	**4,5**	**3,8**

Fuente: CIS 2008, 2012 Y 2013.

TABLA 7.29. En su opinión, ¿cree que existe fraude fiscal?

	Mucho			Bastante			Poco			Muy poco			No sabe, no contesta		
Clase	**2008**	**2012**	**2013**	**2008**	**2012**	**2013**	**2008**	**2012**	**2013**	**2008**	**2012**	**2013**	**2008**	**2012**	**2013**
Alta y media alta	37,8	61,3	63,8	50,5	32,2	32,8	7,4	3,3	2,3	—	0,4	0,2	2,3	2,8	0,9
Nuevas clases medias	36,3	65,6	67,5	49,7	27,8	29,5	7,6	4,2	1,7	—	0,2	—	6,4	2,2	1,2
Viejas clases medias	25,6	55,9	56,5	47,3	32,2	35,4	9,6	5,0	3,3	0,5	1,1	—	17,0	5,8	4,8
Obreros cualificados	32,8	61,4	62,4	48,5	32,6	31,1	7,5	2,2	3,3	0,7	0,1	0,3	10,3	3,7	2,9
Obreros no cualificados	38,2	59,6	59,8	43,5	30,6	33,6	7,4	4,0	2,5	—	0,9	—	11,0	4,9	4,0
No sabe, no contesta	—	61,8	74,1	—	26,5	24,1	—	5,9	—	—	—	—	—	5,9	1,7
Total	**33,8**	**61,2**	**63**	**48,3**	**31**	**31,8**	**7,9**	**3,6**	**2,6**	**0,3**	**0,4**	**0,1**	**9,7**	**3,8**	**2,5**

Fuente: CIS 2008, 2012 Y 2013.

piensan que en España hay mucho fraude fiscal y ha disminuido un 67% la proporción de quienes piensan que hay poco fraude fiscal. Sostiene que hay mucho fraude fiscal en España un 41% más de las clases altas y medias altas, el 46% más de las nuevas clases medias, el 55% más de las viejas clases medias, el 47% más de los obreros cualificados y el 36% más de los obreros no cualificados. Y creen que hay poco fraude fiscal el 69% menos de las personas de clase alta y media alta, el 77% menos de las nuevas clases medias, el 66% de las viejas clases medias, el 56% menos entre los obreros cualificados y el 66% menos de los obreros no cualificados.

La encuesta Values and Worldviews de la Fundación BBVA(23) encuestó en diez países europeos a 15.000 personas en enero de 2013 y nos deja saber cómo cree la ciudadanía de cada país que funciona la democracia de su país. En el conjunto de Europa se puntúa de 0 a 10 con un 4,9. En España los encuestados otorgan de media un 3,6 al funcionamiento de la democracia en el país. En Dinamarca esa valoración casi se dobla hasta llegar al 7, en Suecia puntúa el 6,7 y en Alemania el 6,1. La misma encuesta ofrecía a los europeos la posibilidad de puntuar de 0 a 10 su confianza en un conjunto de instituciones. La confianza en los partidos es del 3,3 en Europa y el 2 en España. La confianza en la banca internacional es del 3,3 en Europa y el 2,1 en España, mientras que la confianza en la banca nacional es puntuada con un 4 en Europa y el 2,3 en España. Las únicas instituciones que en Europa y España reciben una nota positiva de confianza son las universidades (6,4 en Europa y 6,9 en España) y las ONG (5,2 en Europa y 5,4 en España). El 89,4% de los europeos piensan que la responsabilidad de la crisis económica la tienen los bancos (en España lo cree el 94,5% de los ciudadanos) y el 88,6% sostiene que los políticos también tienen responsabilidad (en España se eleva al 95,3%).

En conclusión, en España se ha destruido gran parte de la confianza pública que existía en las instituciones y eso degrada tanto el capital social como cultural del país. ¿En qué medida también está modificando los valores y el conjunto del capital moral de los españoles? En una encuesta realizada por la consultora Conecta(24) en 2012 sobre hábitos y valores en momentos de crisis económica (marzo 2012, 1.200 entrevistas), se descubría que **un 29% de los españoles creen que la crisis no ha afectado a su vida personal.** En cambio, a un 24% de los españoles les ha afectado principalmente por el paro, el 23% ha tenido que reducir gastos y consumo, y un 8% dice que le ha creado inseguridad, desánimo y miedo. Los españoles con estudios universitarios son quienes en mayor medida piensan que la crisis les afecta menos que al resto (lo cree el 43% de ellos frente al 28% de quienes tienen estudios de primaria o menos y el 25% de quienes tienen estudios secundarios).

Los españoles creen que la crisis económica está haciendo al país más temeroso, pragmático, intransigente, egoísta y luchador. Respecto a cómo la crisis está transformando los valores de los españoles, los encuestados por Conecta en 2012 piensan que la crisis nos está haciendo más temerosos (lo piensa el 75%) y prácticos (lo sostiene el 73%), así como más intransigentes (64%) y egoístas (62%). Según el 57% de los encuestados, la crisis también está haciendo más luchadores a los españoles.

El 73% de los españoles no creen que la crisis vaya a tener consecuencia positiva alguna. ¿Qué consecuencias positivas va a tener la crisis? La consultora Conecta ofrece datos de su encuesta de 2012. Hay un 19% de encuestados que piensan que los

(23) www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/galeria/todos/fichagm/index.jsp?idActividad=1195

(24) www.conectarc.com/

españoles van a aprender a tener una mentalidad menos consumista y despilfarradora. El 18% cree que se va a aprender a vivir de modo realista con los que se tiene. Un 13% de encuestados creen que en España se va a ser más responsable, ético y honesto, y el 13% piensa que los españoles van a aprender a no repetir los mismos errores en el futuro. Un 7% sostiene que tras la crisis en España va a haber mayor iniciativa y creatividad, y el 6% cree que se van a gestionar mejor las cuentas públicas. El 6% piensa que se va a valorar mejor lo importante que son la familia, los amigos y la salud, y otro 6% opina que la crisis va a enseñar a los jóvenes el verdadero valor de las cosas. En conclusión, **el 73% de los españoles piensan que la crisis económica no va a hacer aprender nada a la gente en España, y uno de cada cuatro cree que hará a la ciudadanía menos consumista, más realista y más ética y responsable.**

Es interesante conocer también qué creían en 2012 los españoles que podían hacer frente a la situación de crisis del país. Según la encuesta de Conecta, el 22% pensaba que lo mejor que se podía hacer frente a la crisis era manifestarse para protestar, el 20% opinaba que había que tener paciencia y adaptarse a la nueva situación, el 18% creía que había que trabajar y ser más productivo, y un 17% opinaba que había que tener mayor conciencia y solidaridad. El 8% apoyaba que había que consumir menos y ahorrar, y el 18% no sabía qué podía hacer. **Las reacciones mayoritarias frente a la crisis son protestar manifestándose, adaptarse pacientemente, trabajar más productivamente y ser más solidarios. Casi uno de cada cinco no sabía qué podía hacer.**

En conclusión, el capital moral de los españoles se deteriora, la crisis no sirve para un aprendizaje ni para transformaciones estructurales de los comportamientos públicos. Así todo, uno de cada cuatro españoles sí piensa que la crisis está provocando un redescubrimiento de valores.

7.4.2. Satisfacción con el conjunto de la propia vida

La satisfacción con la vida es una medida subjetiva que expresa una medida de felicidad y el grado en que el sujeto cree que está viviendo según el modo que considera adecuado respecto a las expectativas que él se ha formado. Dichas expectativas se forman en relación a lo que el sujeto quiere, debe y puede. La satisfacción con la vida es una dimensión que afecta al sentido que las personas otorgan a su propia vida. Las Encuestas FOESSA de 2007 y 2013 nos permiten una comparación reveladora sobre el grado de satisfacción con su vida que tienen las personas pobres y no pobres en España.

Si contemplamos el panorama general de la satisfacción ante la vida (tabla 7.30), en 2013 hay un 57,2% de personas que están satisfechas o muy satisfechas con su vida. Un porcentaje sustancialmente menor que el de los que decían en 2007 que estaban satisfechos o muy satisfechos con su vida, que llegaba al 75,2%. En 2007, tres cuartos de los españoles expresaban que estaban satisfechos o muy satisfechos con su vida y, tras el impacto de la crisis, ese grupo se ha reducido un 24%. **Los españoles satisfechos en general con su vida son un 24% menos.** El 8,4% expresa que está muy satisfecho con su vida. Ese mismo grupo de personas que estaban muy satisfechas con su vida alcanzaba en 2007 el 31,6%. **La población española que está muy satisfecha con su vida se ha reducido en un 73%.** Parte de esa población que ha dejado de estar muy satisfecha ha rebajado su juicio para considerarse solo satisfecha (esa categoría era el 43,6% en 2007 y en 2013 es el 48,8%) y el resto ha aumentado las demás situaciones de indiferencia (ni satisfecho ni insatisfecho) o insatisfacción. El grupo de españoles que consideran que no están satisfechos pero tampoco insatisfechos

aumentó un 40%: del 13,9% al 23,2%. Las personas que están tanto insatisfechas como muy insatisfechas también aumentaron. En 2007 eran el 10,1% y en 2013 llegan al 18,9%: **los efectos de la crisis han aumentado un 47% la capa de población española insatisfecha y muy insatisfecha con su propia vida.**

La insatisfacción de los pobres con su vida es un 51% mayor que la de quienes no son pobres. En 2013 hay un 16,8% de personas no pobres insatisfechas con su vida, mientras que entre los pobres aumenta al 34%.

Al comparar en 2013 el grado de satisfacción vital entre pobres y no pobres, las diferencias son esenciales. Al examinar quién está muy satisfecho con su vida, lo están un 2,9% de personas pobres y el 9,4% de no pobres. En comparación con los pobres que dicen que están muy satisfechos con su vida, hay un 69% más de personas no pobres con tan alta satisfacción vital. La proporción de dicha desigualdad entre pobres y no pobres era similar en 2007.

La insatisfacción con la propia vida entre las personas no pobres alcanza en 2013 a un 16,8% de esa población. Esa misma insatisfacción entre los no pobres era en 2007 del 6,3%. **La insatisfacción de los no pobres con su propia vida ha aumentado un 63% desde antes de la crisis.**

El grupo intermedio que ambiguamente expresa que no está ni satisfecho ni insatisfecho con su vida ha sufrido también un cambio importante. Entre los pobres continúa prácticamente igual: en 2007 eran un 28,3% y en 2013 permanece casi en la misma proporción, un 29%. Sin embargo, entre las personas no pobres ese porcentaje era del 9,9% en 2007 y ha aumentado un 58% hasta alcanzar al 23,5% de los no pobres. **Tras el impacto de la crisis, en 2013 hay un 58% de personas no pobres que no están ni satisfechas ni insatisfechas con su vida.**

TABLA 7.30. Satisfacción con la propia vida

	Total de la población			Personas no pobres		Personas pobres		Según clave social (CIS 2013)		
	FOESSA 2007	FOESSA 2013	CIS 2013	FOESSA 2007	FOESSA 2013	FOESSA 2007	FOESSA 2013	Clase alta y media alta	Obreros cualificados	Obreros no cualificados
Muy satisfechos	31,6	8,4	15,5	37,2	9,4	11,3	2,9	15,1	14,5	15,2
Satisfechos	43,6	48,8	49,3	46,2	49,8	36,1	33,4	58,6	45,6	42,1
Ni satisfechos ni insatisfechos	13,9	23,2	31,5	9,9	23,5	28,3	29	25,1	35,8	35,7
Insatisfechos	5,8	13,1	2,3	3,5	12,1	11,6	23,3	1,0	2,4	4,7
Muy insatisfechos	4,7	5,8	0,6	2,8	4,7	12,1	10,7	0,2	0,8	2,0
No sabe, no contesta	0,4	0,6	0,2	0,2	0,5	0,5	0,7	—	0,9	0,3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: EINSFOESSA 2007 y 2013 y CIS 2013. Explotación de Rosalía Mota y Fernando Vidal.

Diversos estudios han sustentado que la satisfacción con la vida es una opinión que el sujeto forma en comparación con las vidas de quienes tiene alrededor y el conjunto de la sociedad en la que vive. Puede que el empeoramiento general de la satisfacción con la propia vida haya producido entre las personas pobres una reducción de las posiciones negativas más extremas al juzgar su propia situación. Eso puede explicar el ligero porcentaje de personas pobres que dejan de decir que están muy insatisfechas con su vida: en 2007 eran un 12,1% y en 2013 desciende menos de dos puntos porcentuales, ligeramente, al 10,7%. Sin embargo, aumenta cualitativamente el porcentaje de personas pobres que se consideran insatisfechas con su vida: eran el 11,6% en 2007 y en 2013 son el 23,3%, se ha incrementado un 50,2%. La insatisfacción (si sumamos insatisfechos y muy insatisfechos) con la propia vida entre las personas pobres también ha aumentado durante los años de crisis, pero en menor medida que entre quienes no son pobres. De 2007 a 2013, hay un 30% más de personas pobres insatisfechas con su vida: en 2007 eran el 23,7% y en 2013 son el 34%. **Tras la crisis, desde 2007 hasta 2013, hay un 34% más de personas pobres insatisfechas con su vida.**

El examen detallado de las variables que rodean el fenómeno de la exclusión social nos permite conocer el alcance de la insatisfacción y el impacto de la crisis.

La autoidentificación del encuestado en relación con su grado de pobreza ha registrado variaciones notables. Quienes se consideran «por encima de la media» han aumentado su insatisfacción en un 86,3%. En 2007 había un 1,4% de personas que se consideraban por encima de la media y declaraban estar insatisfechas o muy insatisfechas con su vida. Ese porcentaje tras la crisis ha subido al 10,2%. **Una de cada diez personas que se consideran por encima de la media está insatisfecha con su vida y la crisis las ha multiplicado por siete.** Las personas por la media que señalan la insatisfacción más profunda («muy insatisfechos») eran el 1,2% en 2007 y en 2013 son un 4,5. Pero donde el incremento ha sido absoluto ha sido entre las personas por encima de la media que padecen una insatisfacción moderada: eran un grupo casi inexistente (0,2% en 2007) y en 2013 son el 5,7%.

Entre quienes se definen a sí mismos como pobres no ha habido cambios en su grado de satisfacción con su vida: si acaso, un mínimo descenso del 45,4% en 2007 al 44% en 2013. Si los comparamos con la población general, la diferencia es notable: **el 5,8% de los españoles están muy insatisfechos con su vida, pero entre quienes se consideran a sí mismos pobres esa insatisfacción aumenta un 71% hasta alcanzar en 2013 el 19,9%.** Una de cada cinco personas que se consideran a sí mismas pobres está muy insatisfecha con su vida y menos de la mitad insatisfechos en general. El 34% de quienes se consideran a sí mismos pobres están satisfechos con su vida.

El aumento de la insatisfacción en el sector de personas pobres no se ha producido entre quienes se consideran a sí mismos pobres, sino entre quienes se autodefinen «casi pobres». En 2013, un 29,7% de ellos está satisfecho con su vida y el 38,9% insatisfecho. El mismo grupo autodefinido como «casi pobres» tenía en 2007 un 17,2% de personas insatisfechas. Entre quienes se autoconsideran casi pobres, la crisis ha aumentado la insatisfacción en un 56%. La insatisfacción extrema se ha incrementado un 32% (8,2% en 2007 y 12,1% en 2013) y la insatisfacción moderada ha subido el 66% (9% en 2007 y 26,8% en 2013).

En términos generales, quienes en 2013 sufren la pobreza severa han aumentado extraordinariamente su insatisfacción moderada. La insatisfacción extrema —como en el caso de quienes se consideran a sí mismos pobres— ha variado poco (11,9% en 2007 y 12,6% en 2013), pero

la insatisfacción moderada de los pobres severos con su propia vida ha aumentado un 56% (10,7% en 2007 y 24,3% en 2013). Sin embargo, al considerar el nivel de insatisfacción, no hay apenas diferencias entre los pobres severos y quienes sufren pobreza moderada: está muy insatisfecho el 10% de los pobres moderados y el 12,6% de los pobres severos (en 2013 están moderadamente insatisfechos el 23% de los pobres moderados y el 24,3% de los severos).

Al considerar la más amplia categoría de excluidos sociales, el aumento de la presión de la insatisfacción también ha sido sustancial. En su conjunto, quienes sufren exclusión social y están insatisfechos con su vida han aumentado un 33% (27,3% en 2007 y 41% en 2013). La insatisfacción profunda con su vida ha aumentado entre los excluidos del 11,4% al 17,3% y la insatisfacción moderada del 15,9% en 2007 al 23,7% en 2013. Si comparamos las personas excluidas con quienes disfrutan de condiciones de vida que permiten definirlas como «integradas», las diferencias son cualitativas. En 2013, el 3,2% de las personas integradas están muy insatisfechas con su vida, frente al 17,3% de excluidos que también sufren esa profunda insatisfacción. Frente a las personas integradas, **estar excluido quintuplica la insatisfacción extrema con la propia vida.**

El hábitat marca severamente el grado de satisfacción personal con la propia vida. En los enclaves de clase media alta el porcentaje de insatisfacción afecta al 9,3%, mientras que en los barrios marginales se extiende al 39,6% de su población. **Vivir en un barrio marginal cuadruplica la insatisfacción personal con la propia vida.** Si consideramos la insatisfacción profunda, vivir en un barrio marginal la multiplica casi por siete respecto a un lugar de clase media alta: hay un 2,9% de personas de emplazamientos de clase media alta muy insatisfechas con su vida, y ese porcentaje sube al 19,6% en los barrios marginales.

Los barrios empobrecidos son de distinto tipo. Si no solo consideramos los sitios más marginales, sino también otros enclaves deteriorados, podemos comparar los datos con lo que ocurría en 2007. En los barrios deteriorados y marginales, el porcentaje de personas insatisfechas con su vida era del 19,6% y en 2013 ha subido al 25,4%. Si bien la insatisfacción extrema permanece prácticamente igual (7,7% en 2007 y 7,5% en 2013), **la insatisfacción moderada ha aumentado un 33% en los barrios empobrecidos** (11,9% en 2007 y 17,9% en 2013).

Las personas que llevaban doce meses en desempleo y seguían en el momento de la encuesta tenían en 2007 un porcentaje del 22,6% de insatisfacción con su propia vida: en 2013 se ha extendido a un 42,1%. **Entre los parados de larga duración, el nivel de insatisfacción con su propia vida se ha intensificado en un 46%.** La situación se extrema en quienes tienen empleos irregulares sin contratos o carecen de cobertura de la Seguridad Social: mientras que su insatisfacción moderada continúa igual (19% en 2007 y 19,8% en 2013), la insatisfacción profunda se ha multiplicado por más de cinco. En 2007 un 2,8% de trabajadores en economía irregular estaban muy insatisfechos con su vida y en 2013 son el 14,7%. **La insatisfacción extrema con el conjunto de su propia vida ha aumentado un 81% entre los trabajadores sin contrato o cobertura de Seguridad Social.**

La variable que extrema la insatisfacción con la propia vida es haber pasado hambre actualmente o en los últimos diez años: el 22,1% de esas personas sufren insatisfacción profunda.

El aumento de insatisfacción extrema es uno de los factores que explica el aumento que se ha registrado en los casos de depresión, trastornos en el ánimo y otras patologías de salud mental. Según el estudio de Margalida, Roca, Basu, McKee y Stuckler (2013), publicado por el *European Jour-*

nal of Public Health(25), **en España ha aumentado un 39% la detección de depresión mayor en los pacientes atentidos entre el año 2006 y 2010** (28,9% en 2006 y 47,5% en 2010). La prevalencia de trastornos mentales entre pacientes de atención primaria en España ha aumentado en diversas categorías de riesgo. La depresión leve se detectó un 26% más (6,4% en 2006 y 8,6% en 2010), la distimia se extendió un 42% (14,6% en 2006 y 25,1% en 2010), los trastornos de ansiedad generalizada aumentaron el 41% (11,7% en 2006 y 19,7% en 2010) y los trastornos de pánico en 2010 estaban un 38% más presentes (9,7% en 2006 y 15,7% en 2010). Se registró un aumento del 77% en el porcentaje de pacientes con abuso del alcohol (1,4% en 2006 y 6,2% en 2010) y un 93% en aquellos que tenían dependencia de alcohol (0,2% en 2006 y 2,7% en 2010). Los autores asociaban estas situaciones principalmente a los problemas para hacer frente a las hipotecas de la vivienda.

Otro indicador de la pérdida de sentido, insatisfacción vital y aumento de estrés es el suicidio. Su evolución no ha mantenido una tendencia de aumento continuo, pero, según datos del Instituto Nacional de Estadística de España, **en 2012 la tasa de suicidios es mayor que en 2007.** Subió de 2007 a 2008, luego bajó tres años seguidos y finalmente en 2012 aumentó hasta situarse por encima del índice de 2007, momento previo al impacto de la crisis. La tasa cada cien mil habitantes era del 11,117 en 2007 y fue de 11,815 en 2012. Comparando ambos años, ha aumentado entre los jóvenes de 15 a 24 años y entre los adultos de 40 a 64 años. Se ha reducido, en cambio, entre los mayores de 65 a 89 años y aumentó en los ancianos que tienen o superan los 90 años. Del año 2007 al 2008 se registraron aumentos en casi todas las categorías de edad (excepto entre menores de 16 años y mayores de 80 a 89 años) y 2012 ha sido otro año en el que ha habido un aumento generalizado (excepto entre adultos de 40-44, 65-69 y 75-70). Los aumentos se han registrado en mayor medida entre varones. La tasa (cien mil habitantes) de varones era el 11,117 en 2007 y subió a 11,815 en 2012. En cambio, el femenino era 3,521 en 2007 y subió solo a 3,437 en 2012.

Profundizar en estos indicadores de capital cultural, satisfacción vital, coherencia vital, ajustes entre querer, poder y deber, y, en general, felicidad, requeriría generar más datos sobre pobreza, exclusión y el conjunto de fenómenos relacionados con *happiness*. Es una dimensión cada vez más importante del capital cultural y los índices de desarrollo.

7.4.3. Orientación pública y esperanza en el cambio social

Entre las preguntas que la Encuesta FOESSA 2013 realiza en el ámbito político, quizá el indicador más revelador sobre el grado de orientación del que están dotadas las personas sea qué proporción no sabe o no contesta cuando se le pide posicionarse en una escala de izquierda a derecha política. La media general que la encuesta atribuye al conjunto de la población es de un 31,8% de «no sabe» o «no contesta» (tabla 7.31). Aunque no saber contestar a la pregunta o no contestarla puede tener distintas interpretaciones, una de ellas es realmente carecer de una orientación que permita deliberar suficientemente en las distintas opciones e intereses en los asuntos públicos. La carencia de ideología o de orientación de voto puede ser indicador de distintas cuestiones, pero también puede serlo de falta de suficiente capital cultural para defender los intereses y ana-

(25) Gili, M. *et al.* (2013): «The Mental Health Risks of Economic Crisis in Spain: Evidence from Primary Care Centres, 2006 and 2010», *European Journal of Public Health,* n.º 23 (1), pp. 103-108.

TABLA 7.31. Disposiciones cívicas y diversas situaciones de pobreza

		¿Es usted de derechas o de izquierdas?			¿Las movilizaciones ciudadanas pueden cambiar la sociedad?		Acceso a noticias, Internet y redes sociales		
		No contesta	No sabe	Suma de los que no saben y no contestan	Sí	No saben o no contestan	Está atento a noticias de prensa y otros medios	Alguien en su hogar usa Internet	Alguien en su hogar usa redes sociales
Total		**15,3**	**16,5**	**31,8**	**52,3**	**14,6**	**83,5**	**61,4**	**51**
Grado de pobreza	Personas no pobres	15,1	14,7	29,8	52,7	—	84,8	62,5	52,0
	Personas en pobreza moderada	17,7	25,5	43,2	48,9	—	76,2	47,1	40,6
	Personas en pobreza severa	14,3	28,9	43,2	51,6	18,0	76,6	47,3	40,2
Grado de inclusión	Integrados	14,2	12,3	26,5	52,7	17,8	87,9	66,0	52,4
	Integración precaria	—	—	—	51,3	—	83,5	62,0	51,5
	Exclusión moderada	—	—	—	52,5	—	80,2	58,6	52,0
	Exclusión severa	14,5	35,9	50,4	54,7	18,7	69,3	44,1	40,9
Consideración subjetiva de su posición	Por encima de la media	6,0	9,0	15,0	56,0	9,5	87,3	88,3	69,7
	En la media	16,5	16,7	33,2	51,8	15,5	86,7	68,3	55,8
	Por debajo de la media	15,5	17,3	32,8	52,9	16,4	82,9	57,3	48,2
	Casi pobre	15,8	25,2	41,0	47,3	16,2	78,0	45,3	39,3
	Pobre	17,6	37,3	54,9	57	23,4	70,6	36,7	34,9
Parados de larga duración		15,4	25,8	41,2	61,0	15,5	81,1	60,0	53,0
Personas en empleo irregular		9,9	35,7	45,6	59,3	14,6	64,0	60,5	60,7
Persona extracomunitaria o de países del Este de reciente incorporación a la UE		18,3	36,4	54,7	57,2	17,9	81,8	68,8	63,8
Personas de etnia gitana		13,7	37,7	51,4	46,4	22,7	73,5	39,3	37,1
Ha sufrido o sufre hambre		14,0	27,2	41,2	62,9	21,0	—	—	—
Hábitat	Zona de clase media alta	—	—	—	—	—	92,0	84,0	67,9
	Zona en buenas condiciones	—	—	—	—	—	84,2	65,7	51,3
	Barrio deteriorado	—	—	—	—	—	80,0	52,7	46,1
	Zona marginal	14,0	38,3	52,3	59,6	18,8	63,5	24,0	28,8
El entorno en que vive está muy degradado		17,2	41,1	58,3	—	—	58,2	34,6	38,0
Personas que viven en infraviviendas		34,4	14,1	48,5	—	—	83,1	38,5	40,0
En su hogar hay hacinamiento		13,8	35,1	48,9	60,1	13,3	82,7	64,0	57,3

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación de Rosalía Mota y Fernando Vidal.

lizar la realidad social y política. Ciertamente, indicadores más sofisticados deberían desarrollarse para medir dichas capacidades.

El 29,8% de las personas que no son pobres se abstienen de contestar o no saben contestar a su orientación política. Ese porcentaje se eleva al 43,2% tanto en quienes sufren pobreza moderada como pobreza severa. Si comparamos a las personas integradas con quienes sufren exclusión severa, entre las primeras hay un 26,5% que no expresa su orientación política y entre los últimos ese porcentaje se eleva al 50,4%. **La mitad de las personas que sufren exclusión extrema no expresan orientación política.** Ese porcentaje se eleva si las personas que sufren exclusión se considera a sí mismas pobres: entonces, es el 55% el que no expresa orientación política (tampoco lo hace el 41% de los que se autodefinen «casi pobres»). No lo hace tampoco el 51,4% de las personas de etnia gitana ni el 54,7% de los encuestados extracomunitarios o procedentes de países del Este recientemente incorporados a Europa. Finalmente, todavía mayor inhibición política se muestra cuando los sujetos están viviendo en un entorno degradado: allí, el 58% no expresa posicionamiento ideológico político. **Tres de cada cinco personas que residen en un entorno degradado no se posicionan ideológicamente.**

La hipotética desorientación ideológica política de las personas pobres y excluidas se matiza cuando estudiamos cómo se posicionan frente a las posibilidades de cambio social. La Encuesta FOESSA en 2013 pregunta si se cree que un aumento de las movilizaciones ciudadanas podría cambiar la sociedad. Una mayoría de españoles piensa que sí, el 52,3%, y un 14,6% no contesta o no sabe qué contestar. La situación de pobreza severa o moderada no varía mucho la esperanza en dichos cambios. El 52,7% de las personas no pobres creen que, si las movilizaciones ciudadanas fueran mayores, se podría cambiar la sociedad. En esa misma confianza está el 51,6% de quienes sufren pobreza severa y, por debajo de ellos, el 48,9% cuya pobreza es moderada. Al examinar la autoidentificación de los encuestados sobre su grado de pobreza encontramos un patrón común. Los que se consideran pobres tienen una esperanza alta; de hecho, la más alta de todos, 57%, muy cerca de la que tienen las personas que se consideran por encima de la media: entre estos últimos hay un 56% que cree en dicho cambio. Sin embargo, aunque los que se definen como pobres tienen la mayor esperanza, la menor esperanza se encuentra entre quienes se autoclasifican como «casi pobres»: el 47,3%. Si acudimos a la clasificación de integración y exclusión, hallamos un comportamiento similar. El 54,7% de las personas que sufren exclusión severa creen que es posible el cambio social si aumenta la movilización ciudadana, y lo cree también el 52,5% de quienes están en exclusión moderada, el 51,3% de quienes están precariamente integrados y, finalmente, el 52,7% de las personas integradas. **Las personas en exclusión social severa son las que tienen mayor esperanza en que es posible el cambio social si aumenta la movilización ciudadana.** Las diferencias son pequeñas, pero el hecho de que estén parejas e incluso que los porcentajes sean ligeramente superiores es en sí muy expresivo del potencial de esperanza que existe entre quienes sufren pobreza y exclusión social.

Junto con ello, la presencia de encuestados que se abstienen de contestar o no saben hacerlo sigue siendo superior entre quienes son pobres y excluidos. Los «no sabe» y «no contesta» de la encuesta se limitan al 14,6% en esta pregunta. Aunque siempre es difícil de interpretar, entre los que se consideran pobres a sí mismos, hay un 23,4% de encuestados que no responden, y entre quiene sufren exclusión severa es el 19%. Es decir, que entre un quinto y un cuarto de personas pobres y excluidas no se posicionan acerca de si un cambio social es posible. Las personas

de etnia gitana son quienes menos confianza tienen en que mayores movilizaciones consigan cambios sociales: lo piensa el 46,4% (la media general es el 52,3%) y no expresa su opinión un 22,7% de esos encuestados.

Las esperanzas en cambios sociales vinculados a movilización ciudadana se elevan cuando observamos otras variables. Sostiene dicha confianza el 57,2% de las personas extracomunitarias y de países del Este de reciente incorporación a Europa. El 59,3% de quienes trabajan en empleos de economía irregular sin contratos ni Seguridad Social creen que las mayores movilizaciones cívicas lograrían cambio social y lo piensa también el 61% de los parados de larga duración. **Tres de cada cinco parados de larga duración o trabajadores precarios creen que mayores movilizaciones harían posible el cambio social.** Al introducir variables de calidad del enclave y la vivienda, también hallamos pruebas de un caudal de esperanza: **el 59,6% de quienes viven en las más deterioradas zonas marginales y el 60,1% de quienes sufren hacinamiento en su vivienda creen que el cambio social es posible si la ciudadanía se moviliza más.**

En conclusión, quienes sufren mayor pobreza y exclusión tienen un nivel más alto de esperanza en cambios sociales gracias a la movilización ciudadana. A la vez, los que están en pobreza moderada o se consideran «casi pobres» son los que menos confianza tienen en dicha posibilidad.

La combinación de las dos hipótesis anteriores conduciría a sostener que quienes sufren exclusión tienen mayor desorientación ideológica política y tienen tendencias opuestas relativas a la esperanza en el cambio social: **los más excluidos son los más esperanzados de todos los ciudadanos, y quienes están en posiciones de pobreza moderada, los menos confiados en la posibilidad de dicho cambio social mediante una ciudadanía más movilizada.**

Profundizar en la dimensión de sentido del capital cultural exigiría investigar los valores, creencias y sentimientos de las personas pobres y de la sociedad en su conjunto para impulsar la solidaridad y desarrollo sociales. Estos elementos de conciencia personal y colectiva del capital cultural son condiciones básicas para el empoderamiento y emprender la mejora de sus condiciones de vida y, sin embargo, son el aspecto menos conocido y estudiado empíricamente de la vida de los pobres y excluidos.

7.4.4. Diversidad

La diversidad se ha convertido en una de las más importantes variables de creación de riqueza, movilidad social y desarrollo. La diversidad es un factor progresivamente importante en la dotación de capital cultural de un territorio o una persona. Las disposiciones que forman el capital cultural son actitudes y aptitudes individuales, grupales e institucionales. Entre ellas, la diversidad ocupa un lugar relevante, ya que logra expresar actitudes positivas de universalismo, tolerancia, aprendizaje, sociabilidad, creatividad y disposición al cambio social. La Encuesta FOESSA 2013 hace posible conocer los posicionamientos relativos a diversidad entre las personas pobres y excluidas. Pregunta si considera más bien positivo o negativo (o le es indiferente) que en el entorno en el que el encuestado vive haya diversidad étnica, racial o religiosa.

Cuando se observan los resultados de la Encuesta FOESSA 2013, lo primero que llama la atención es que las personas pobres son las que en menor proporción afirman que la diversidad es más bien negativa (tabla 7.32). El conjunto de la población representada en la encuesta se posiciona mayoritariamente en contra de considerarlo un hecho negativo. Un tercio de la población española piensa que la diversidad étnica, racial y religiosa en su propio entorno de residencia es

TABLA 7.32. Diversidad e indicadores de pobreza

		¿Cómo valora la diversidad de etnias, razas o religiones en su entorno de residencia?			
		Más bien positivamente	Indiferentemente	Más bien negativamente	No sabe, no contesta
Total		**34,9**	**45,5**	**13,6**	**6**
Grado de pobreza	Personas no pobres	34,4	45,8	14,6	5,2
	Personas en pobreza moderada	32,3	48,9	11	7,8
	Personas en pobreza severa	38,6	46,5	11,4	3,4
Grado de inclusión	Integrados	35,4	46,4	13,1	5,1
	Exclusión severa	37,4	41,5	15	6
Consideración subjetiva de su posición	Casi pobre	28,1	50,7	15,9	5,3
	Pobre	38,1	41,9	9,2	10,8
Parados de larga duración		34,4	47,3	12,9	5,4
Personas en empleo irregular		34,5	48,8	9,9	6,8
Personas de etnia gitana		39,5	37,1	17,1	6,2
Personas extracomunitarias o de países del Este de reciente incorporación a la UE		62,4	27,1	5	5,5
Hábitat	Zona de clase media alta	49,3	30,2	16,7	3,8
	Zona en buenas condiciones	34,8	46,4	12,8	5,9
	Barrio deteriorado	29,2	49,4	14,1	7,4
	Zona marginal	32,8	36,8	23,2	7,2
El entorno en que vive está muy degradado		32,9	38,6	26,1	2,4

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación de Rosalía Mota y Fernando Vidal.

un hecho más bien positivo. Cercano a la mitad, no se manifiesta ni positiva ni negativamente: al 45,5% le es indiferente dicha diversidad. Solo el 13,6% cree que más bien es negativo. Cuando se cruza esta respuesta por la condición de pobreza de los encuestados, descubrimos que quien considera negativa la diversidad es el 14% de quienes no son pobres, el 11% de los pobres moderados y el 11,4% de los que viven en pobreza severa. El porcentaje de posicionamiento negativo decrece si nos fijamos en quienes se consideran a sí mismo pobres: 9,2%. **Si los comparamos con la media general de España, quienes se consideran a sí mismos pobres son un 32% menos negativos con la diversidad en el barrio donde viven. A su vez, comparadas con la media, las personas en pobreza severa son un 10% más positivas al valorar la diversidad donde viven.**

Sin embargo, los que se autodefinen «casi pobres» superan la media (15,9%) de juicio negativo sobre diversidad. Cabría pensar que quienes están en condiciones de empleo peor o carecen de traba-

jo pueden tener otros pareceres. Por el contrario, los parados de larga duración están ligeramente por debajo de la media de quienes critican la diversidad (12,9%), y los trabajadores sin contrato ni cobertura de Seguridad Social significativamente más lejos todavía: 9,9% de ellos creen que es más bien negativa la diversidad en su entorno.

Si hay un 34,9% de personas en España que creen que la diversidad en sus zonas de residencia es un hecho más bien positivo, las personas en pobreza severa (38,6%) y las personas que se consideran a sí mismos pobres (38,1%) tienen actitudes más positivas que el conjunto de la población. **Las personas en pobreza severa y quienes se consideran a sí mismos pobres son los que tienen actitudes más positivas respecto a la diversidad étnica, racial y religiosa en sus entornos de residencia.** Un caso peculiar lo forman las personas gitanas: su crítica es superior a la media (17,1%), pero son también quienes en mayor proporción apoyan positivamente la diversidad, alcanzando el 39,5%. **Dos de cada cinco personas gitanas valoran positivamente la diversidad étnica, racial y religiosa en el entorno en que viven.** La máxima valoración positiva se produce entre los encuestados extracomunitarios o de países del Este de Europa tardíamente sumados a la Unión: tres de cada cinco. **El 62,4% de los que inmigraron desde países extracomunitarios o de reciente incorporación valoran positivamente la diversidad y solo un 5% lo hace negativamente.**

Pero, a la vez, nos encontramos con otro dato que salta a la vista. Las posiciones más críticas contra la diversidad se dan entre las personas que viven en zonas marginales y entornos degradados. En zonas de clase media alta hay un 16,7% que considera más bien negativa la diversidad en su enclave. Supera visiblemente la media del 13,6%. Están muy cerca de la media las posiciones contrarias de quienes residen en zonas que están en buenas condiciones o en barrios deteriorados. Es en los enclaves más deteriorados, etiquetados como «zonas marginales», donde más alto llega el posicionamiento negativo: el 23,2%. Si nos fijamos especialmente en los entornos más degradados, los contrarios a la diversidad se elevan al 26,1%. **La degradación y empobrecimiento de los enclaves de residencia dobla la probabilidad de posiciones contrarias a la diversidad étnica, racial y religiosa.**

En conclusión, **las personas más pobres (pobreza severa y quienes se autodefinen pobres) son quienes mantienen, junto con personas gitanas e inmigrantes, las posiciones más positivas a favor de la diversidad étnica, racial y religiosa. Pero, cuando a esas personas se les hace vivir en zonas de degradación y marginación extremas, la valoración de esa diversidad es altamente negativa.**

En apoyo de algunos de estos resultados podemos aportar los resultados de la Encuesta de Convivencia Intercultural en el Ámbito Local que para la Caixa realizó Carlos Giménez en 2014. La encuesta se realiza a 9.323 personas de 25 enclaves de alta diversidad y precariedad social, en donde dos de cada tres vecinos se han visto personalmente afectados por la crisis. A ello se suman otras 2.501 entrevistas telefónicas. La conclusión del autor es que *la crisis no ha empeorado la convivencia en los territorios de alta diversidad*. El 78% de los encuestados consideran que el barrio en el que viven es un buen lugar para vivir, ocho de cada diez afirman que hay respeto entre los vecinos, tres cuartos creen que en la zona existe respeto a las creencias religiosas de cada persona o grupo, el 60% cree inaceptables las protestas contra construcciones de mezquitas en su barrio, el 53% está de acuerdo con que los extranjeros voten en las elecciones municipales y el 44% de los padres y madres consideran que la diversidad es un factor positivo para la vida escolar de sus hijos. Un 20% también manifiesta que es fuente de problemas. Solo un 6% de

los encuestados en esos barrios percibe que la diversidad sea motivo de conflicto entre vecinos.

Conciliando los resultados de ambas encuestas, podemos afirmar que las personas en pobreza severa y la mayoría de los barrios de alta diversidad muestran actitudes más tolerantes y positivas hacia la diversidad. Cuando estos barrios se presionan con degradación y alta marginación, entonces la reacción contra la diversidad es más negativa que en el conjunto de la población y enclaves de residencia.

7.4.5. Conversación pública

Los medios de reflexión de que dispone una persona, un grupo o barrio o el conjunto de una opinión pública es el tercer factor crucial del capital cultural. La Encuesta FOESSA 2013 ha habilitado tres preguntas sobre consulta de noticias en prensa y medios, la utilización de Internet en el hogar y el uso de redes sociales. Al observar los resultados a la luz de la condición de pobreza y exclusión de los encuestados, se impone una conclusión irrebatible: existe una barrera informativa, informática e informacional entre los pobres y el resto de la sociedad. Es una barrera informativa porque acceden menos a las noticias que continuamente emiten prensa y demás medios. Es una barrera informática porque cuentan con menores accesos a aparatos e instalaciones. Es una barrera informacional porque participan menos en la gran conversación pública que delibera y crea el futuro de la sociedad.

Previamente tenemos que saber que la crisis ha elevado el nivel de conversación pública de nuestro país al menos en los entornos más próximos. Las encuestas del CIS (tabla 7.33) nos permiten conocer la frecuencia con que las personas en España hablan sobre el funcionamiento de los servicios públicos con alguna persona próxima —familiar, amigo, compañero de trabajo, etc.—. Al comparar las encuestas de 2008, 2012 y 2013 ofrecen una serie cuya conclusión general es que ha aumentado la frecuencia con que la gente habla de los asuntos públicos, si bien hay sensibles diferencias según clase social. La clase media alta y las nuevas y viejas clases medias han aumentado el grado en que hablan mucho de asuntos públicos (en la clase alta ha aumentado del 13,9% en 2008 al 24,2% en 2013, en las nuevas clases medias del 10,4% al 18,6% y en las viejas clases medias del 5,4% al 15,6%, todos en el mismo tramo de años, de 2008 a 2013). Es decir, que, desde 2008 hasta 2013, en las clases altas y nuevas clases medias se ha doblado y en las viejas clases medias se ha triplicado el porcentaje de gente que habla mucho sobre asuntos públicos. En las clases obreras el aumento es menos acusado. El 8,5% de los obreros cualificados hablaban en 2008 mucho sobre asuntos públicos con personas próximas y en 2013 lo hace el 11%, un 23% más. Entre los obreros no cualificados, la tendencia es incluso algo menor: en 2008 el 8,5% hablaba mucho sobre asuntos públicos y en 2013 lo hace el 10,3%, un 17% más. Quienes hablan poco o nada sobre asuntos públicos han disminuido en todas las clases sociales, si exceptuamos los obreros no cualificados. Solo entre ellos ha aumentado el porcentaje de quienes nunca hablan sobre asuntos públicos: del 14,1% en 2008 al 16,5% en 2013.

En enero de 2013, la Fundación BBVA**(26)** realizó la encuesta Values and Worldviews a 15.000 personas de diez países europeos. Esta permite algunas comparaciones que nos dan a conocer algunos aspectos del capital cultural de los españoles. El interés de los españoles por las noticias locales, nacionales, europeas y mundiales es muy similar al del resto de Europa.

- En una escala de 0 a 10, los europeos manifiestan un interés del 7,2 por las noticias de carácter local, una cifra muy similar a la de los españoles, que es un 7. El país que mayor inte-

(26) www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/galeria/todos/fichagm/index.jsp?idActividad=1195

rés manifiesta por las noticias locales es Italia, cuyos encuestados puntuaron un 7,7, seguido de Alemania, con un 7,6.

- Las noticias nacionales del país. Europa puntúa una media del 7,4 y España el 7,2. Dinamarca alcanza el 8,1 e Italia el 7,8. La ciudadanía de estos dos países va a liderar el interés también por la información sobre Europa y el mundo.
- Las noticias de Europa interesan hasta llegar al 6,4 en Europa y un 6,2 en España. Dinamarca sube hasta el 7, igual que Italia.
- Finalmente, la información sobre el mundo interesa lo suficiente como para que la ciudadanía del conjunto de Europa puntúe en un 6,5 su interés. En España dicha cifra media es 6,3, en Dinamarca 7,2 y en Italia 7,1.

Sin embargo, aunque España tiene un grado de interés similar, la lectura de periódicos está por debajo de la media europea. En Europa un 35,5% de los ciudadanos lee el periódico diariamente y en España un 31,9%. Si nos comparamos con Suecia, comprobaremos que en aquel país escandinavo la lectura diaria de periódicos la practica el 71,6% de los ciudadanos. En el lado opuesto, hay un 22% de europeos que no leen el periódico casi nunca, un 34,2% de españoles y un 4,4% de suecos**(27)**. Estos datos son consistentes con el grado de asociacionismo que se logra en cada país. En Europa en su conjunto hay un 42,5% de personas afiliadas a alguna asociación. En España baja al 29,4%, una cifra bien distante de Dinamarca, país en el que un 91,7% de los ciudadanos participa en alguna asociación. También lo hacen el 82,8% de los suecos y el 79,5% de la ciudadanía de los Países Bajos.

(27) Una vez semanalmente lee el periódico el 32,3% de los europeos, el 25,6% de los españoles y el 2% de los suecos. Una vez al mes lee el periódico el 10,1% de los europeos, el 8,2% de los españoles y el 3,9% de los suecos.

TABLA 7.33. Frecuencia con la que habla usted sobre el funcionamiento de los servicios públicos con alguna persona próxima, familiar, amigo o compañero de trabajo

	Mucha			Bastante			Poca			Ninguna			No contesta		
Clase	2008	2012	2013	2008	2012	2013	2008	2012	2013	2008	2012	2013	2008	2012	2013
Alta y media alta	13,9	30,0	24,2	45,5	38,3	41,2	0,7	0,7	28,1	6,9	3,7	5,9	1,0	0,9	0,7
Nuevas clases medias	10,4	18,6	18,6	37,7	43,1	35,2	0,7	0,7	38,4	9,6	4,8	7,1	0,6	1,1	0,7
Viejas clases medias	5,4	14,0	15,6	30,0	36,7	33,3	0,3	0,3	39,9	21,4	9,8	10,8	0,2	1,1	0,3
Obreros cualificados	8,5	14,1	11,0	31,1	34,1	34,7	0,3	0,3	44,0	13,6	11,8	10	0,2	1,2	0,3
Obreros no cualificados	8,5	12,5	10,3	31,1	36,7	29,0	0,6	0,6	43,6	14,1	10,7	16,5	—	1,8	0,6
No sabe, no contesta	9,3	11,8	17,2	—	47,1	37,9	—	—	39,7	—	14,7	5,2	—	2,9	—
Total	**—**	**17,8**	**15,8**	**34,8**	**37,8**	**35,1**	**0,5**	**0,5**	**39,2**	**13,0**	**8,3**	**9,4**	**0,4**	**1,2**	**0,5**

Fuente: CIS 2008, 2012 y 2013.

La pobreza agudiza las desigualdades de capital cultural relativo a medios de reflexión y expresión. Cuanto más pobre se considera la persona, menos accede a noticias, menos hogares hay en los que alguien consulte Internet y menos hogares hay en los que alguien participe de algún modo en redes sociales (Facebook, Twitter, Tuenti, etc.). La misma linealidad existe conforme la zona de residencia se empobrece. También se aplica cuando observamos a no pobres, pobres moderados y pobres severos. Es lineal y sin excepción cuando analizamos las categorías de integrados, integrados precarios, excluidos moderados y excluidos severos. Es una realidad continua que crea una radical desigualdad en la opinión pública. La sociedad civil es asimétrica: los pobres y excluidos tienen menos recursos de información y comunicación, además de menos recursos asociativos, como pone de manifiesto nuestro análisis del capital social.

Al analizar la población general en la Encuesta FOESSA 2013 (tabla 7.31), observamos que hay un 83,5% que accede a las noticias de prensa. Entre quienes no son pobres, ese porcentaje supera ligeramente la media: 84,8%. Quienes sufren pobreza moderada bajan casi diez puntos porcentuales hasta el 76,2%, proporción muy similar a la de personas en pobreza severa que consultan noticias (76,6%). El patrón se repite pero más acentuado al considerar Internet y las redes sociales. La media general es de un 61,4% de hogares en los que alguien utiliza Internet. Los no pobres se posicionan de nuevo cómodamente por encima de la media con un 62,5%. La diferencia se produce de nuevo cuando consideramos a quienes están en pobreza moderada: son quince puntos porcentuales menos hasta bajar al 47,1%. Los pobres severos de nuevo tienen un porcentaje muy similar al de los pobres moderados: 47,3%. La misma pauta para los hogares en los que alguien usa redes sociales: son el 51% de los encuestados del conjunto de la población, el 52% de quienes no son pobres y el 40,6% y 40,2% de los que son pobres moderados y severos, respectivamente. Es decir, que la entrada en pobreza moderada coloca en una desventaja compartida por todos los pobres, al margen de que sean más o menos pobres. **En comparación con quienes no son pobres, una persona pobre en España tiene un 11% menos de probabilidades de acceder a las noticias de la prensa, un 23% menos de probabilidades de que alguien en su hogar utilice redes sociales y un 25% menos de que alguien use en ese hogar Internet.**

Las diferencias se extreman cuando consideramos otras variables. **Respecto a quienes definen su situación «por encima de la media», una persona que se considere pobre tiene un 19% menos de probabilidades de acceder a prensa, un 50% a redes sociales en su hogar y un 58% menos a Internet en ese mismo hogar.** Si recordamos que la media de acceso a prensa es del 83,5% en la población de la muestra, quienes se definen como pobres están notablemente lejos: el 70,6% de ellos lo hace. Sí hay una clara diferencia con quienes se consideran «casi pobres»: entre ellos hay casi ocho puntos porcentuales más de atención a las noticias (78%). Esas diferencias entre pobres y «casi pobres» se mantienen en el acceso a Internet (36,7% los pobres y 45,3% los casi pobres) y redes sociales (34,9% los pobres y 39,3% los casi pobres). La linealidad es continua: tienen acceso a prensa el 87,3% de quienes están por encima de la media, el 86,4% de los que están en la media, el 82,9% de los que están por debajo de la media, el 78% de los casi pobres y el 70,6% de los pobres. En las otras dos variables se mantiene esa linealidad progresiva pero con mayores desigualdades. También el índice de exclusión social se comporta del mismo modo. **Respecto de quien está integrado, las personas en exclusión severa tienen un 21% menos de probabilidades de ver, escuchar o leer noticias, el 33% menos de acceso de alguien de su hogar a Internet y el 22% menos a redes sociales.** De nuevo se mantiene la progresión aritmética: cuanto más excluido, menos prensa, menos Internet y menos redes sociales.

TABLA 7.34. Uso de Internet para actividades públicas en los últimos 12 meses (encuesta en enero de 2013)

	Europa	España	Suecia	Dinamarca	Países Bajos	Italia	Francia
Para firmar campañas	12,0	9,3	29,3	18,1	23,5	—	—
Comentar asuntos políticos en webs o blogs	8,5	9,6	19,3	16,9	12,6	—	—
Seguir por Internet a políticos o funcionarios	7,4	5,7	12,5	20,5	12,4	—	—
Contactar a políticos o funcionarios sobre problemas concretos	5,5	3,0	12,6	11,0	11,6	—	—
Participar en foros de contenido político	5,3	4,8	13,4	15,3	8,3	—	—
Participar en manifestaciones convocadas por Internet	4,2	6,7	7,0	4,9	3,4	5,4	5,9

Fuente: EINSFOESSA 2013. Explotación de Rosalía Mota y Fernando Vidal.

Cuando se analizan los tipos de territorio, las desigualdades se multiplican al máximo. **Si lo comparamos con alguien que vive en una zona de clase media alta, un ciudadano que resida en una zona marginal tiene un 31% menos de probabilidades de poder acceder a la prensa y noticias, el 71% menos de que en su hogar se acceda a Internet y el 58% menos de que se participe en redes sociales.** Las configuraciones institucionales de los barrios degradados y entornos de alta marginación son más destructoras de capital cultural que el propio hecho de la pobreza severa.

El Informe eEspaña de la Fundación Orange(28) (2013) ofrece datos acerca del *índice de eInclusión digital* en España realizado con fuentes de Eurostat. Muestra como el 44% de las rentas más bajas nunca ha usado un ordenador y el 49% nunca Internet. En el país europeo que tiene mayor índice de inclusión digital, que es Dinamarca, ese porcentaje del cuartil de menor renta no supera el 2% (nunca usaron ordenador ni Internet). Mientras que en España, el 40% de personas del cuartil con menor renta usan Internet menos de una vez a la semana, en Dinamarca ese porcentaje es del 5%. Existe una brecha digital en los sectores más desfavorecidos de la sociedad, que se agrava entre las mujeres y sobre todo entre los mayores de edad. Contando con un conjunto de 21 variables, Eurostat elabora el índice de *convergencia de la eInclusión*. Suecia y Dinamarca lideran las políticas digitales inclusivas. España ocupa la posición 16. La encuesta 2013 del Informe FOESSA nos demuestra que, comparado con alguien que viva en una zona de clase media alta, una persona pobre que viva en un barrio marginal tiene un 71% menos de probabilidades de que en su hogar se pueda acceder a Internet y un 58% menos de probabilidades de que alguien en su hogar participe en redes sociales digitales.

Los datos de 2013 de la mencionada encuesta Values and Worldviews de la Fundación BBVA nos hacen saber el uso que la ciudadanía dio a Internet para la participación social y política (tabla 7.34). Pese al déficit de disposiciones participativas, España supera la media europea en el uso de Internet para comentar asuntos políticos en webs o blogs y en la participación en manifestaciones convocadas mediante Internet. Lejos están los indicadores de los altos niveles de uso de Internet para la actividad cívica que se hace en los países escandinavos. Por ejemplo, mientras que en España un 9,3% de las personas encuestadas ha usado Internet para firmar campañas, en Suecia ese porcentaje se triplica hasta casi llegar al 30%. El contacto con políticos o funcionarios para re-

(28) www.proyectosfundacionorange.es/docs/eEspana_2013_web.pdf

solver problemas concretos es una práctica del 5,5% de los europeos, el 3% de los españoles y cuatro veces más de los suecos (12,6%).

7.4.6. Consideraciones

El impacto de la crisis económica e institucional en el capital cultural en España parece tener, a la luz de los resultados de las encuestas FOESSA de 2007 y 2013 y otras fuentes, seis principales características:

a) Grave descrédito de las instituciones públicas y económicas, y redescubrimiento de valores posmaterialistas por parte de uno de cada cuatro españoles.

- De 2008 a 2013, ha aumentado un 30% el número de españoles que sienten que están obligados a pagar impuestos sin saber a cambio de qué.
- Han aumentado un 46% los españoles que piensan que en España hay mucho fraude fiscal.
- El 73% de los españoles piensan que la crisis económica no va a hacer aprender nada a la gente en España, y uno de cada cuatro cree que hará a la ciudadanía menos consumista, más realista y más ética y responsable.

b) Incremento cualitativo de la insatisfacción general del país y de la insatisfacción vital entre los pobres.

- Los efectos de la crisis han aumentado un 47% la capa de población española insatisfecha y muy insatisfecha con su propia vida.
- Tras la crisis, desde 2007 hasta 2013, hay un 34% más de personas pobres insatisfechas con su vida.

c) Alta desorientación ideológica de los pobres y excluidos.

- La mitad de las personas que sufren exclusión extrema no expresan orientación política.

d) Mayor esperanza entre los más pobres en que los cambios sociales son posibles si la ciudadanía se moviliza más, y menor confianza en lo mismo entre quienes sufren pobreza moderada.

- Las personas en exclusión social severa son las que tienen mayor esperanza en que es posible el cambio social si aumenta la movilización ciudadana.

e) Las personas más pobres —solo superadas por las personas gitanas e inmigrantes— son quienes mantienen las posiciones más positivas a favor de la diversidad étnica, racial y religiosa. Pero, cuando a esas personas se les hace vivir en zonas de degradación y marginación extremas, la valoración de esa diversidad es altamente negativa.

- Si los comparamos con la media general de España, quienes se consideran a sí mismos pobres son un 32% menos negativos con la diversidad en el barrio donde viven.
- Comparados con la media, las personas en pobreza severa son un 10% más positivas al valorar la diversidad donde viven.
- La degradación y empobrecimiento de los enclaves de residencia dobla la probabilidad de posiciones contrarias a la diversidad étnica, racial y religiosa.

f) Los pobres sufren una barrera para su participación en la conversación pública y el uso de recursos de reflexión y comunicación. Cuanto más pobre y excluida es la persona y el entorno en el que vive, menos accede a prensa, menos acceden a Internet en su hogar y menos participan en redes sociales.

- Si lo comparamos con alguien que vive en una zona de clase media alta, un ciudadano que resida en una zona marginal tiene un 31% menos de probabilidades de poder acceder a la prensa y noticias, el 71% menos de que en su hogar se acceda a Internet y el 58% menos de que se participe en redes sociales.

El capital cultural, tal como lo hemos formulado, es la condición de posibilidad para que una persona, un grupo o un territorio se desarrollen y superen las situaciones de pobreza y exclusión. Dota a los sujetos de conciencia, orientación, juicio moral, ánimos, capacidades y recursos de reflexión, creatividad y comunicación. El capital cultural es progresivamente crucial para poder empoderarse y desarrollarse en la sociedad infomoderna que vivimos —caracterizada por la reflexividad, redes, goblalidad, diversidad, informacionalización, riesgo y participación, entre otros factores—. Es urgente un estudio mucho más exhaustivo del estado del capital cultural y de sus condiciones de producción en la sociedad y, especialmente, entre las personas y enclaves que sufren pobreza y exclusión.

Según los datos disponibles en la Encuesta FOESSA 2013, la dotación de capital cultural de España —y especialmente de los pobres y excluidos— ha evolucionado con luces y sombras bajo la crisis económica. Se ha empobrecido porque mucha más insatisfacción hace perder ánimo y sentido, la desorientación ideológica es notable entre los pobres y la desigualdad de participación en la opinión pública y redes sociales es relevante. Por otro lado, el capital cultural español demuestra fortaleza especialmente entre los pobres por su significativa valoración positiva de la diversidad, excepto cuando se estresa la convivencia en enclaves de alta marginación. Por otra parte, existe un caudal de esperanza especialmente entre los pobres, los cuales creen en mayor medida que con mayor movilización ciudadana cambiar la sociedad es posible.

7.5. Conclusiones: una esperanza por movilizar

El actual contexto de crisis ha provocado intensas transformaciones en los dinamismos de capital social de la sociedad española. Destacamos a continuación las que consideramos principales transformaciones en este sentido.

7.5.1. Refortalecimiento de la familia como respuesta a la retirada de los mecanismos de apoyo social con base en la política pública

El desarrollismo del ciclo 1993-2008 y la mejora en políticas sociales clásicas (sanidad, pensiones) han venido reemplazadas por una acusada crisis destructiva y expropiadora de muchos capitales y por recortes, frecuentemente indiscriminados, en las políticas públicas. En ese contexto, las redes familiares y comunitarias primarias resisten admirablemente. La familia, que antes de la crisis era el principal capital social que alimentaba el sistema de apoyo, ha intensificado aún más este rol. Se han producido aquí dos tendencias básicas: de un lado, se amplía la red de apoyos intrafamiliares; de otro, se refuerza la relacionalidad cotidiana entre los miembros de estas redes(29). Esta misma tendencia incremental puede apreciarse respecto a las relaciones vecinales.

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

Pero hemos de ser conscientes de que en buena medida familia y vecindad están siendo el ins-

(29) En la Encuesta FOESSA 2007 un 61% de los encuestados manifiestan tener relaciones diarias con la familia, en 2013 este porcentaje ascendió hasta el 68%.

trumento de una solidaridad intergeneracional descendente y amenazada por los procesos de individualización y mercantilización propios de la globalización y de la crisis, además de la sobrecarga que la disminución de la natalidad y el incremento de la dependencia funcional suponen.

En este sentido, el contraste de los datos de las Encuestas FOESSA 2007 y 2013 pone de manifiesto un importante cambio en la expectativa de acción respecto a las personas mayores dentro del sistema familiar, que han visto debilitada su posición como sujetos para el cuidado, para tener que reforzar su papel de sujetos cuidadores, intensificando su aporte al sistema familiar a través de diversas formas de ayuda (compartir sus recursos económicos con hijos y nietos, dedicar más tiempo al cuidado de menores…).

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

7.5.2. Paradojas en torno al asociacionismo: quiebra del ya débil modelo asociativo tradicional y emergencia de nuevas formas

El movimiento asociativo representa otra de las grandes fuentes de capital social. Los datos que aporta la Encuesta FOESSA 2013 son impactantes. La vinculación asociativa de la ciudadanía se ha reducido casi un 25% en relación con 2007. Esta pérdida de músculo relacional afecta con especial intensidad a aquellas personas que en este periodo han pasado de no pobres a pobres, también a quienes han pasado de integrados a excluidos. Es en ese punto, en la bajada de estos escalones, donde se concentra la desvinculación asociativa de modo más intenso. La pérdida de capital asociativo es más acusada en lo local, cuestión que apunta una reducción con relación al asociacionismo de proximidad que en no pocos casos es un productor de servicios que aportan calidad de vida a los barrios (servicios deportivos, culturales, de apoyo a menores…). Esta pérdida de vínculo asociativo de proximidad es especialmente preocupante porque sabemos ya de la importancia de este tipo de capitales como *cortafuego* a procesos de exclusión y segregación espacial.

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

La aproximación cualitativa que hemos realizado como complemento a la Encuesta FOESSA 2013 nos pone ante una relevante paradoja. De modo paralelo a la intensa reducción de la vinculación asociativa se está produciendo una aguda reconversión del patrón asociativo de la sociedad española: se incrementa el porcentaje de nuevas asociaciones registradas, emergen infinidad de nuevas prácticas de acción colectiva, en muchos casos no formalizadas aún.

Este doble proceso parece indicar un cambio en el *patrón asociativo.* Sobre el mismo identificamos tres tendencias. De un lado, la que hemos denominado *desvinculación sin retorno* está referida a aquellos sujetos que han perdido vínculo asociativo neto, esta tendencia afecta más a personas pobres o en situación de exclusión y a barrios marginales. El segundo proceso, la *reactivación de lógicas de don,* tiene que ver con el repunte de formas participativas como el voluntariado social, estas formas han resistido la crisis, incluso se han fortalecido, especialmente en tareas de atención directa. La tercera tendencia la hemos denominado *innovación en torno a lógica de reciprocidad,* se expresa en el auge, previo a la crisis, pero intensificado indudablemente en el curso de la misma, de multitud de iniciativas de acción recíproca, de autorganización comunitaria (bancos de tiempo, redes de trueque, de microfinanciación alternativa…). Esta tercera tendencia tiene a nuestro juicio un enorme interés porque aporta energías de construcción colectiva y reciprocidad al esquema asociativo relacional.

7.5.3. Esperanza desmovilizada

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

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

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

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

7.5.4. Bienes comunes y el reto de un nuevo enfoque de la política pública

Los datos de la Encuesta FOESSA 2013 ponen de manifiesto un doble proceso que atraviesa de modo transversal todo lo dicho hasta aquí en relación con la situación de las fuentes de capital social. De un lado, la crisis ha producido una intensa quiebra de las estrategias de funcionamiento en las fuentes de capital social institucionalizadas. De otro, tras el *arrostramiento,* parecen emerger nuevas formas y un nuevo modelo de generación de capital social. Con frecuencia, estos modos innovadores aparecen conectados a experiencias y formas de acción colectiva de etapas anteriores incluso al ciclo de expansión económica previa a la crisis.

Las nuevas formas de solidaridad que surgen y se hibridan a medio camino entre las redes primarias y las redes formales pueden darnos la pauta acerca de la necesidad y oportunidad de nuevos discursos y sujetos en clave de sostenibilidad de la vida y nuevas políticas públicas que afronten, desde la innovación social y la garantía de derechos, los nuevos riesgos sociales asociados a la vulnerabilidad individual, familiar y comunitaria. La clave estaría en individuos, familias y comunidades deseablemente liberadas de corsés moralistas o identidades excluyentes, capaces de prevenir el control punitivo o el maltrato a las personas más vulnerables y de generar capital social, cultural y cívico satisfactorio, productivo y sostenible. La guía parece venir dada por la colaboración de la esfera pública y de la sociedad civil, en torno a lógicas de bien común. Garantía de derechos, cohesión social, participación y corresponsabilidad emergen como entramado de nodos sobre los que armar las prácticas que permitan el desarrollo de una nueva agenda de la política pública.

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

7.6. Bibliografía

Aliena, R. (2012): «Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico», *Comunitaria. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales,* julio, n.º 4, pp. 9-42.

Alguezaui, S. (2010): «Investigating the role of social capital in innovation: sparse versus dense network», *Journal of Knowledge Management*, vol. 14, n.º 6, pp. 891-909.

Baños, A. (2012): *Posteconomía,* Barcelona: Libros del Lince.

Barriga, L.A. *et al.* (2013): *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia,* Madrid: Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

Bauman, Z. (2002): *Modernidad líquida,* Buenos Aires: Fondo del Cultura Económica.

— (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil,* Madrid: Siglo XXI.

Beck, U. (2006): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad,* Barcelona: Paidós.

Becker, G.S. (1964): *Capital humano,* Madrid: Alianza Editorial (ed. 1984).

Boff, L. (2012): *El cuidado necesario,* Madrid: Trotta.

Bourdieu, P. (1979): *La distinción,* Madrid: Taurus (ed. 2012).

— (1972): *Bosquejo de una teoría de la práctica,* Buenos Aires: Prometeo Libros (ed. 2012).

Brullet, C. (2010): «Cambios familiares y nuevas políticas sociales en España y Cataluña. El cuidado de la vida cotidiana a lo largo del ciclo de vida», *Educar*, n.º 45, pp. 51-79.

Cáritas Española (2013): *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social,* Madrid.

Geertz, C. (1973): *The interpretation of cultures*, New York: Basic Books.

Casado, D. (1986): *El bienestar social acorralado,* Madrid: PPC.

— y Sanz, M.J. (2012): *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas,* Madrid: Seminario de Intervención y Políticas Sociales (Siposo).

Cortina, A. (2001): *Alianza y contrato. Política, ética y religión,* Madrid: Trotta.

Daly, M. (2002): «Care as a good for social policy», *Journal of Social Policy,* vol. 31, n.º 2, pp. 251-270.

— *et al.* (2012): *La parentalidad en la Europa contemporánea: un enfoque positivo,* Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Dasguota, P. y Serageldin, I. (2000): *Social capital: a multifaceted perspective,* Washington, D.C.: World Bank.

Díe Olmos, L. y Jaráiz Arroyo, G. (2014): *Transformaciones en los dinamismos de participación política y asociativa en la sociedad española: Una comparativa con base en los datos de la Encuesta FOESSA de 2007 y 2013.* Documento de trabajo 7.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 7.

Donati, P. (2012a): «Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: tra morfogenesi sistémica e morfogenesi sociale», en Colozzi, I. (ed.), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi,* Milano: Franco Angeli, pp. 17-35.

— (edición) (2012b): *La famiglia in Italia. Volume I. Aspetti demografici, sociale e legislativi,* Roma: Carocci.

— (edición) (2012c): *La famiglia in Italia. Volume II. Nuove «best practices» nei servizi alle famiglie,* Roma: Carocci.

Durán, M. A. (2012): *El trabajo no remunerado en la economía global,* Bilbao: Fundación BBVA.

Edis (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social,* Madrid: Fundación Luis Vives.

Egdell, V. (2012): «Development of Support Networks in Informal Dementia Care: Guided Organic and Chance Routes through Support», *Canadian Journal on Aging*, n.º 31 (4), pp. 445-455.

Fantova, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas,* Bilbao: Universidad de Deusto.

Fundación BBVA (2013): *Values and Wordviews,* Madrid.

Fundación Foessa (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008,* Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA.

García, P. y Bellani, D. (2010): *Las políticas de conciliación en España y sus efectos: un análisis de las desigualdades de género en el trabajo del hogar y el empleo,* Madrid: Fundación Alternativas.

Gil Calvo, E. (2006): «El eclipse del capital social», *Claves de Razón Práctica*, n.º 164, pp. 42-49.

Gisbet, J (2010): *Vivir sin empleo,* Barcelona: Libros del Lince.

Gobierno de España (2004): *Atención a las personas en situación de dependencia en España,* Libro Blanco, Madrid: IMSERSO.

Goette, L. (2007): «Affect and the motivational foundations of social capital», *Review of General Psychology,* vol. 11, n.º 2 (Jun 2007), pp. 142-154.

Gracia, E. (1997): *El apoyo social en la intervención comunitaria,* Barcelona: Paidós.

Granovetter, M. (2000): «La fuerza de los vínculos débiles», *Política y Sociedad*, n.º 33, pp. 41-56.

Grootaert, C. (2004): *Measuring social capital: an integrated questionnaire,* Washington, D.C.: World Bank

— y Van Badtelaer, T. (2002): *Understanding and measuring social capital: a multidisciplinary tool for practitioners,* Washington, D.C.: World Bank.

Guérin, S. (2010): *De l'État providence a l'État accompagnant,* Paris: Michalon.

— (2011): «On ne peut pas produire du care: l'exemple des aidants. Una révolution silencieuse conduite par les seniors». http://sciences-croisees.com/N7-8/pro/GUERIN.pdf

Hanifan, L. J. (1916): «The rural school community center», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 67 (September 1916), pp. 130-138.

Herrera, M. y Romero, A. (2011): «El mosaico comunitarista: una propuesta analítica y tipológica», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 154, octubre-diciembre, pp. 211-248.

Horsfall, D. *et al.* (2012): «Bringing our dying home: How caring for someone at end of life builds social capital and develops compassionate communities», *Health Sociology Review,* n.º 21(4), pp. 373-382.

Jaraíz Arroyo, G. (2012): *Intervención, barrio y Servicios Sociales Comunitarios,* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

Jiménez Lara, A. y Rodríguez Castedo, A. (2012): *La Economía Social y la atención a la dependencia*, Madrid: Fundación Alternativas.

Johansson, S. *et al.* (2012): «Caring and the generation of social capital», *International Journal of Social Welfare*, n.º 21, pp. 44-52.

Kanazawa, S. (2009): «Why nobody seems to know what exactly social capital is», *Journal of Social, Evolutionary & Cultural Psychology,* vol. 3, n.º 2 (May 2009), pp. 118-132.

Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (coords.): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España,* Barcelona: Fundación «La Caixa».

Lauck, W. J. (1907): *The Causes of the Panic of 1893,* Boston: Houghton, Mifflin & Co.

Leon F. (2014): *Major Problems in the Gilded Age and the Progressive Era,* Boston: Cengage Learning.

Meil, G. (2011): *Individualización y solidaridad familiar,* Barcelona: Fundación «La Caixa».

Mota, R. (2009): «Los nuevos contextos de maltrato: el maltrato a los mayores», en Gómez Bengoechea, B. (ed.), *Violencia intrafamiliar: hacia unas relaciones familiares sin violencia,* Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, pp. 111-132.

— y Fantova, F. (2014): *Relaciones familiares y comunitarias (primarias) como parte del capital social: Con especial referencia a los cuidados,* Documento de trabajo 7.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 7.

Nolan, M. (2000): «Las relaciones cuidador-persona dependiente y la prevención del maltrato a los ancianos», en Decalmer, P., y Gledenning, F. (comps.), *El maltrato a las personas mayores*, Paidós: Barcelona.

Observatorio del Voluntariado (2014): *Así somos, perfil del voluntariado social en España*, Madrid: Plataforma del Voluntariado.

Otero, Á. *et al.* (2006): *Relaciones sociales y envejecimiento saludable*, Madrid: Fundación BBVA.

Pérez García, F. *et al.* (2008): *Estimación del capital social en España,* Bilbao: Fundación BBVA.

Pérez Orozco, A. (2010): «Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida», *Investigaciones Feministas,* vol. 1, pp. 29-53.

Prandini, R. (2007): «Family's social capital: definition, measurement and subsidies», *Sociologia e Politiche Sociali*, vol. 10, n.º 1 (2007), pp. 41-74.

Putnam, R. D. (2000): *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona: Galaxia Gutenberg (ed. 2002).

— (2002): *El declive del capital social: un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario,* Barcelona: Galaxia Gutenberg (ed. 2003).

Reimer, B. (2008): «Social capital as social relations: the contribution of normative structures», *The Sociological Review,* vol. 56, n.º 2 (May 2008), pp. 256-274.

Rendueles, C. (2013): *Sociofobia. El cambio político en la era de la utopía digital,* Madrid: Capitán Swing.

Robison, L.J. (2002): «Is social capital really capital?», *Review of Social Economy,* vol. 60, n.º 1 (March 2002), pp. 1-21.

Salas, L. J. (2013): *La familiarización y des-familiarización de la crianza y los cuidados de la infancia,* Medellín: Fundación Bien Humano.

Schyns, P. (2010): «Political distrust and social capital in Europe and the USA», *Social Indicators Research,* vol. 96, n.º 1 (March 2010), pp. 145-167.

Sennett, R. (2012): *Juntos. Rituales, placeres y políticas de la cooperación,* Barcelona: Anagrama.

SIIS (Centro de Documentación y Estudios) (2011): *Atención centrada en la persona y atención comunitaria: revisión de estudios de coste-efectividad,* Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

— (2012): *Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la Comunidad Autónoma del País Vasco,* Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

Subirats, J. y Martí-Costa, M. (2014): *Ciudades, vulnerabilidad y crisis en España,* Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

Tobío, C. (2013): «Estado y familia en el cuidado de las personas: sustitución o complemento», *Cuadernos de Relaciones Laborales,* vol. 31, n.º 1, pp. 17-38.

— *et al.* (2010): *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*, Barcelona: Fundación «La Caixa».

Tocqueville, A. (1835-40): *La democracia en América,* Madrid: Trotta (ed. 2010).

Torre, I. de la (2005): *Tercer Sector y participación ciudadana en España,* Madrid: CIS.

Vidal Fernández, F. (2010): *La lucha contra la exclusión y la activación de la red de solidaridad primaria: creación de capital social y capital cultural en el plano local,* Madrid: Fundación Luis Vives.

— *et al.* (2011): «La fortaleza de la familia como pilar ante la crisis socioeconómica», en Fundación Encuentro, *Informe España 2011. Una interpretación de la realidad social,* Madrid, pp. 182-236.

Zubero, I. (2012): «Capital social», en Eustat (Instituto Vasco de Estadística), *Informe socioeconómico de la Comunidad Autónoma de Euskadi,* Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, pp. 247-279.

Zurdo, A (2008): «Sociedad Civil y Estado: procesos de participación social y bienestar social», en *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España,* Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

8

España en el entorno internacional

COORDINADOR
Pedro José Gómez Serrano

AUTORES
Joaquín Arriola
Luis Buendía
Gonzalo Fanjul
Emilio José Gómez Ciriano
José M.ª Larrú
Fernando Luengo Escalonilla
Enrique Lluch Frechina
Óscar Mateos
Bibiana Medialdea
Natalia Millán
Ricardo Molero
Jesús Sanz
Lucía Vicent Valverde

8

España en el entorno internacional

8.1. Introducción 535

8.2. El influjo del entorno internacional en la evolución socioeconómica española 539

8.3. El comportamiento español respecto a la Unión Europea 15 en materia de equidad y pobreza 558

8.4. La contribución de España a un mundo más equilibrado y estable 583

8.5. Horizontes de futuro: aprender unos de otros 603

8.6. Bibliografía 608

Capítulo 8

España en el entorno internacional

8.1. Introducción

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

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

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

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

- En segundo lugar, compararemos la evolución de España con la de los países de nuestro entorno más cercano en lo que se refiere al comportamiento de la equidad para identificar similitudes y diferencias significativas. Nos interesa ponderar cuál ha sido el margen de maniobra real del que han dispuesto los sucesivos gobiernos de nuestro país y cómo han abordado en otros lugares de nuestro entorno cercano las severas restricciones generadas por la crisis. La distribución final de la renta disponible de los hogares y los niveles de pobreza dependen tanto de la estructura productiva y de la evolución económica de los países como del entramado institucional que les caracteriza y de las políticas económicas que aplican sus ejecutivos. En este campo, prestaremos atención también a la estrategia de lucha contra la pobreza impulsada desde las instancias de la Unión Europea y las transformaciones efectivas experimentadas por los derechos económicos y sociales de sus ciudadanos.

- Para complementar el análisis del influjo del contexto internacional en el desenvolvimiento de la economía española, interesa caracterizar también la contribución que ha realizado España en los últimos años a la gobernanza global de nuestro mundo desde el prisma de la equidad y la sostenibilidad. El creciente desajuste que se está produciendo en las últimas décadas entre la intensificación de muchos problemas —que se globalizan de un modo acelerado (cambio climático, conflictos armados, flujos migratorios irregulares, desequilibrios económicos, pobreza, etc.)— y la pervivencia del criterio de la soberanía casi exclusiva de los estados nacionales para regularlos —en un contexto de incapacidad política y financiera de las instituciones internacionales para resolverlos— convierte la política exterior de los países en un instrumento crucial para favorecer la gobernanza de nuestro mundo. Como tendremos ocasión de constatar, España no presenta un patrón estable en su política exterior que ha estado muy condicionada no solo por los cambios en el partido de gobierno, como era de prever, sino también por las modificaciones acaecidas en el escenario geoestratégico internacional más próximo durante los últimos años.

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

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

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

Esta opción metodológica, que también se apoya en razones prácticas, como la posibilidad de disponer de información estadística abundante y homogénea o el hecho de tomar en consideración a países que poseen un desarrollo económico similar al español, para que la comparación tuviera algún sentido, podría hacernos olvidar un dato mayor que no debe obviarse. Nos referimos al hecho de que España ocupa un lugar económicamente privilegiado en el concierto mundial. Y que, aunque el profundo deterioro que la crisis ha generado en las condiciones de vida de la mayoría de quienes viven en nuestro país es indudable, no lo es menos que la renta per cápita, los niveles de consumo, el acceso a servicios sociales y los parámetros que sirven para medir el nivel de vida de nuestros conciudadanos se encuentran entre los más altos del mundo. La denuncia de los procesos de empobrecimiento que está padeciendo España no puede hacernos olvidar que —observadas a escala planetaria— las carencias materiales y la falta de equidad alcanzan dimensiones extraordinarias, y de un nivel muy superior al nuestro, en otras latitudes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo que se refiere al ángulo de apertura más adecuado para efectuar este estudio, resulta evidente que la intensidad de las interdependencias que se producen entre España y el resto de Europa son muy superiores a las que acaecen entre nuestro país y el resto del mundo y, en consecuencia, esas relaciones constituyen el espejo privilegiado para poner en una adecuada perspectiva el análisis de desarrollo socioeconómico español que se lleva a cabo en el resto del Informe. De entrada, puede anticiparse que la crisis rompió la tendencia a la convergencia de España con el resto de la Europa comunitaria que se había venido produciendo, prácticamente, desde la adhesión en 1986 y que ha constituido durante muchos años la meta política de los gobiernos democráticos que han sido, en España, inequívocamente, proeuropeos. Aunque, por otra parte, la crisis ha puesto de relieve que hasta 2007 una parte de esta convergencia había tenido más de nominal (afectando a algunas variables como el PIB per cápita, el equilibrio de las cuentas públicas, los tipos de interés o —en menor medida— la inflación) que de real. No se había producido convergencia con el núcleo central de la UE15 en el grado de modernización, eficiencia y diversificación de las estructuras productivas, ni en la productividad o los salarios medios, ni en la cobertura pública de las necesidades sociales, ni en el terreno de la desigualdad.

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

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

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

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

8.2.1. El punto de partida

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

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

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

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

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

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

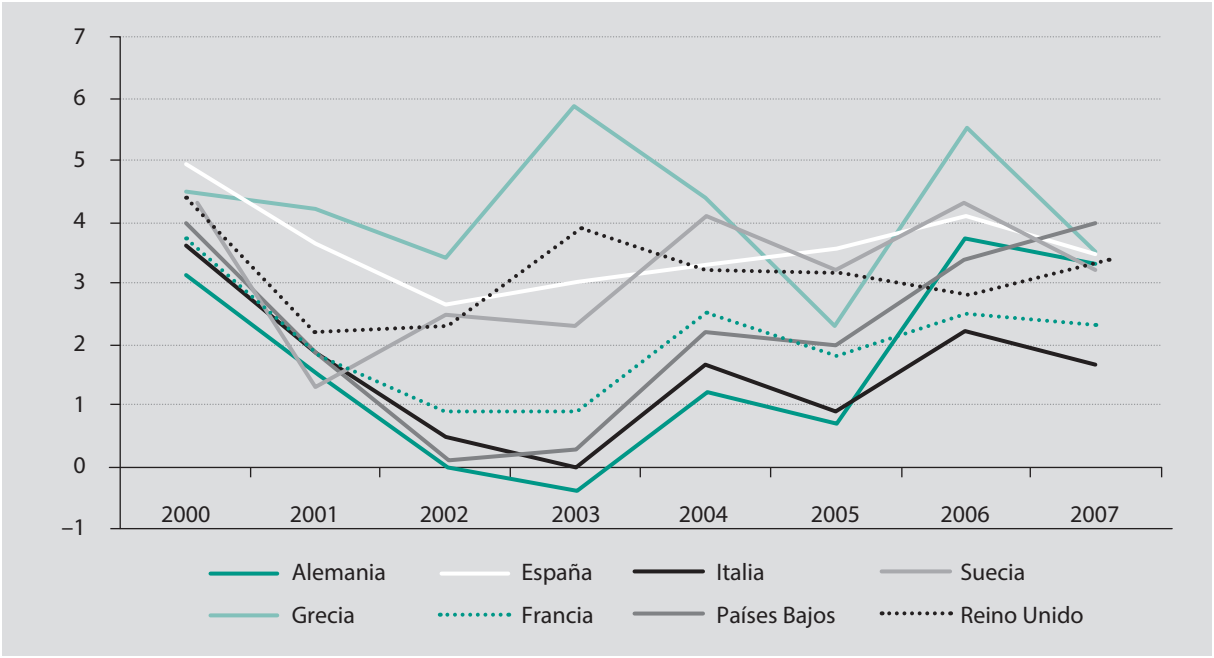
Estas circunstancias sitúan la competitividad de la económica española en una zona intermedia del panorama internacional, ya que ni puede competir en igualdad de condiciones con los países que lideran el progreso tecnológico, ni puede aspirar a hacerlo por la vía de la reducción de costes y precios con los nuevos países industrializados. El avance en la capacitación profesional experimentado por la abundantísima fuerza de trabajo de estos últimos, unido a que el progreso técnico facilita la relocalización de la producción y la segmentación de los procesos productivos, les convierte en fuertes competidores en muchas ramas de la industria. A esta situación solo escapan unos pocos sectores en los que España se ha especializado en los últimos años, pero que no constituyen el grueso de la producción de nuestro país: energías renovables, automoción, grandes obras públicas, biotecnología, productos farmacéuticos, ferrocarril de alta velocidad… De ahí, la permanente llamada de numerosos economistas a impulsar un nuevo modelo productivo basado en la mejora de la calidad, la diferenciación de los productos, la sostenibilidad ecológica, el cuidado de las personas, la mejora y ampliación de los servicios públicos y la incorporación de conocimientos (Navarro, Torres y Garzón, 2011)**(8)**.

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

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

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

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



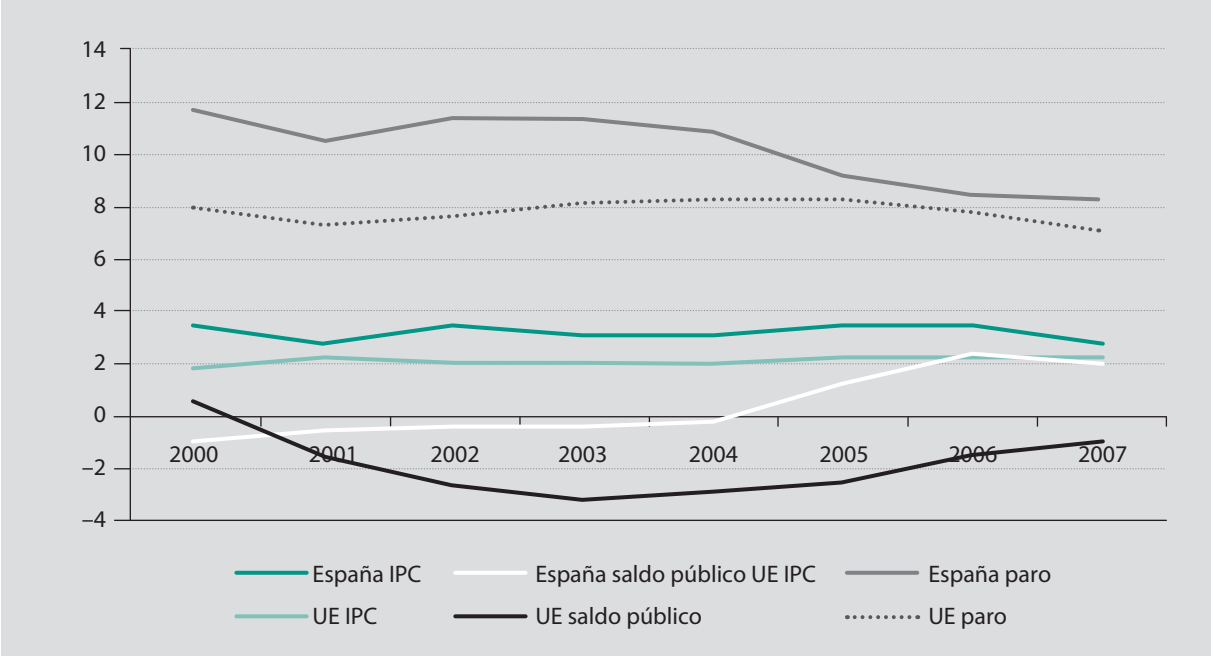
Fuente: Elaborado a partir de datos de Eurostat.

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

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

(9) Con el fin de evitar que los gráficos sean indescifrables por la acumulación de datos y países en este capítulo presentaremos con frecuencia los datos promedio de la UE15 o los de ocho de sus miembros. Hemos elegido a España, Grecia e Italia como representativos de la Europa meridional, Suecia del ámbito escandinavo, los Países Bajos de Europa central y a Francia, Alemania y Reino Unido por el tamaño de sus economías y por los distintos roles que han podido ejercer en la economía comunitaria durante estos años.

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



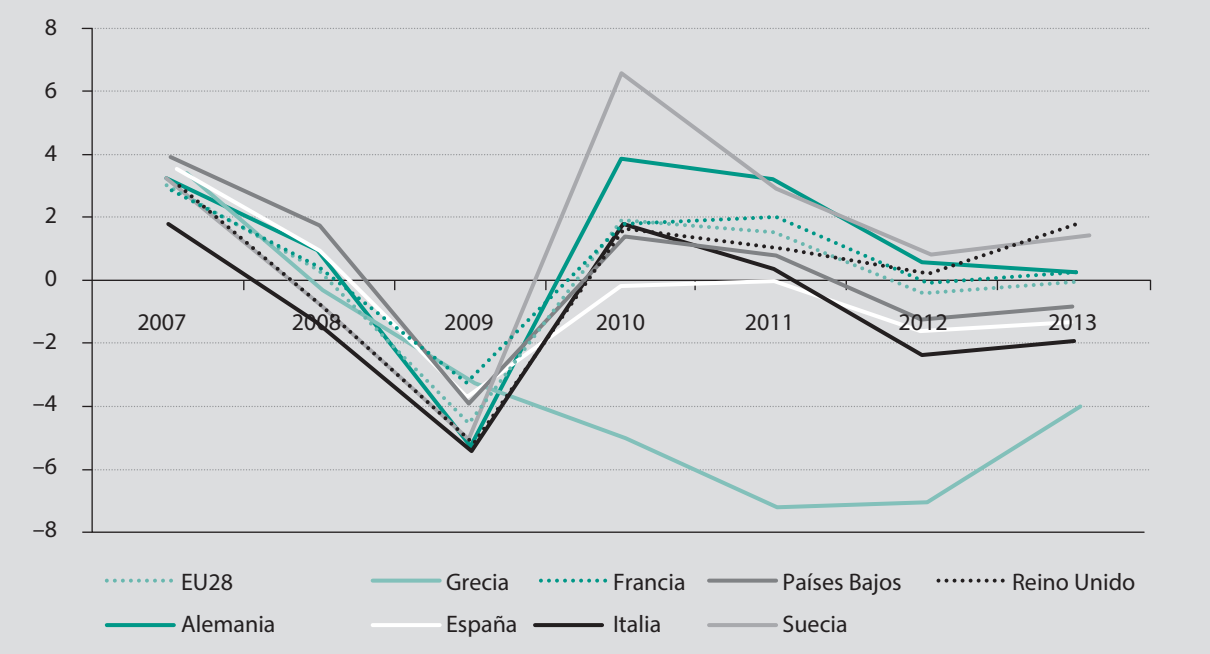
Fuente: Eurostat.

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

8.2.2. El impacto de la crisis internacional

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

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



Fuente: Eurostat.

completo los sistemas financieros y el conjunto de la economía, los gobiernos de Europa —con fórmulas por otra parte muy variadas— se vieron obligados a rescatar a muchos de sus bancos(10). La crisis bancaria se tradujo en un recorte radical del crédito que generó, inevitablemente, una contracción de la actividad económica que tuvo repercusiones en toda la economía mundial, originando el desplome del comercio internacional y el rápido ascenso del desempleo (Gómez Serrano *et al.*, 2011).

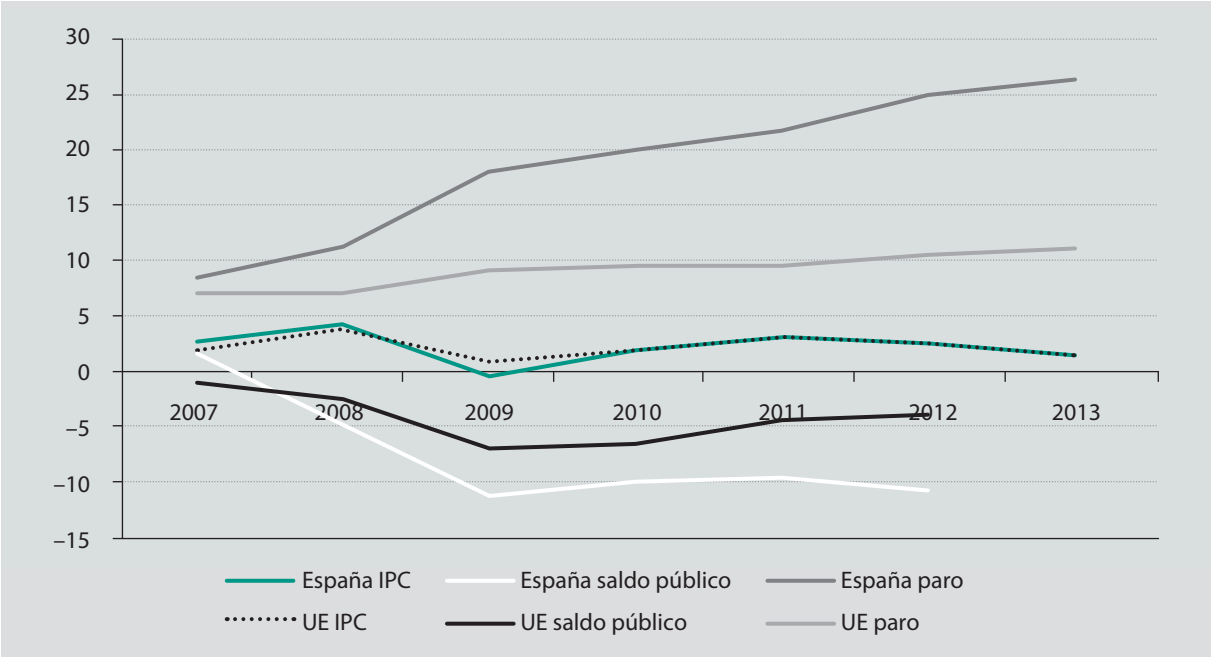
La crisis ha supuesto para Europa un fuerte impacto negativo que se ha materializado en todos los planos de la actividad económica (gráfico 8.3). A partir de 2007, año en el que el PIB de la eurozona creció un 3%, se produjo una severa desaceleración del producto que apenas se elevó el 0,4% en el año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

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

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

En el año 2009 se produjo en la Unión Europea una severa contracción de todos los componentes de la demanda agregada —consumo, inversión y exportaciones— con la única excepción del gasto público, que actuó como fuerza anticíclica parcial, ya que no pudo evitar la severa recesión. En el caso español se produjo el mismo proceso pero con cierto rezago y, a la postre, con mayor profundidad: en el año 2008 la tasa de crecimiento fue del 0,9% (baja, pero que duplicaba la europea), en 2009 se redujo un 3,7% (menos que en el conjunto de la UE) y en 2010 continuó siendo negativa (–0,1%) para ascender muy levemente en 2011 (0,7%) y volver a valores negativos en 2012 (–1,6%) y 2013 (–1,2%). En estos cuatro últimos años la evolución de la economía española fue sensiblemente peor que la del conjunto de la Europa comunitaria y eso que esta resultó carente de todo vigor. La recesión resultó más profunda, el déficit público duplicó el promedio comunitario y el desempleo —que se había situado en tasas similares— ascendió a dos veces y media el valor de la UE15 (gráfico 8.4). Solo en el ámbito de los precios el comportamiento de España se mantuvo alineado con el comunitario, eso sí, en un contexto recesivo en el que —al inicio de 2014— existía la amenaza de la deflación y tras haber padecido una severa «devaluación interna».

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



Fuente: Eurostat.

En un primer momento, los Gobiernos europeos intentaron mantener el ritmo de la actividad económica a través de tres mecanismos: en primer lugar, el funcionamiento automático del seguro de desempleo, que aminoró de forma significativa los efectos sociales y económicos del creciente paro; posteriormente, aumentando moderadamente el gasto público en ciertos ámbitos (inversiones, gasto social, etc.) para contrarrestar la caída del consumo y la inversión privadas y, por último, mediante el rescate de las entidades financieras en situación más crítica y el otorgamiento de garantías a los ahorradores para evitar un ataque de pánico (algo que en España se produce a partir de 2010) (Medialdea y Sanabria, 2014). Como consecuencia inmediata e inevitable de esta dinámica —que fue simultánea con una profunda caída de los ingresos públicos (impuestos y cotizaciones sociales) que dependían del nivel de una actividad económica en declive— el déficit público se disparó en todos los países de la Unión Europea (especialmente en Irlanda, Grecia, España, Portugal y Reino Unido) (tabla 8.1) y lo mismo ocurrió con la deuda pública que, no obstante, continuó siendo muy inferior a la privada (gráfico 8.5).

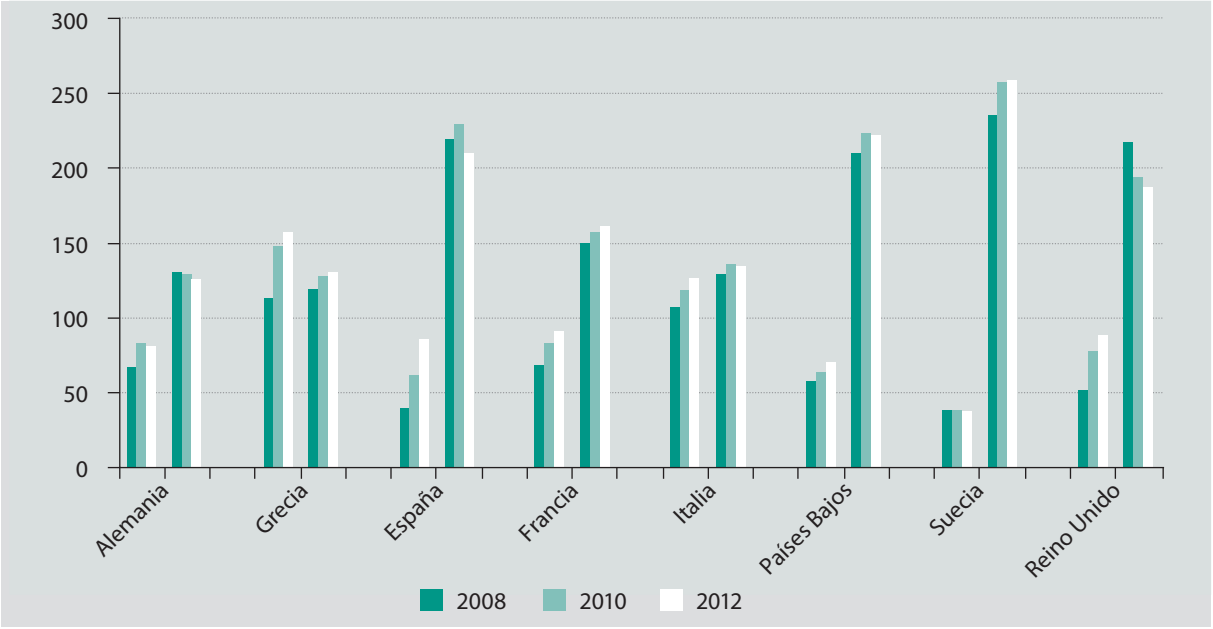
En toda la región europea la Gran Recesión condujo a una fortísima elevación del desempleo que, por otra parte, llegó a representar valores muy distintos entre los países, rompiendo la tendencia hacia la convergencia de esta variable que se había venido produciendo desde el inicio del siglo XXI (tabla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

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

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

Fuente: Eurostat.

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



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

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

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

Fuente: Eurostat.

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

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

A pesar de que la repercusión directa de la debacle ocasionada por las hipotecas norteamericanas fue mínima en España, el influjo de la crisis para la economía española fue más intenso que para la mayoría de la Europa comunitaria por la confluencia de varios factores (Gómez Serrano, 2012). En primer lugar, el *shock* financiero internacional redujo drásticamente el acceso al crédito externo del que los bancos y las empresas españolas eran muy dependientes. A ello se sumó que la recesión en Europa tuvo un efecto inmediato en la ralentización de la demanda de las exportaciones españolas y en el turismo. Por otra parte, España había incubado una gran burbuja inmobiliaria autóctona. Entre 2000 y 2008 se construyeron más de cinco millones de viviendas y algún año, como 2006, más que en Gran Bretaña, Francia y Alemania juntas (Naredo, 2010). El colapso y posterior hundimiento del mercado de la vivienda puso en cuestión la solvencia de muchas entidades crediticias del país, en particular de la mayoría de las cajas de ahorros que habían adquirido un claro protagonismo en esas operaciones. La hipertrofia del sector de la construcción queda fielmente reflejado por el hecho de que la mitad del paro generado por la crisis está representado por trabajadores de este sector.

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

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

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

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

Existen dos diagnósticos alternativos a las causas de la crisis en Europa que pretenden explicar la fractura social y económica que se ha producido en la economía comunitaria como resultado de la aparición de dos grupos de países que la están padeciendo de manera muy distinta: las potencias centrales (Alemania, Países Bajos, Austria) y la nueva periferia europea (Irlanda, Italia, Portugal, Grecia y España). Ambas interpretaciones conducen, como no podía ser de otra manera, a valoraciones muy distintas sobre el reparto de las responsabilidades de las crisis y a una neta divergencia respecto a las estrategias más adecuadas para superarla. Detrás de ambas formulaciones existen consideraciones de naturaleza teórica, pero también otras que radican en el hecho objetivo de que los intereses nacionales y sociales que se encuentran afectados por la dinámica económica actual no son en modo alguno coincidentes.

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

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

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

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

Son numerosos los analistas críticos con esta interpretación de los hechos. Demos la palabra a uno de ellos, el economista griego Costas Lapavitsas: «La crisis de la deuda soberana que estalló en Grecia a finales de 2009 se debe básicamente a la inestable integración de los países periféricos en la eurozona. Sus causas directas, sin embargo, se pueden encontrar en la crisis de 2007-2009. Los préstamos hipotecarios especulativos concedidos por instituciones financieras estadounidenses y las transacciones de las obligaciones derivadas resultantes llevadas a cabo por bancos internacionales crearon una amplia burbuja en el periodo 2001-2007, que condujo a una crisis y a una recesión. La liquidez y el capital que proporcionaron los estados en 2008 y 2009 rescataron a la banca, y el gasto público evitó el empeoramiento de la recesión. El resultado para la zona euro fue una crisis de la deuda soberana, agravada por la debilidad estructural de la unión monetaria» (Lapavitsas, 2013).

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

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

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

El creciente endeudamiento de la Europa mediterránea ha sido la contrapartida inevitable de su déficit comercial. Para Alemania esto ha supuesto una exposición progresiva de su banca, pero también una oportunidad de negocio —dada la atonía del mercado interno— y la condición necesaria para mantener el dinamismo de sus exportaciones en un contexto que, como hemos visto, ya era de bajo crecimiento económico. Por ello se da la paradoja de que un comportamiento muy disciplinado de la periferia —como el que se le recomienda habitualmente— habría representado una merma de la capacidad exportadora del centro de Europa y la entrada en una dinámica de retroalimentación recesiva de la economía como la que Keynes temía que pudiera producirse a escala mundial cuando en Bretton Woods se debatía en torno al diseño institucional del Fondo Monetario Internacional. Si todos los países intentaran ganar competitividad reduciendo los costes y los precios de sus productos se iniciaría una espiral de empobrecimiento generalizado pues los superávits comerciales de unos países solo pueden existir a costa de los déficits (y endeudamiento) de otros. Estas consideraciones no pretenden anular por completo la crítica al excesivo endeudamiento de algunos países como Grecia o España, que sin duda fue más allá de lo razonable, pero sí ponen énfasis en el hecho de que ese proceso tiene causas estructurales y que las responsabilidades morales están muy repartidas entre los prestatarios y los prestamistas. Y una última pero importante precisión: como se señaló con anterioridad, el exceso de endeudamiento se produjo, sobre todo, en el sector privado de la economía.

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

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

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

8.2.4. La gestión de la crisis y su evolución

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

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

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

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

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

Entre tanto, la necesidad de acudir a las instituciones europeas para solicitar apoyo económico, bien para poder afrontar los pagos de deuda externa, bien para sanear instituciones financieras insolventes, condujo a Grecia (2010, 2012 y quizá 2014), Irlanda (2010), Portugal (2011) y España (2012) a solicitar «rescates» o «asistencia financiera»**(13)**. Las durísimas medidas que tales apoyos conllevan y que se orientan al recorte del gasto público y a la adopción de reformas que persiguen formalmente la flexibilización de los mercados para elevar la competitividad, pero que, invariablemente, reducen los derechos e ingresos de los trabajadores, se han materializado en un agudo declive de las condiciones de vida de una parte mayoritaria de la población y a una notable ampliación de la desigualdad. Entre tanto, la Unión Europea ha sancionado una posición contable conservadora que imposibilita el ejercicio real de una política fiscal activa, proscribiendo el keynesianismo hasta el punto de obligar a los países más débiles como España a realizar modificaciones constitucionales limitadoras del déficit (2011).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Más aún, los levísimos «brotes verdes» que se anuncian, además de ser muy débiles, presentan, objetivamente, dos incertidumbres de fondo. La primera es que sobre ellos penden varias espadas de Damocles, como el efecto energético del conflicto de Crimea, el endeudamiento global de los estados europeos que se realimenta solo, el hecho de que los tipos de interés están a unos niveles bajísimos (que podrían alimentar nuevas burbujas y que, si se elevaran, dispararían la morosidad iniciando otra espiral de insolvencia), la atonía de la inversión productiva, una posible deflación, etc. La segunda, es que resulta perfectamente imaginable un escenario en el que la recuperación del equilibrio de ciertas variables macroeconómicas en la periferia europea (déficit público, inflación y balanza comercial) e, incluso, el crecimiento del PIB, fuera compatible con un alto desempleo, la caída en la renta disponible de los hogares, el deterioro de los servicios públicos, el aumento de la desigualdad y la exclusión de amplios sectores sociales. En este caso —sumamente plausible—, a la economía le iría bien y a la población no.

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

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

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

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

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

Por lo que se refiere al primer aspecto, tan necesaria es la actualización tecnológica de las economías menos desarrolladas y el mantenimiento de un nivel moderado de inflación, como la adopción por parte de Alemania de una política más expansiva y de mayor crecimiento de los salarios y los precios. En caso contrario, el estancamiento, la redistribución de la renta contra los trabajadores, la cronificación de los desequilibrios comerciales y el consiguiente endeudamiento estarán servidos. Por lo que respecta a la segunda cuestión, no tiene sentido sacrificar la sostenibilidad financiera, el funcionamiento ordinario del sector público, el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos en contextos excepcionalmente adversos, a una disciplina fiscal definida de un modo acientífico y dogmático. Aunque pocos dudarán que los déficits desmesurados y el alto endeudamiento son negativos, no existe evidencia empírica ni argumentación apodíctica que demuestre que las políticas de ajuste severo y los límites al déficit o a la deuda pública constituyen la mejor terapia para las crisis. Habida cuenta de que quienes están pagando la factura carecen de responsabilidad en la gestación del problema, resulta evidente que una política activa del BCE en sus orígenes, podría haber ahorrado sufrimientos innecesarios y haber evitado que los desequilibrios alcanzaran la magnitud que ahora tienen. En el caso español esto resulta evidente por lo que se refiere a la gestión de las cuentas públicas antes de 2007.

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

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

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

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

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

Al menos en España, la magnitud de los problemas internos que permanecen sin resolver, la intensidad de las restricciones externas que se han descrito y que continúan teniendo plena vigencia, unidas a las incertidumbres que genera el futuro de la eurozona a corto plazo no permiten concluir, lamentablemente, que estamos saliendo de la crisis, ni siquiera por lo que se refiere a su dimensión más puramente económica. Sin que se produzcan transformaciones estructurales de mucho calado en los ámbitos citados, cualquier progreso estará amenazado.

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

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

Aunque, antes de acometer esta tarea, resulta oportuno subrayar que, con anterioridad a que la crisis diera sus primeros pasos, la economía europea ya había dado muestras de ser incapaz de reducir la desigualdad y la pobreza relativa, algo en lo que Europa sintoniza con la evolución a largo plazo de la OCDE. En las dos décadas anteriores a la crisis actual, la desigualdad creció de un modo constante, aunque moderado, en el conjunto de la OCDE (aumentando unos dos puntos porcentuales el índice de Gini) y al menos en dos tercios de sus economías, produciéndose, al mismo tiempo, una cierta convergencia (OCDE, 2008). Así, las más igualitarias lo fueron siendo cada vez menos y las menos equitativas redujeron modestamente su nivel de desigualdad. Con todo, la dispersión al inicio de la crisis continuaba siendo todavía muy alta, ya que el índice de Gini para la renta disponible de los hogares oscilaba entre el 0,23 para Eslovenia y el 0,49 de Chile. La pobreza se elevó, asimismo, 1,5 puntos porcentuales en ese periodo, si se mide —como suele hacerlo la OCDE— como el 50% de la mediana de la renta disponible en cada país. Este es un comportamiento semejante al observado en España ya que, a lo largo del periodo de expansión económica anterior a 2007, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza se mantuvo constante, levemente por debajo del 20%.

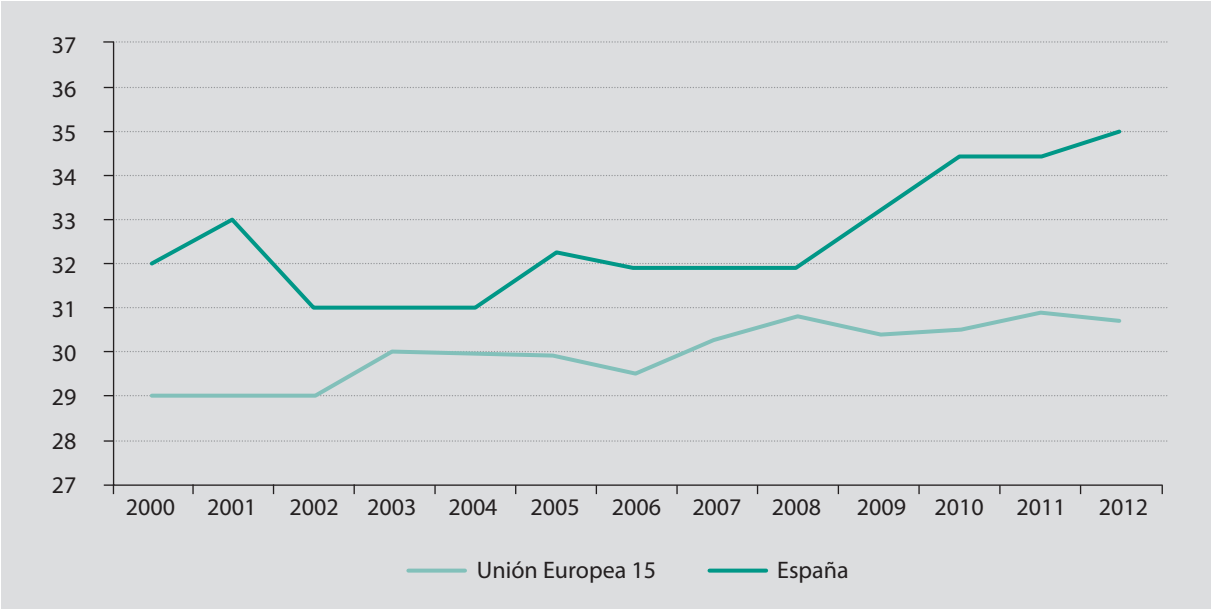
En el año 2007, en promedio, la población en riesgo de pobreza en la UE15 era del 16% del total, la misma proporción existente en 1995, lo que implica que el crecimiento económico en Europa no había modificado el patrón distributivo subyacente. Según las estadísticas oficiales, al iniciarse el siglo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

8.3.1. Evolución general, convergencias y divergencias(16)

El gráfico 8.6 y la tabla 8.3 reflejan la evolución de la distribución de la renta en la UE15 durante los últimos años. Puede observarse cómo la desigualdad mostraba una tendencia muy levemente descendente desde 2003 que queda revertida a partir de 2006. Desde entonces, se ha elevado en torno a un punto el valor promedio del índice de Gini. Teniendo en cuenta la alta sensibilidad de este indicador, el incremento no es irrelevante aunque, en las circunstancias actuales, parece moderado. Lo que llama poderosamente la atención es el comportamiento tan dispar de los países, que resulta independiente de la gravedad del deterioro macroeconómico que hayan experimentado. Así, Portugal e Irlanda —muy severamente afectadas por la recesión— han mejorado su equidad y Grecia e Italia aparentemente la han mantenido, mientras España ha padecido un fuerte ascenso de la desigualdad del 10% que la ha situado en la de mayor nivel de toda la UE15. En el conjunto de la OCDE ha pasado también de situarse en un valor promedio a encuadrarse entre los países con mayor inequidad (Hoeller, Joumard y Koske, 2014).

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

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



Fuente: Eurostat.

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

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

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

Fuente: Eurostat.

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

Por lo que respecta a la población en riesgo de pobreza, la tendencia a su aumento venía produciéndose ya con claridad desde antes de la crisis. Esta incrementó en un punto su valor respecto al de 2005. Nuevamente, los datos desagregados por países muestran situaciones muy plurales (tabla 8.4). Hay niveles de pobreza en países como Grecia y España que duplican los de otros como los Países Bajos o casi, como ocurre respecto a los estados nórdicos. Por otra parte, el efecto de la crisis sobre la pobreza ha sido muy distinto en cada país. Sorprendentemente, Italia, Portugal e Irlanda han sido capaces de reducir sus tasas de pobreza durante la recesión, mientras España y Grecia las incrementaban, lo que implica que los primeros han repartido los costes de la crisis de un modo mucho más equitativo que estas últimas. El empobrecimiento efectivo de la población de estos dos países ha sido muy intenso porque, a una fuerte caída de la renta media, se ha añadido una peor distribución de la misma. Resulta llamativo, por otra parte, el hecho de que países con muy baja incidencia de la pobreza y perfil socialdemócrata como Suecia hayan experimentado una sustancial elevación de la misma en estos últimos años (del 10,5% al 14,1%), mientras que otros como Gran Bretaña, representante por antonomasia del modelo liberal de protección social, la hayan reducido casi dos puntos y medio porcentuales en un periodo tan adverso (del 18,6% al 16,2%).

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

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

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

Fuente: Eurostat.

cual se estima que no se pueden cubrir las necesidades materiales básicas, en la Unión Europea el dato oficial al respecto mide la pobreza relativa. Para compensar esta carencia, la Unión Europea —a partir de la adopción de la Estrategia Europa 2020— ha desarrollado un indicador sintético que permite calcular el porcentaje de personas que está en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE). En este índice se acumulan las personas que tienen pobreza monetaria**(17)**, las que viven en un hogar con baja intensidad laboral**(18)** y aquellas que padecen una privación material severa**(19)**. A estos indicadores se añade la creación de dos series referidas a la pobreza monetaria, ancladas en los valores de 2005 y 2008, que permiten calcular cuántas personas se encontrarían en situación de pobreza si se utilizaran los umbrales que se aplicaron en esos dos años. Cuando se toma en consideración este conjunto de indicadores se percibe con mayor claridad aún el grado de heterogeneidad que existe entre los miembros de la Europa comunitaria.

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

(17) Personas cuyos ingresos netos como unidad de consumo del hogar al que pertenecen no alcanzan el 60% de la mediana de renta por unidad de consumo del país en el que habitaban.

(18) Se trata de hogares en los que no se aprovecha el 20% de la capacidad de trabajo potencial de sus miembros.

(19) La *población con privación material severa* incluye a aquellas personas que tienen unas condiciones de vida muy restringidas por la escasez de recursos y que no se pueden permitir como mínimo 4 de los 9 ítems siguientes: pagar las facturas de alquiler, hipoteca o servicios públicos; mantener el hogar adecuadamente caliente; asumir gastos inesperados; comer carne o proteínas de forma regular; ir de vacaciones; disponer de coche; disponer de lavadora; disponer de aparato de televisión en color; disponer de teléfono.

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

La tabla 8.6 compara la evolución española respecto al conjunto de la UE15. Puede observarse con claridad cómo el comportamiento de España ha divergido crecientemente del promedio de la UE15 en todas las variables. Si se mide la pobreza en términos corrientes, la distancia entre España y la UE15 —que ya era significativa en 2007 (unos cuatro puntos)— se amplía a casi cinco puntos y medio. Pero, teniendo en cuenta que la caída de la renta media en España ha sido muy superior a la del conjunto, tiene mucha mayor relevancia comparar los valores de la pobreza «anclada en 2008». En este caso, la diferencia de cuatro puntos y medio de partida se transforma, nada menos, que en nueve puntos, de modo que ese nivel de pobreza es un 50% superior al del promedio de la UE15. De hecho, si se utilizara ese dato como *input* para calcular el indicador AROPE, el resultado colocaría a más de un tercio de la población española en esa situación, ya que la enorme tasa de desempleo de nuestro país y su larga duración hacen que el porcentaje de personas que vivían en 2012 en hogares con baja intensidad laboral superara el 14%. El indicador medido convencionalmente alcanzaba en 2012 el 28,2%, alejándose en más de cinco puntos

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

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

Fuente: Eurostat.

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

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

Fuente: Eurostat.

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

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

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

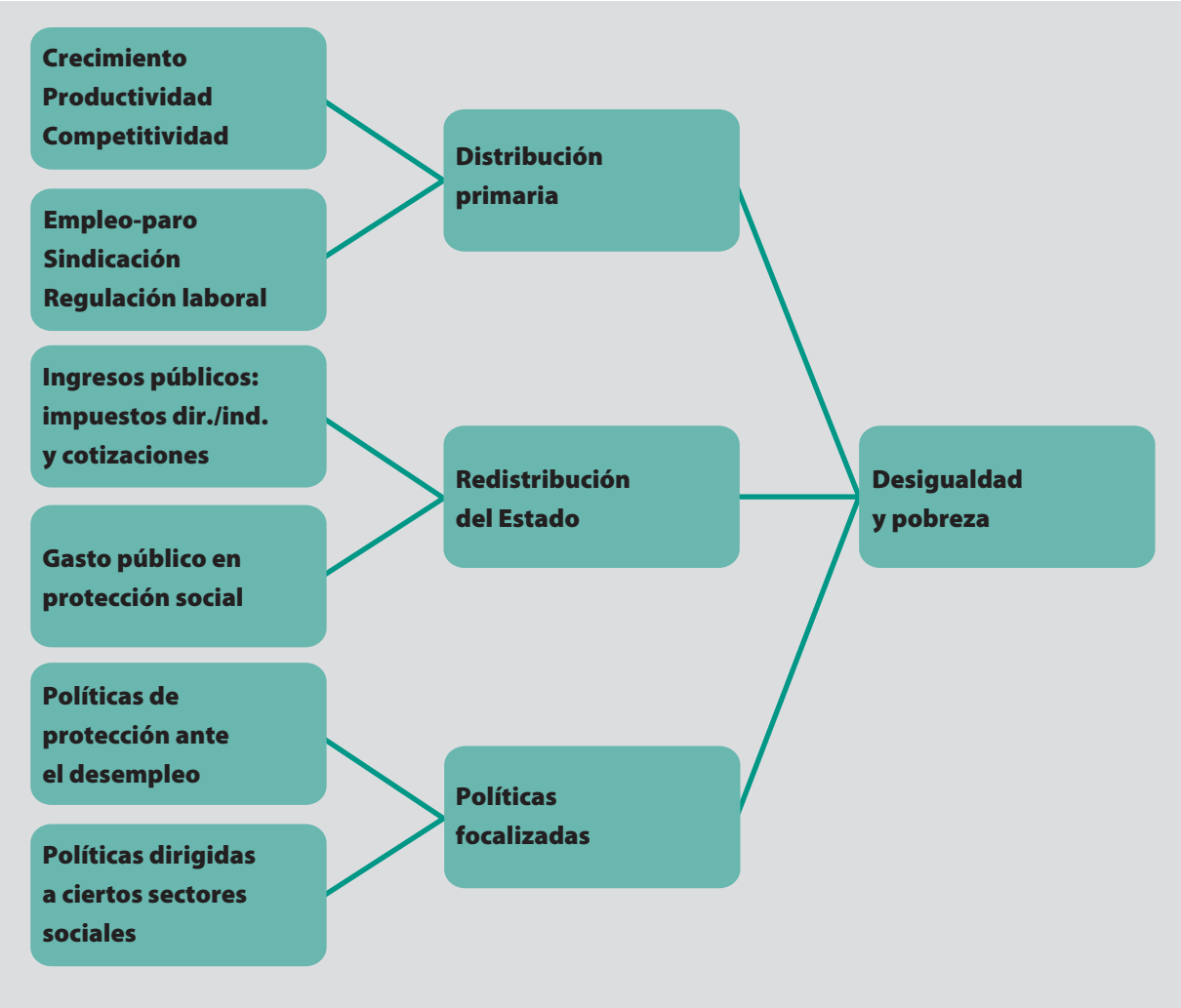
La disparidad que caracteriza la evolución de los países de la UE15 dificulta la identificación de unas pocas variables que expliquen el impacto social de la crisis en todos ellos. Describir las particularidades de cada uno escapa, por otra parte, al espacio del que disponemos. Por ello, vamos a realizar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

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia.

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

La información disponible referida a la participación de las rentas salariales en la renta total apunta a una caída que viene de lejos y que ha sido analizada pormenorizadamente (Daudry y García-Peñalosa, 2007). Detrás de ella se encuentran factores técnicos —como el peso creciente de las actividades intensivas en capital, el grado de sustitución entre capital y trabajo o la influencia del cambio tecnológico (Estrada y Valdeolivas, 2012)— y otros sociales como las normas laborales, el nivel de desempleo o la capacidad negociadora de los sindicatos. Por el contrario, parece claro que el aumento de los beneficios distribuidos y su contribución al ascenso de los ingresos de las familias más ricas se encuentra claramente en la base de la creciente desigualdad en la renta disponible de los hogares que se ha verificado en las últimas décadas.

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

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

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

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

(22) El predominio de salarios altos en varios de estos países explica que muchos hogares opten por combinar empleos a tiempo completo y a tiempo parcial conciliando mejor la vida laboral y familiar. Por el contrario, el trabajo a tiempo parcial posee un sesgo de género muy peligroso porque afecta en mucha mayor medida a las mujeres que a los varones y suele estar peor remunerado. Las mujeres pierden autonomía económica y, además, se verán perjudicadas en el futuro por disfrutar de unas pensiones menos cuantiosas, siendo su longevidad mayor. Para evitar este sesgo sería necesario desarrollar otra regulación.

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

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

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

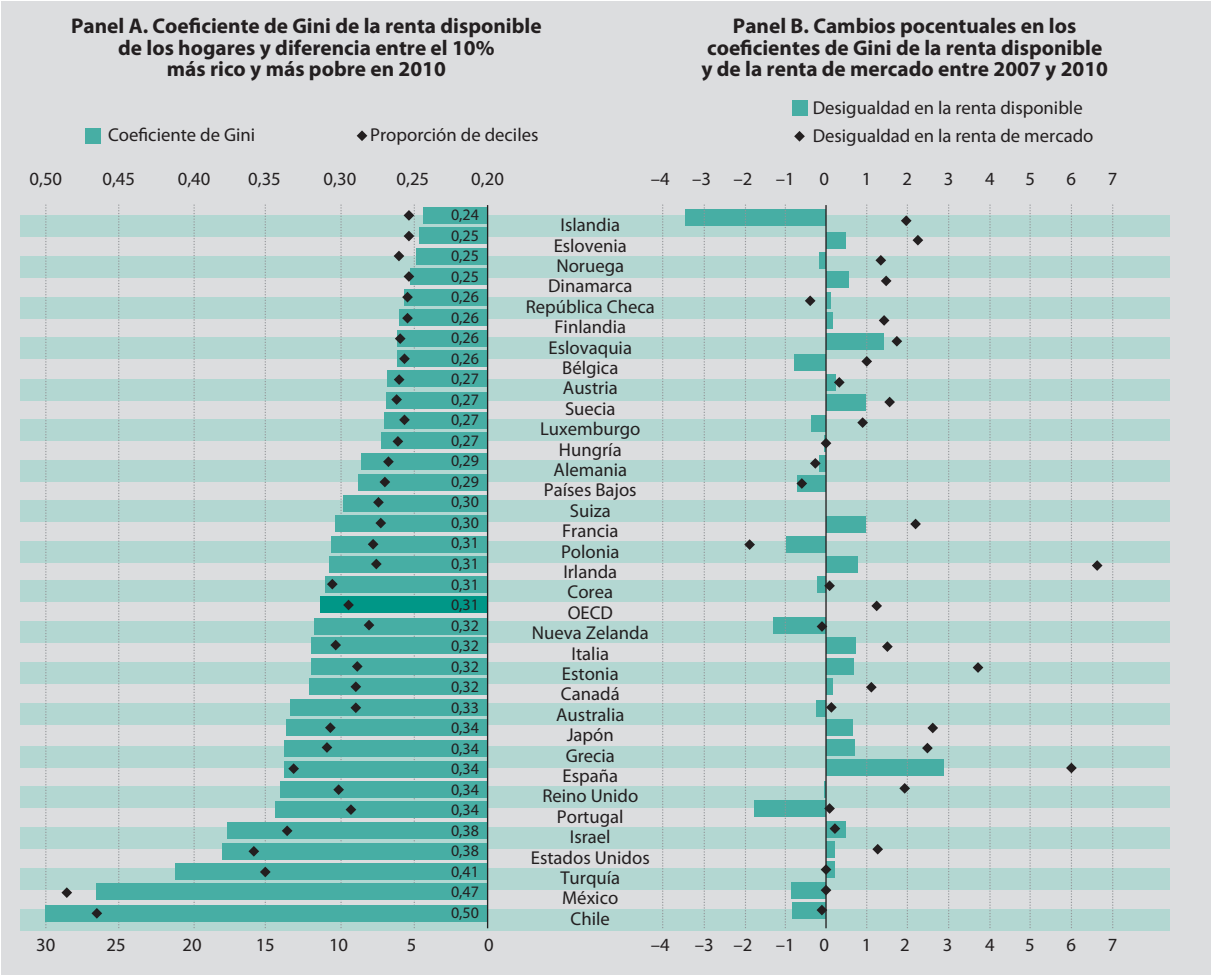
en los doce años anteriores para el conjunto de los miembros de la organización (OCDE, 2013). La desigualdad de mercado aumentó en la mayor parte de los países (en España e Irlanda más del 6% según el índice de Gini) aunque las medidas fiscales fueron capaces de neutralizar este agudo descenso de la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

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

Como es sabido, las cantidades percibidas a través de los seguros de desempleo disminuyen a lo largo del tiempo y, además, en numerosos países se llevaron a cabo reformas del sistema dirigidas a ampliar los requisitos para tener derecho a cobrar la prestación, acortar su duración y reducir la cantidad percibida. A pesar de que varios países crearon figuras que dilataban el periodo de tiempo en el que los parados de larga duración podían obtener algún tipo de subsidio, la reducción del número de los beneficiarios potenciales de estas medidas —que estaban sometidas a distintos tipos de condicionalidad— y el escaso valor monetario de las mismas hicieron que la capacidad redistributiva del Estado en la periferia europea, por estos y otros motivos a los que nos referiremos inmediatamente, fuera disminuyendo con el paso del tiempo. El caso español es paradigmático a este respecto.

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

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



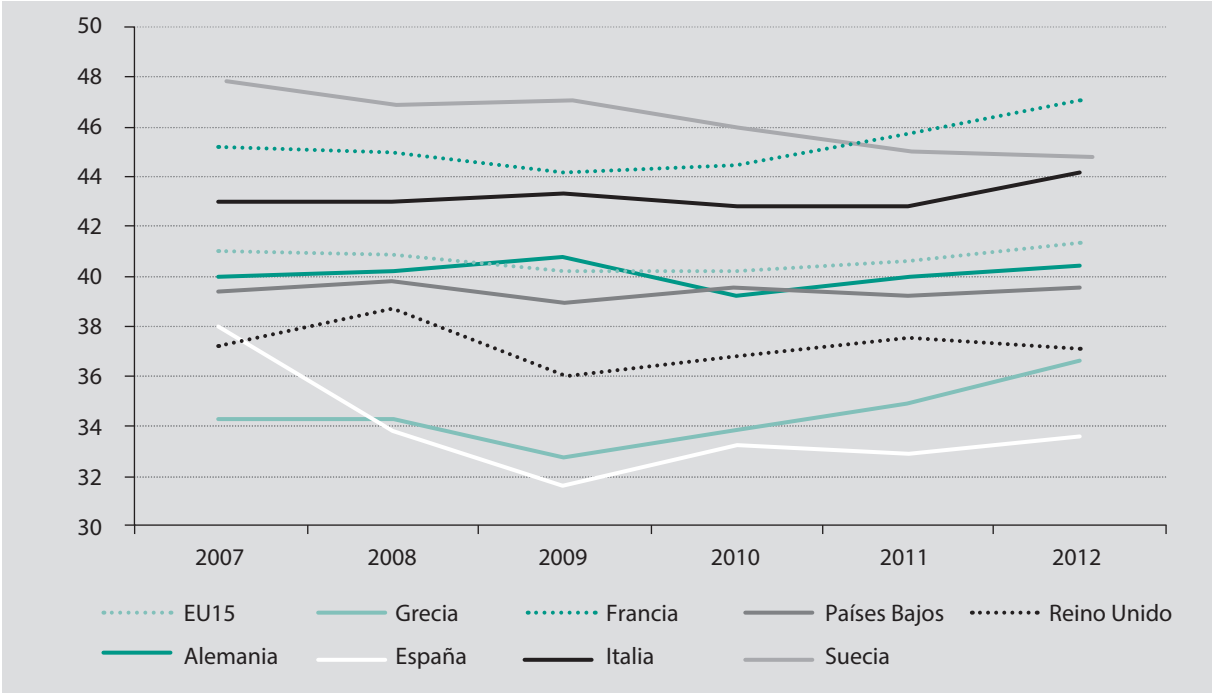
Fuente: Society at a Glance 2014. The crisis and its aftermath (OCDE, 2014b) p. 1.

Por contra, la crisis sí tuvo un efecto diferenciado sobre la recaudación tributaria de los miembros de la UE15, especialmente, en los años 2008 y 2009. Mientras el conjunto mantuvo o incluso elevó un poco la presión fiscal pese a la contracción del PIB, en Reino Unido, Suecia, Irlanda, Grecia y, sobre todo, España se produjo un desplome de los ingresos que se tradujo en un deterioro acelerado de las cuentas públicas tal y como refleja el gráfico 8.9 para la UE15 y un conjunto seleccionado de países. Tengamos en cuenta que la caída de la recaudación en los estados citados fue muy intensa en términos reales dado que se redujo su peso respecto al PIB al tiempo que éste también disminuía. En el caso particular de España, que ya era uno de los países con menor presión fiscal del conjunto, este insólito hundimiento de los ingresos tiene que ver no solo con la contracción general de la actividad económica y la elevación del desempleo, sino con una incapacidad tradicional para minimizar el fraude fiscal y, sobre todo, con el colapso de la actividad constructora, que había generado unos ingresos tributarios excepcionales durante el crecimiento de la burbuja inmobiliaria.

Desde una perspectiva de largo plazo, el comportamiento del gasto social en la UE15 ha reflejado una tendencia a la estabilidad considerable. En la fase previa a la crisis se mantuvo sobre el 25% del PIB, experimentando una levísima convergencia: los países con mayor gasto lo redujeron un poco y, los que realizaban un menor esfuerzo, lo incrementaron. Como es lógico, el desencadenamiento de la crisis tuvo repercusiones muy intensas sobre el gasto social. No obstante, en contra de la impresión generalizada según la cual se habría producido un drástico recorte del mismo, lo cierto es que el gasto público en protección social se incrementó muy sustancialmente, evitando que el deterioro de las condiciones de vida fuera aún mayor del que se produjo (gráfico 8.10). Como puede constatarse, desde el año 2000 al 2007, del conjunto de países representados en el gráfico, solo Suecia, Reino Unido y Alemania redujeron el peso del gasto social sobre el PIB. Por el contrario, Francia, los Países Bajos, Grecia, Italia y España elevaron muy sensiblemente su gasto en protección social, aunque España (con un 20,2% del PIB) siguió presentando un déficit considerable no solo frente a la media de la UE15 sino, incluso, frente Portugal (22,6%) o Grecia (24,1%). En el año 2007 solo Irlanda realizaba un esfuerzo inferior al español en este terreno (17,6%). La crisis originaría cierta convergencia en este indicador aun manteniendo amplias disparidades.

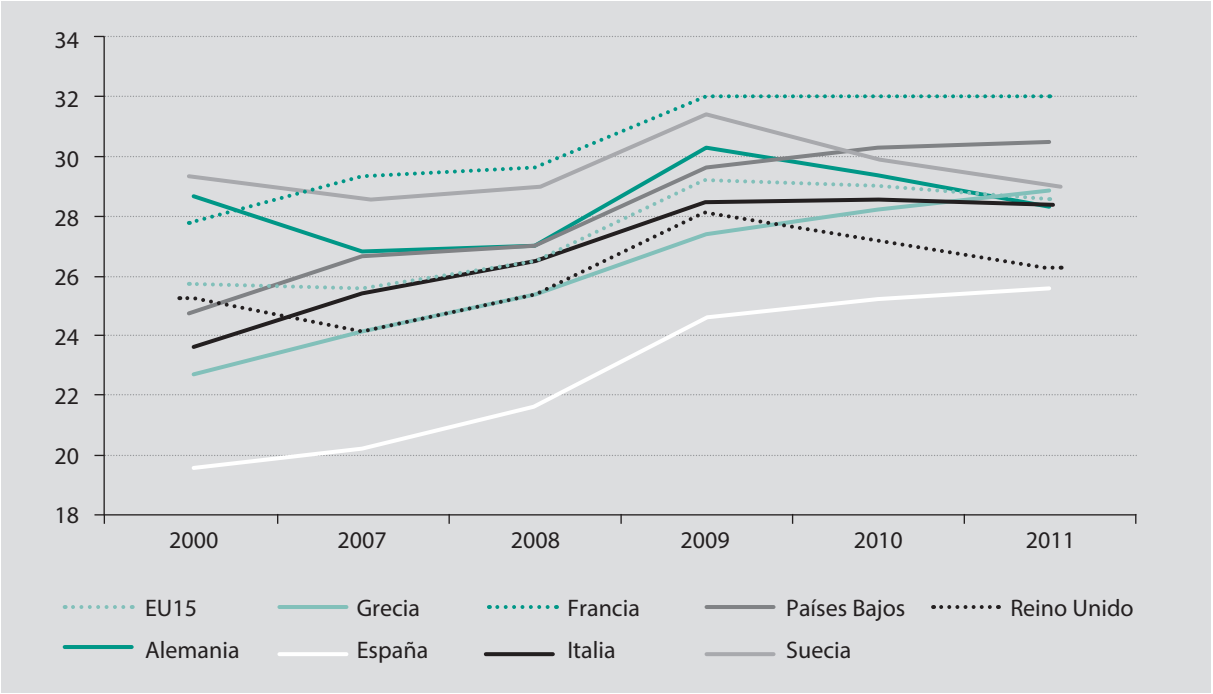
Un análisis matizado del comportamiento del gasto en protección social a partir de 2007 tiene que tomar en consideración tres factores: la cronología del proceso, el elemento de comparación que utilizamos como referencia y la evolución diferenciada de las diversas partidas. Por lo que se refiere a la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

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



Fuente: Gráfico elaborado a partir de datos de Eurostat.

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



Fuente: Gráfico elaborado a partir de datos de Eurostat.

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

El ascenso en 2008 y 2009 se explica por dos motivos estructurales, el aumento de las pensiones y los gastos en sanidad, y dos coyunturales, el influjo de las prestaciones por desempleo, por una parte, y la reducción del PIB, por la otra. En buena medida el incremento del gasto fue ajeno a la voluntad política de los Gobiernos; se debió al aumento del número de jubilados y al funcionamiento de un estabilizador automático: el seguro de desempleo. Del mismo modo, en los años posteriores muchos parados fueron agotando sus prestaciones, pasando a recibir subsidios de menor valor monetario o dejando de percibir por completo recursos públicos, lo que ralentizó el ascenso del gasto social. Al tiempo, en 2010 y 2011 se produjo un modesto crecimiento del PIB. Ambos procesos condujeron a una estabilización de la ratio gasto en protección social / PIB. A partir de 2011 tres fenómenos inciden en el sentido que esta evolución adoptó en cada estado: el comportamiento del desempleo y su duración, la recuperación o no del PIB (que ha sido negativo en 2012 y 2013 en muchos casos) y la influencia de los procesos de ajuste fiscal exigidos a los países que habían precisado apoyo financiero.

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

Por último, parece también necesario poner en relación el gasto en protección social con el volumen de población potencialmente beneficiaria de la misma. Como era previsible, el gasto real per cápita en protección social aumentó menos que el total, habida cuenta del crecimiento demográfico que, aunque moderado, ha caracterizado a la UE15. Así, por solo mencionar los casos extremos, el gasto en Irlanda por habitante aumentó un 45% frente el 47,5% del gasto agregado y, en Grecia, el magro 1% de aumento del gasto total se convierte en un retroceso del –0,7% al considerar el dato per cápita. Para España el aumento real por habitante representa un 13,2% (tres puntos porcentuales menos que el dato absoluto). Caso completamente atípico es el de Alemania que, debido a una reducción de la población entre 2007 y 2011 en medio millón de habitantes, elevó el gasto social por habitante un 7,9% frente al 7,5% de incremento en el volumen total de gasto social.

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

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

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

	Vejez		Salud		Discapacidad		Supervivencia		Desempleo		Familia e infancia		Vivienda y exclusión		Total SEEPROS		Educación*		Total gasto social	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
UE (27)	**9,9**	**11,1**	**7,3**	**8,2**	**2,0**	**2,1**	**1,5**	**1,6**	**1,3**	**1,6**	**2,0**	**2,2**	**1,0**	**1,0**	***25,0***	***27,8***	**4,9**	**5,4**	**24,9**	**32,7**
UE (15)	**10,1**	**11,3**	**7,5**	**8,4**	**2,1**	**2,2**	**1,6**	**1,7**	**1,4**	**1,7**	**2,1**	**2,3**	**0,8**	**1,0**	***25,6***	***28,6***	**4,8**	**5,3**	**30,4**	**33,9**
Bélgica	8,2	9,5	7,2	8,3	1,8	2,2	2,0	2,1	3,3	3,7	2,1	2,3	0,9	1,0	*25,5*	*29,0*	5,7	6,3	**31,2**	**35,3**
Dinamarca	12,6	14,2	6,3	6,9	3,8	4,1	0,0	0,0	1,2	1,8	4,0	4,1	1,4	1,7	*29,3*	*32,8*	6,8	7,8	**36,1**	**40,6**
Alemania	9,3	9,4	8,1	9,4	2,1	2,2	2,1	2,0	1,6	1,3	2,8	3,1	0,8	0,8	*26,8*	*28,3*	3,9	4,4	**30,7**	**32,7**
Irlanda	3,9	5,6	6,7	12,8	1,0	1,2	0,8	1,1	1,4	3,3	2,6	3,4	0,7	1,0	*17,1*	*28,3*	4,8	5,2	**21,9**	**33,5**
Grecia	10,5	12,7	6,8	7,5	1,2	1,4	2,0	2,3	1,1	2,1	1,5	1,2	1,0	1,0	*24,1*	*28,9*	3,9	4,1	**28,0**	**33,0**
España	6,8	8,9	6,4	7,0	1,5	1,8	2,0	2,3	2,1	3,7	1,3	1,4	0,2	0,4	*20,3*	*25,6*	4,4	4,8	**24,7**	**30,4**
Francia	11,2	12,6	8,6	9,1	1,8	2,0	1,8	1,9	1,9	2,1	2,6	2,7	1,4	1,6	*29,3*	*31,9*	5,6	6,1	**34,9**	**38,0**
Italia	13,1	14,8	6,6	7,1	1,5	1,6	2,4	2,6	0,5	0,8	1,3	1,4	0,0	0,1	*25,4*	*28,4*	4,6	4,2	**30,0**	**32,6**
Luxemburgo	5,2	6,3	4,9	5,6	2,3	2,6	1,9	2,0	0,9	1,2	3,2	3,7	0,6	0,8	*19,0*	*22,2*	4,2	5,1	**23,2**	**26,4**
Países Bajos	9,6	10,8	8,6	10,9	2,4	2,4	1,2	1,2	1,1	1,5	1,6	1,2	2,2	2,6	*26,7*	*30,5*	5,3	5,8	**32,0**	**36,3**
Austria	11,3	12,6	7,0	7,2	2,1	2,2	1,9	1,9	1,4	1,5	2,7	2,8	0,6	0.4	*27,0*	*28,7*	5,2	5,6	**32,2**	**34,3**
Portugal	9,7	11,9	6,4	6,3	2,3	2,1	1,6	1,8	1,1	1,4	1,2	1,2	0,3	0,3	*22,6*	*25,0*	6,2	6,6	**28,8**	**31,6**
Finlandia	8,6	10,8	6,5	7,5	3,1	3,5	0,9	0,9	1,9	2,1	2,9	3,3	0,7	1,3	*24,6*	*29,3*	5,8	6,4	**30,4**	**35,7**
Suecia	11,1	12,0	7,5	7,5	4,4	3,8	0,6	0,5	1,1	1,2	2,9	3,1	1,0	0,9	*28,6*	*29,0*	6,7	6,8	**35,3**	**35,8**
Reino Unido	10,1	10,8	7,5	8,3	2,5	2,4	0,8	0,1	0,5	0,7	1,7	1,7	0,7	1,7	*23,8*	*26,3*	6,1	6,4	**29,9**	**32,7**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- El paulatino envejecimiento de la población europea —que viene produciéndose desde hace décadas como consecuencia del alargamiento de la esperanza de vida y la caída de la natalidad— ha generado, inevitablemente, un aumento en los gastos en pensiones, atención a la discapacidad y en sanidad, con la consiguiente preocupación por su posible financiación a medio plazo si no se produce un aumento suficiente de la productividad y el empleo o no se modifican sustancialmente los criterios de cotización. El componente inercial de estos gastos ha generalizado la intención de contener su peso en el PIB.
- Por múltiples motivos, tanto teóricos —la presunta expulsión del sector privado por parte del público o la también supuesta mayor eficiencia del primero respecto del segundo— como ideológicos —la preferencia por los valores de la libertad, la iniciativa individual o la propiedad sobre los de la igualdad, la participación o el bien común— o de interés económico particular —la oportunidad de hacer negocio en los ámbitos que históricamente se han configurado como servicios públicos—, lo cierto es que los partidos liberales y conservadores deseaban reducir el peso del sector público en la economía y ampliar el espacio de la lógica mercantil, privatizando actividades que se habían articulado de un modo colectivo desde hacía décadas.
- A esto cabría añadir los cambios ideológicos que han operado en el mismo sentido dentro de los partidos socialdemócratas, al menos desde los años ochenta, y su adscripción a opciones como la emanada de la tercera vía de Anthony Giddens. En efecto, estos cambios han hecho que, desde dicha opción política, el aumento del papel del mercado en la provisión de los servicios públicos vinculados al Estado de bienestar se empezaran a contemplar con menos reticencias que hasta entonces.
- Desde una perspectiva opuesta, en los últimos tiempos se ha ido produciendo el reconocimiento de otros derechos (sociales, económicos, medioambientales o culturales) que se van incorporando lentamente al ordenamiento jurídico. Aquellos que tienen que ver con la integración sociolaboral de las personas con discapacidad, la equidad de género o la conciliación

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

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

Resulta obvio que en este debate se mezclan problemas reales con otros ficticios, cuestiones técnicas con otras sociales, intereses colectivos con otros particulares y valores políticos de muy distinta índole. Tampoco la crisis parece haber tenido consecuencias que operen en un solo sentido. La magnitud del deterioro de las condiciones de vida de tantos europeos ha puesto de relieve la gran importancia de la generación de empleo, la regulación de las relaciones laborales y la protección social. Por otro lado, el rápido ascenso de los déficits y de la deuda pública unidos a las exigencias de la Unión Europea respecto a la reducción de los desequilibrios presupuestarios y la política seguida por el Banco Central Europeo han estrangulado financieramente al Estado de bienestar en la economías más vulnerables que son, al mismo tiempo, las que más lo necesitan.

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

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

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

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

Pues bien, los datos reflejan que todos los países europeos han acometido en el periodo 2010-2013 reformas de las pensiones; es más, incluso aquellos países no europeos que, como, por ejemplo, Estados Unidos, no han introducido amplios programas de recorte del gasto, también se han sumado a esta tendencia. Estas reformas de las pensiones han incluido el aumento de la edad de jubilación, la reducción de las prestaciones, el aumento de las contribuciones o la eliminación de las exenciones fiscales. Es importante tener en cuenta que las reformas de las pensiones ya ocupaban un lugar central en la agenda política desde la década de los noventa en Europa: así, países como Hungría, Polonia o Suecia ya habían acometido reformas profundas en sus sistemas que iban en esta misma línea en dicha década. Después, bajo el paraguas de la Estrategia de Lisboa y sus Métodos Abiertos de Coordinación (OMC, por sus siglas en inglés) la Unión Europea trató de influir en estas políticas reservadas, en principio, a la soberanía nacional de cada país, lo que resultó en nuevas rondas de reformas en la primera década del siglo XXI (como había hecho Portugal).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gran Bretaña no ha firmado el Protocolo Facultativo y, aunque ha promulgado numerosas leyes destinadas a mejorar la situación de los grupos en riesgo social (infancia, vivienda, acceso a la salud, discriminación de género), no ha revertido el deterioro generado en el sistema de protección en la época de Margaret Thatcher. Más aún, en sus informes periódicos universales ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2002 y 2009) la delegación británica se manifestó reiteradamente contraria al reconocimiento de los derechos sociales como derechos humanos y, por ende, también contraria a su exigibilidad por la justicia. La llegada de la crisis económica en 2007 y la entrada en el gobierno de la coalición liberaltory en 2010 supuso un cambio de rumbo en el modelo de protección a los derechos de la población y en la articulación de los mecanismos de solidaridad. El modelo denominado de la *big society* abogaba por una llamada a la responsabilización de los ciudadanos, con el pretexto de una mayor autonomía y capacidad de decisión, de aquellas cuestiones que les competían en su vida cotidiana. Esta corresponsabilización iba pareja a la desresponsabilización por parte del Estado y sus instituciones en los mismos ámbitos (Gómez Ciriano, 2014).

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

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

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

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

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

- Existe una conciencia muy insuficiente por parte de los ciudadanos, pero también por parte de organismos judiciales y abogados e incluso de los funcionarios públicos, de que las prestaciones sociales están vinculadas a derechos sociales y a derechos humanos, y no a la acción discrecional de las administraciones públicas.
- Son muy escasos o prácticamente inexistentes los mecanismos de justiciabilidad que posibiliten la defensa de derechos sociales ante casos de violación en los países europeos con modelos de bienestar continental, familista y liberal. En los países escandinavos sí existen mecanismos de justiciabilidad, aunque su utilización es escasa.
- En todos los países examinados, sin excepción, se han producido modificaciones de sus sistemas de bienestar *in peius* en lo relativo a la intensidad de su protección. Incluso en Dinamarca y en Noruega el modelo ha transitado hacia una mayor vinculación de las prestaciones sociales con la activación laboral, aumentos en la edad de jubilación, reducción de becas de apoyo a estudiantes y, en consecuencia, pérdida de universalidad. Y esto ocurre, precisamente en una coyuntura económica que dificulta obtener los méritos que permiten acceder a los servicios o prestaciones.
- La menor existencia de recursos como consecuencia de las políticas de ajuste implementadas, unida a la entrada de la lógica de mercado en el ámbito de los derechos sociales está afectando de una manera más directa a los segmentos más vulnerables de la población. Ello conlleva una disminución en el ejercicio de derechos tan fundamentales como el derecho a la salud física y mental, el derecho a un nivel de vida adecuado, al trabajo y a la protección social o a la educación y afecta a la calidad de la ciudadanía.

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

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

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

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

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

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

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

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

(24) Esta sección recoge los principales resultados del anállisis realizado en Arriola (2014). Documento de trabajo 8.2. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

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

Por lo que se refiere al desarrollo doctrinal, la Unión Europea ha ido avanzando desde una definición de la pobreza como mera carencia de ingresos a otra que reconoce su carácter «pluridimensional», aunque ello no haya tenido consecuencias operativas. Como señala Arriola, «aunque desde principios de la década de los noventa la Unión Europea había definido ya su nueva ideología bajo una marcada orientación de mercado, hay que esperar hasta el año 2000 para que la Unión se dote de una estrategia de avance con objetivos definidos y revisables». La Unión Europea se fijó como objetivo estratégico «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social» (Consejo Europeo, 2000)**(25)**. Como el aumento de la población en riesgo y situación de pobreza en Europa no dejaba de crecer, el Consejo decidió a principios de la primera década del siglo XX, retomar la agenda europea de lucha contra la pobreza. La propia estrategia era un tanto confusa en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza, por cuanto por un lado, se afirma que para alcanzar ese objetivo hay que «invertir en capital humano» y fomentar «un Estado de bienestar activo y dinámico» para garantizar una «nueva economía del conocimiento» pero no para acabar con la pobreza, sino para intentar que esa nueva economía «no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza» (Arriola, 2014).

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

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

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

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

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

- Un *apoyo a la renta adecuado,* los Estados miembros deberían reconocer y aplicar el derecho de los individuos a los recursos y la ayuda social suficientes como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social.
- Unos *mercados de trabajo inclusivos,* los Estados miembros deberían prestar ayuda a las personas aptas para el trabajo para que consigan un primer trabajo o un nuevo empleo acorde a su capacidad, y para que los conserven.
- Al *acceso a unos servicios de calidad,* los Estados miembros deberían garantizar que las personas que lo precisen reciban un apoyo social adecuado, al objeto de promover la inclusión social y económica.

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

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

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

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

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

Como se ha señalado anteriormente, la evidencia empírica disponible indica que el factor que más incide en la reducción de la pobreza es el empleo combinado con una elevación de los salarios reales. En segundo lugar, aparece la importancia de las transferencias públicas. De ahí que la elevación del desempleo, la reducción salarial y los recortes en el gasto social per cápita redunden en un ascenso de la pobreza y de la desigualdad. En estas circunstancias ni siquiera la obtención de un trabajo es garantía para salir de la pobreza. En 2013 solo uno de cada dos parados que encontró ocupación en la Unión Europea logró superarla. Las propias estadísticas comunitarias muestran que la principal medida de lucha contra la pobreza es la existencia de un fuerte sistema de transferencias sociales de renta. Más de 45 millones de europeos, un 10% de la población total, dependen de las transferencias sociales para salir del riesgo de pobreza. Otros 90 millones de europeos dependen de las transferencias en forma de pensiones para evitar el riesgo de pobreza. Pero este poderoso instrumento no ha sido aprovechado más en los últimos años, pues desde 2005 se ha estancado el número de europeos que salen de situación de riesgo de pobreza gracias a las transferencias sociales, habiéndose reducido esa cifra en el último año con datos conocidos (Rojas, 2011).

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

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

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

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

En la visión dominante actualmente en la UE, la estrategia de empleo es el mecanismo privilegiado para reducir la pobreza estructural, bajo el supuesto de que la inclusión en el mercado de trabajo y la obtención de ingresos laborales es la mejor receta para salir del riesgo de pobreza. Sin embargo, las nuevas orientaciones de las políticas laborales, que fomentan la precarización y la contención salarial, o directamente la reducción de las rentas salariales como elemento central de salida de la crisis y mejora de la competitividad, está haciendo aparecer en Europa un fenómeno propio de otros mercados de trabajo, como la categoría de los trabajadores pobres.

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

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

Desde esta perspectiva el presente apartado aborda tres cuestiones —una de carácter más general y las otras dos más concretas— que permiten evaluar el modo en el que España concibe su lugar en el mundo: ¿cuál ha sido la coherencia de la política exterior española desde el inicio del presente siglo? ¿qué rasgos ha presentado su estrategia de cooperación al desarrollo durante este tiempo? ¿qué caracteriza a su política migratoria? Son muchos los ámbitos que habrían podido ser objeto de análisis pero estos tienen la virtud de ser simbólica y políticamente muy significativos. Resulta evidente que en estos campos la posición de España no puede estar desconectada de la política exterior general de la Unión Europea, pero también es cierto que el margen de maniobra del que disponen los Gobiernos en estos terrenos es alto y que, de hecho, en el seno de la Unión Europea coexisten planteamientos y prácticas muy diferentes.

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

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

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

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

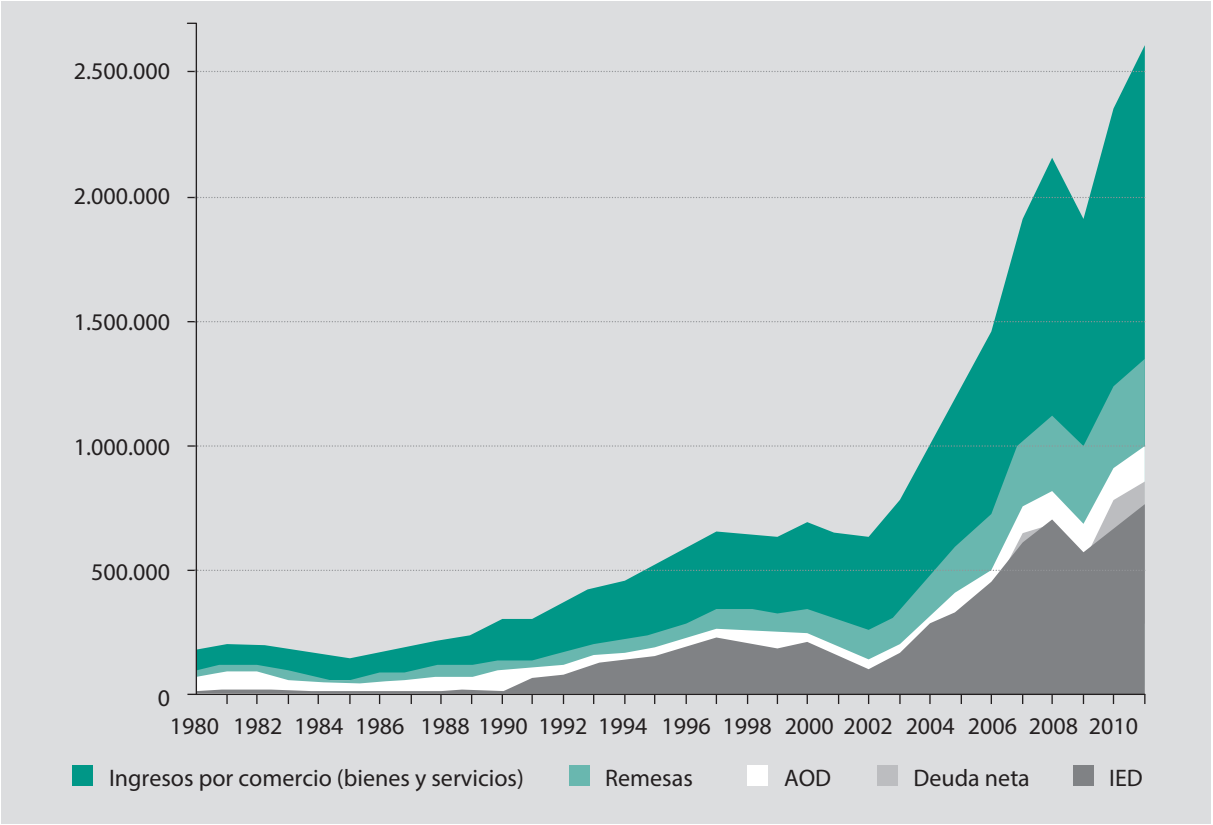
La constatación de que para el desarrollo del Sur han de tomarse en cuenta muchos factores, dio lugar a la preocupación por la coherencia de las políticas de los donantes de AOD. Es muy frecuente que «lo que se da con la ayuda, se quite con otras políticas» (Llistar, 2009). Una adecuada política de cooperación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

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

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

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

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



Fuente: UNCTAD DATABASE, 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La *política de inversiones* está teñida de una filosofía análoga a la comercial. En este terreno la prioridad de los Gobiernos españoles recientes radica en fomentar la internacionalización de las grandes empresas garantizando que sus derechos de propiedad serán preservados y promover la «marca España». De diversos modos España respalda la presión internacional para que los países con menor nivel de desarrollo abran sus mercados a la inversión internacional con las menores salvaguardias posibles. A pesar de que esa estrategia se encuentra respaldada con fondos públicos, no se evalúa el impacto social, económico y medioambiental de la actuación de las empresas españolas en el exterior que ha sido cuestionado en varios sectores como el energético o el turístico (Greenpeace, 2009). Llama poderosamente la atención «la firma, en diciembre de 2012, de un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con la República de Haití, que está pendiente de entrar en vigor a que los respectivos países cumplan con el trámite de ratificación (en España, votación en el Congreso de los Diputados). Cabe recordar, que Haití es considerado un país menos adelantado (PMA), con la renta per cápita más baja de América Latina (771 USD en 2012, según el Banco Mundial, 2013), ocupando el puesto 161 de 186 países del índice de desarrollo humano del PNUD (PNUD, 2013)» (Millán, 2014).

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

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

d) La *política de comercio de armas* afecta a un área particularmente sensible del desarrollo humano y del reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales de la persona que comienza por el respeto a su integridad física. Cierto es que algunas normas del derecho internacional al respecto llenan de perplejidad a los profanos como si existieran buenas y malas maneras de matar a las personas. Este ámbito es competencia aún de los estados aunque, a partir de 2008, existe una Posición Común sobre Exportaciones de tecnología Militar y Equipamiento que establece un marco normativo vinculante para todos los miembros de la Unión Europea. Resulta obvio que las exportaciones de armas de los países ricos «generan una mayor inseguridad global y acentúan los conflictos en los países en desarrollo», como han demostrado numerosos estudios internacionales (Intermón-Oxfam, Amnistía Internacional e Iansa, 2004). La ventas de la Unión Europea han crecido casi un 900% entre 2000 y 2009, aunque su destino prioritario fueron otros países de la OCDE, una parte significativa amplió los arsenales de países que no se caracterizan por el respeto de los derechos de la persona o la calidad democrática como Colombia, Marruecos, Arabia Saudí, Kazajstán, Ruanda, Guinea Ecuatorial, India, Ghana, Libia, Turquía, Israel, Pakistán y Sri Lanka. Además resulta difícil controlar que las armas vendidas a un país no acaben en otro. Tras un acelerado ascenso de las ventas en el exterior, España cuenta con el dudoso honor de ser la séptima economía exportadora de armas del mundo. A cambio, se han producido avances importantes en el control político y la transparencia en la gestión de esta actividad para evitar la desestabilización de regiones conflictivas o alimentar la represión y el terror. A finales de 2007 España aprobó, tras una campaña de presión ciudadana, la Ley de Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso. Es de esperar que permita regular de un modo más responsable un tipo de comercio caracterizado por su opacidad. No obstante, incrementar la producción y venta de armas no parece que sea una contribución muy clara a la estabilidad del mundo.

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

te, con uno de los territorios de mayor riqueza y diversidad biológica de todo el continente europeo. En el marco del Protocolo de Kioto que entró en vigor en 2005, la Unión Europea asumió el compromiso de reducir globalmente un 8% sus emisiones de CO_2 en el periodo 2008-2012, aunque repartiendo ese esfuerzo entre los países de acuerdo a su intensidad contaminadora previa, de modo que quienes más emitían tuvieran que realizar un esfuerzo de reducción mayor y quienes no contaminaban pudieran, incluso, elevar sus emisiones. Es el caso de España, a quien se otorgó el derecho de elevar un 15% las mismas desde sus niveles de 1990. No obstante, en el año 2010 las emisiones habían aumentado un 41%, muy por encima de lo comprometido, a pesar de que, por otra parte, las energías renovables habían más que duplicado su aportación al consumo energético final hasta alcanzar el 16% en 2011. La política energética española ha presentado un comportamiento oscilante que ha desconcertado a los inversores: en estos años se ha debatido el cierre o mantenimiento de varias centrales nucleares, se ha reducido y ampliado la producción de carbón local, se han subvencionado las inversiones en energías renovables para eliminar esos apoyos posteriormente, se ha impulsado la competencia en el sector pero el coste para el consumidor se ha elevado muy considerablemente. Por ello, se da la paradoja de que España se ha convertido en una potencia en el desarrollo de fuentes de energía alternativas y, al mismo tiempo continúa padeciendo una aguda dependencia externa y ha avanzado muy poco en el cumplimiento de sus compromisos medioambientales internacionales. La geografía española se encuentra entre las que potencialmente más puede verse afectada por el cambio climático por lo que la economía «verde» puede ser a un tiempo la oportunidad y la necesidad del futuro. Aunque en el terreno del discurso político la preocupación ecológica está plenamente incorporada, en el de la praxis España se encuentra lejos de haberlo incorporado.

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

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

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

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

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

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

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

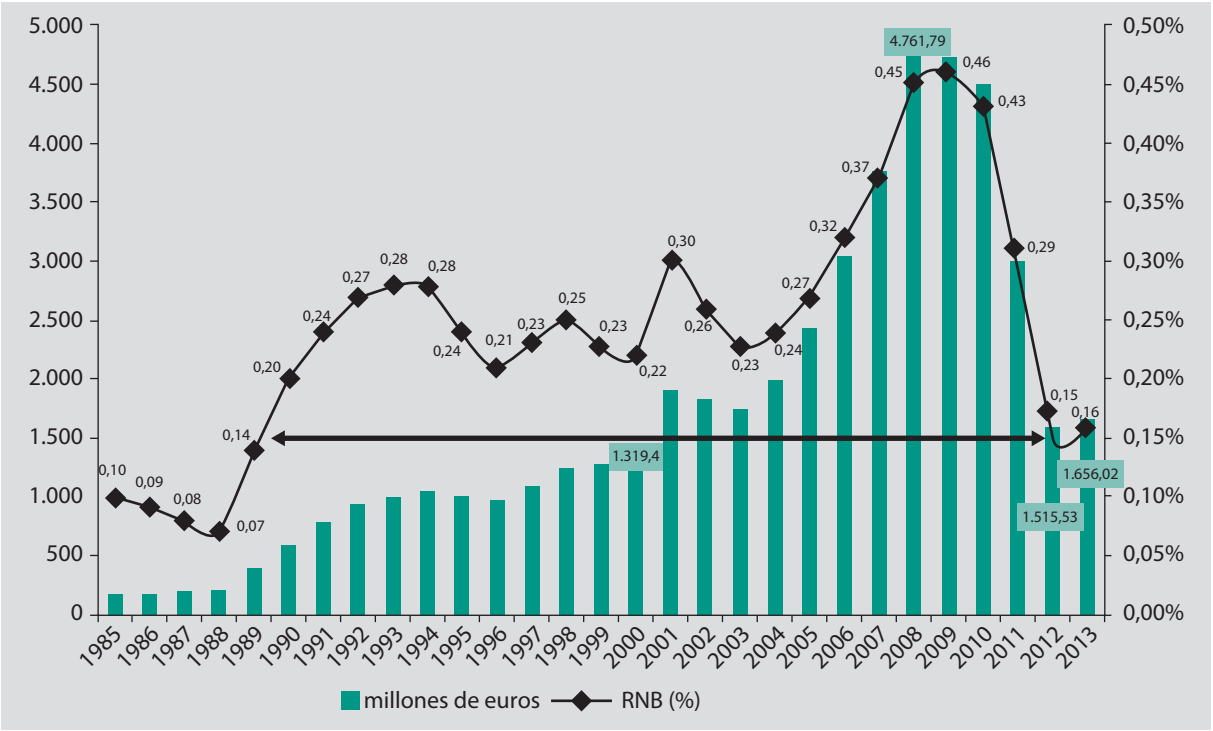
El análisis de la política de cooperación española en lo que va de siglo presenta una evolución de crecimiento y desplome tan intensos que no tiene comparación posible con ninguna de las demás políticas de la Administración, ni tampoco con el comportamiento de ningún otro país donante. Partiendo de una posición muy modesta, España realizó un esfuerzo extraordinario de incremento a la AOD a mediados de la pasada década para padecer en los últimos años un desplome espectacular que supera al de otros países que han padecido la crisis con mayor profundidad que nosotros y que lleva a pensar que la cooperación al desarrollo ocupa un lugar marginal en la estrategia internacional de España. Describamos con algún detenimiento este «camino de ida y vuelta».

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

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

(31) Citado en Atienza y Hernández, 2013.

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



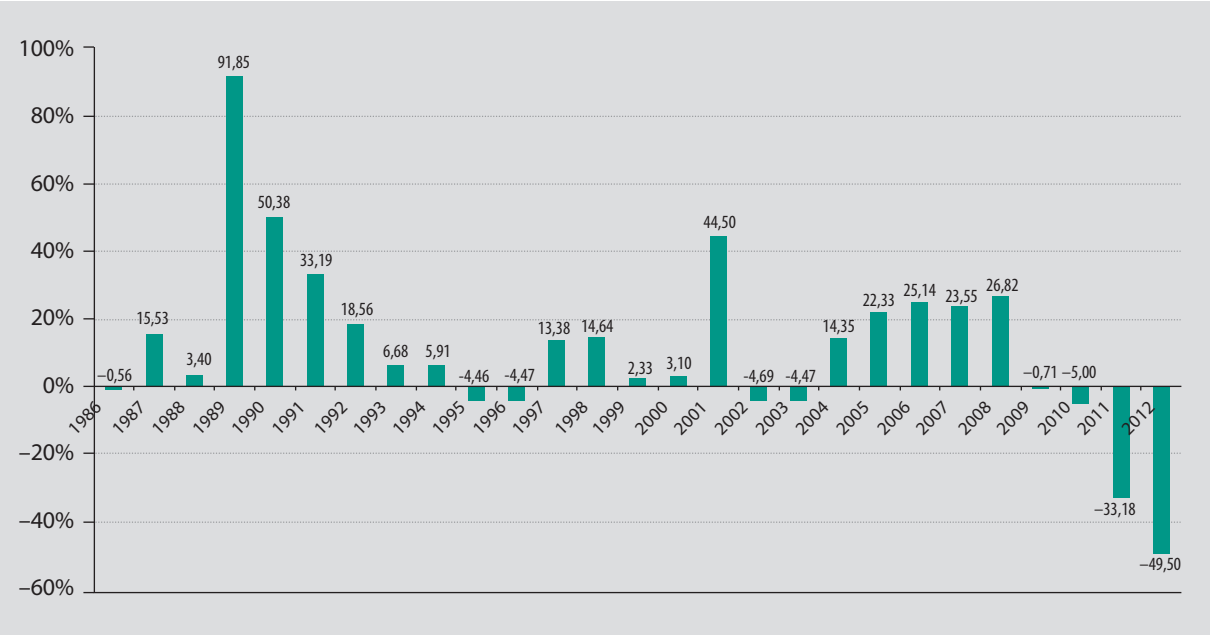
Fuente: PACI Seguimiento y CAD.

nante. Todavía el año 2009 pudo ser interpretado según el estado anímico del analista. Así, los optimistas pudieron afirmar con razón que, a pesar de la crisis, ese año el esfuerzo de España en relación con la renta nacional bruta (RNB) había aumentado pasando del 0,45% al 0,46%. Los pesimistas, por el contrario, también podían sostener fundadamente que la cuantía de la AOD en términos absolutos había disminuido ese año. La explicación a esta aparente paradoja radica, como es lógico, en que ese año la caída de la RNB fue superior a la que experimentaron los fondos de la ayuda. A la postre, los pesimistas tendrían razón: a partir de 2010 la AOD se precipitó al abismo, acumulando una caída de más del 70% y retrotrayendo el esfuerzo relativo de España en materia de cooperación al de hace más de treinta años. Como agudamente señaló Jeremy Hobbs —director general de Oxfam— reducir el déficit del Estado recortando la cooperación al desarrollo es «como cortarse el pelo para perder peso» (Atienza y Hernández, 2013).

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

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

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



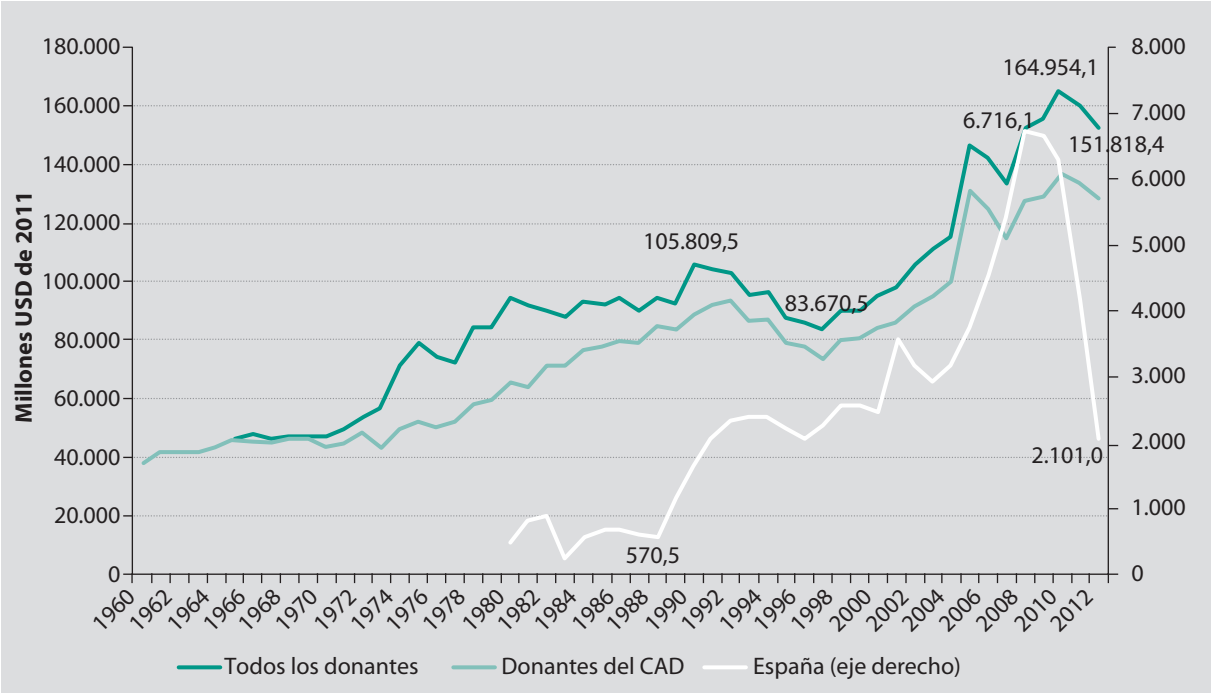
Fuente: PACI Seguimiento y CAD.

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

La cooperación al desarrollo se inició tardíamente en España, coincidiendo con su incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986 y la necesidad de asumir el acervo comunitario. Hasta entonces solo se habían producido acciones de difusión cultural y económica focalizadas en América Latina. El carácter inducido de la cooperación española es causa principal de sus numerosas debilidades iniciales que fueron subsanándose parcialmente a partir de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998), la formulación de los Planes Directores (el primero de 2001), la incorporación del término «Cooperación» en la denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores (2004) —que fue más allá de una cuestión terminológica—, las reformas introducidas en la Agencia Española de Cooperación Internacional (2007) y la sustitución de uno de los primeros instrumentos de ayuda reembolsable —el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)— por otro mucho más orientado a la lucha contra la pobreza y menos a la promoción de las exportaciones de las empresas españolas: el Fondo para la Promoción del Desarrollo (Fonprode).

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

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



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

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

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

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

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

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

b) La OCDE ofrece cierta información sobre las *vías* a través de las cuales llega la AOD a sus destinatarios. Existen notables oscilaciones al respecto según los años. En general, algo menos de un tercio se canaliza a través de las administraciones públicas de los países socios, una cantidad parecida representan las contribuciones de España a los organismos multilaterales; las ONG y la sociedad civil gestionan entre la quinta y la cuarta parte del total de la AOD (aunque una parte mayoritaria de la descentralizada), y el resto de vías apenas alcanza el 15% algún año. Resulta reseñable que el partenariado público-privado que constituye la modalidad que el Gobierno popular pretendía convertir en destacada bajo su mandato, apenas represente el 2% del gasto, lo que, por otra parte, resulta razonable en esta situación de crisis. En los años del *boom* de la cooperación, los organismos multilaterales canalizaron una parte muy cuantiosa de la AOD española, dado que no existía capacidad para gestionar adecuadamente un flujo de recursos que crecía de un modo geométrico. En los últimos tiempos, esas aportaciones se han reducido mucho, aunque siguen siendo proporcionalmente mayores que en el conjunto de los donantes, pero al concentrarse casi por completo en los fondos de la Unión Europea, se han abandonado compromisos fundamentales que se financian con fondos dependientes de las Naciones Unidas y a los que apenas contribuimos en la actualidad.

c) Por lo que se refiere a los *sectores* en los que se concentra la ayuda España ha mejorado sensiblemente su orientación, concentrándola en infraestructuras y servicios sociales, cumpliendo holgadamente el compromiso 20/20 de Copenhague (1995) de destinar al menos el 20% de la ayuda a financiar sectores sociales básicos. Dentro de estos, destacan la educación, así como el apoyo al buen gobierno y a la sociedad civil, que reciben en torno al l0% del total y la mejora del agua potable y los saneamientos, con un 6%. En este ámbito la estructura de la distribución de recursos entre los distintos sectores es muy parecida a la que caracteriza al conjunto de los donantes, algo que no ocurría en el terreno de la distribución geográfica. No obstante, también se constata una dispersión sectorial excesiva, especialmente manifiesta en los lugares donde España dedica pocos recursos y los dirige a varios sectores generando proyectos de una dimensión mínima. La ayuda humanitaria ha representado entre el 5% y el 10% del total en los últimos años, dependiendo, como es lógico, de la existencia o no de catástrofes y de su repercusión mediática. Ese gasto, como espe-

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

d) Respecto a los *agentes* de la cooperación destacan varios hechos mayores (Intermón-Oxfam (2014). El primero es la reducción extrema que han experimentado los recursos de la Agencia Española de Cooperación, que ha pasado de gestionar 920 millones de euros en 2008 a disponer de un presupuesto de solo 230 millones en 2012, lo que ha llevado a paralizar o eliminar cientos de proyectos y a descapitalizar su entramado institucional. Esta deriva hace que en la actualidad los ministerios económicos administren más de la mitad de los recursos públicos de la cooperación y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación solo un tercio de los mismos. Por otra parte, el hundimiento —o desaparición— de la ayuda descentralizada de las comunidades autónomas (–63% entre 2009 y 2012), y las corporaciones locales (–72% de 2009 a 2012) que era una de las señas de identidad de España, ha tenido un «efecto dominó» sobre las ONG de desarrollo que no han podido compensar con ingresos particulares la disminución de los públicos. Puede que el crecimiento de algunas organizaciones a mediados de la pasada década hubiera sido excesivo, pero el ajuste actual resulta a todas luces desproporcionado y está haciendo perder aceleradamente un capital humano que se había ido gestando en más de una década de esfuerzo económico y formativo. Los convenios recortan los fondos disponibles y el resto de convocatorias de subvenciones y ayudas ya no se realizan, lo que repercute en los destinatarios últimos de los proyectos y también en las organizaciones que los promueven. El mapa de estas está cambiando aceleradamente, produciéndose una desaparición de muchas de las de menor tamaño con lo que ello significa de pérdida de variedad institucional y de empobrecimiento de la participación social. Todo ello en un contexto en que, a pesar de la crisis, la cooperación internacional continúa contando con un respaldo social masivo. En este desierto, el único «brote verde» que puede cuantificarse es el muy modesto esfuerzo de las universidades para elaborar estudios sobre la cooperación y el desarrollo que se mantuvo entre 2009 y 2012 en torno a los 11 millones de euros pero que posiblemente se haya reducido en 2013 después de los sucesivos recortes financieros que han padecido estos últimos años.

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

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

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

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

A partir del inicio del siglo XXI España —país que había sido tradicionalmente emisor de emigrantes— pasó a ser receptor de importantes flujos de personas extranjeras que buscaban trabajo. En este proceso influyen factores de atracción desde los países de destino y fenómenos de expulsión en los países de origen. Más allá de las grandes diferencias de renta y condiciones de vida difundidas por los medios de comunicación social —que constituye el factor estructural que en mayor medida determina los movimientos migratorios— tuvo lugar el inicio de una etapa expansiva de la economía española arraigada en el *boom* de la construcción —actividad que requiere mano de obra no muy cualificada— y agudas crisis económicas en algunos países en desarrollo como Ecuador, que fomentaron la salida de sus ciudadanos.

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

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

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

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

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

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

Fuente: OCDE Migration database.

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

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

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

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

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

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

En el ámbito del empleo la opinión pública tiene en España una percepción negativa de la influencia de la inmigración pero, nuevamente, los hechos no la confirman (Rinken y Escobar, 2012; Idoyaga, 2013). Los inmigrantes tienen varias barreras de entrada objetivas para el acceso al mercado de trabajo: el mayor o menor dominio del idioma, los hábitos laborales, la disposición de la documentación necesaria para formalizar el contrato, el menor número de contactos para localizar puestos de trabajo, la farragosa convalidación de sus estudios, etc. Por ello, suelen encontrar colocación en los nichos del mercado que no son ocupados por trabajadores nacionales y con bajas remuneraciones.

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

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

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

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

La crisis ha endurecido la postura comunitaria ante la inmigración y así, en el año 2008, la Unión Europea aprobó la Directiva de Retorno que contempla el «retorno voluntario» de los extranjeros en situación irregular y que representa más bien una presión intensa, bajo amenaza de reclusión, para las personas que se encuentran en esta situación. Por lo que se refiere a España, después de la regularización llevada a cabo en el año 2005 y de la adopción de medidas para facilitar el voto de los inmigrantes, a partir de 2007 la tendencia de la política migratoria ha ido en paralelo con la comunitaria, lo que ha conducido a situaciones de grave violación de los derechos humanos, particularmente en las fronteras africanas de Ceuta y Melilla. La existencia de los CIE (centros de internamiento para extranjeros) —en los que las personas que carecen de permiso de residencia pueden permanecer hasta 60 días antes de ser extraditados— ha sido objeto de numerosas críticas y de una denuncia social considerable por ser instituciones carentes de una regulación clara —que en el momento de escribir estas líneas se está modificando— y de personal especializado, lo que ha dado lugar a numerosos casos de indefensión jurídica, malos tratos, privación de la atención sanitaria básica y hasta la muerte**(39)**. La Directiva de Retorno 2008/115 estipula la detención previa a la expulsión como última opción entre otras alternativas. Sin embargo, España al trasponer la Directiva introduce la detención y el internamiento preventivo como una alternativa más entre otras**(40)**. Ello motivó un uso abusivo de la detención, posteriormente corregido por la jurisprudencia. Se calcula que algo menos de la mitad de las personas que ingresan en los CIE no son finalmente expulsadas del país.

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

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

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

(40) Artículo 61, LOEX.

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

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

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

A lo largo del 2013 se debatió la reforma del artículo 318 bis del Código Penal. Dicho artículo criminaliza, como no podría ser menos, actividades relacionadas con la trata, el tráfico de personas y la migración irregular. Sin embargo, la redacción del proyecto para el artículo 318 bis incluía además la posibilidad de criminalizar la ayuda solidaria a personas en situación irregular. En junio de 2013 se publicó una nueva versión del artículo 318 bis que mejoraba la redacción inicialmente propuesta. No obstante, esta nueva versión solo discriminaliza la ayuda de aquellos que presten ayuda «ocasionalmente», por lo que respecto a los que lo hacen con frecuencia no se ofrecen suficientes garantías y sí se les podría enjuiciar(43). Por otro lado, se sigue penalizando los casos en que la colaboración pueda tener un fin lucrativo como, por ejemplo, alquilar una habitación a un irregular, realizar servicios de transporte, etc. Lo cual podría tener el efecto de que un particular exigiera documentación con el fin de denegar después este tipo de servicio a personas en situación administrativa irregular.

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

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

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

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

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

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

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

b) *El sistema que regula la inmigración es ineficiente*. Por una parte, se han multiplicado las normas y mecanismos administrativos costosos que regulan separadamente la vida de los inmigrantes (residencia, trabajo, acceso a los servicios públicos o a las ayudas sociales, etc.); por otra, se produce una clara discriminación de trato según el país de procedencia, el nivel económico y la cualificación de quienes desean trabajar en la Unión Europea; por último priman los intereses económicos inmediatos de los países receptores sobre cualquier otra consideración respecto a los derechos humanos, las necesidades financieras de los países menos desarrollados o los legítimos deseos de los individuos o las familias que quieren una mejora de vida o evitar su pérdida. Se ha producido una amnesia colectiva en territorios europeos que fueron cuna de emigrantes durante siglos como nuestro propio país. La gestión actual de los flujos migratorios, además de implicar una abusiva instrumentalización de seres humanos vulnerables, genera ineficiencias económicas muy claras, como la pérdida de ingresos fiscales por la proliferación de la economía sumergida vinculada a la falta de documentación, la posibilidad del elevar la explotación laboral de los trabajadores irregulares y, de rebote, empeorar las condiciones del resto, o la imposibilidad para los países menos adelantados de aprovechar las oportunidades de la globalización.

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

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

d) Desde un punto de vista *estratégico* ha de reflexionarse sobre las migraciones con una perspectiva de medio y largo plazo en la que concurrirán el aumento de las presiones migratorias y las necesidades de los países desarrollados de acoger más población. Para ello, será necesario crear cauces de diálogo, espacios de análisis y, sobre todo, alianzas sociales entre los colectivos sociales que conciban la ciudadanía desde una perspectiva universal. El objetivo es realizar una planificación ordenada y no tanto salir del paso ante las urgencias del momento. La integración laboral, la cohesión social, la participación y la estabilidad políticas o la convivencia pacífica reclaman instrumentos y políticas activas y no solo defensivas, globales y no puntuales, de largo y no de corto plazo. Requieren también un proceso educativo ambicioso en el que los valores del respeto, la multiculturalidad, la ciudadanía universal, la participación, el consenso o la equidad pasen a configurar el acerbo de valores compartidos. Igualmente importante será desactivar los prejuicios que alientan las actitudes xenófobas que pueden aumentar en el futuro inmediato como efecto colateral de la crisis. No debemos alentar discursos que hagan de la emigración el chivo expiatorio de otros problemas ni alentar la demagogia fácil en este terreno.

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

8.5. Horizontes de futuro: aprender unos de otros

8.5.1. Una ciudadanía en movimiento(45)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) La mutación que el capitalismo ha padecido en las últimas décadas con el auge del capitalismo financiero con sus consiguientes efectos de concentración de la riqueza y vulnerabilidad por sobreendeudamiento.

b) La aceleración del proceso de acumulación por desposesión (Harvey, 2004) que se ha producido a raíz de la crisis financiera con la privatización y mercantilización de bienes públicos y comunes que anteriormente estaban cerrados al ámbito del mercado (servicios públicos esenciales como la educación, la sanidad o los sistemas de protección social, pero también espacios comunes como las plazas, entre otros).

c) El impacto que la globalización ha tenido en el ámbito del trabajo, caracterizándose por una descentralización geográfica de los procesos productivos que ha llevado a las multinacionales a buscar la mano de obra más barata, consolidando de facto una nueva división internacional del trabajo.

d) La consolidación de una hegemonía cultural de la doctrina neoliberal (el llamado «Consenso de Washington») que ha permitido precisamente la legitimación política y cultural de todo este proceso.

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

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

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

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

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

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

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

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

Por último, parece clara la existencia de unos marcos rectores y de una agenda común en los que predominan la aspiración de *resignificar* la democracia y avanzar hacia nuevas formas de cuidado de lo común. Las demandas planteadas por estos movimientos se caracterizan fundamentalmente por dos elementos: una aspiración a tener más democracia y de mejor calidad, y una crítica a la polarización social acompañada de la demanda de mayor justicia social. Ambas cuestiones compartirían lo que Calle (2013b) denomina una «hipersensibilidad frente al poder». En el caso de la demanda de una mayor democracia, los movimientos señalan la relación asimétrica que se que se está produciendo entre poder y política, donde existe un poder que ya actúa a escala global y una política que sigue teniendo a los estados-nación como principales coordenadas de referencia. De la misma forma, en muchas de estas protestas se esgrime el deseo a decidir de forma colectiva sobre aquellos asuntos que competen a todos/as. Por eso, junto a la demanda en torno a la democracia, el otro eje que ha articulado muchas de estas movilizaciones han sido las denuncias en torno al proceso de polarización y concentración creciente de la riqueza en muy pocas personas que se está produciendo en los últimos años.

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

ciertos regímenes totalitarios o la modificación de ciertas legislaciones económicas que afectan a los mercados financieros e hipotecarios), pero resulta indudable que han dinamizado a una parte de la sociedad —las generaciones más jóvenes— que se había distanciado de la preocupación por los problemas colectivos, que están obligando a los «políticos profesionales» a recuperar el diálogo con sus potenciales votantes y que han introducido en la sociedad una sana discusión sobre valores y fines económicos que el denominado «pensamiento único» y el auge del «individualismo posesivo» habían proscrito. Es este cambio de mentalidad y la recuperación de la preocupación por la democracia real o la justicia social lo que puede permitir que el futuro inmediato no consista en el sometimiento al pragmatismo que quieren imponer quienes mayor poder real detentan. Falta saber si los nuevos actores, más allá de su indudable creatividad expresiva, son capaces de articular sus demandas y organizarse de una manera que les permita configurar, modificar o, al menos, influir significativamente sobre la agenda política nacional e internacional. Slavoj Zizek señala —en sintonía con otros autores— que estas protestas expresan una rabia incapaz de transformarse en un programa positivo de cambio sociopolítico o, en otras palabras, «expresan el espíritu de revuelta sin revolución» (Zizek, 2012: 199-206). Sin embargo, sin desdeñar estas críticas, consideramos que no se debe subestimar el papel «repolitizador» y el potencial movilizador que están mostrando estos movimientos y su capacidad para construir contrapoderes que impulsen la apertura de procesos sociales desde abajo, especialmente si se tienen en cuenta la crisis y el descrédito que existe en los actores sociopolíticos tradicionales.

8.6. Bibliografía

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

Álvarez, I., Luengo, F. y Uxó, J. (2013): *Fracturas y crisis en Europa,* Madrid: Clave intelectual-Eudeba.

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

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

Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (2013): «Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE», *1.er informe sobre la desigualdad en España 2013,* Madrid: Fundación Alternativas.

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

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

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

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

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

Cantó, O. (2013): «El efecto redistributivo del impuesto sobre la renta y las prestaciones monetarias ante el incremento de la desigualdad de rentas», *Presupuesto y Gasto Público,* n.º 71, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 153-170.

Castells, M. (2013): *Redes de indignación y esperanza,* Barcelona: Alianza Editorial.

Comisión Europea (2012a): *Informe sobre la ejecución, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010),* COM(2012) 107 final, Bruselas, 15.3.2012.

— (2012b): *Investing in a social Europe! Report on the second annual conference of the European Platform against Poverty and Social Exclusion,* Bruselas, 5-7 diciembre 2012, p. 29.

— (2013): *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020.* COM(2013) 83 final, Bruselas, 20.2.2013.

Comission on Growth and Development (2008): *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington: The World Bank.

Daly Herman, E. y Cobb, J. Jr (1989): *For the Common Good, Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future,* Boston: Beacon Press.

Daudry, E. y García-Peñalosa, C. (2007): «The Personal and the Factor Distributions of Incomes in a Cross-Section of Countries», *Journal of Development Studies,* n.º 43 (5), pp. 812-829.

Dehesa, G. de la (2007): *Comprender la globalización,* Madrid: Alianza Editorial.

Díaz Salazar, R. (2011): *Desigualdades internacionales. ¡Justicia ya!,* Barcelona: Icaria.

Easterlin, R.A., Mcvey, L.A., Switek, M., Sawangfa O. y Zweig (2011): *Thehappiness–incomeparadoxrevisited.* IZA DiscussionPaper No. 5799, June 2011.

ELA, Gabinete de Estudios (2013): «Por una Política Fiscal más Justa», *Informe Fiscal 2013.*

España. Subdirección General de Comercio Exterior de Productos Agroalimentarios (2012): *Balanza comercial agroalimentaria 2012,* Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad.

Estrada, Á. y Valdeolivas, E. (2012): «La participación de las rentas del trabajo en el producto en las economía avanzadas», *Boletín Económico del Banco de España*. Madrid: Banco de España, pp. 47-56.

Eurostat (2013): «The distributional impact of public services in European countries», *Methodologies and Working Papers,* 2013 edition.

— (2014): «GDP and beyond. Measuring quality of life in the EU», *Eurostatnewsrelease,* 14-march-2014.

Fanjul, G. (2014): *La política migratoria en Europa*, Documento de trabajo 8.11. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Felber, C. (2012): *La economía del bien común,* Barcelona, Ediciones Deusto.

Fondo Monetario Internacional (2012): «Dealing with Household Debt», *World Economic Outlook,* capítulo 3, abril de 2012.

Freire, P. (2005): *Pedagogía de la esperanza: un reencuentro con la pedagogía del oprimido,* México: Siglo XXI.

Fresnillo, I. (2012): «Auditoría Ciudadana: una herramienta para revertir la deudocracia», *Viento-Sur,* n.º 123, pp. 15-23.

GESTHA (Sindicatos de Técnicos del Ministerio de Hacienda) (2012): *Sí hay alternativas.* www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=280. [Consulta: 25 de abril de 2014].

Gómez Ciriano, E.J. (2014): *La protección de los derechos económicos, sociales y civiles desde una perspectiva diacrónica y comparada: Estudio en cinco países europeos,* Documento de trabajo 8.4. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Gómez Serrano, P.J. (ed.), *et al.* (2011): *Economía política de la crisis,* Madrid: Editorial Complutense.

— (2012): «¿Perspectivas de futuro?: "Cumbres borrascosas"», *Sal Terrae,* n.º 1.169, pp. 607-621.

— y Buendía, L. (2014): *La crisis y los Estados de bienestar en Europa,* Documento de trabajo 8.3. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

— y Molero R. (2014): *Europeos empobrecidos: El incremento de la desigualdad y la exclusión social en la UE15 y sus determinantes,* Documento de trabajo 8.1. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Greenpeace (2009): *Los nuevos conquistadores. Multinacionales españolas en América Latina. Impactos económicos, sociales y medioambientales,* Documentos, Madrid-Barcelona: Greenpace España.

Harvey, D. (2004): «El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión», en *Socialist register.*

Hoeller, P., Joumard, I. e Koske, I. (2014): *Income Inequality in OCDE Countries. What are de Drivers and Policy Options,* London: World Scientific Publishing.

Idoyaga, P. (2013): «La inmigración, invisible pero amenaza», Tribuna *Viento del sur,* 25 de julio.

Intermón-Oxfam (2002): *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza.* Barcelona.

— (2007): *Nuestro futuro por la borda. Cómo socavan el desarrollo los tratados de comercio e inversiones entre países ricos y pobres,* www.mtnforum.org/sites/default/files/pub/6624.pdf. [Consulta: 19/06/2012].

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

— y Amnistía Internacional e Iansa (2004): *¿Armas o desarrollo? Evaluación del impacto de la venta de armas sobre el desarrollo sostenible,* Barcelona.

Izquierdo, M. y Jimeno, J.F. (2005): «Inmigración: desarrollos recientes y consecuencias económicas», *Boletín Económico del Banco de España,* febrero.

Jackson, T. (2009): *Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy,* the Sustainable Development Commission.

Krugman, P. (2012): *¡Acabad ya con esta crisis!,* Barcelona: Crítica.

Lapavitsas, C. (2013): *Crisis en la eurozona,* Madrid: Capitán Swing Libros.

Latouche, S. (2008): *La apuesta por el decrecimiento ¿Cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Icaria Editorial.

Larrú, J.M. (2014): *La contribución de la cooperación española al desarrollo global: Balance del periodo 2005-2013,* Documento de trabajo 8.5. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Lordon, F. (2009): *El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas,* Madrid: CIP-La Catarata.

Luengo Escalonilla, F. y Vicent Valverde, L. (2014): *La Unión Económica y Monetaria. Restricciones y oportunidades para la economía española,* Documento de trabajo 8.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Llistar, D. (2009): *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del sur global no se resuelven con más ayuda internacional,* Barcelona: Icaria.

Lluch Frechina, E. (1999): «La monetarización de la sociedad y el mercado de trabajo», en J. Muñoz y J. Riba (eds.), *Treball i Vida en una economía global,* Barcelona: Edicions Llibreria Universitària, pp. 31-45.

— (2014): *¿Puede construirse el modelo económico sobre bases distintas?: Otras propuestas económicas,* Documento de trabajo 8.7. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Martínez González-Tablas, Á. (2000): *Economía política de la globalización,* Barcelona: Ariel.

— (2007a): *Economía política mundial I,* Barcelona: Ariel.

— (2007b): *Economía política mundial II,* Barcelona: Ariel.

Mateos, Ó. y Sanz, J. (2014): «*Disculpen las molestias, estamos cambiando el mundo»: Una aproximación a los movimientos sociales en red ante el ciclo de protestas 2011-2014,* Documento de trabajo 8.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Max-Neef, M. (1995): «Economic growth and quality of life: a threshold hypotesis», *Ecological Economics,* n.º 15: 115-118.

Medialdea, B. (2014): *Desafíos económicos actuales: Alternativas en ámbitos de intervención estratégicos,* Documento de trabajo 8.8. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

— y Sanabria, A. (2014): «La crisis de la deuda en España: elementos básicos y alternativas», *Precariedad y Cohesión social. Análisis y perspectivas 2014*, Madrid: Fundación FOESSA.

— y Pazos, M.ª (2011): «¿Afectan los impuestos a la (des)igualdad de género? El caso del IRPF español», *Presupuesto y Gasto Público,* n.º 64, pp. 99-116.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2012): *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016,* Madrid: Gobierno de España.

Millán, N. (2012): «Coherencia de políticas para una gobernanza global» en *Políticas coherentes para una ciudadanía global,* Anuario Plataforma 2015 y más, Madrid: Unigráficas, pp. 39-47.

— (2014): *¿Es España un actor de desarrollo internacional?: La política exterior española y su (in)coherencia con el desarrollo humano,* Documento de trabajo 8.6. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 8.

Moreno Fuentes, F.J. y Bruquetas Callejo, M.ª (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España,* Colección Estudios Sociales, Barcelona: Obra Social La Caixa.

Myro, R. (dir.), Álvarez López, M.ª E., Fernández Otheo, C.M., Rodríguez Rodríguez, D. y Vega Crespo, J. (2013): *Fortalezas competitivas y sectores clave en la exportación española,* Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Naredo, J.M. (2010): «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», *Boletín CF+S,* n.º 44: 13-

27. http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html. [Consulta: 16 abril 2014].

Navarro, V., Torres, J. y Garzón, Á. (2011): *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España,* Madrid: Ediciones Sequitur-ATTAC España.

OECD (2008): *Growing unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries,* Paris: OECD Publishing.

— (2011): *Compendium of OECD Well-Being Indicators,* Paris: OECD.

— (2013): *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty. New Results from de OECD,* Income Distribution Database, OECD Publishing, Paris.

— (2014a): *PISA 2012 Results: Creative Problem Soving: Students´ Skills in Tacking Real-LifeProblems (vol V),* Paris: PISA, OECD Publising.

— (2014b): *Society al a Glance 2014- The crisis and its aftermath,* March 2014, Paris: OECD Publishing.

Ortiz, I. y Cummins, M. (2013): The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper, Ginebra: Initiative for Policy Dialogue and the South Centre.

Palazuelos, E. (2011): «La economía de Estados Unidos sometida al dominio de las finanzas: vendrán tiempos peores», en P.J. Gómez Serrano (ed.) *Economía política de la crisis,* Madrid: Editorial Complutense.

Pérez García, F. (dir.) *et al.* (2013): *Crecimiento y competitividad: los retos de la recuperación.* Informe de la Fundación BBVA-IVIE 2013, Valencia: Fundación BBVA-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Pierson, P. (1994): *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment,* Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.

— (1998): «The New Politics of the Welfare State», *World Politics,* n.º 48 (2): 143-179.

Pino, E. del y Rubio Lara, M.J. (eds.) (2013): *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva económica,* Madrid: Tecnos.

— (2013): «El estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación» en E. del Pino y M.J. Rubio Lara (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva económica,* Madrid: Tecnos.

Porta, D. della y Diani, M. (2011): *Los movimientos sociales,* Madrid: Editorial Complutense y Centros de Investigaciones Sociológicas (CIS).

PNUD (1996): *¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

— (1997): *Informe sobre el desarrollo humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza,* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

— (2011): *Informe sobre desarrollo humano 2011, Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos,* Madrid: Mundi-Prensa Libros.

— (2013): «El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso», *Informe sobre el Desarrollo Humano,* Washington D.C.

Rinken, S. y Escobar Villegas, M.S. (2012): «Opiniones y actitudes ante la inmigración en un contexto

de crisis económica: datos y reflexiones», *Documentación Social,* n.º 162, pp. 99-116.

— Bermúdez, A. y Cortés Sánchez, M.P. (2013): «El impacto de la crisis sobre el proceso de asimilación económica de los inmigrantes en España», en VII Congreso Migraciones Internacionales en España: Movilidad Humana y Diversidad Social, Bilbao: Universidad del País Vasco e Ikuspegi, pp. 871-890.

Rodrik, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial,* Barcelona: Antoni Boch Editores.

Rojas Mullor, M. (2011): «Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea: conceptos y herramientas de acción», *Cuadernos de la EPIC* n.º 2, Madrid, septiembre 2011.

Room, G. (1995): «Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research», en G. Room (ed.), *Beyond the Threshold. The measurement and Analysis of Social Exclusion.* Bristol: The Policy Press, pp. 1-9.

Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2013): «La financiación de los servicios de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público,* n.º 71: 83-100.

Salinas Jiménez, J. y Tobes Portillo, P. (2013): «El gasto en protección social como instrumento del estado del bienestar», *Presupuesto y Gasto Público,* n.º 71, pp. 13-28.

Sebastián, L. de (2002): *Guardián de tu hermano. La solidaridad,* Barcelona: Ariel.

Sen, A. (1987): *El nivel de vida,* Madrid: Editorial Complutense.

Sotillo, J.Á. (2008): *La crisis alimentaria: respuesta europea a un problema global,* Madrid: Fundación Carolina.

Starke, P., Kaasch, A. y Van Hooren, F. (2013): *The Welfare State as Crisis Manager. Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis,* Palgrave: Basingstoke.

Stiglitz, J.E. (2010): *Caída libre,* Madrid: Santillana.

— (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización,* Madrid: Taurus.

— Sen, A. y Fitoussi, J.P. (2009): *Measurement of Economic Performance and Social Progress,* www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

Stockhammer, E., Onaran, Ö. y Ederer, S. (2009): «Functional Income Distribution and Aggregate Demand in the Euro-area», *Cambridge Journal of Economics,* n.º 33.

Verbist, G., Förster, M.F. y Vaalavuo, M.ª (2012): «The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n.º 130.

Vilariño, Á. (2011): «La crisis financiera: orígenes y desencadenantes», en P.J. Gómez Serrano (ed.), *Economía política de la crisis,* Madrid: Editorial.

Zizek, S. (2012): «Ladrones del mundo, uníos», en: Fernández, J., Sevilla, C. y Urbán, M. (eds.), *¡Ocupemos el mundo! Occupytheworld!,* Barcelona: Icaria, pp. 199-206.

A

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

COORDINADOR
Rafael Muñoz de Bustillo

AUTORES
José Ignacio Antón
Fernando Esteve

A

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

A.1. Introducción 617

A.2. El debate sobre el bienestar y su medición 619

A.3. Una propuesta operativa: el Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS) 631

A.4. Resultados. El auge y la recesión a través de la lente del IFBS 636

A.5. Conclusiones: el largo camino por recorrer 649

A.6. Bibliografía 650

A.7. Otras tablas 653

Anexo

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

A.1. Introducción

Aunque de una forma casi nunca justificada(1), la utilización del PIB per cápita como herramienta de medición de bienestar de las naciones viene siendo, en la práctica, un comportamiento habitual. Detrás de ello, se encuentran distintas razones. Por un lado, parece sensato pensar que, especialmente en aquellos países de menor nivel de renta per cápita, una mayor producción de bienes y servicios contribuirá a mejor resolver las necesidades materiales insatisfechas de la población. Por otro lado, con toda su complejidad, el PIB per cápita es una variable disponible para todos los países, en amplias series temporales, lo que facilita la comparación de los mismos y el seguimiento de su desempeño a lo largo del tiempo. Asimismo, la renta por habitante suele estar correlacionada con indicadores educativos o de salud que asociamos, habitualmente, a dimensiones no monetarias del desarrollo económico. En definitiva, cuando nos planteamos cuál es el grado de *bienestar económico* de un país o conjunto de países lo hacemos con una finalidad que va más allá de la curiosidad científica, vinculada a la evaluación del desempeño económico de la o las sociedades y al planteamiento de propuestas de actuación para corregirlo o estimularlo. Disponer de una herramienta sencilla y accesible que nos permita evaluar su comportamiento resulta de vital importancia. Ello explica el éxito a efectos prácticos de un indicador como el PIB per cápita a la hora de valorar el desempeño de las naciones: accesibilidad y sencillez analítica.

Sin embargo, sabemos ya desde hace mucho tiempo (Esteve, 1990 y 1997) que el PIB nos ofrece una «falsa» (por incompleta) medida de la economía, al tiempo que no recoge, o lo hace de forma muy imperfecta, el bienestar económico. Y ello es así por la confluencia de dos vías distintas. Por un lado, sucede que ni está en la cifra agregada del PIB todo lo que debiera estar (producción de bienes y servicios fuera del mercado, disponibilidad de tiempo libre, disfrute de bienes medioambientales y sociales, etc.), a la vez que están en ella elementos que, razonablemente, no debieran estar (consumo conspicuo de bienes que globalmente no aportan bienestar, existencia de efectos externos medioambientales y sociales negativos vinculados a la actividad eco-

(1) Quizá debido a su difícil justificación, como se argüirá más adelante.

nómica, etc.). Por otro, la práctica nos dice que los efectos sobre el bienestar social de los cambios, tanto al alza como a la baja, del PIB pueden ser muy distintos de lo que reflejan los cambios de dicha magnitud. España ofrece un magnífico ejemplo de los problemas derivados de la valoración de la situación económica atendiendo nada más a los cambios del PIB (o del PIB per cápita). Desde el comienzo de la crisis económica de 2009, el PIB del país ha caído en alrededor de 7%, algo que, en principio, no debería ser difícil de gestionar. Imaginemos una caída lineal del 7% de nuestros ingresos, sin duda, y dependiendo de nuestra posición en la escala de rentas, dicha reducción exigirá de algún ajuste, tanto mayor cuanto menores sean los ingresos y, por tanto, mayor la parte de ellos dedicada a cubrir los gastos diarios, pero, en todo caso, parece una reducción molesta pero «asumible». Los efectos sociales de dicha caída del PIB, sin embargo, como sabe cualquier observador, son mucho más dramáticos, pero para ello hay que acudir a otros indicadores, que van desde los indicadores distributivos, que muestran cómo se reparten las variaciones en el bienestar económico, a otros como la tasa de desempleo, la caída de la tasa de empleo, la tasa de pobreza, etc., que iluminan aspectos de la realidad económica sobre los que la cifra del PIB y su evolución poco dice. En suma, parece claro que la mera utilización del PIB y sus cambios es insuficiente, el conocimiento del impacto de la crisis sobre la población necesita de la utilización de otros indicadores que alumbren lo que está pasando más allá de la luz que proyecta la «farola» del PIB.

El objetivo de este apéndice es presentar un índice de bienestar alternativo, que denominaremos *Índice FOESSA de Bienestar Social* (IFBS), con la finalidad de incorporar algunas de las dimensiones que, afectando directamente al bienestar socioeconómico, están ausentes del PIB per cápita. Con esa finalidad, en la sección 2 repasaremos muy brevemente el debate sobre la medición del bienestar y comentaremos algunas de las propuestas de indicadores alternativos de bienestar que se han derivado del mismo. Puesto que estas cuestiones han sido tratadas ampliamente en otros lugares (Muñoz de Bustillo, 2008), la intención de esta sección es simplemente ofrecer al lector una visión global del tipo de cuestiones debatidas y las propuestas planteadas para resolverlas, siquiera provisionalmente, utilizando como ejemplo algunos de los indicadores alternativos de bienestar desarrollados.

Una vez establecido este marco de referencia, en la sección 3 se procede a definir los ámbitos y los índices que conforman el IFBS planteado en este apéndice. Junto a ello se debaten las distintas opciones disponibles en lo que se refiere a la forma concreta de agregación de las variables elegidas. Fundamentalmente, en lo que a esto respecta, se plantea la cuestión de las ventajas de la utilización de vectores de indicadores, frente a las derivadas de la utilización de indicadores agregados. Como paso previo, hay que señalar que la construcción del IFBS se ha realizado primando su parsimonia, esto es, el uso de un número reducido de indicadores y teniendo como criterio central la posibilidad de acceso continuado a los datos relevantes durante un periodo de tiempo suficientemente largo como para seguir la evolución del bienestar social durante, al menos, una década, esto es, durante el auge y la depresión de la economía española. Una vez definido el índice, sus componentes y el modo en que se agregan, en la sección 4 se presenta y analiza el resultado de su utilización para el caso de España y el periodo 1995-2012, tanto en lo que se refiere al índice agregado como en lo referente a las distintas dimensiones que lo componen. Por último, en la sección 5 se resumen las principales conclusiones alcanzadas, deteniéndonos asimismo en aquellos ámbitos que necesitarían de mayor profundización y que explican que, por ahora, el indicador propuesto lleve colgado un cartel en que se lee lo siguiente: «en construcción».

A.2. El debate sobre el bienestar y su medición

A.2.1. Elementos teóricos para la construcción de un indicador de bienestar económico

Aunque parezca lo contrario, pues todo el mundo en su vida particular conoce «de primera mano» cuál es su nivel de bienestar económico y qué aspectos de «lo económico» influyen en ese nivel y cómo lo hacen en términos proporcionales o relativos, no es nada fácil sin embargo definir con precisión un concepto de *bienestar económico* de validez general que sirva como base para la elaboración de un indicador que refleje el *bienestar económico agregado* o *social* del que puede disfrutar una sociedad. La razón es obvia: cada individuo percibe subjetivamente su nivel de bienestar mediante sencilla introspección, y puede asimismo evaluar la contribución de «lo económico», en general o de las partes que lo componen, al mismo. Pero, dado que no existe una mente o alma sociales que pueda hacer a nivel agregado algo semejante a lo que hace cada individuo, es decir, dado que no cabe hacer una suerte de introspección social(2), ¿cómo puede entonces hablarse de nivel de bienestar económico agregado o de la contribución de «lo económico» y sus partes a la generación de bienestar social? Está claro que en ausencia de una mente social una evaluación del bienestar económico no puede hacerse de forma directa, por lo que ha de recurrirse a un método indirecto de aproximación consistente en partir de unos supuestos generales acerca de la relación entre «lo económico» y el bienestar que operaría para los individuos, y operar con ellos dando el salto de lo individual a lo social o agregado.

Y, aquí, el supuesto básico de partida es que los individuos tienen o experimentan un conjunto de necesidades privadas o personales y sociales cuya satisfacción determina su nivel o grado de bienestar(3), y que, a su vez, el bienestar de los individuos define y determina el nivel de bienestar social. Dicho de otra manera, el supuesto base es que la sociedad no es nada más que la agrupación de los individuos que la componen de modo que el bienestar social depende o está en función o se determina de alguna manera a partir del bienestar de los individuos(4). Pues bien, una parte de esas necesidades individuales son de tipo económico, es decir, que son necesidades cuya satisfacción exige del uso de bienes

(2) El intento de elaborar un indicador de bienestar social agregado siguiendo la línea de lo que hacen los individuos está en la base de lo que se conoce como Economía de la Felicidad, que pretende agregar los resultados de encuestas acerca del bienestar percibido subjetivamente por los individuos en un indicador de «felicidad» general (véase, como referencia inicial la obra de Layard, 2005, y también los comentarios del punto siguiente).

(3) Una cuestión continuamente debatida es el origen de esas necesidades. Sin duda, una parte de ellas tienen un origen biológico o «natural» relacionadas con la supervivencia física y social de los individuos (necesidades de alimentos, vivienda, interacción social…), en tanto que otra parte son necesidades extraindividuales creadas «artificialmente» por la sociedad en la que los individuos viven. Pero incluso las primeras, es decir, las necesidades «naturales», los individuos las experimentan y han de satisfacerlas de un modo socialmente condicionado que determina cómo han de satisfacerse dentro de cada sociedad.

(4) Esta definición «individualista» del bienestar social y —en último término— de lo que es una *sociedad* excluye la consideración de agregados como la «Patria», la «Clase», la «Nación», la «Economía Nacional», etc., como sujetos tanto del análisis social como de derechos al bienestar al margen o adicionalmente al bienestar de los individuos que los componen.

económicos(5), necesidades cuyo nivel de cumplimiento o satisfacción relativo definiría el nivel de bienestar económico alcanzado o la parte de su bienestar que depende directamente de «lo económico». En una economía de mercado, una parte importante de esos bienes económicos se producen con vistas a ser vendidos en los mercados, por lo que los individuos puedan acceder a ellos en la medida de que dispongan de recursos financieros, o sea, de que puedan pagar los precios que en el mercado se fijan para racionar su asignación. Otra parte de esos bienes que satisfacen necesidades económicas se asignan por parte del sector público usando mecanismos de racionamiento adicionales al uso de precios. En consecuencia, en la medida que el PIB mide el valor de mercado de todos los bienes económicos *finales* (o sea, que satisfacen sin ulterior transformación las necesidades de los individuos) que produce y vende legalmente el sector privado y también el valor de los gastos del sector público en la provisión de otros bienes económicos, igualmente finales, la cifra del PIB puede usarse —cuando se utiliza en términos per cápita— como un punto de partida para la evaluación de la capacidad de generar bienestar económico por parte de una economía.

Pero sólo como punto de partida, pues el PIB en cuanto mide el valor de mercado de todos los bienes finales que se producen legalmente en una economía no es, como ya se ha dicho, un indicador completo ni fiable de la capacidad de generar bienestar económico de la misma. No es fiable porque en su magnitud se incluyen el valor monetario de muchos bienes y actividades económicas que no contribuyen al bienestar económico. Entre ellos, se pueden citar los siguientes:

1. El valor de la depreciación o consumo de capital fijo, ya que el reemplazo del capital usado en un periodo no aumenta de por sí el bienestar sino que es meramente el valor de la compensación necesaria para devolver a la economía al punto de partida(6). Un razonamiento semejante llevaría a deducir de la cifra del PIB los gastos en que se incurre para reconstruir el capital físico de una región cuando se ve afectada por alguna catástrofe natural (terremotos, inundación, sequía…).
2. El valor de las rentas que obtienen los «no nacionales». La cifra del PIB mide la renta generada en un país, pero no cuánta renta perciben los nacionales de ese país dado que una parte de la renta producida se dirige a «no nacionales». Dicho con otras palabras, más que usar la cifra del PIB como dato de partida para una evaluación del bienestar económico hay que usar la cifra del Producto Nacional Neto o Renta Nacional.

(5) Bienes económicos son por definición convencional todos aquellos bienes «escasos», es decir, bienes de los que los individuos desearían tener más. En principio, la actividad económica es aquella actividad humana dirigida a aliviar lo más eficientemente que sea posible la escasez. Sin embargo, y esto parecería paradójico, existe toda una industria —la dedicada a la manipulación de las preferencias de los consumidores— cuyo objetivo final es, en último término, el de generar escasez mediante la creación de necesidades mediante la generación de un sentimiento de insatisfacción entre los consumidores con los bienes que ya tienen, es decir, mediante la difusión de la idea de que los bienes de que se dispone ya no satisfacen en la misma medida que antes las necesidades económicas porque «ya no se llevan» o «ya no están a la moda» para así estimular la demanda de sus productos. Charles Kettering, uno de los más conocidos directivos de General Motors, lo expresó de modo contundente ya en 1929: «la clave para la prosperidad económica es la creación organizada de insatisfacción» (citado en Rifkin (1996:21). John Kenneth Galbraith (1958) lo dijo más sucintamente al señalar que el objetivo de los dirigentes de las empresas era la «creación de las necesidades que luego buscan satisfacer». En consecuencia, y como se apuntará más adelante, cabe cuestionar la contribución al bienestar económico de estas actividades de obsolescencia planificada no de tipo físico, sino mental en la medida que conducen a un deterioro de la capacidad de los bienes.

(6) La dificultad está en estimar una cifra adecuada por cercana a la realidad para esta depreciación. La sustracción de la depreciación de la cifra del PIB lo convierte en Producto Interior Neto.

3. El valor de muchos bienes y actividades que los individuos demandan —es decir, necesitan— para compensar los efectos externos negativos de las actividades productivas (por ejemplo, los gastos dedicados a defenderse de los efectos de la polución medioambiental de todo tipo) a los que puede definirse como *actividades y bienes defensivos,* y también el valor de las *actividades económicas improductivas,* no desde un punto de vista individual, sino desde un punto de vista social o agregado.

Este último tipo de actividades económicas merece una reflexión en mayor profundidad. Ya Vilfredo Pareto señaló en 1906 que las actividades económicas de los individuos podían dirigirse bien a la producción de bienes y servicios, bien a la apropiación de lo producido por otros. Pues bien, este segundo tipo de actividades económicas, a las que Pareto denominó *actividades apropiativas,* son, obviamente, actividades económicas (pues para realizarlas los individuos usan recursos con valor económico) útiles para los individuos que las hacen pero *improductivas*(7) desde una perspectiva agregada o social, pues no produciendo nuevos o más bienes económicos para lo único que les sirven a los individuos que las llevan a cabo es para «repartirse» o distribuirse lo ya producido por otros. Un subgrupo de estas actividades son de tipo violento (las actividades de los ladrones, por ejemplo), pero un grupo mucho más importante de ellas engloba el conjunto de actividades pacíficas desarrolladas por las personas para quitarse o disputarse posiciones o privilegios, fuentes de ingresos o rentas y activos. A este conjunto de actividades apropiativas de tipo pacífico se las conoce como actividades de búsqueda de rentas *(rent-seeking activities)* y abarcan un sinfín de actividades que van desde las disputas legales matrimoniales, laborales o empresariales de tipo distributivo hasta las actividades de corrupción y soborno. Adicionalmente se tiene que al igual que la actividad delictiva de los ladrones *obliga* a quienes no quieren ser robados a invertir en sistemas de protección y defensa que no producen nuevo o más bienestar sino que simplemente compensan por el malestar generado, las actividades apropiativas pacíficas también generan un conjunto de actividades y productos de carácter *defensivo,* que los individuos se ven forzados u obligados a hacer o adquirir so pena de perder las posiciones o activos en disputa, cuyo valor económico aparece sumando en la cifra del PIB dado que se compran en el mercado (por ejemplo, guardias de seguridad, puertas blindadas, servicios de vigilancia, etc., pero también minutas de abogados) o son ofrecidos por el sector público (policía, cárceles, tribunales de justicia, etc.), pero que dada su cualidad meramente compensadora, ese valor monetario que alcanzan no debiera considerarse (o parcial o enteramente) como una adicción a la hora de estimar una cifra que evaluase el bienestar económico alcanzado por una sociedad. Más bien, en algunos casos, tal cifra podría considerarse incluso como un indicador de malestar social.

Pero si la cifra del PIB no es indicador fiable de la capacidad de generar bienestar económico por parte de la economía de una sociedad, tampoco es un indicador completo. Y ello por varias razones:

- En primer lugar, en la medida que en el cálculo del PIB solo se incluyen actividades legales, queda fuera en consecuencia la consideración del conjunto de actividades ilegales que producen bienes económicos que se realizan en una economía. Sin duda que algunas de estas actividades ilegales no deberían formar parte ciertamente de un indicador de bienestar económico, pues corresponden a actividades improductivas de tipo delictivo asociadas con el crimen y la violencia organizada. Pero, fuera

(7) Véase aquí la referencia clásica de Baumol (1990).

de este tipo de actividades apropiativas ilegales(8), no parece haber motivo para que queden fuera de un indicador de la capacidad de generar bienestar económico la que sin duda es la parte más importante de la llamada economía sumergida, aquella parte que produce y vende bienes económicos de forma ilegal por razones de ocultación fiscal(9).

- En segundo lugar, en la cifra del PIB no se considera un conjunto de actividades y productos que no pasan por el mercado. Ni el trabajo doméstico extramercado, ni el valor añadido por la producción ya sea individual o colectiva con vistas al autoconsumo, ni el valor añadido por el tiempo dedicado a las actividades de ocio se encuentran recogidos en esta magnitud.
- En tercer lugar, en la cifra del PIB aparece como estimación del coste del desempleo y de la inseguridad macroeconómica el valor que en los gastos públicos aparece dedicado a estos fines que, con total certeza, infravalora el coste para los individuos de tales situaciones en la medida en que no existen mercados que vendan seguros contra esos riesgos de tipo macroeconómico. Una estimación adecuada del coste del desempleo debería por tanto deducirse también de la cifra del PIB para que esta fuera adecuándose a su uso como parte de un indicador del bienestar económico.

Pero el bienestar económico de una sociedad no depende solo del producto que *obtiene* a partir de sus recursos económicos, sino también de los recursos de que dispone o que *tiene,* es decir, de su nivel de riqueza material, humana y financiera. De este modo, junto con la cifra del PIB completada y corregida a lo largo de las líneas anteriormente expuestas, un indicador de bienestar económico de una sociedad habría de incluir los siguientes elementos: 1) la medición del *stock* de su riqueza física (su capital físico incluyendo suelo, edificios, bienes de capital y recursos minerales), tanto en su propio territorio nacional como fuera de él; 2) la medición de su capital humano, que depende de los niveles de educación y de salud de sus componentes, y 3) la medición de su riqueza financiera agregada (es decir, el valor neto de sus derechos de percepción de intereses frente a los nacionales de otros países).

El PIB corregido y el volumen de riqueza de una sociedad definen las dimensiones económicas del bienestar, pero este tiene también dimensiones *no económicas*. Tres saltan inmediatamente a la vista y reclaman su consideración como componentes de un indicador de bienestar social. En primer lugar, el *stock* de *capital natural* del que puede disfrutar los miembros de una sociedad. La existencia de parques y otros espacios naturales relativamente libres de los efectos del «progreso» donde los individuos puedan relacionarse directamente con la Naturaleza, así como

(8) Es una cuestión debatida si las actividades de copia ilícita (piratería en la Red) que las nuevas tecnologías posibilitan han de ser consideradas como actividades apropiativas delictivas en el mismo plano que las de los ladrones «convencionales». Por un lado, es evidente que la copia no autorizada viola el derecho de propiedad intelectual, pero, por otro, esa violación no es enteramente semejante al robo «convencional» pues en tanto que el robo de un coche o de un cuadro supone que su propietario se queda físicamente sin ellos, el copiar ilegalmente una película, un libro, un álbum de música, no supone que su propietario ya no los tenga, sino que su valor de mercado como fuente de rentas en buena medida monopolísticas disminuye. Por otro lado, si bien no hay datos que lo confirmen, sí que existe la general aceptación que la facilidad de copia que las nuevas tecnologías han traído ha supuesto un enorme abaratamiento de la producción intelectual y de la industria del entretenimiento audiovisual, y por tanto ha facilitado el acceso masivo a la misma, lo que sin duda ha redundado en un crecimiento del bienestar económico.

(9) Y también de moralidad pública. La prostitución, el juego y el tráfico de drogas ilegales en la medida que sean actividades voluntarias y elegidas tanto por el lado de la demanda como el de la oferta parece que debieran tratarse como actividades productivas con igual derecho a ser consideradas como potenciales generadores de bienestar económico que el resto de actividades lícitas que están dentro del PIB.

de un medioambiente limpio y saludable en el que lleven adelante sus vidas ha de ser tenido en cuenta necesariamente a efectos de medir el bienestar de una sociedad. Junto con el capital natural, tan importante para el bienestar social es el nivel de *capital social* de una sociedad que permite satisfacer las necesidades de socialización que todo ser humano experimenta. Finalmente, dado el peso que la vida laboral tiene en el bienestar de los individuos y no solo como medio de obtención de ingresos, sino por ser la actividad laboral un medio de socialización y de definición y autoestima clave para los individuos, un tercer factor fundamental en el bienestar social habría de hacer referencia a las condiciones de la vida laboral y la satisfacción con las mismas. Ciertamente, la medición siquiera aproximada de estas dimensiones no económicas del bienestar es singularmente difícil y problemática, pero su importancia la hace ineludible.

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

Por supuesto, es evidente que la consideración de cuestiones distributivas en un indicador implica que, inevitablemente, hay que introducir juicios de valor o consideraciones éticas en la elaboración de un índice de bienestar social. Para algunos, tal introducción no sería aconsejable o aceptable en la medida que supondría que el índice dejaría de tener un valor objetivo como simple métrica de una situación: el nivel de bienestar social alcanzado por la sociedad como un todo, para pasar a reflejar los juicios de valor de los analistas que ponderarían de modo distinto la parte de ese bienestar social de que disfrutan los distintos individuos que componen la sociedad. Tal apreciación es sin duda correcta, solo que ha de tenerse en cuenta que la alternativa, o sea, la no introducción de ningún criterio distributivo, es en sí misma también un juicio de valor: el juicio de valor de que nada importa para el propio bienestar social el cómo se distribuye ese bienestar social entre los individuos que componen una sociedad dada. Un juicio de valor con toda seguridad menos aceptable de modo general que cualquier otro que defienda cierta equidad en la distribución del bienestar social.

Si bien la completa igualdad no parece ser deseable dada la diversidad de individuos, las diferencias en su dedicación, esfuerzo y el valor de sus contribuciones a las actividades productivas, sí que parece ser una actitud generalmente aceptada que una reducción de la desigualdad contribuye al bienestar social. Un índice de bienestar social ha de incluir, por tanto, como uno de sus componentes una medida de la desigualdad en el acceso y participación en los diversos ítems que componen el bienestar social.

La tarea de construir un indicador de bienestar social acabaría aquí. Los pasos ulteriores llevarían a la construcción y uso de lo que se conoce como indicadores de felicidad o de bienestar percibido subjetivamente que han de tomar en consideración que la felicidad (entendida como se ha dicho como percepción subjetiva del bienestar por parte de los individuos) se ve afectada por algunas pautas de tipo psicológico probablemente de base genética como las

siguientes: a) las personas, a la hora de valorar su «felicidad», realizan comparaciones con los individuos de su entorno, es decir, son muy sensibles a las diferencias relativas en sus niveles de renta y riqueza de modo que es habitual que el nivel de felicidad de un individuo se vea negativamente afectado cuando su posición relativa dentro su grupo de referencia cae; b) los individuos se adaptan rápidamente al crecimiento en sus niveles de bienestar económico, por lo que sus niveles declarados de felicidad no reflejan el crecimiento en el bienestar económico en el largo plazo e, incluso, muestran una importante capacidad de adaptación, también, a las circunstancias desfavorables, y c) que las preferencias, gustos o necesidades son inconstantes y dependen de las circunstancias. Las dificultades empíricas y conceptuales que suponen el uso e interpretación de estos indicadores de felicidad desaconsejan su utilización para la elaboración de un índice de bienestar social como el que aquí se propone (Esteve, 2011).

A.2.2. Algunos indicadores de bienestar a modo de ejemplo

En una reciente tesis doctoral sobre indicadores alternativos de bienestar social (Molpéceres, 2013) defendida en la Universidad de Valladolid, la autora, desde una aproximación que no pretende ser exhaustiva, revisa una veintena de indicadores de bienestar, un ejemplo del interés despertado por este tipo de cuestiones. Más aún, dicha preocupación ha trascendido del ámbito académico, como lo reflejó la creación, a propuesta de Nicolás Sarkozy, cuando ocupaba la presidencia de la república francesa, de una comisión de alto nivel, coordinada por tres premios Nobel (Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi) para estudiar la relevancia de las medidas tradicionales de bienestar económico y proponer criterios que guiasen la construcción de indicadores alternativos (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

Pero esta propuesta está muy lejos de ser la única. Así, en 2011 la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a los Estados miembros a medir la felicidad de sus ciudadanos y utilizar la información generada en el diseño de sus políticas públicas (Helliwell *et al.,* 2013). Esta declaración seguía los pasos del Reino de Bután, que desde 1972 utiliza la *Felicidad Nacional Bruta* como guía de su política, y cuya constitución de 2008 apunta como objetivo del Estado el «promover las condiciones que permitan la persecución de Bienestar Nacional Bruto» (Ura *et al*., 2012). Un objetivo este de claras reminiscencias jeffersonianas**(10)**. La utilización de indicadores subjetivos de felicidad como variables indicativas de felicidad es una vía también explorada por otros tres reputados economistas, John F. Helliwell, Richard Layard y Jeffrey D. Sachs (2013), editores del *World Happiness Report*. La UE tampoco ha permanecido al margen de estas preocupaciones. En noviembre de 2011, el European Statistical System Committee (ESSC) aprobó el desarrollo de un sistema de *Indicadores de Calidad de Vida (Quality of Life,* QoL), que ya se encuentra bastante avanzado en lo que a sus características principales se refiere (ESAC, 2013) y a las necesidades suplementarias de información estadística requerida para su elaboración.

Junto con los indicadores subjetivos de felicidad, que han dado lugar a un área de investigación específica en ciencias sociales (Esteve, 2011), las propuestas de indicadores de bienestar alter-

(10) La declaración de independencia de los Estados Unidos de América, redactada por Thomas Jefferson, incluye la siguiente famosa frase de «todos los hombres han sido creados iguales e independientes, y de esa creación igual derivan derechos inherentes e inalienables, entre los que están la preservación de la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad».

nativos que se han ido desarrollando al calor de este debate se pueden clasificar en dos: 1) aquellas basadas en indicadores monetarios (probablemente los más tradicionales desde la perspectiva económica, en los que *todos* los componentes de los índices propuestos toman valores monetarios), y 2) aquellas otras que proponen la construcción de indicadores agregados en donde, junto a variables económicas medidas en términos monetarios, se contemplen otras expresadas en unidades distintas de medición**(11)**. Esta segunda perspectiva que propugna la construcción de indicadores de bienestar que incluyan en su construcción variables monetarias, como el consumo, junto a variables no monetarias, como la educación o la esperanza de vida**(12)**, es probablemente la más prometedora, en la medida en que amplía el número de dimensiones a considerar en la construcción del índice, ofreciendo, por tanto, una visión más equilibrada y completa de las dimensiones que influyen sobre el bienestar.

Este enfoque, a su vez, puede optar por dos tipos distintos de implementación. Por un lado, se puede plantear una batería (o sistema) de indicadores que recoja el valor y la evolución de las distintas dimensiones (monetarias y no monetarias) que afectan al bienestar, sin plantear por tanto ningún mecanismo de agregación. De este modo los cambios en el bienestar se reflejarían en el comportamiento que los indicadores elegidos tuvieran a lo largo del tiempo. Alternativamente, cabe otra opción que consiste en, una vez seleccionados las dimensiones consideradas relevantes en la medición del bienestar y los indicadores que pueden reflejar el comportamiento de dichas dimensiones, agregarlos en un proceso bietápico. Primero se agregan los distintos indicadores de cada uno de los ámbitos que definen conceptualmente el bienestar en indicadores de dimensión, y luego, en un segunda etapa, se procede a agregar los indicadores dimensionales, presentando así al final del proceso un único indicador agregado de bienestar. En las próximas páginas presentaremos, a modo de ejemplo, cuatro propuestas de indicadores de bienestar que se corresponden con tres de las opciones arriba relatadas.

La primera de las propuestas, el *Índice de Felicidad* elaborado por el Informe de la Felicidad Mundial (Helliwell, Layard y Sachs, 2013), adopta una perspectiva que corresponde a la evaluación subjetiva que los entrevistados hacen de la calidad de su vida en una escala de 0-10. El valor medio del Índice de Felicidad durante el periodo 2010-2012 para los 156 países para los que dispone información el Gallup World Report fluctúa entre el 7,693 de Dinamarca y el 2,936 de Togo, con un valor medio para el mundo de 5,158. En este *ranking* de países, España, con 6,322, se sitúa en el puesto 38, sensiblemente por detrás del puesto que ocuparía en términos de renta (el 28 según el PIB per cápita medio del periodo en PPA). Posiblemente, más interesante que el ordenamiento de los países según el valor del índice sean los cambios experimentados por este durante la crisis. Para ello, el Informe compara los niveles de 2005-2007 y 2010-2012, con un resultado muy revelador, ya que España es uno de los países en donde el Índice de Felicidad experimenta una mayor caída, 0,75 puntos**(13)**. Esta caída es relativamente importante, ya que equivale a despla-

(11) Para una revisión de esta literatura véase Sharpe (1999) y Molpéceres (2008).

(12) Este sería el caso del índice de desarrollo humano, uno de los índices de bienestar más populares y con mayor proyección mediática que desde 1991 confecciona con periodicidad anual el Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo, PNUD, en sus anuales Informes de Desarrollo Humano.

(13) Otros países en los que esta caída es significativa son Grecia (–0,89) o Egipto (–1,15), en ambos casos países en una difícil situación económica y social.

zarse (hacia abajo) 20 posiciones en el *ranking* y sería equivalente al efecto que tendría sobre el Índice de Felicidad (hacia arriba) el doblar el PIB per cápita, uno de los factores explicativos del valor del índice. De acuerdo con las estimaciones de los autores, casi la tercera parte de esta caída estaría explicada por el aumento del desempleo, con un efecto negativo sobre la felicidad inconmensurablemente mayor que la caída del PIB que, en comparación, tendría un efecto marginal sobre esta. Por último, es interesante resaltar que las desigualdades en la distribución de la felicidad, tanto dentro de cada país como en el ámbito global, son significativamente menores que las desigualdades en términos de renta. Así, en el conjunto del mundo el Índice de Gini de felicidad se situaría en el entorno del 23%, una desigualdad sensiblemente menor que la existente en términos de renta, que Milanovic y Lakner (2013) sitúan alrededor del 70%.

Los siguientes dos indicadores de bienestar que vamos a utilizar como ejemplo pertenecen al tipo de indicadores agregados que incluyen tanto variables monetarias como no monetarias. El primero de ellos es el *Índice de Bienestar Económico* (*Index of Economic Well-being,* IEWB), desarrollado por Lars Osberg y Andrew Sharpe (Osberg y Sharpe, 2011a), investigadores del Centro para el estudio de los niveles de vida de Ottawa, Canadá. Este índice se construye a partir de cuatro ámbitos que recogen los flujos de consumo, el *stock* de riqueza, la desigualdad económica y la seguridad económica. Estos ámbitos, a su vez, contienen las dimensiones recogidas en la tabla A.1. Con estos cuatro ámbitos los autores pretenden reflejar el bienestar presente y futuro y recoger tanto el acceso medio a los recursos económicos como su distribución. El índice final es la media aritmética de los cuatro ámbitos, si bien los autores presentan un análisis de sensibilidad con distintas ponderaciones que, aunque

TABLA A.1. Componentes del Índice de Bienestar Económico

Flujos de consumo	Consumo per cápita de mercado ajustado por el tamaño del hogar y la esperanza de vida
	Gasto público per cápita
	Cambios en el valor del tiempo libre
Stock de riqueza	*Stock* de capital per cápita
	I+D per cápita
	Capital humano
	Posición inversión internacional neta per cápita
	(-) Coste social de la degradación ambiental
Igualdad	Desigualdad de renta
	Tasa y brecha de pobreza
Seguridad económica	Riesgo de desempleo
	Riesgo financiero en caso de enfermedad
	Riesgo de pobreza monoparental
	Riesgo de pobreza en la tercera edad

Fuente: Osberg y Sharpe (2011a:6).

afectan a los resultados, no tienen un efecto significativo en el *ranking* de países.

En el gráfico A.1. se reproduce el Índice de Bienestar Económico (IBE) de España según estimaciones de Osberg y Sharpe (2011a) para el periodo 1980-2008, realizadas en el marco de un análisis comparativo para los países de la OCDE. Dos son las conclusiones que nos interesa resaltar en este momento. La primera de ellas tiene que ver con el desigual comportamiento de los ámbitos del IBE (gráfico A.1.A.), mientras que los ámbitos relacionados con el consumo y la riqueza muestran un comportamiento claramente creciente durante las tres décadas observadas, exceptuando una muy ligera ralentización en el entorno de la crisis de 1993, los ámbitos de seguridad e igualdad muestran un comportamiento mucho menos positivo, al tiempo que se resienten de forma más intensa y prolongada de la crisis de 1993**(14)**. En segundo lugar, cuando comparamos la evolución del IEB con el comportamiento del PIB pc observamos como el primero es mucho más sensible a las crisis y como gran parte del crecimiento económico no se traslada a bienestar social. De hecho, comparado con la posición de salida, el aumento del bienestar alcanzado durante todo el periodo, tal como lo mide el IBE, equivaldría a poco más de un tercio del aumento del PIB pc. Este resultado es un resultado común de este y otros indicadores de bienestar.

Otro meritorio ejemplo de indicador construido desde esta perspectiva y metodología lo encontramos en el denominado *Barómetro social de España* (BSE), realizado por el Colectivo Ioé (2008)**(15)**. El BSE es un indicador agregado que incorpora un número elevado de 45 dimensiones o índices sintéticos construidos a su vez a partir de 180 indicadores. Los distintos índices sintéticos se agrupan en once ámbitos: (1) renta y patrimonio, (2) empleo, (3) salud, (4) educación, (5) vivienda, (6) protección social, (7) seguridad y justicia, (8) medio ambiente, (9) participación ciudadana, (10) relaciones internacionales, (11) igualdad de género. Junto con el amplio número de indicadores utilizados, el BSE también es novedoso por el sistema de ponderación utilizado, basado en el peso otorgado a los distintos ámbitos por la población a partir de una encuesta *ad hoc* realizada con esa finalidad**(16)**.

En el gráfico A.2. se representa la evolución del BSE y el PIB pc con la finalidad de contrastar si, al igual que ocurriera con el IBE, existe una brecha entre el crecimiento económico y el crecimiento del bienestar. Como se puede observar, y a pesar de las diferencias metodológicas, la conclusión es la misma: una parte importante del crecimiento no se traslada a mejoras de bienestar. Sorprendentemente, la relación entre ambas variables es similar al caso anterior. El bienestar tal como lo recoge el BSE crece un 36% de lo que lo hace el PIB per cápita. Otra conclusión interesante, también compartida por ambos indicadores, es la asimetría de comportamiento del bienestar social en relación

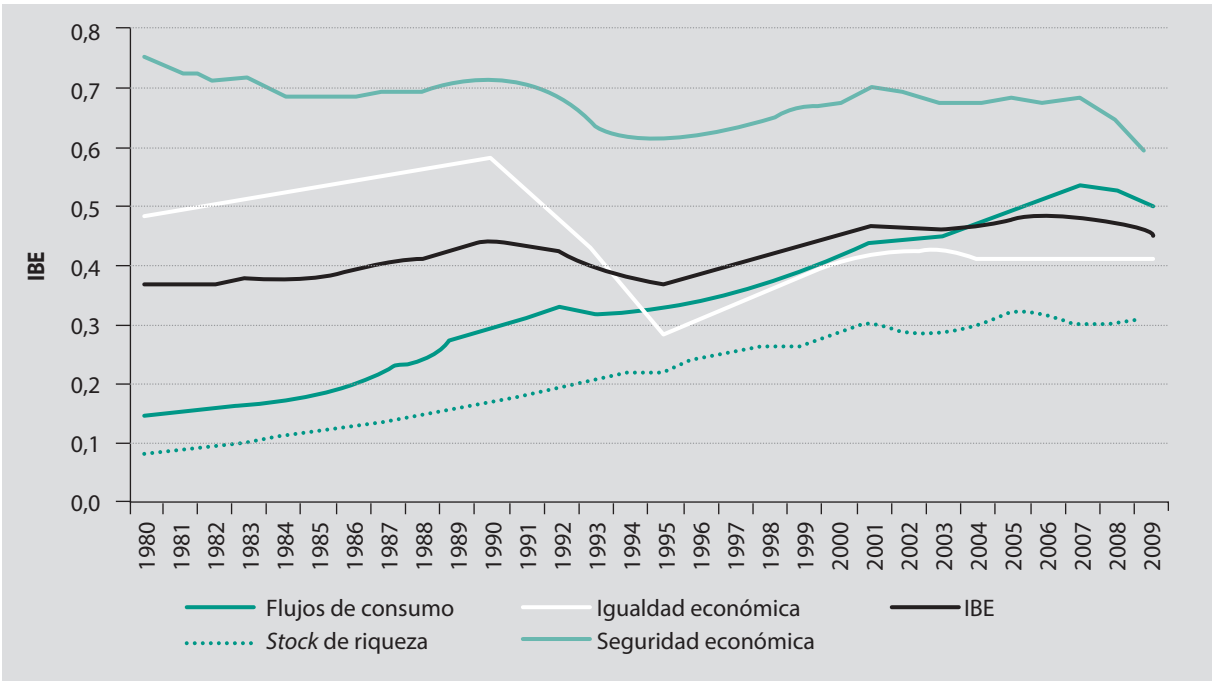
(14) Probablemente a aquellos conocedores de la debilidad de las fuentes estadísticas de nuestro país, especialmente en épocas pasadas, le sorprenderá la capacidad de los autores para alimentar los ámbitos que componen el IBE, en especial los referidos a igualdad y seguridad. Reconociendo estos problemas, y por lo tanto la necesidad de tratar los resultados (especialmente los correspondientes a la década de los ochenta) con toda cautela, consideramos que, así y todo, ofrecen una información relevante.

(15) Los detalles de este índice se pueden consultar en http://barometrosocial.es

(16) Ello lleva a ponderar los ámbitos asociados a las políticas sociales con un valor más alto (37%), seguido de los ámbitos que reflejan las condiciones económicas y ecológicas (27,2%), los ámbitos vinculados a las condiciones de bienestar en el plano colectivo (2,58%) y el ámbito de igualdad de género (9,5%) (Colectivo Ioé, 2008, pp. 31-32).

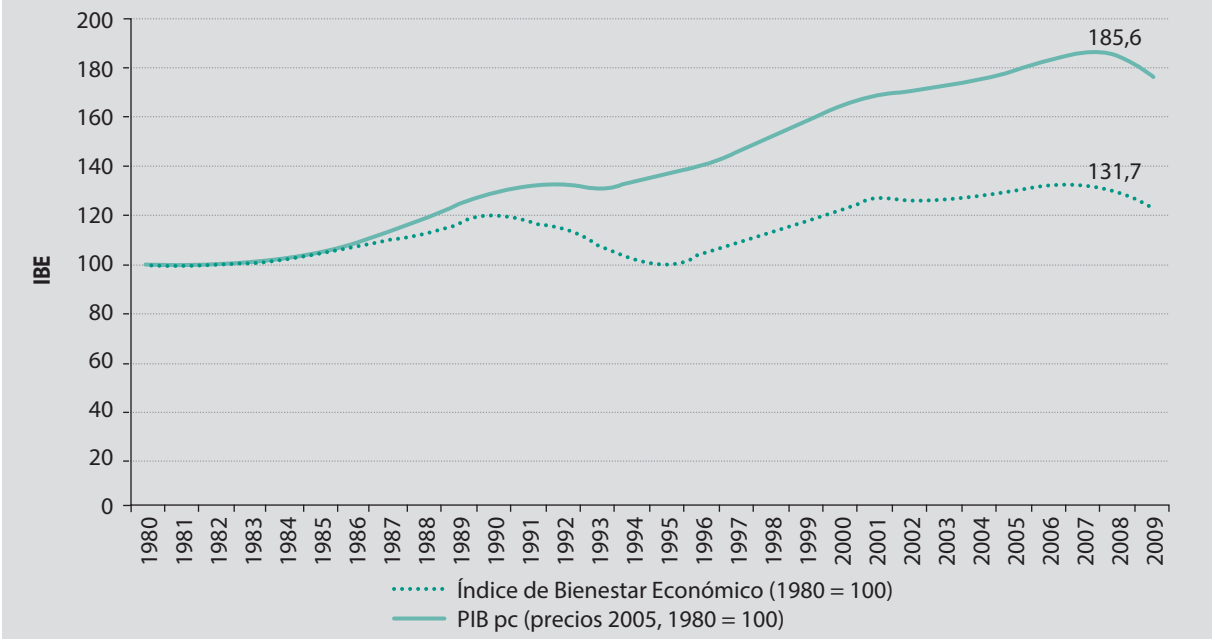
GRÁFICO A.1. Índice de Bienestar Económico de España (1980-2009). Ámbitos y comparación con el PIB per cápita.

A. Evolución del IBE y sus dimensiones integrantes



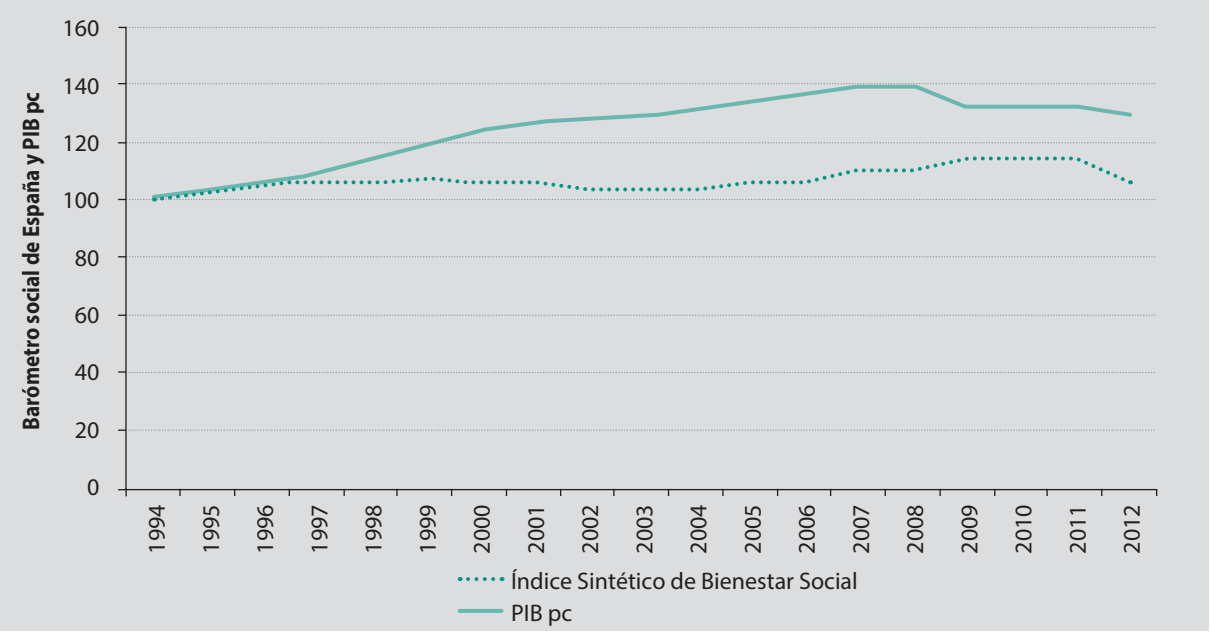
Fuente: Elaboración propia a partir de Osberg y Sharpe (2011b).

B. Comparación de la evolución del PIB per cápita y del IBE (1980=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de Osberg y Sharpe (2011b).

GRÁFICO A.2. Evolución del Barómetro Social de España y el PIB per cápita (1994-2012, 1994 = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro Social de España: índices globales de bienestar (http://barometrosocial.es/indices-globales) e Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial).

con el PIB pc en auge y recesión: mientras que en las épocas de auge el crecimiento económico tarda en trasladarse a mejora del bienestar y lo hace a una escala menor, durante las recesiones el efecto es inmediato y de similar (en el caso del BSE) o mayor (en el caso del IBE) intensidad.

La tercera y última de las aproximaciones a la medición del bienestar que vamos a comentar a modo de ejemplo adopta una perspectiva distinta al optar por presentar una batería de indicadores que atiendan a las distintas facetas del bienestar. Un ejemplo de esta alternativa es la propuesta de la OCDE (OECD, 2011) de medición del bienestar mediante las dimensiones y ámbitos recogidos en la tabla A.2.

De hecho, como se reconoce en el propio informe de la OCDE, una vez se dispone de una batería de indicadores relacionados con el bienestar, la construcción de un indicador agregado solo exige decantarse por (y justificar) un modo de agregación (y la conversión de las variables a una unidad de medida común suponiendo que no lo sean). Ahí es donde está el problema, la dificultad de definir un sistema de ponderación, especialmente si estamos en un contexto de muchos países con, probablemente, distintos marcos nacionales y culturales de definición de preferencias y opiniones sobre qué es importante y en qué medida para el bienestar.

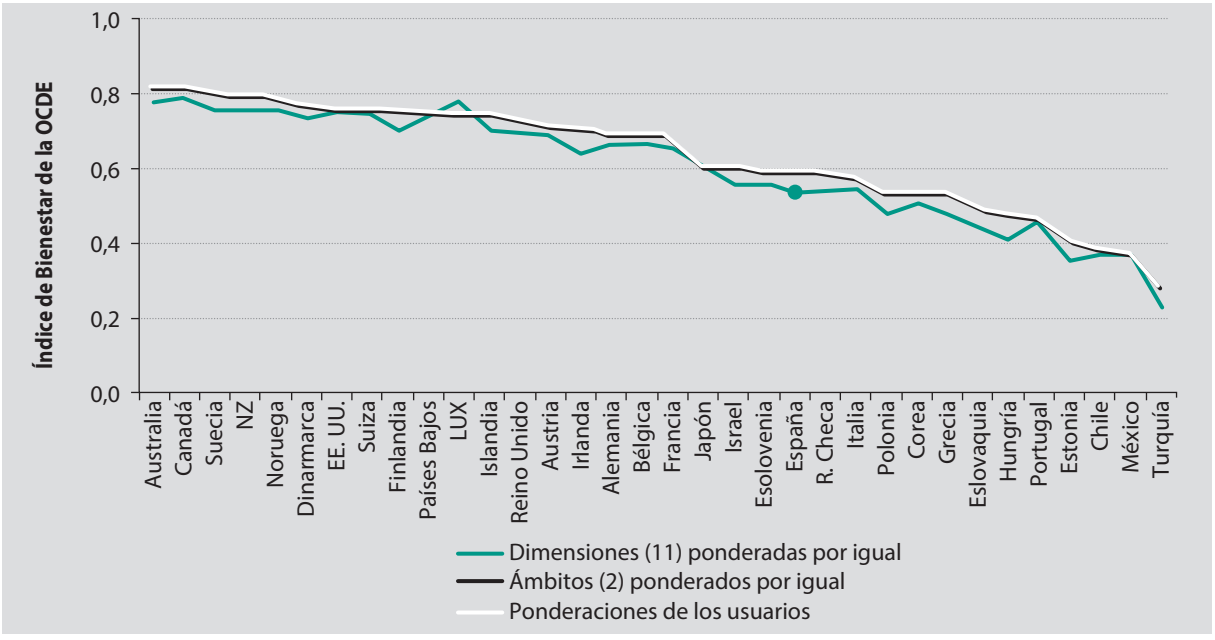
En el gráfico A.3. se reproduce el resultado de la agregación de la batería de indicadores de bienestar de la OCDE según tres distintas reglas: ponderar todas las dimensiones por igual, ponderar los ámbitos por igual y dejar que los usuarios de la base de datos realicen sus propias ponderaciones de acuerdo a sus preferencias.

TABLA A.2. Dimensiones y ámbitos utilizados en la medición del bienestar por la OCDE*

Condiciones de bienestar material	Renta y riqueza (2) Empleo y salarios (3) Vivienda (2)
Calidad de vida	Salud (2) Conciliación vida-trabajo (3) Educación (2) Implicación en la sociedad y gobernabilidad (2) Relaciones sociales (1) Calidad medioambiental (1) Seguridad personal (2) Bienestar subjetivo (2)
Sostenibildad	Pendiente de inclusión

* Entre paréntesis el número de indicadores utilizado en la medición de cada ámbito.
Fuente: OECD (2011).

GRÁFICO A.3. Valores nacionales del Índice de Bienestar de la OCDE *(Your better life Index)* bajo tres tipos distintos de ponderación



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2011: 26).

A.3. Una propuesta operativa: el Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)

A.3.1. Consideraciones previas

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

Una primera prevención consiste en reconocer que un índice de bienestar es tan bueno (o deficiente) como lo son los indicadores utilizados para dar cuerpo a los ámbitos o dimensiones que lo estructuran y componen. Es bien sabido que España todavía adolece de serias deficiencias en lo que se refiere a la disponibilidad de estadísticas sociales. Esa restricción es todavía mayor cuando se intentan construir series temporales de bienestar, tarea que requiere de información de épocas pretéritas. Ello, de nuevo, nos obligará a utilizar menos indicadores de los que serían deseables.

A.3.2. Componentes del IFBS

El IFBS se plantea como un indicador parsimonioso de bienestar social compuesto de cuatro ámbitos de bienestar: bienestar material, distribución del bienestar material privado, seguridad y capital social.

Esta primera propuesta deja fuera el componente medioambiental en las dos dimensiones que afectan al bienestar: la dimensión de consumo (calidad del aire, disfrute de parques y jardines, etc.) y la dimensión de sostenibilidad relacionada con el impacto de la actividad económica en el medio ambiente. Esta reconocida omisión tiene dos efectos. Por un lado, sobreestimará el peso del consumo privado sobre el bienestar ya que parte de ese consumo no será sino *consumo defensivo,* en terminología de Hawtrey (1926), gasto en consumo que los individuos se ven obligados a hacer para protegerse de los efectos negativos del bienestar a causa del deterioro medioambiental: filtros de agua, dobles ventanas, etc. Asimismo, y también desde la perspectiva del consumo, el indicador no ofrece información sobre el bienestar material extramercado generado por el acceso a bienes medioambientales libres y de los cambios de este derivados de mejoras o empeoramiento de la cantidad y calidad de tales bienes.

Por otra parte, el indicador no ofrece pistas sobre la sostenibilidad ambiental del modelo económico y social vigente. No nos dice si el mismo es medioambientalmente sostenible en el largo plazo o si, por el contrario, puede generar tensiones medioambientales que, a medio o largo plazo, acabarán traduciéndose en un deterioro del consumo medioambiental disponible. Este último problema se puede minorar, siquiera provisionalmente, acudiendo a algunos de los indicadores agregados de sostenibilidad medioambiental disponibles a modo de indicador complementario al IFBS como, por ejemplo, los indicadores de huella ecológica.

El primero de los ámbitos del IFBS es el *bienestar material.* Aunque probablemente con un impacto sobre el bienestar decreciente en sociedades de alto nivel de renta como España, es indudable que el bienestar material es un componente importante del bienestar social. En efecto, si bien se puede argumentar que una vez alcanzado ciertos umbrales de consumo, sucesivos incrementos del mismo generan incrementos de bienestar cada vez más reducidos (haciendo nuestro el principio de utilidad marginal decreciente de la renta que impregna la teoría neoclásica del comportamiento del consumidor), no es menos cierto que en un mundo dinámico y cambiante, caracterizado por el desarrollo de nuevos productos y la creación de nuevas necesidades, el poner un límite definido a la capacidad de los aumentos en el consumo en cuanto generador de bienestar es con certeza excesivo. Por esa razón se ha optado por incorporar el consumo per cápita sin transformación alguna, aunque, en el modo de agregación de las dimensiones de bienestar se considera explícitamente el posible impacto decreciente del consumo sobre el bienestar.

La inclusión de la dimensión del consumo se ha hecho operativa mediante dos indicadores distintos. El primero de ellos es el consumo de bienes y servicios per cápita privado. Se opta así por el consumo en vez del PIB per cápita al incluir en esta última variable componentes, como la inversión o las exportaciones que no están vinculados al bienestar material de los ciudadanos de forma directa. Junto con el consumo privado se incorpora también el consumo privado per cápita de los bienes públicos de educación, salud, cultura, deportes y vivienda. Se entiende que, en todos los casos, pero específica y especialmente en los dos primeros por su importancia cuantitativa y cualitativa, el acceso a tales bienes contribuye de forma importante al bienestar de las personas. De forma complementaria, se ha optado por incluir un tercer indicador de naturaleza completamente distinta que refleja la longevidad esperada de las personas a su nacimiento. La esperanza de vida, además de constituir un elemento positivo de bienestar per sé, se puede interpretar como reflejo del número de años de los que se podría disfrutar del bienestar material.

El segundo bloque constitutivo del IFBS es la distribución del bienestar material generado. Se parte de la base de que el mismo nivel de bienestar material agregado puede generar distintos niveles de bienestar efectivo dependiendo de cómo se distribuya este entre la población. Junto a esta justificación intrínseca de la importancia de la distribución, se pueden barajar otras dos razones que avalan su inclusión. Por un lado, la moderna *economía del comportamiento* ha argumentado convincentemente que los ciudadanos no se preocupan solo, como cabría esperar si se cumplieran los supuestos del análisis microeconómico neoclásico tradicional, de las magnitudes absolutas de renta/consumo de las que disponen, sino también de la forma en la que esta se distribuye. En contraste con el mundo del *Homo oeconomicus,* el mundo del *Homo sapiens* es un mundo en el que lo relativo, las cuestiones distributivas, es importante (Milanovic, 2006). Por otro lado, las nuevas teorías de la distribución de la renta hacen énfasis en los efec-

tos negativos que una distribución no adecuada, por excesivamente desigual, de la renta, puede tener sobre el crecimiento económico por distintas vías directas e indirectas (Birdsall, 2008). Desde esta perspectiva instrumental, la desigualdad también afectaría negativamente al bienestar.

La dimensión de la desigualdad se incorpora mediante dos indicadores. El primero de ellos es la desigualdad relativa tal y como la mide el tradicional Índice de Gini. El segundo indicador hace referencia a la polarización de la distribución de la renta utilizando el índice de Wolfson (1994, 1997), que toma valores entre 0 y 1 correspondiendo a polarización nula y máxima. Mediante la inclusión de una medida de polarización lo que se pretende medir es hasta qué punto la población tiende a agruparse alrededor de niveles de renta muy distanciados entre sí. Cuanto mayor sea esta polarización, mayor será la brecha que separa esos grupos con efectos negativos sobre la movilidad social (más difícil salvar la brecha que separa los distintos estratos de renta) y sobre la afinidad y vertebración social. El IFBS supone que, tanto la desigualdad como la polarización, contribuyen negativamente al bienestar.

El tercer ámbito del IFBS pretende recoger la importancia que la *seguridad económica* tiene para el bienestar de la población. Siguiendo a Boss (2009), se puede argumentar que la ansiedad derivada de la falta de seguridad económica vinculada a la pérdida de empleo, enfermedad, etc., tiene un impacto negativo en el bienestar de la población separable (y aditivo) al efecto de que ocurra dicho suceso. La general aversión al riesgo de la población no sería así sino reflejo de los costes negativos vinculados a la inseguridad. En definitiva, esta dimensión pretende reflejar el impacto que la inseguridad económica tiene sobre el bienestar más allá de su efecto primario en el caso de producirse el suceso (por ejemplo, el desempleo). Complementariamente, en esta dimensión se recogerían los efectos sobre el bienestar no estrictamente monetario que se vinculan a los estados de situación que se incluyen en el mismo: empleo, desempleo, temporalidad, pobreza y riesgo de incumplimiento de contrato de crédito.

El primero de los indicadores incluidos es la tasa de empleo. Este indicador, con un efecto positivo directo sobre la seguridad, recoge la mayor percepción de seguridad económica que existe en situaciones de alta tasa de empleo, asimismo refleja el menor riesgo de existencia de situaciones de necesidad material que el aseguramiento cruzado dentro las unidades familiares posibilita en un contexto de alta tasa de empleo. La segunda variable es el desempleo, recogida mediante dos indicadores. La tasa de desempleo y la tasa de desempleo sin cobertura de prestaciones por desempleo. Con ello se pretende recoger el impacto negativo del desempleo sobre el bienestar documentado en numerosos estudios (Ezzy, 1993; Goldsmith, 1997; Goldsmith y Diette, 2012), más allá de su efecto sobre los ingresos de los desempleados. Los siguientes dos índices miden el riesgo de pobreza. El primero recoge la tasa de pobreza, aunque medida de una forma distinta a la habitual. Siguiendo el criterio utilizado por la UE, se utiliza aquí un concepto de pobreza de tipo relativo, y se define así el umbral de pobreza como el 60% de la renta mediana. Pero, a diferencia de la medida habitual de Europa, se considera aquí que el umbral de pobreza no tiene un comportamiento simétrico con respecto a la renta, ya que crece al crecer esta, pero permanece constante cuando la renta se reduce. De esta manera, las caídas en la renta mediana no se traducirían en caídas en el umbral de pobreza. Con ello estaríamos aplicando aquí, a la definición de pobreza relativa, la *hipótesis de la renta relativa* que James Duesenberry desarrollara en 1949 para explicar el comportamiento del consumo (Duesenberry, 1949). Según este autor, el consumo crece *pari passu* con la renta, pero no cae cuando cae esta, al menos no al mismo ritmo, ya que habría cierto acostumbramiento a sus estándares o niveles

de vida por parte de los consumidores, efecto habituación que se reflejaría en una resistencia a cambiar sus patrones de consumo aunque cayera su renta. Este indicador, por tanto, mediría el porcentaje de población por debajo de un umbral de pobreza (inspirado en la teoría de Duessenberry) que crece con la renta mediana, pero que se mantendría constante al caer esta. Por último se incorpora un indicador de riesgo financiero, la tasa de morosidad de las familias, que reflejaría la inseguridad de no poder hacer frente a los compromisos crediticios.

El último de los ámbitos contemplados pretende recoger aquellos elementos que afectan al bienestar y que están relacionados con la parte «social» de los individuos. A falta de otro nombre mejor hemos denominado a este ámbito como *capital social,* aunque también podríamos haberle denominado *capital relacional*. Como señalaba el VI Informe FOESSA en su capítulo 1, el desarrollo social es algo más que una cuestión de distribución individual de recursos y comprende también factores psicosociales, culturales e institucionales. Aunque sea un tópico manido hay que recordar que el ser humano es un ser social por lo que en su desarrollo serán cruciales la configuración relacional de las instituciones de todo tipo en las que el individuo se desenvuelve y que contribuyen a dar significado a su vida. Capital social, capital asociativo, sentido de pertenencia, bienes relacionales… son distintos conceptos con los que se hace referencia a ese elemento de cantidad y calidad de las relaciones sociales.

Como puede imaginar fácilmente el lector, este ámbito es el que se enfrenta a mayores problemas a la hora de encontrar indicadores que permitan conocer su estado y evolución. Los indicadores disponibles que hacen referencia al capital social desde una u otra aproximación son pocos y cubren solo años aislados o periodos de tiempo muy recientes, con lo que no es posible hacer un seguimiento temporal de su evolución como se pretende.

La estrategia adoptada aquí para intentar resolver el problema planteado por la insuficiencia de indicadores de capital social ha sido buscar indicadores que puedan estar vinculados, positiva o negativamente, a este, a modo de variables instrumentales. El primero de ellos es el consumo de tranquilizantes. Aunque el consumo de tranquilizantes obedece a múltiples causas, entre ellas está sin duda la ausencia de otros sistemas o mecanismos de relación interpersonal para resolver los problemas asociados al déficit de sociabilidad que aquejan a los individuos. Desde esta perspectiva, el aumento de consumo de tranquilizantes puede ser un reflejo del deterioro del *stock* de capital social o de la incapacidad de que crezca al ritmo de las exigencias sociales para compensar otros efectos negativos sobre las relaciones interpersonales. El segundo indicador utilizado, desde una perspectiva similar, es la tasa de delincuencia. De nuevo al así proceder se está asumiendo que, *caeteris paribus,* sociedades con mayor capital social, más cohesionadas, serán sociedades más seguras (Wright, Cullen y Miller, 2001; Buonano, Montolio y Vanin, 2006; Akcomak y Weel, 2012). El tercero es un indicador tradicionalmente vinculado al capital social que pretende reflejar el nivel de conectividad social de los individuos que se refleja en su participación en asociaciones de todo tipo (feministas, culturales, deportivas, pacifistas, defensa de derechos humanos, ecologistas, políticas, sindicato, juveniles, benéficas y religiosas) (Putnam, 2000). Este indicador, obtenido de los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS, adolece de varios problemas (como lo son un cambio de escala y una cobertura temporal irregular), pero aún así se ha considerado oportuno incorporarlo en el análisis.

A modo de resumen, en la tabla A.3 se nombran los ámbitos que componen el IFBS así como los indicadores, 14 en total, que dan cuerpo a cada uno de ellos.

TABLA A.3. Componentes del Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)

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

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las magnitudes que hacen referencia a aspectos que inciden de forma negativa sobre el bienestar social en cada dimensión —desigualdad, polarización, temporalidad, desempleo, pobreza, morosidad, consumo de tranquilizantes y delincuencia— se toma como indicador de bienestar la expresión 1-*X*, siendo *X* el valor de la magnitud con un impacto negativo sobre el bienestar. De esta forma, cada uno de los 14 ingredientes del IFBS recogerá una variable que se relaciona positivamente con el bienestar de la sociedad española.

A.3.3. Reglas de construcción y agregación

Una vez definidos los ámbitos y los indicadores queda pendiente la espinosa y delicada tarea de cómo proceder a su agregación. Para ello hay que resolver dos cuestiones. La primera de ellas la normalización de los indicadores, expresados en tres unidades de medida distintas: euros, años y «porcentajes», para poder proceder a su agregación. Para resolver este problema se ha optado por la técnica de estandarización lineal consistente en calcular el cociente entre el valor real y el valor mínimo y la diferencia entre el valor máximo y el mínimo**(17)**.

La segunda, la elección de un mecanismo de agregación. En lo que a esto respecta, cabría también, como se ha señalado más arriba, renunciar a la agregación y presentar de forma separada la evolución de las variables que dan cuerpo a los cuatro ámbitos del IFBS. Con ello se obviaría el problema de elección de las ponderaciones de los ámbitos. Sin embargo, como ya hemos señalado en trabajos previos (Muñoz de Bustillo *et al.*, 2011) el así hacerlo no resuelve el problema, simplemente lo traslada

(17) Dicho procedimiento se usa en la elaboración del conocido Índice de Desarrollo Humano y asigna al valor en cuestión un nuevo valor entre 0 (valor que pasa a tomar el mínimo) y 1 (valor que pasa a tomar el máximo).

de lugar y lo pospone en el tiempo, ya que el lector, enfrentado con una quincena de indicadores muy probablemente procederá a dar más importancia a unos que a otros a la hora de obtener una visión de conjunto de la evolución del bienestar en el periodo. Esto es, procederá a ponderar de una u otra forma los indicadores y los ámbitos, solo que muy probablemente no lo hará de forma explícita. Es por ello que consideramos que es preferible optar por una ponderación, simple o compleja, pero explícita, en aras a la mayor transparencia del índice y de la evaluación que de su uso se derive acerca de la evolución del bienestar. Por otro lado, se tiene que, al construirse el índice en forma de árbol, siempre es posible ir de arriba a abajo e investigar de forma individualizada el comportamiento de cada uno de los índices o de los ámbitos. En particular, en este trabajo, además de presentar, como se ha mencionado, información para cada uno de sus ingredientes y dimensiones, se opta por una agregación basada en la media geométrica. Esta agregación se lleva a cabo recursivamente: primero se agregan los indicadores que componen cada uno de los cuatro ámbitos o dimensiones del bienestar social que se consideran, y, posteriormente, se agregan en un indicador final, el IFBS, también usando la media geométrica los indicadores de ámbito resultantes de la etapa anterior. De este modo, el IFBS se expresaría de la forma siguiente:

$$IFBS = X_1^{1/4} \cdot X_2^{1/4} \cdot X_3^{1/4} \cdot X_4^{1/4}$$

La utilización de la media geométrica (en lugar del típico promedio aritmético ponderado) permite tener en cuenta, por un lado, el que los incrementos en cada una de las dimensiones tienen un impacto decreciente en el bienestar (una mejora de una determinada cuantía en uno de los indicadores genera incrementos del bienestar cada vez más pequeños). Asimismo, este procedimiento permite que, incluso cuando el promedio simple de los componentes de cada dimensión o del IFBS fuese el mismo, unos valores más equilibrados en cada una de las partes redunden en un mayor valor del bienestar social que una configuración en la cual existe un fuerte desequilibrio entre los valores de unas dimensiones y otras. No obstante, como todo procedimiento de agregación, este enfoque es obviamente una elección discrecional si bien justificada conceptualmente como acaba de verse. Ahora bien, aun siendo conscientes de que esto tampoco zanja el problema, se realiza también una agregación basada en la media aritmética simple, tanto dentro de cada dimensión como para la agregación de cada de una de ellas en el indicador final. En esta última aproximación, a diferencia de la media geométrica, las disminuciones en una dimensión del bienestar pueden ser totalmente compensadas por un incremento similar en otra cualquiera.

A.4. Resultados. El auge y la recesión a través de la lente del IFBS

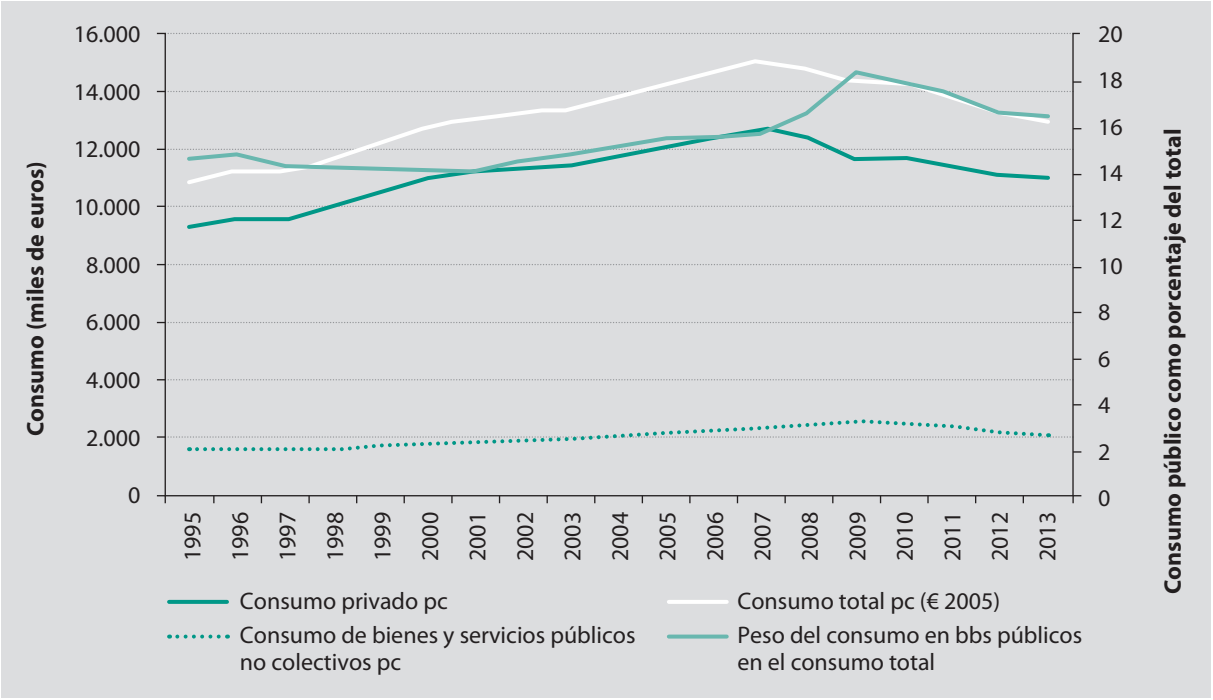
A.4.1. Comportamiento de los indicadores parciales

Como paso previo a la presentación del IFBS, en los gráficos A.4 al A.6 se representa el comportamiento de los indicadores que componen los cuatro ámbitos del índice.

En el gráfico A.4. se recoge la evolución del consumo individual privado y colectivo, en euros de 2005. La transformación a términos reales se ha realizado deflactando por el Índice de Precios

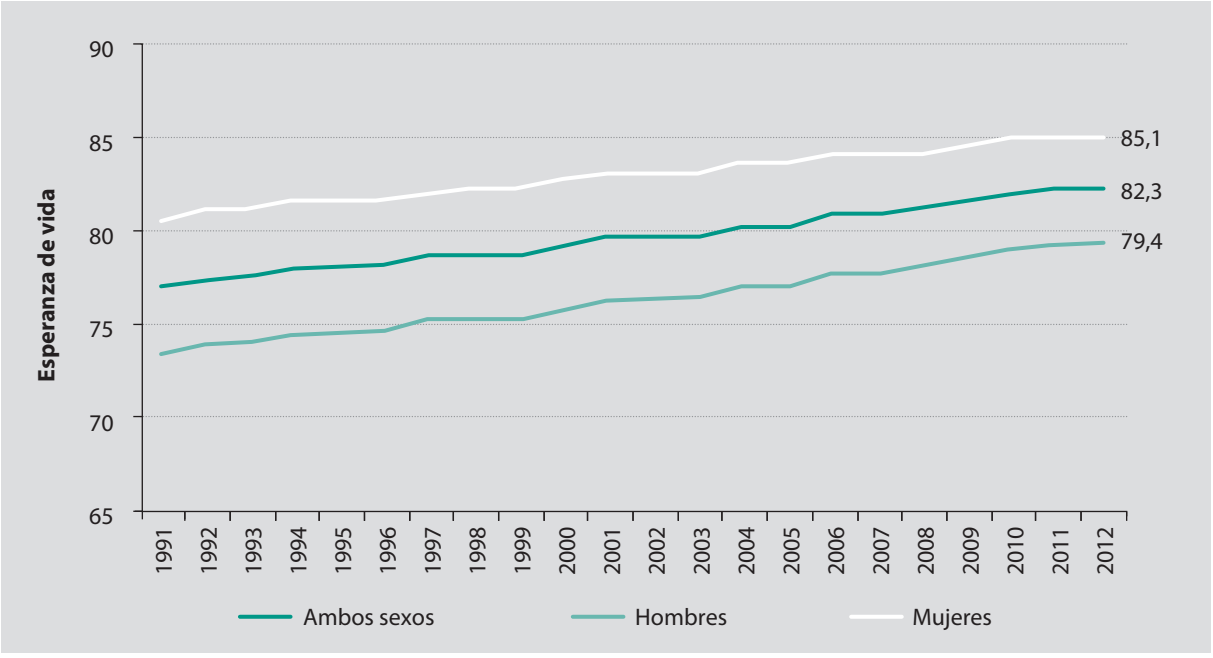
GRÁFICO A.4. Componentes del ámbito de bienestar material

A. Consumo en euros reales de 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de información de AMECO y el Instituto Nacional de Estadística.

B. Esperanza de vida al nacer (años)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

al Consumo. Igualmente se representa la evolución de la esperanza de vida al nacer. Con una finalidad meramente informativa y beneficiándonos de la disponibilidad de datos por género en este caso, la variable esperanza de vida se presenta según género y para el conjunto de la población.

En el gráfico A.4.A, que reproduce la evolución de los dos componentes del consumo privado incluidos en el ámbito de bienestar material del IFBS, se puede observar tanto el crecimiento continuado del consumo privado hasta el comienzo de la crisis como la sensible caída del mismo desde el comienzo de esta. En este sentido, el consumo individual de bienes y servicios públicos no colectivos muestra un comportamiento diferente del privado, que se manifiesta en su aumento en términos per cápita hasta dos años después del comienzo de la crisis, 2010, y su menor caída relativa desde entonces, una vez sustituida la estrategia de lucha contra la crisis basada en la política contracíclica keynesiana por una política de austeridad fiscal dirigida a la reducción del déficit público. Ese desigual comportamiento de los componentes privado y público del consumo individual per cápita explica el aumento del peso de los bienes y servicios públicos en el conjunto del consumo total, que pasa del 15,7% en 2007 al 18,3% en 2009. Desde esta fecha, la política de consolidación fiscal, que recae de forma más intensa en educación y salud, precisamente los principales componentes de este indicador, reducirá el peso del componente público del consumo privado hasta el 16,4% en 2012.

Este aumento del peso del componente público del consumo privado refleja el significativo papel que tienen los servicios públicos en el mantenimiento del bienestar en contextos de crisis.

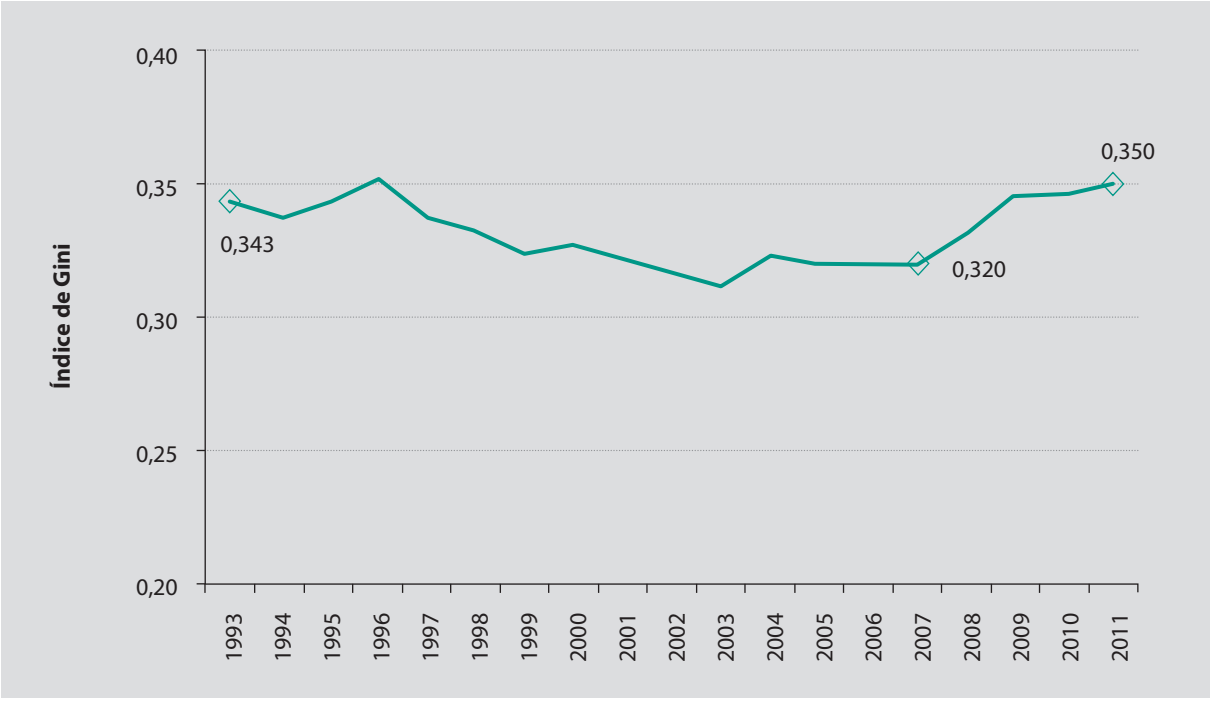
En lo que se refiere a la esperanza de vida tan solo es conveniente señalar un par de cuestiones: 1) la tradicional mayor esperanza de vida de las mujeres, 2) el crecimiento tendencial experimentado por la misma, para ambos sexos, en el periodo analizado, 3) la reducción de las diferencias de esperanza de vida según genero en una quinta parte, pasando de una diferencia de más de siete años a algo menos de seis en el periodo 1995-2012. Aunque en 2012 se experimenta una caída marginal de la esperanza de vida de las mujeres, no parece que hasta el momento la crisis haya afectado a la esperanza de vida.

Siguiendo nuestro recorrido por los ámbitos constitutivos del IFBS, en el gráfico A.5 se reproduce el comportamiento de los dos componentes del ámbito de distribución: el índice de Gini de distribución de la renta y el índice de polarización de Foster y Wolfson. En ambos casos los índices se han calculado directamente a partir de los microdatos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), sin incluir la partida del alquiler imputado de los hogares en el último caso. Con la finalidad de completar la serie, los datos correspondientes a 2001 y 2002, años de transición en los que no se realizó ninguna de las dos encuestas mencionadas, se han cubierto con interpolaciones lineales.

Empezando por el comportamiento de la distribución de la renta, el gráfico A.5.A reproduce un resultado ya conocido y profusamente tratado a lo largo de este informe. Nos referimos al importante aumento de la desigualdad que se produce con la crisis económica y que sitúa a España entre los países más desiguales de la Unión Europea. Es importante señalar que, debido a que la ECV solo recaba información de ingresos del año anterior a su realización, los datos disponibles en el momento de escribir

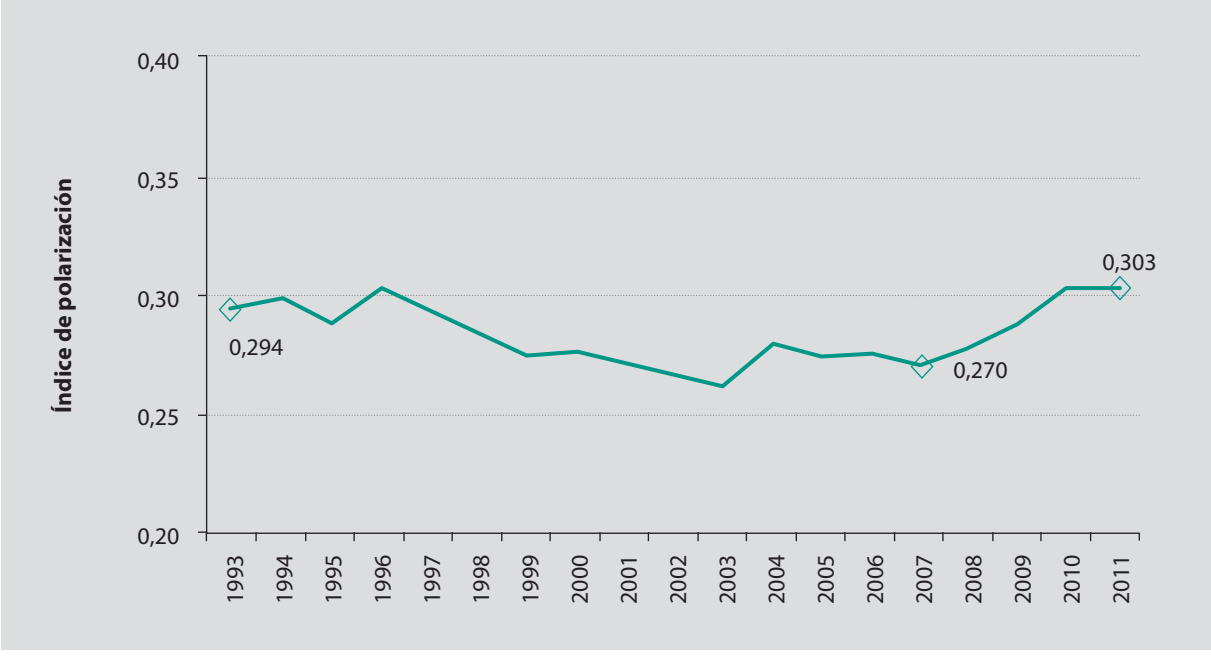
GRÁFICO A.5. Componentes del ámbito de distribución

A. Desigualdad de la distribución de la renta disponible: Índice de Gini



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del PHOGUE y la ECV.

B. Índice de polarización de Foster y Wolfson



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del PHOGUE y la ECV.

estas páginas corresponden a 2011, con lo que probablemente los resultados de 2012 y 2013, años en los que se mantiene la dinámica de destrucción de empleo que subyace al empeoramiento de la distribución de la renta observado hasta 2011, mostrarán, si cabe, una nivel aún mayor de desigualdad.

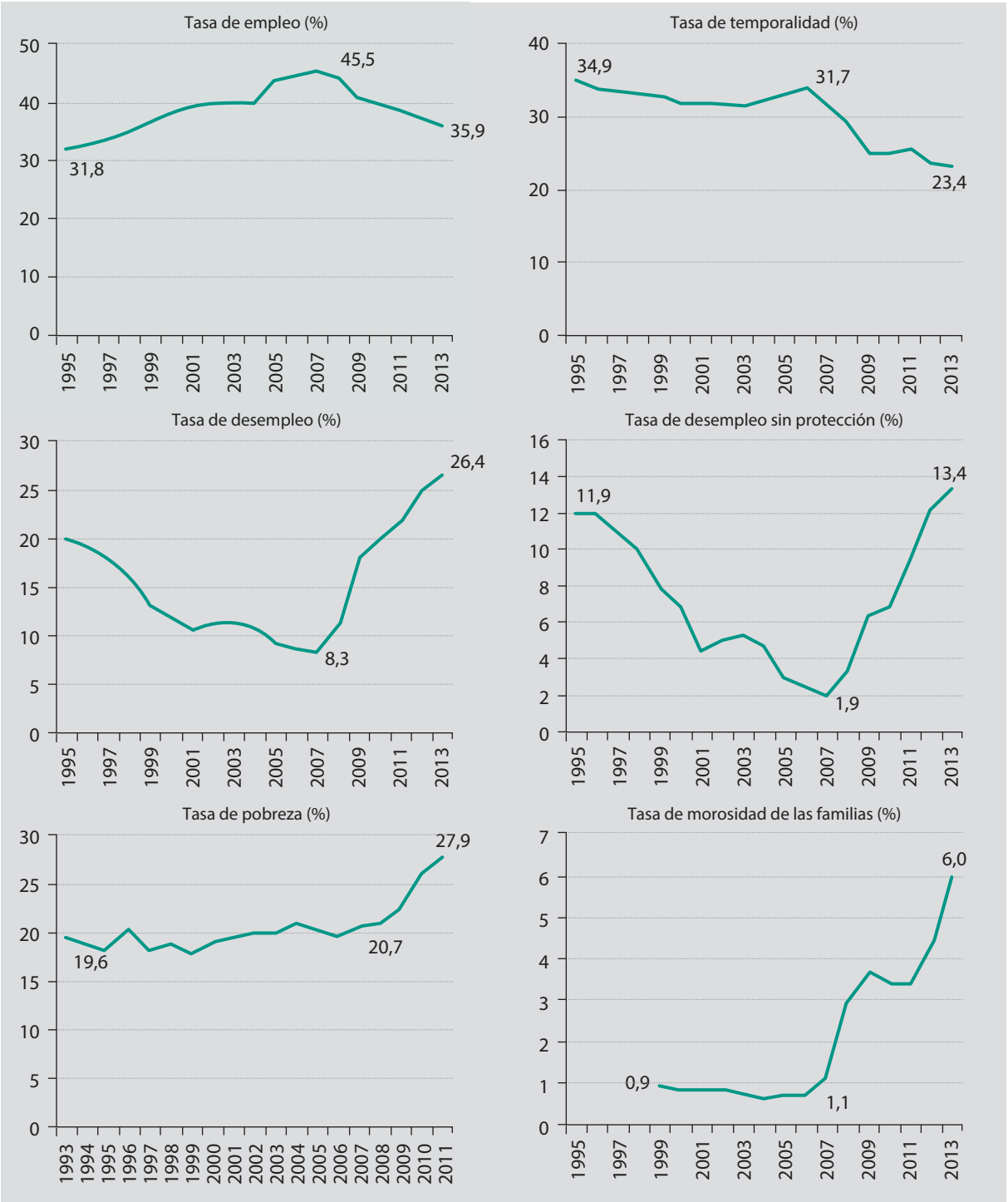
En lo que se refiere al índice de Foster y Wolfson, los resultados representados en el gráfico A.5.B. reflejan un aumento de la polarización de la renta hasta niveles desconocidos en el conjunto de la serie. Muy probablemente, la dinámica de polarización de la estructura del empleo derivada de la destrucción de empleo con salarios medios detectada por Muñoz de Bustillo y Antón (2011) es uno de los factores que explica ese aumento en el nivel de polarización de la renta en España con la crisis, de igual manera que la caída en esta que se detecta con anterioridad estaría vinculada a la intensa creación de empleo producida en los segmentos medios del mercado de trabajo durante el periodo de auge (Fernández-Macías, Hurley y Storrie, 2012).

El comportamiento de las variables que conforman el tercero de los ámbitos del IFBS, que recoge la seguridad económica, se reproduce en el gráfico A.6. Este es el ámbito que cuenta con mayor número de indicadores, en concreto: tasa de empleo, tasa de temporalidad, tasa de desempleo, tasa de desempleo sin protección, tasa de pobreza asimétrica (la línea de pobreza es rígida a las caídas de la renta mediana) y tasa de morosidad de las familias.

Como se puede apreciar, el conjunto de los indicadores muestra una imagen coherente de los acontecimientos en este ámbito durante el auge y la depresión. En la primera fase, destaca el aumento de la tasa de empleo hasta alcanzar niveles desconocidos en la historia moderna de España, con la correspondiente caída en la tasa de desempleo y, especialmente, en la tasa de desempleo sin protección. Por ejemplo, en 2007, la combinación una tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo (de todo tipo) del 77% y una «baja» tasa de desempleo permitió que la tasa de desempleo sin protección social se redujera al menos del 25%. Los únicos dos elementos que ensombrecen la evolución del ámbito de seguridad es la resistencia del empleo temporal a reducirse, con el efecto que ello tiene sobre la incertidumbre y la inseguridad de un tercio de los trabajadores, y la incapacidad de la economía española de reducir su tasa de pobreza, a pesar del fuerte crecimiento económico y creación de empleo, que se mantiene durante los años de *boom* económico alrededor del 19%. Con la crisis se produce tanto una caída de la tasa de empleo como un aumento de la tasa de desempleo y la tasa de desempleo sin protección, situándose la cobertura de las prestaciones por desempleo por debajo del 50%. La crisis genera también un aumento de la tasa de pobreza, que de la forma definida para este indicador (línea de pobreza rígida a reducciones en la renta mediana) se sitúa en 2011 (último año para el que se disponen datos) en el 28%**(18)**. Igualmente relevante es el aumento de la inseguridad económica tal como lo refleja el índice de morosidad de las familias. La única variable que muestra un comportamiento positivo es la tasa de temporalidad, que se reduce hasta el 23%, si bien ello responde a la destrucción de empleo temporal, primera vía de ajuste de las empresas (y posteriormente de la Administración Pública) a la caída de la actividad económica.

(18) Cuando se utiliza la definición estándar, las caídas en la renta nacional se traducen también en una caída del umbral de pobreza, reduciéndose por tanto el impacto de la recesión sobre la tasa de pobreza. De este modo, la tasa de pobreza estándar para 2011 sería del 22%, frente al 28% obtenida cuando se mantiene el umbral de pobreza ante caídas en la renta mediana.

GRÁFICO A.6. Evolución de los componentes del ámbito de seguridad*



* La tasa de empleo está definida como empleo con respecto a población total, la tasa de desempleo sin protección se define como desempleados sin protección (tanto contributiva como asistencial) con respecto a población activa. La tasa de pobreza se ha calculado a partir de una línea de pobreza definida como el 60% de la renta mediana, pero rígida a la baja.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta de Población Activa, el PHOGUE, la ECV, el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Boletín Estadístico del Banco de España.

El último de los ámbitos del IFBS, el capital social, es también el menos estudiado y el que cuenta con menos indicadores y de menor calidad a la hora de observar su evolución durante el auge y la depresión. Es tal la dificultad de contar con series temporales de indicadores vinculados directa o indirectamente con el capital social que uno de los estudios más ambiciosos sobre el capital social en España, el de Perez *et al.* (2005), utiliza como variable central de medición del capital social el ratio crédito/PIB como indicador del grado de conectividad de la red social. Obviamente, según este indicador, la crisis financiera, y el subsiguiente hundimiento del crédito, habrían producido la virtual destrucción del capital social en España. Ello no debe entenderse en términos de la ausencia de estudios sobre el tema aplicados al caso español, como lo atestigua la existencia de trabajos como los de Torcal y Montero (2000), Portela y Eira (2012) o Pérez-Díaz y Rodríguez (2013), entre muchos otros, pero dificultan enormemente la realización de un seguimiento temporal del mismo. Como se ha señalado más arriba, tras una revisión de los posibles indicadores a utilizar se optó por la utilización de un indicador tradicional: el grado de asociacionismo, y dos indicadores que reflejarían, de forma inversa, los efectos del capital social: la tasa de delincuencia y la tasa de consumo de fármacos para el sistema nervioso central. En los tres casos, aunque con problemas, se han podido construir series temporales que cubren la mayor parte del periodo de análisis. Otros indicadores tradicionalmente utilizados como variables aproximadas del capital social, como el grado de confianza en los demás, por ejemplo, estarían disponibles tan solo para un número relativamente reducido de años, y por tanto no ofrecerían esa visión a largo plazo que se pretende presentar con el IFBS. En todo caso, es imprescindible señalar la debilidad de estos indicadores, tanto por los supuestos heroicos utilizados en la construcción del primero, donde se han fusionado series dirigidas a colectivos etarios distintos(19), como por la existencia de múltiples factores, extraños al capital social, que afectan a las otras dos variables. Así, por ejemplo, el consumo de fármacos del sistema nervioso central está claramente vinculado al aumento del peso poblacional de las personas de mayor edad y a la aparición de nuevos fármacos, y no solo al deterioro de las relaciones de convivencia que reflejaría una reducción del capital social.

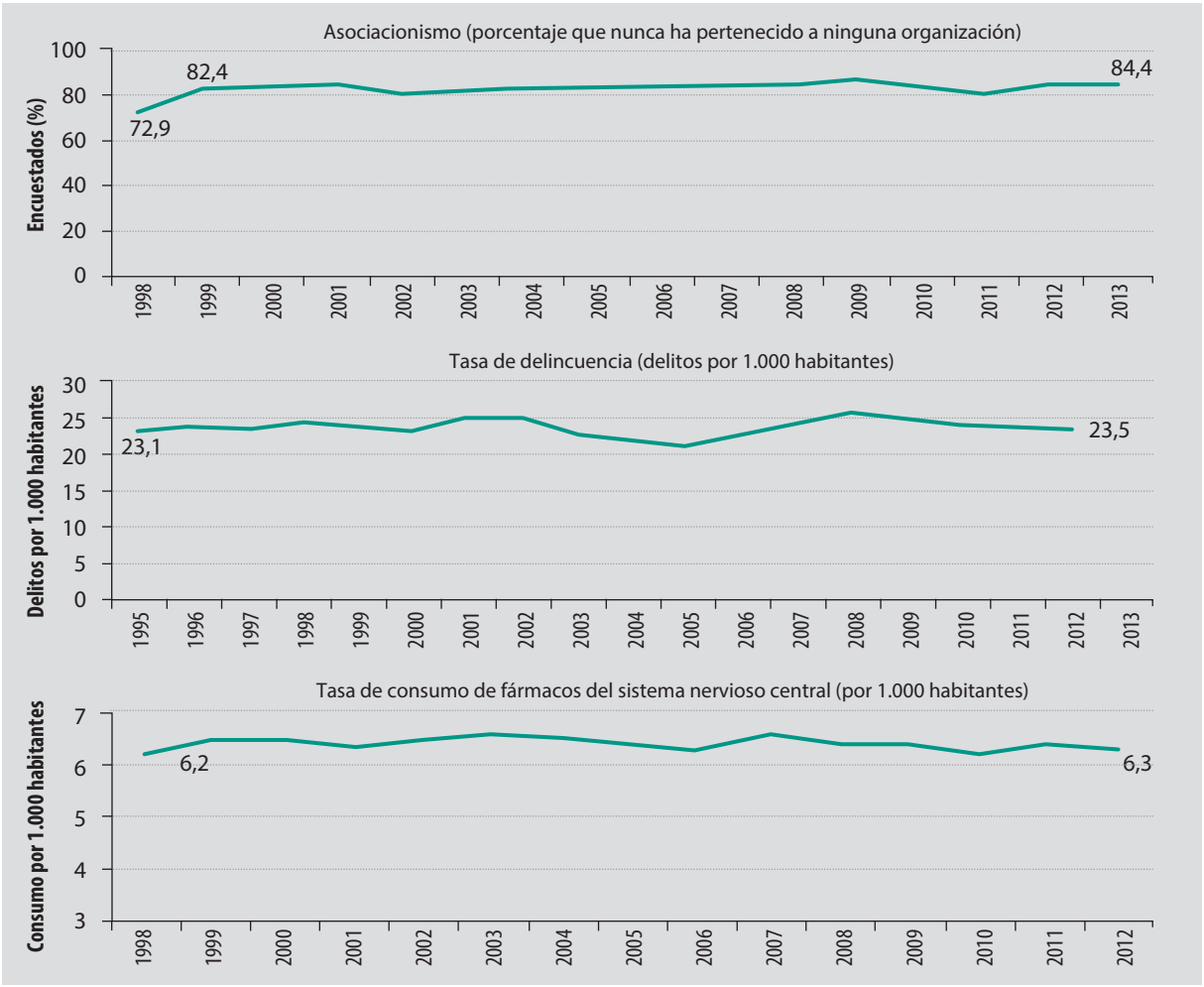
En todo caso, haciendo de la necesidad virtud, frente a la opción radical de eliminar este ámbito del IFBS por la ausencia de indicadores adecuados que monitorizaran su comportamiento temporal, se ha optado por mantenerlo, aun con todas las cautelas posibles, con la finalidad de marcar una posición de principios: la importancia del aspecto social y de las relaciones sociales en la determinación del nivel de bienestar socio-económico de una sociedad.

Como se refleja en el gráfico A.7, las variables elegidas como indicadores en este ámbito muestran un comportamiento estable a lo largo del periodo, de forma que su inclusión no afecta a la dinámica del IFBS, un resultado que, dada la debilidad de los indicadores utilizados, es de agradecer desde el punto de vista de la fiabilidad estadís-

(19) Los datos sobre pertenencia a asociaciones del CIS que hemos sido capaces de recabar han seguido dos pautas distintas de elaboración. De 1998 a 2007, con huecos en 2000 y 2006 se dirigen al colectivo etario de 15 a 29 años. Por el contrario, en los años 2004-2013 (con huecos en 2005 y 2010) se encuesta al conjunto de la población española de 18 y más años. Los datos utilizados son el resultado de ensamblar ambas series, ajustando a la baja los datos referidos a la población joven que muestra un mayor nivel de asociacionismo. Por último, se ha procedido a completar los años que faltaban mediante interpolación. La dificultad y la «cocina» incorporada a la hora de disponer de esta serie nos hecho preguntarnos si merecía la pena su utilización. Tras reflexionar sobre ello, se ha optado por mantener la serie, más que por su valor per sé, por su importancia como señal de la necesidad de incluir este tipo de cuestiones.

tica. Esta estabilidad en el corto medio plazo del capital social se refleja también en otros indicadores tradicionalmente utilizados en la medición de este. Es el caso, por ejemplo, del grado de confianza en los demás, que según datos del CIS habría permanecido más o menos estable durante la crisis (en el periodo 2006-13 el porcentaje de personas que creen que se puede confiar en los demás —puntuación de 7 a 10 en una escala de 0 a 10— fluctúa entre el 21% y el 23%)**(20)**.

GRÁFICO A.7. Indicadores de capital social*



* Organizaciones feministas, cultural, deportiva, pacifista, defensa de derechos humanos, ecologista, partido político, sindicato, benéfica, religiosa.
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Barómetro del CIS, el Anuario del Ministerio del Interior y el Anuario de Farmaindustria (unidades vendidas en farmacias).

(20) CIS, escala de confianza en la gente: *¿Diría Ud. que, por lo general, se puede confiar en la mayoría de la gente, o que nunca se es lo bastante prudente en el trato con los demás? Por favor, sitúese en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa «nunca se es lo bastante prudente» y 10 significa que «se puede confiar en la mayoría de la gente».*

A.4.2. El Índice FOESSA de Bienestar Social

Como se ha señalado en la sección A.3.2, una vez seleccionados los indicadores que van a conformar cada uno de los cuatro ámbitos del IFBS hay que resolver dos cuestiones antes de proceder a su agregación. La primera es convertir los indicadores, que utilizan distintas unidades de medidas euros, años y «porcentajes», en una misma unidad que posibilite su agregación. La segunda es elegir un método de agregación y, en su caso, aplicar alguna regla de ponderación que refleje la importancia otorgada a cada uno de los ámbitos en el bienestar global.

En lo que a la primera cuestión se refiere, la estandarización lineal de las variables expresadas en euros se ha realizado con valores máximos y mínimos equivalentes al doble y la mitad de los valores observados (22.000 y 4.300 y 5.500 y 1.075, respectivamente). Por su parte la estandarización de la esperanza de vida toma como valor máximo 87 años y como mínimo 60 años. El resto de los indicadores, al estar expresados en porcentajes, toman como valores máximo y mínimo 100 y cero respectivamente.

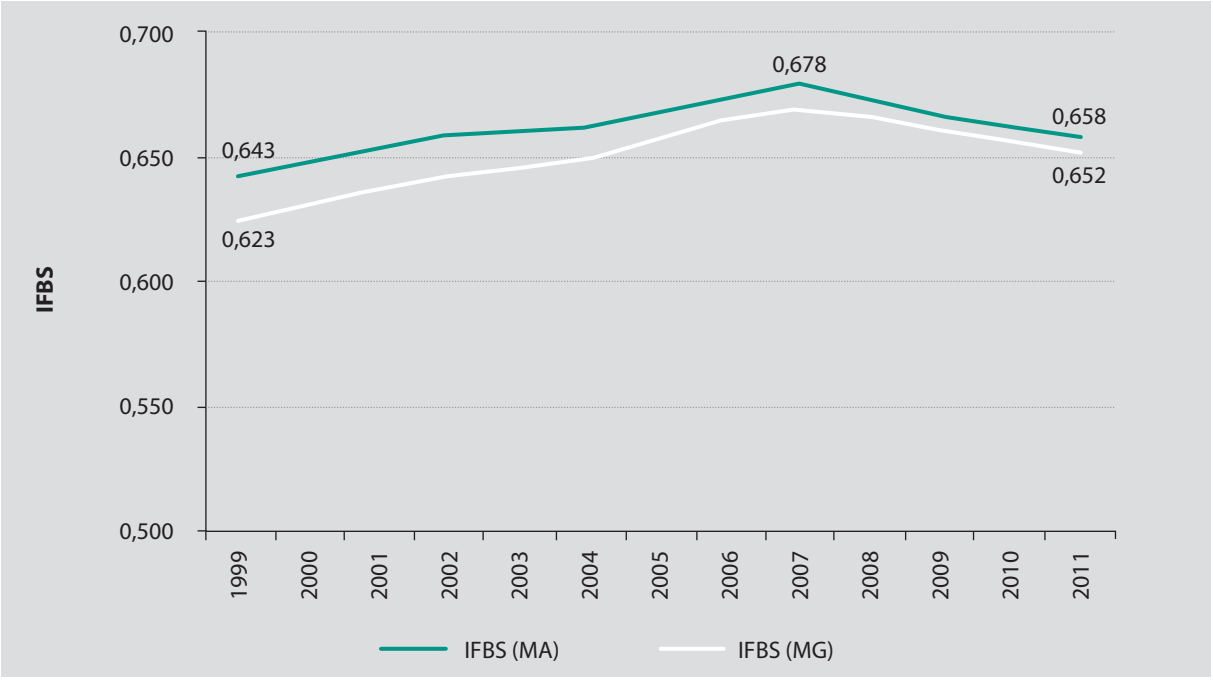
Como sistema de agregación se propone, tal como se explicó anteriormente, la utilización de la media geométrica de las variables tanto dentro de cada ámbito como en la agregación de los ámbitos. En todo caso, con la finalidad de comprobar la sensibilidad de los resultados al método de agregación se ofrecen también los resultados del IFBS construido utilizando alternativamente como agregador la media aritmética. En una primera oleada, consideraremos que todos los ámbitos tienen igual incidencia en el bienestar (supuesto este que puede relajarse fácilmente).

En el gráfico A.8. se reproduce la evolución del IFBS entre 1999 y 2011 resultado de aplicar dos formas distintas de agregación de los indicadores y los ámbitos que componen el IFBS. En el primero de los gráficos, A.8.A, los indicadores se han agregado mediante media aritmética para la obtención de los valores de los ámbitos integrantes del IFBS, procediendo posteriormente a agregar dichos indicadores mediante media aritmética (MA) y media geométrica (MG). En el gráfico A.8.B, alternativamente, la agregación de los indicadores es mediante media geométrica. La reducción del periodo temporal del indicador final en comparación a los periodos temporales contemplados en el análisis de la evolución de los indicadores obedece a la necesidad del limitar el análisis a aquel periodo para el que se disponía de información de todos los indicadores. Ello limita el periodo de análisis al que se extiende desde 1999, año para el que se empieza a disponer de datos relativos al capital social, a 2011, último año con indicadores de distribución y pobreza obtenidos a partir de la ECV de 2012.

Del análisis de los resultados se pueden extraer dos conclusiones. La primera de ellas, de naturaleza metodológica, tiene que ver con el efecto de la forma de agregación. Como se puede apreciar, el método de agregación, afecta a los niveles de la función, y, en menor medida a su comportamiento temporal. En todo caso, el efecto del método de agregación se deja ver en toda su intensidad cuando se aplica uno u otro sistema a nivel de los indicadores. Como se ha señalado en la sección A.3.3, la plena sustituibilidad de los componentes de la media aritmética deriva en valores más elevados del IFBS cuando se utiliza este medio de agregación. En segundo lugar, el IFBS recoge un aumento importante del bienestar en el periodo hasta el comienzo de la crisis, y una fuerte caída desde 2007, especialmente intensa cuando se agregan los indicadores mediante media aritmética.

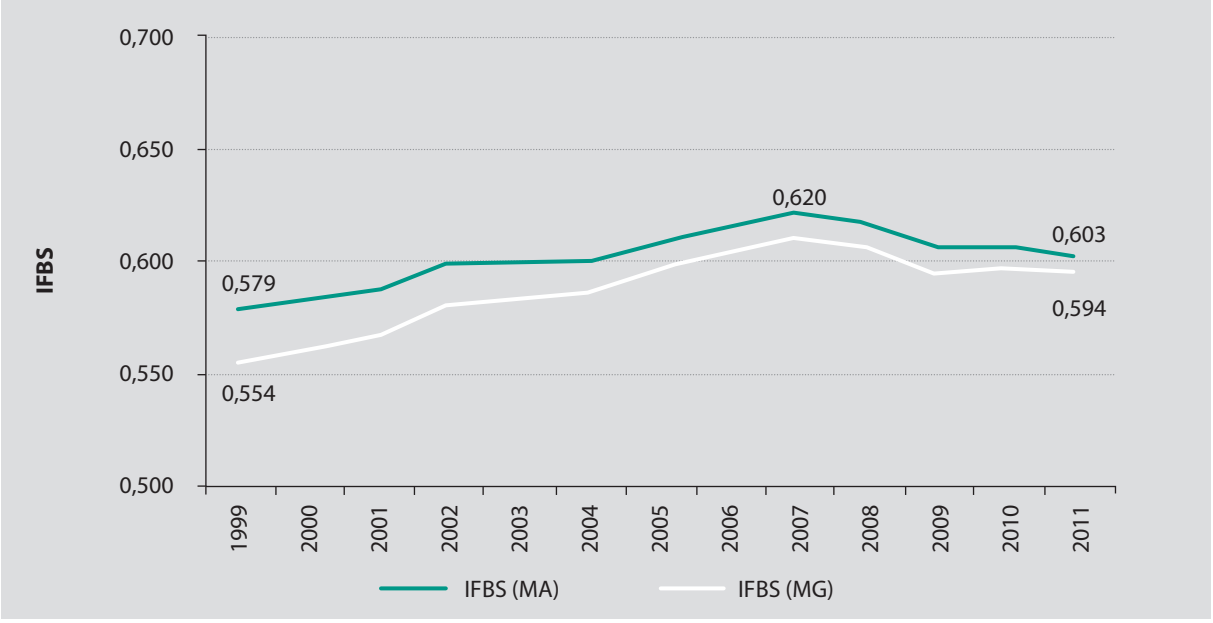
GRÁFICO A.8. Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS) en España, 1999-2011

A. IFBS con agregación de media aritmética (MA) y geométrica. Agregación dentro de cada ámbito mediante media aritmética



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes descritas en la tabla A.4.

B. IFBS con agregación de media aritmética (MA) y geométrica. Agregación dentro de cada ámbito mediante media geométrica

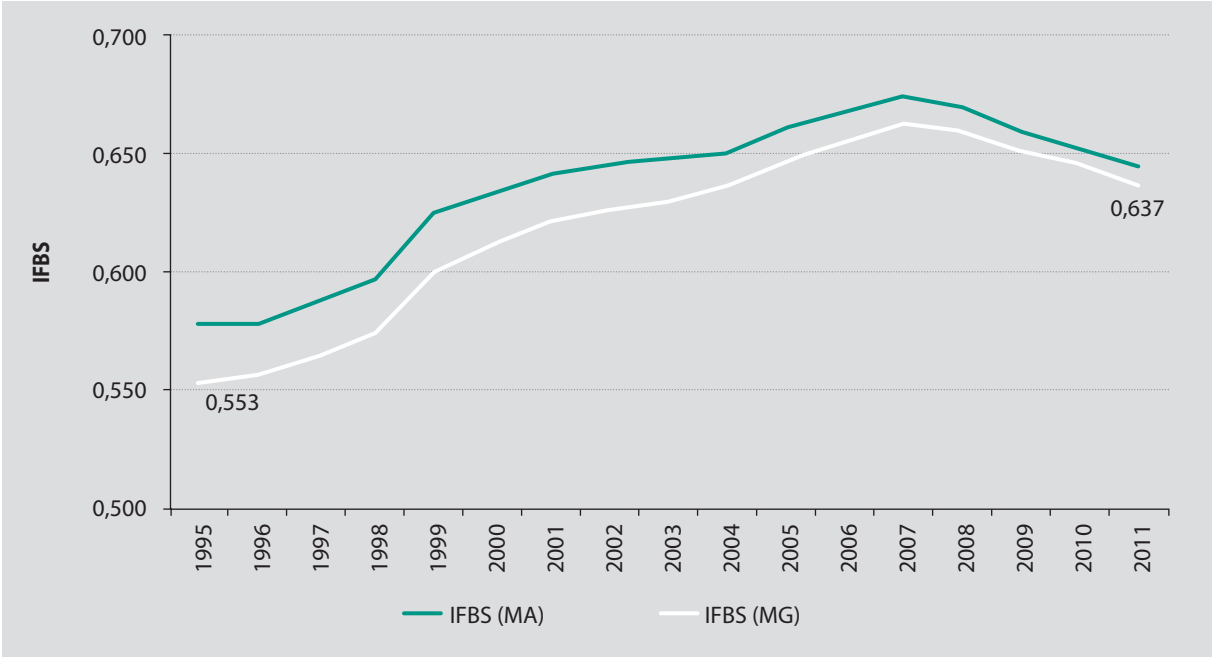


Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes descritas en la tabla A.4.

Con la finalidad de contemplar el ciclo económico en su total amplitud, en el gráfico A.9. se reproduce la evolución del IFBS desde 1995, para lo que se ha prescindido del ámbito de capital social, con información disponible solo de 1999**(21)**. En este caso se presentan solo los resultados aplicando la media aritmética como sistema de agregación de los indicadores dentro de cada ámbito y los dos sistemas a la hora de agregar estos.

Con la finalidad de poner en perspectiva los resultados obtenidos, en el gráfico A.10. se representa el IFBS, según los dos métodos de agregación de los ámbitos del índice que venimos considerando, junto a la evolución del PIB per cápita. Para facilitar la comparación de ambos indicadores, como es habitual, estos se representan en términos índices tomando 1999 como año base. Como se ha podido observar en la sección A.2.2, para otros indicadores agregados de bienestar, el IFBS también muestra un crecimiento mucho menor que el PIB per cápita durante el auge económico, de forma que gran parte del crecimiento económico no se traduciría en ganancias de bienestar, tal como se mide mediante el IFBS. Ese menor aumento del indicador durante el periodo de auge explica asimismo que, tras la crisis, o más bien en la parte de ella de la que disponemos información, el bienestar se encuentre prácticamente en el nivel del año de partida.

GRÁFICO A.9. Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS) en España, 1995-2011 sin ámbito de capital social

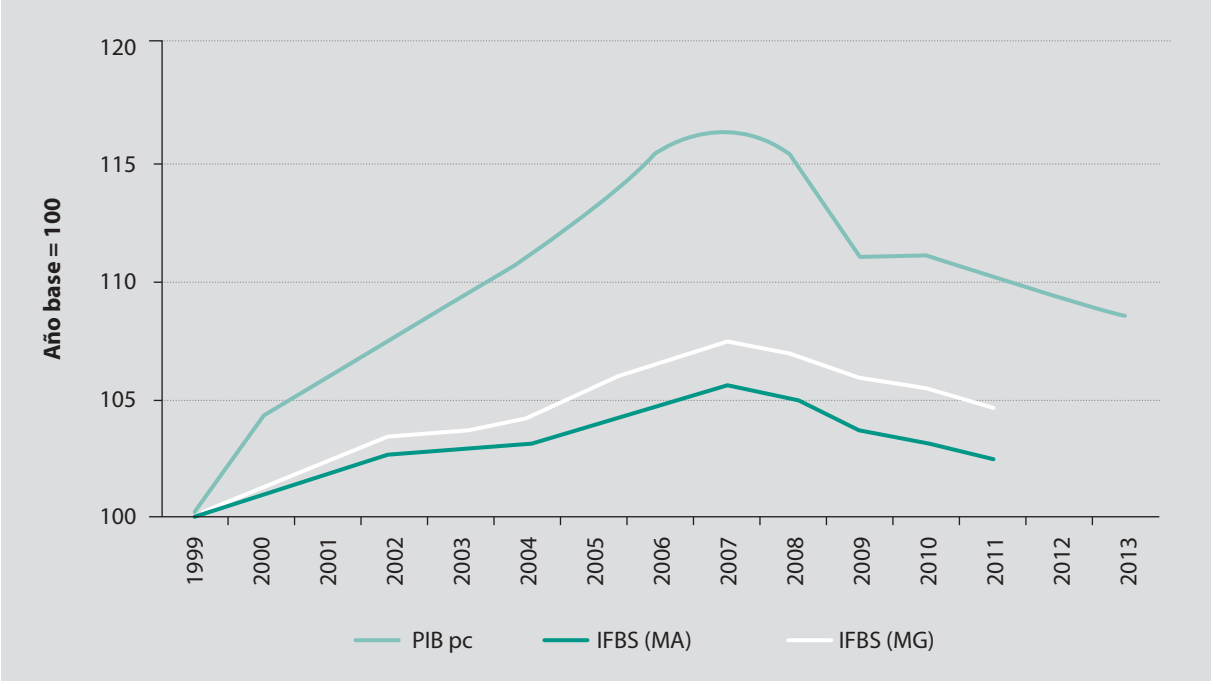


Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes descritas en la tabla A.4.

(21) Junto a ello, la ampliación de la serie exige prescindir del índice de morosidad de las familias en los años 1995-1998 en el ámbito de seguridad. En este caso, sin embargo, los bajos valores del indicador permiten pensar que el efecto sobre el valor del ámbito es de poca importancia.

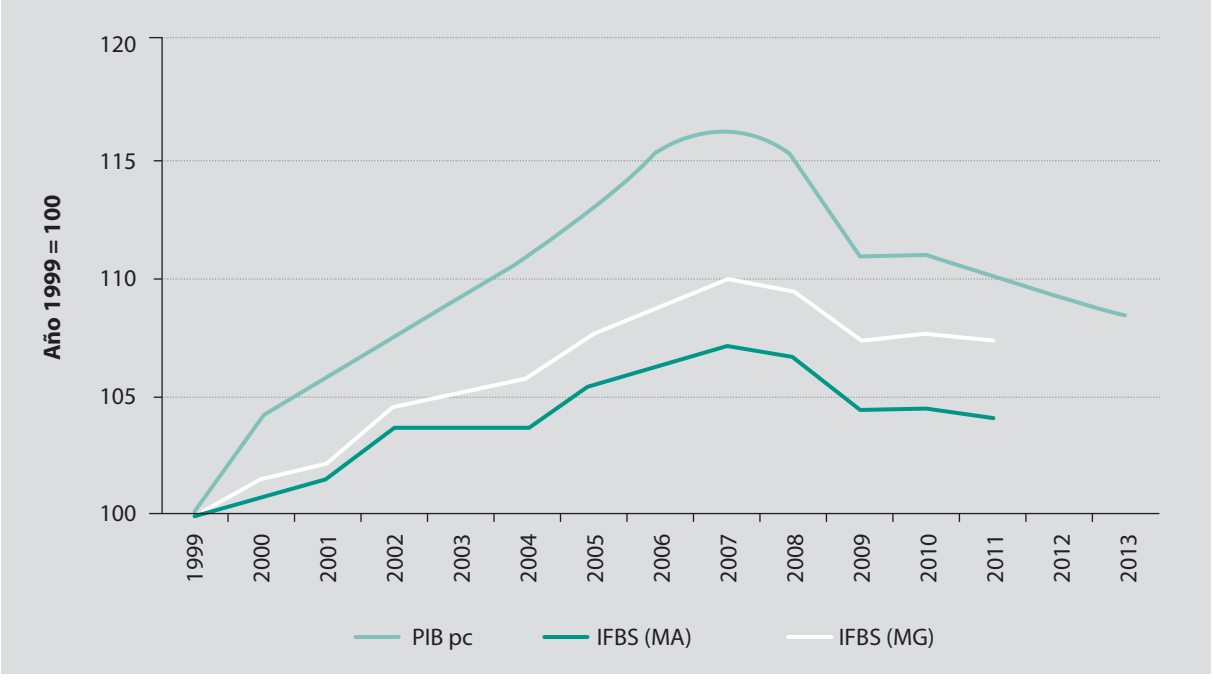
GRÁFICO A.10. Evolución del PIB per cápita e IFBS en España, 1999-2013

A. Con media aritmética dentro de cada ámbito



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes descritas en la tabla A.4.

B. Con media geométrica dentro de cada ámbito

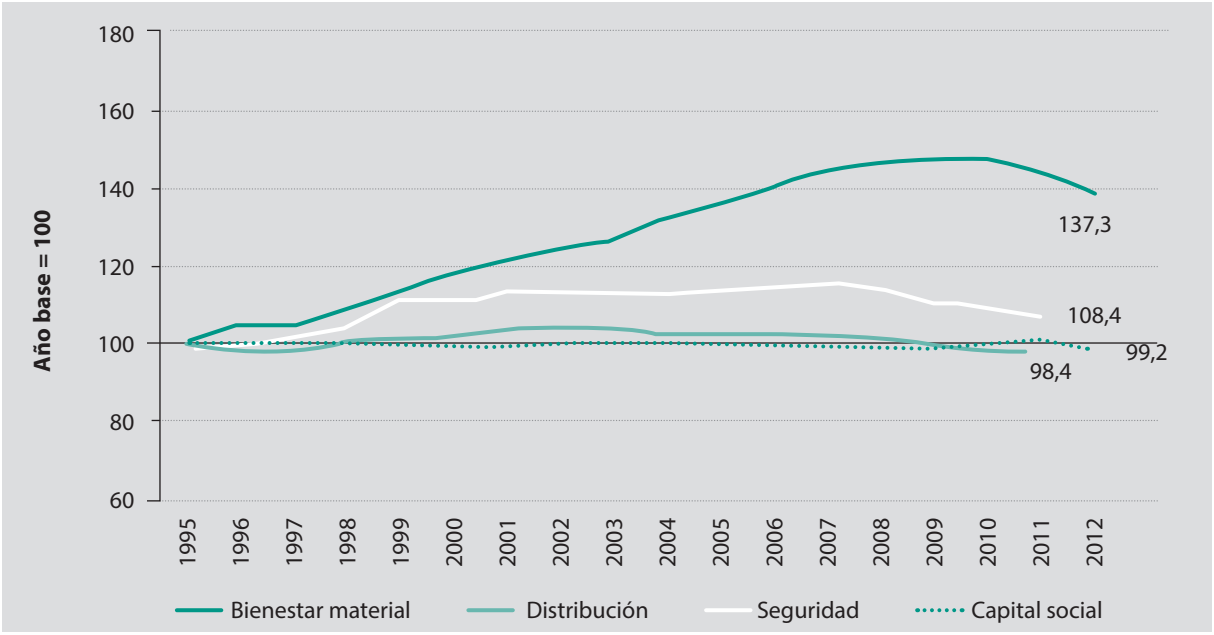


Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes descritas en la tabla A.4.

Para finalizar y comprender mejor la dinámica de aumento y caída del bienestar en el periodo 1995-2012, se recoge en el gráfico A.11 el comportamiento de los cuatro ámbitos del IFBS, expresados en números índice para 1995 (1999 en el caso de capital social). Al igual que en los casos anteriores se presentan los resultados obtenidos con los dos métodos de agregación, tanto en el nivel de los indicadores como en el de los ámbitos. Aunque los valores cambian según el método de agregación, en ambos casos la jerarquía que presentan los índices es clara: la mayor ganancia y destrucción de bienestar en las fases de auge y depresión se da en el campo del bienestar material. Posteriormente, aunque con ganancias más escasas, destaca el ámbito de la seguridad, donde el fuerte crecimiento del empleo, la caída del desempleo y el aumento de la cobertura de este generan un aumento del indicador, solo empañado por el alto nivel de temporalidad del empleo y la estabilidad de la tasa de pobreza. En tercer lugar el ámbito de distribución muestra cierta mejoría, asociada a la caída de la desigualdad, tal como la mide el Índice de Gini hasta el comienzo de la crisis. Esta ganancia se perderá rápidamente tras la entrada de España en recesión. Por último, y como ya se ha comentado más arriba, el ámbito de capital social muestra un comportamiento básicamente plano.

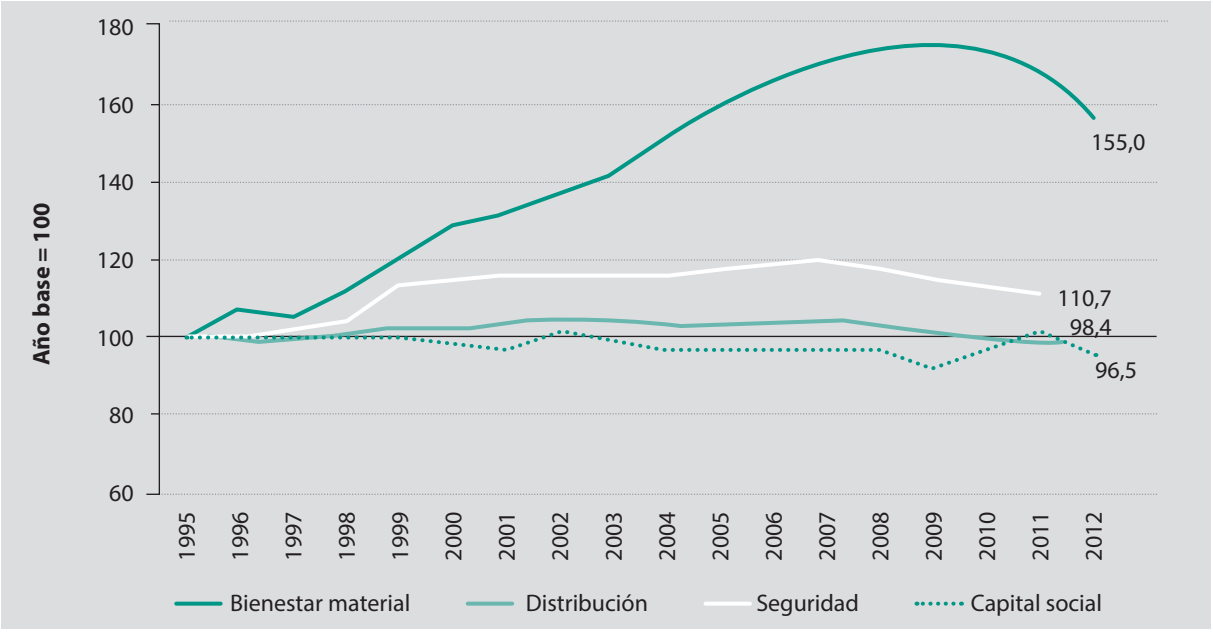
GRÁFICO A.11. Evolución temporal de las cuatro dimensiones del IFBS, 1995-2012

A. Con agregación de los indicadores de los ámbitos mediante media aritmética



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes descritas en la tabla A.4.

B. Con agregación de los indicadores de los ámbitos mediante media geométrica



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes descritas en la tabla A.4.

A.5. Conclusiones: el largo camino por recorrer

El indicador que se ha presentado en la sección anterior es, como se ha repetido a lo largo de este trabajo, poco más que un primer esbozo que, como se ha ido detallando, adolece de importantes limitaciones, entre las que destacan:

1. La debilidad de los indicadores utilizados. Este problema es patente en el ámbito del capital social pero es extensible también a otros ámbitos, como el del bienestar material, donde no se hace ninguna valoración diferencial de los componentes del consumo, asumiendo que todo el consumo, sin tener en cuenta ninguna cualificación sobre la motivación o la causa que lo subyace, supone una adición al bienestar neto de las personas. Un ejemplo evidente de que ello no es así lo aporta, por ejemplo, la existencia de los gastos necesarios para la obtención de rentas como pueda ser el transporte diario al centro de trabajo, o el llamado consumo posicional (Hirsch, 1984).

2. Tampoco se ha incorporado ninguna referencia al tiempo de trabajo ni a la mayor o menor posibilidad de combinar de forma adecuada el tiempo de trabajo y el tiempo de no trabajo. La importancia adquirida en el debate público de todo lo relacionado con el equilibrio vida-trabajo o *work-life balance* reflejaría las tensiones existentes en las modernas sociedades de renta alta entre ambas facetas de la vida. Sin embargo, el ámbito del tiempo va mucho más allá de esta cuestión, al exigir tener en cuenta el valor del ocio deseado, frente al ocio impuesto, etc.

3. Al elaborarse el indicador final mediante indicadores agregados, y no mediante información de individuos, no es posible la construcción de indicadores de bienestar para grupos concretos de población o, en términos más generales, el estudio de las diferencias de bienestar entre todos los individuos. Probablemente el caso más evidente, dada la preocupación social por esta cuestión, sea la distribución del bienestar en términos de género. Ello hace conveniente explorar formas de incorporar la desigualdad de género y otras posibles desigualdades (como la vinculada a los inmigrantes, por ejemplo) en el índice. Asimismo, en este área, incluso con una aproximación de tipo individual, persistirán importantes desafíos, como la consideración de algunos bienes y servicios de naturaleza pública, cuyo consumo —al menos, parcialmente— no es excluyente ni rival.

4. Como se ha señalado más arriba, en esta primera edición del IFBS se han excluido las consideraciones medioambientales, tanto en lo que se refiere a su efecto sobre el bienestar material presente, como en lo relativo a la sostenibilidad medioambiental del modelo social existente en el futuro. La utilización de algunos de los indicadores de sostenibilidad disponibles, como pueda ser la huella ecológica, pone de manifiesto las limitaciones en términos de sostenibilidad medioambiental del modelo socioeconómico en vigor e imprime cierta urgencia a la necesidad de, bien acompañar el IFBS de algún indicador medioambiental que complemente la información por él aportada, bien proceder a incorporar un nuevo ámbito que recoja ese doble papel del medio ambiente en el bienestar(22).

En todo caso, y ya para terminar, es importante repetir el *leitmotiv* que ha guiado este trabajo, la idea de que «lo mejor es —a veces— enemigo de bueno», y aquí es una de las situaciones en las que por el momento, el dicho popular parece ser correcto, lo que se traduce en la conveniencia de evitar los objetivos maximalistas cuando navegamos por el territorio, todavía en gran parte por descubrir y documentar, de los indicadores de bienestar. En otras palabras, es improbable que pueda desarrollarse un buen indicador de bienestar social sin llevar a cabo esbozos e intentos imperfectos con carácter preliminar que reflejan, siquiera parcialmente, la obviedad de que el bienestar de una sociedad va mucho más allá de su PIB per cápita. Esperamos que estas páginas sirvan para alimentar un debate del que se deriven, en un futuro próximo, nuevas aportaciones que permitan mejorar el IFBS en futuras oleadas tanto en sus elementos conceptuales como estadísticos.

(22) De acuerdo con el *Análisis de la huella ecológica de España 2008,* realizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en el periodo 1990-2005, el déficit ecológico de España por habitante habría pasado de 2,8 hectáreas a cerca de 4 hectáreas.

A.6. Bibliografía

Akcomak, T.S., y Weel, B.T. (2012): «The impact of social capital on crime: evidence from the Netherlands», *Regional Science and Urban Economics,* n.º 42(1-2), pp. 323-340.

Baumol, W.J. (1990): «Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive», *Journal of Political Economy*, n.º 98(5), pp. 893-921.

Birdsall, N. (2008): «Income Distribution: Effects on Growth and Development», en Amitava K.D. y Ros, J. (eds.), *International Handbook of Development Economics*, vol. 2, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 193-212.

Boss, H. (2009): «Economic Security in an Index of Economic Well-Being: The CSLS Approach to Economic Security» CSLS Research Report 2009-123.

Buonano, P., Montolio, D. y Vanin, P. (200): «Does Social capital Reduce Crime?», *Journal of law and Economics,* vol. 52(1), pp. 145-170.

Colectivo Ioé (2008): *Barómetro social de España. Análisis del periodo 1994-2006 a partir de un sistema de indicadores*, Madrid: CIP-Ecosocial/Traficantes de Sueños.

Duessenberry, J.S. (1949): *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior,* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

ESAC (2013): «Background document for the workshop Measuring and Comparing the Quality of Life within Europe», *European Statistical Advisory Committee,* ESAC Doc. 2013/1122 24-25 January 2013, Bruxelles.

Esteve, F. (2011): «Hedonismo y Eudemonismo: un camino de ida y vuelta por la nueva economía de la felicidad», *VI Informe FOESSA*, Documentos de trabajo.

— (1990): «Crecimiento y Bienestar: la economía que no está en el PIB», en VV.AA. (eds.): *Reflexiones de Política Económica,* Madrid: Editorial Popular, pp. 237-272.

— (1997): «La falsa medida de la economía», *Ekonomiaz,* n.º 39, pp. 12-43.

Ezzy, D. (1993): «Unemployment and mental health: A critical review», *Social Science & Medicine,* vol. 37(1), pp. 41-52.

Fernández-Macías, E., Storrie, D. y Hurley, J. (eds.) (2012): *Transformations of the employment structure in the EU and US, 1995-2007,* Nueva York: Palgrave.

Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984): «A class of decomposable poverty measures», *Econometrica,* n.º 52(3), pp. 761-766.

Galbraith, J.K. (1958): *The Affluent Society.* Nueva York: Houghton Mifflin.

Goldsmith, A.H. (1997): «Unemployment, joblessness, psychological well-being and self-esteem: Theory and evidence», *Journal of Socio Economics,* n.º 26(2), pp. 133-158.

— y Diette, T. (2012): «Exploring the link between unemployment and mental outcomes», *The SES Indicator,* American Psychological Association, abril de 2012. www.apa.org/pi/ses/resources/indicator/2012/04/unemployment.aspx

Hawtrey, R.G. (1926): *The Economic Problem,* Londres: Longmans, Green and Co.

Helliwell, J.F., Layard, R. y Sachs, J.D. (eds.) (2013): *World Happiness Report 2013,* Nueva York: UN Sustainable Development Solutions Network.

Hirsch, F. (1984): *Límites sociales al crecimiento*, México: Fondo de Cultura Económica.

Layard, R. (2005): *Happiness: lessons from a new science,* Londres: Penguin.

— y Sachs, J.D. (eds.) (2011): *World Happiness Report,* Nueva York: The Earth Institute Columbia University.

Milanovic, B. (2006): «Global Income Inequality: What it is and Why it Matters» (March 1, 2006). World Bank Policy Research Working Paper No. 3865.

— y Lakner C. (2013): «Global Income Distribution. From the fall of Berlin Wall to the Great Recession», Policy Research Working Paper 6719. World Bank. Washington.

Molpéceres, M. (2013): *Una propuesta para valorar la calidad de la vida en los países de la Unión Europea,* Tesis Doctoral, Universidad de Valladolid.

— (2008): «Métodos de aproximación para la medición del bienestar», *VI Informe FOESSA,* Documentos de trabajo.

Muñoz de Bustillo, R. (2008): «La visión del Desarrollo Social en el siglo XXI», *VI Informe FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo Social en España,* Fundación FOESSA: Madrid, pp. 39-85.

—, Fernández-Macías, E., Antón, J.I. y Esteve, F. (2011): *Measuring more than Money. The Social Economics of Job Quality,* Chelthenham: Edward Elward.

— y Antón, J.I. (2011): «From the highest employment growth to the deepest fall: Economic crisis and labour inequalities in Spain», en Vaugham-Whitehead, Daniel (ed.): *Work inequalities in crisis. Evidence from Europe*, Cheltenham: Edward Elgar. pp. 393-444.

Organisation for Co-operation and Economic Development (OECD) (2011): *How is life? Measuring well-being,* París: OECD.

Osberg, L. y Sharpe, A. (2011a): «Moving from a GDP based to a Well-being Based Metric of Economic Performance and Social Progress: Results from the Index of Economic Well-being for OECD Countries, 1980-2009»: Centre for the Study of Living Standards Ottawa.

— (2011b): *Database of the Index of Economic Well-being for Selected OECD Countries, 1980-2009,* Updated July 2011. Ottawa: Centre for the Study of Living Standards. www.csls.ca/iwb/oecd.asp

Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J.C. (2013): *Capital Social e Innovación en Europa y en España,* Madrid: Fundación COTEC para la Innovación Tecnológica.

Pérez García, F., Fernández de Guevara Radoselovics, J., Serrano Martínez, L. y Montesinos Santalucía, V. (2005): *La medición del capital social. Una aproximación económica,* Madrid: Fundación BBVA e IVIE.

Porte, M. y Neira, I. (2012): «Capital social y bienestar subjetivo. Un análisis para España considerando sus regiones», *Investigaciones Regionales*, n.º 23, pp. 5-27.

Putnam, R. (2000): *Sólo en la bolera*, Madrid: Galaxia Gutemberg.

Rifkin, J. (1996): *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Nueva York: Tarcher/Putnam.

Sharpe, A. (1999): «A Survey of Indicators of Economic and Social Well-being», CSLS Research Reports, Ottawa: Centre for the Study of Living Standards.

Stiglitz, J.E., Amartia, S. y Fitoussi, J.P. (2012): *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress.* Diponible en: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm

Torcal, M. y Montero, J.R. (2000): «La formación y consecuencias del capital social en España», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 1(2), pp. 79-121.

Wolfson, M.C. (1994): «When inequalities diverge», *American Economic Review,* n.º 84(2): pp.353-358.

— (1997): «Divergent inequalities: theory and empirical results», *Review of Income and Wealth*, n.º 43(4), pp. 401-421.

Wright, C., Culler, F.T. y Miller (2001): «Family social capital and delinquent involvement», *Journal of Criminal Justice*, n.º 29(1), pp. 1-9.

A.7. Otras tablas

TABLA A.4. Descripción de las fuentes estadísticas utilizadas en el IFBS

Variable	Fuente estadística
Consumo privado per cápita	Ameco, deflactado según el IPC (€ 2005)
Consumo privado per cápita de los bienes públicos de educación, salud, cultura, deportes y vivienda	Ameco, deflactado según el IPC (€ 2005)
Índice de Gini	Estimación a partir de microdatos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)
Índice de polarización	Estimación a partir de microdatos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)
Tasa de empleo	Encuesta de Población Activa (EPA)
Tasa de desempleo	Encuesta de Población Activa (EPA)
Tasa de desempleo sin protección social	Encuesta de Población Activa (EPA) y beneficiarios de prestaciones según tipo de prestación del Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Tasa de temporalidad	Encuesta de Población Activa (EPA)
Tasa de pobreza	Estimación a partir de microdatos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)
Tasa de morosidad	Boletín Estadística del Banco de España, cuadro 4.13, varios años
Tasa de asociacionismo	Centro de Investigaciones Sociológicas
Tasa de delincuencia (delitos)	Anuario del Ministerio del Interior
Tasa de consumo de fármacos del Sistema Nervioso Central (farmacias)	Anuario de Farmaindustria, varios años

TABLA A.5. Datos de las series utilizadas en el IFBS

A. Ámbito de bienestar material

Año	Consumo privado per cápita (€ 2005)	Consumo privado de bienes públicos no colectivos (€ 2005)	Esperanza de vida al nacer (años)
1995	9.317	1.586	78,09
1996	9.604	1.651	78,22
1997	9.652	1.610	78,71
1998	10.009	1.665	78,81
1999	10.531	1.752	78,84
2000	10.991	1.816	79,34
2001	11.225	1.838	79,69
2002	11.299	1.918	79,77
2003	11.445	1.981	79,71
2004	11.800	2.100	80,29
2005	12.103	2.210	80,28
2006	12.410	2.269	80,95
2007	12.663	2.362	80,97
2008	12.362	2.460	81,30
2009	11.654	2.609	81,67
2010	11.684	2.532	82,09
2011	11.453	2.411	82,27
2012	11.126	2.210	82,29
2013	11.017	2.161	—

Fuente: Elaboración propia a partir de información de AMECO y el Instituto Nacional de Estadística.

B. Ámbito de desigualdad

Año	Índice de Gini*	Índice de polarización Foster y Wolfson*
1995	0,342	0,289
1996	0,351	0,303
1997	0,338	0,296
1998	0,331	0,285
1999	0,324	0,274
2000	0,327	0,275
2001	0,319	0,268
2002	0,311	0,262
2003	0,311	0,262
2004	0,322	0,279
2005	0,320	0,274
2006	0,319	0,275
2007	0,320	0,270
2008	0,331	0,278
2009	0,345	0,287
2010	0,346	0,303
2011	0,350	0,303
2012	—	—
2013	—	—

* 2001-02: Interpolación.
Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de PHOGUE y la ECV.

C. Ámbito de seguridad

Año	Tasa de desempleo (%)	Tasa de pobreza (%)*	Tasa de empleo (%)	Tasa de desempleo sin prestación (%)	Tasa de temporalidad (%)	Tasa de morosidad (%)
1995	20,0	18,4	31,8	11,9	34,9	—
1996	19,1	20,4	32,6	12,0	33,9	—
1997	17,8	18,2	33,5	11,2	33,6	—
1998	15,9	18,9	34,8	10,1	33,1	—
1999	13,2	18,0	36,6	8,1	32,9	0,9
2000	11,7	18,8	38,4	6,8	32,2	0,9
2001	10,5	19,5	39,4	4,4	32,2	0,8
2002	11,4	20,1	39,6	5,1	31,8	0,9
2003	11,4	20,1	39,9	5,3	31,8	0,7
2004	10,9	21,0	40,2	4,7	32,5	0,6
2005	9,2	20,3	43,8	3,0	33,3	0,7
2006	8,5	19,8	44,9	2,3	34,0	0,7
2007	8,3	20,7	45,5	1,9	31,7	1,1
2008	11,3	21,2	44,4	3,4	29,3	3,0
2009	18,0	22,8	40,8	6,4	25,4	3,7
2010	20,1	26,4	39,7	6,9	24,9	3,4
2011	21,7	27,9	38,8	9,3	25,3	3,4
2012	25,0	—	36,9	12,3	23,6	4,3
2013	26,4	—	35,9	13,4	23,4	6,0

* 2001-02: Interpolación.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta de Población Activa, el PHOGUE, la ECV, el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Boletín Estadístico del Banco de España.

D. Ámbito de capital social

Año	Tasa de delincuencia (x 1000)	Consumo fármacos sistema nervioso central (x1000)	Nunca ha pertenecido a una asociación (%)
1995	23,1	—	—
1996	23,6	—	—
1997	23,4	—	—
1998	24,3	6,19	—
1999	24,1	6,45	82,40
2000	22,9	6,48	83,27
2001	24,9	6,40	84,13
2002	25,1	6,49	81,68
2003	22,8	6,53	82,39
2004	21,9	6,48	83,59
2005	21,1	6,35	83,80
2006	22,5	6,26	83,80
2007	24,0	6,58	84,08
2008	25,5	6,43	84,44
2009	24,6	6,38	86,34
2010	23,9	6,20	84,04
2011	23,7	6,37	81,75
2012	23,5	6,28	84,23

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Barómetro del CIS, el Anuario del Ministerio del Interior y el Anuario de Farmaindustria (unidades vendidas en farmacias).

E

Encuesta sobre integración social y necesidades sociales: nota metodológica y cuestionarios

E

Encuesta sobre integración social y necesidades sociales: nota metodológica y cuestionarios

E.1. **Diseño muestral y trabajo de campo** 661

E.2. **La medición de la exclusión social y la pobreza** 667

E.3. **Cuestionario filtro de la Encuesta FOESSA 2013** 670

E.4. **Cuestionario principal de la Encuesta FOESSA 2013** 671

Encuesta sobre integración social y necesidades sociales: nota metodológica y cuestionarios

E.1. Diseño muestral(1) y trabajo de campo

E.1.1. Objetivos y universo

El objetivo de la encuesta es cuantificar y analizar las condiciones de vida y la exclusión social en España, y obtener datos representativos a nivel nacional y a nivel de trece comunidades autónomas.

El universo (población de referencia) son los hogares que se encuentran en España, salvo Ceuta y Melilla. La unidad de «encuestación» son los hogares.

E.1.2. Procedimiento general de muestreo

La encuesta se realiza de forma presencial, en hogares. El procedimiento de selección de los hogares es bietápico, con una primera selección de secciones censales y una segunda selección mediante rutas aleatorias.

La encuesta contiene dos cuestionarios, uno de filtro y uno segundo, el principal, con el grueso de las preguntas. El segundo cuestionario se hace solo a las personas que cumplen determinadas condiciones del primer cuestionario, y a una parte de los que no las cumplen. Este procedimiento sirve para garantizar que se obtenga un número suficiente de hogares con indicios de exclusión social.

E.1.3. Selección de las secciones censales

La selección de las secciones censales donde se ha realizado la encuesta no ha sido proporcional a la población, sino que ha sido proporcional a la población estimada con indicios de exclusión social. Esta estimación es la misma utilizada en las encuestas FOESSA de 2007 y 2009, y su cálculo se puede consultar en el VI Informe FOESSA. Esta es-

(1) La información relativa a la medición de la exclusión social y la pobreza podrá ser ampliada en Trujillo Carmona, M. (2014): *Diseño muestral de la Encuesta sobre integración social y necesidades sociales*. Documento de trabajo 3.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

timación se basó en los datos del Censo de Población y Viviendas de 2001 a nivel de sección censal.

Esto se hace así para acceder a los hogares con problemas de exclusión social con mayor facilidad. La desproporción en la selección de las secciones censales se corrige a posteriori con ponderación.

E.1.4. Tamaño muestral

El objetivo de analizar las características de los hogares con problemas en sus condiciones de vida determina la necesidad de un nivel máximo de error para los hogares que van a contestar el cuestionario segundo (cuestionario principal). Por tanto, se estableció un tamaño muestral para el cuestionario principal(2).

En trece comunidades autónomas se diseñó una muestra específica. En estas comunidades la muestra total diseñada fue de 650 cuestionarios, previéndose 400 para hogares con algún indicio de inclusión y 250 para hogares sin indicios.

En el resto de las comunidades autónomas, el tamaño muestral se calculó de manera que permitiera alcanzar la muestra necesaria a nivel de NUTS-1(3).

Con estos tamaños se garantiza un nivel de error, si se tratara de un muestreo aleatorio simple, del ±5% al nivel de confianza del 95% para la población con algún indicio de inclusión, y ese mismo nivel de error para los hogares en general, para las comunidades autónomas con muestra propia y para cada NUTS-1.

La muestra total diseñada para España fue de 8.769 cuestionarios.

E.1.5. Procedimiento de aplicación de los cuestionarios

La muestra fue diseñada para conseguir un error máximo para los hogares con algún indicio de exclusión. Por tanto, era preciso un número mínimo de hogares con esas características. Para ello, cuando se comenzaba un contacto con un hogar, en primer lugar se realizaba el cuestionario de filtro, procediendo a su clasificación en función de las respuestas obtenidas. En cada sección existían unas cuotas máximas para cada tipo de hogar, así, una vez realizado el cuestionario de filtro, el hogar era clasificado en una de las dos categorías de hogares, y si la cuota correspondiente estaba libre, se realizaba el cuestionario principal .

Dado que no se sabía a priori cuántos cuestionarios de filtro serían necesarios para conseguir la muestra requerida de cuestionarios con indicios de exclusión, se usó la Encuesta de Condiciones de Vida del INE en su oleada de 2011, para realizar una estimación a nivel de comunidad autónoma (tabla E.1). Con esa estimación se calculó el número de cuestionarios filtro que a priori serían necesarios para completar la muestra. Por secciones se impusieron las cuotas de forma proporcional al número estimado de hogares con exclusión procedente de la estimación realizada con el Censo de 2001. De manera inicial se estableció que en cada sección se realizarán dieciocho cuestionarios de filtro.

Una vez seleccionada la unidad primaria de muestreo, la sección censal, la selección de los

(2) En un principio se diseñaron cuotas máximas para los hogares sin exclusión, pero, dado que aparecieron más hogares con indicios de exclusión de los previstos, en algunas rutas hubo que incluir también cuotas máximas para estos.

(3) La Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS) define una serie de demarcaciones territoriales utilizadas por la Unión Europea con fines estadísticos. El nivel de NUTS-1 para España estructura las comunidades autónomas en 7 grupos.

hogares se realiza mediante rutas aleatorias dentro de la sección, definida por los callejeros del INE. En la selección de los hogares solo se siguen como norma las cuotas de categorías de hogar explicadas anteriormente.

El diseño preveía que a mitad de campo se revisarían estos números, de forma que, si durante el trabajo de campo se apreciaban desviaciones respecto de las estimaciones, se pudiera modificar el diseño.

TABLA E.1. Tamaños muestrales diseñados y estimación de hogares con indicios de exclusión

CC. AA.	Cuestionario principal			Proporción estimada de hogares con indicios de exclusión (%)	Estimación cuestionarios filtro
	Total	Con indicios de exclusión	Sin indicios de exclusión		
Andalucía	650	450	200	43,9	918
Aragón	650	450	200	28,9	2.232
Asturias	650	450	200	30,3	2.556
Baleares	650	450	200	37,6	918
Canarias	650	450	200	41,0	1.044
Cantabria	44	31	13	32,6	126
Castilla-La Mancha	149	104	45	34,4	360
Castilla y León	650	450	200	25,7	2.466
Cataluña	650	450	200	30,6	1.458
Com. Valenciana	650	450	200	28,7	2.268
Extremadura	650	450	200	34,6	2.106
Galicia	650	450	200	36,1	1.512
Madrid	650	450	200	27,4	1.854
Murcia	102	71	31	35,4	216
Navarra	650	450	200	26,0	2.988
País Vasco	650	450	200	29,1	2.106
La Rioja	24	17	7	29,9	72
Total	**8.769**	**6.073**	**2.696**	**33,1**	**25.200**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y de la EINSFOESSA 2013(4).

(4) Los datos de población han sido extraídos de las «Cifras de población a 1 de julio de 2013» publicadas por el INE. El dato de hogares de España ha sido extraído de la EPA IIT 2013. Los datos de hogares de las comunidades autónomas han sido estimados sobre los indicadores de la EPA IIT 2013.

E.1.6. Revisión de las estimaciones durante el trabajo de campo

Durante el trabajo de campo se comprobó que para la mayoría de las comunidades autónomas las estimaciones de hogares con indicios de exclusión eran muy inferiores a lo encontrado. Una de las explicaciones posibles es que la situación de los hogares había cambiado mucho de 2011 a 2013, en especial en la cantidad de hogares afectados por el desempleo. También puede influir la distinta metodología de selección de los hogares del INE, o diferencias en la forma de realización de la pregunta, en especial en el caso de los ingresos. Por ello se revisaron las estimaciones de cuestionarios de filtro necesarios para completar las cuotas y hubo que poner unas cuotas máximas para hogares con indicios de exclusión, que inicialmente no se habían previsto.

Al necesitar menos cuestionarios de filtro, también se evidenció que en algunas comunidades autónomas no sería necesario realizar el trabajo de campo en todas las secciones seleccionadas en principio, por lo que se eliminaron de la muestra prevista algunas secciones, siempre cuidando de que se mantuviera la representatividad en la muestra que finalmente se realizaría.

Como resultado de estos ajustes, el número de cuestionarios filtro realizado ha sido bastante menor del previsto. Mientras que el número de cuestionarios principales a hogares de cada tipo

TABLA E.2. Proporción estimada y proporción encontrada en el trabajo de campo de hogares con indicios de exclusión

	Proporción estimada (%)	Proporción encontrada (%)
Andalucía	43,9	71,5
Aragón	28,9	50,4
Asturias	30,3	47,8
Baleares	37,6	54,7
Canarias	41,0	68,2
Cantabria	32,6	51,3
Castilla-La Mancha	34,4	60,1
Castilla y León	25,7	60,4
Cataluña	30,6	58,4
Com. Valenciana	28,7	65,8
Extremadura	34,6	56,3
Galicia	36,1	46,0
Madrid	27,4	54,4
Murcia	35,4	60,6
Navarra	26,0	53,3
País Vasco	29,1	47,7
La Rioja	29,9	46,7
Total	**33,1**	**55,5**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y de la EINSFOESSA 2013.

sí se ha ajustado de manera bastante aproximada a lo previsto.

E.1.7. Resultados del trabajo de campo

La EINSFOESSA es una encuesta dirigida a los hogares de España en la que se ha recogido información de todas las personas que residen en cada uno de los hogares. Por tanto, existen dos niveles de análisis principal, el de los hogares y el de la población.

La muestra de hogares ha resultado conformada por 8.776 encuestas, que han aportado información sobre 24.775 personas, lo que devuelve unos márgenes de error del ±0,6% para la información de la población y del ±1,0% para la información de los hogares. En ambos casos, el margen de error es óptimo, la información es estadísticamente representativa del conjunto del universo, y los intervalos de confianza permiten un análisis detallado de los niveles de integración y exclusión social.

El proceso de realización de las encuestas ha transcurrido entre el 22 de abril y el 12 de agosto de 2013. La información referida a las actividades económicas, así como la de pensiones y prestaciones económicas está referida a lo acontecido durante el año 2012.

La encuesta ha sido realizada de manera presencial, mediante una entrevista personal, y las respuestas se han recogido en un cuestionario estructurado y precodificado en el 99% de las variables. La encuesta ha sido administrada por entrevistadores previamente formados para la realización de la tarea, que han trabajado en un total de 1.051 rutas repartidas en 530 municipios de España.

El trabajo de recogida de datos se ha desarrollado de manera satisfactoria, alcanzando los objetivos de tamaño y distribución muestral propuestos.

TABLA E.3. Universo, muestra y margen de error de la EINSFOESSA en España

	España
Universo población	47.129.783
Universo hogares	17.440.800
Muestra población	24.775
Muestra hogares	8.776
Margen de error población	± 0,6
Margen de error hogares	± 1,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y de la EINSFOESSA 2013.

TABLA E.4. Muestra final realizada

	Cuestionarios filtro			Cuestionarios principales		
	Total	Con indicios de exclusión	Sin indicios de exclusión	Total	Con indicios de exclusión	Sin indicios de exclusión
Andalucía	1.178	842	336	650	447	262
Aragón	1.679	846	833	650	452	237
Asturias	1.503	718	785	650	445	247
Baleares	889	486	403	650	446	228
Canarias	968	660	308	650	450	228
Cantabria	117	60	57	45	31	8
Castilla-La Mancha	351	211	140	150	105	55
Castilla y León	1.547	934	613	646	452	227
Cataluña	1.301	760	541	650	450	253
Com. Valenciana	1.540	1.014	526	650	450	306
Extremadura	1.289	726	563	650	447	256
Galicia	1.212	557	655	650	437	221
Madrid	1.352	735	617	650	452	275
Murcia	203	123	80	104	72	34
Navarra	1.403	748	655	650	448	270
País Vasco	1.747	834	913	656	450	265
La Rioja	75	35	40	25	18	9
Total	**18.354**	**10.289**	**8.065**	**8.776**	**6.052**	**3.381**

E.1.8. Ajustes posteriores al trabajo de campo

Una vez hecho el trabajo de campo, se ha realizado la ponderación de la muestra. En primer lugar, se han calculado unos pesos debidos al diseño no proporcional por comunidad autónoma y probabilidad de selección de la muestra.

En segundo lugar, se han ajustado mediante calibración las características de los hogares obtenidos a las que se conocen por la Encuesta de Población Activa del INE, ya que por el tipo de muestreo el resultado podría no ser exacto. El ajuste ha sido por las variables:

- Tamaño de hogar (uno, dos, tres, cuatro, cinco o más miembros).
- Situación laboral (todos los miembros inactivos, todos en paro, al menos uno trabaja).
- Nivel de estudios más alto de los miembros del hogar con menos de 65 años (hasta primaria o superior a primaria, o no se aplica).
- Nacionalidad (todos los miembros comunitarios, todos extracomunitarios, mixtos).

E.2. La medición de la exclusión social y la pobreza(5)

E.2.1. La medición de la exclusión social

Aportamos en este epígrafe algunas informaciones complementarias para conocer con más precisión de dónde vienen los datos y las mediciones que este VII Informe FOESSA aporta sobre los procesos de exclusión social. Es preciso entender que el objetivo esencial de los análisis planteados en este aspecto sustancial del presente informe era conocer los cambios sociales que se estaban produciendo como efecto de la sucesión de la crisis financiera y económica primero, y de empleo después. Este objetivo comparativo nos obligaba a afinar y adecuar los instrumentos de medida que se habían establecido inicialmente, en la elaboración del VI Informe FOESSA, con el diseño de un sistema de 35 indicadores que recogían las principales dimensiones de la exclusión social. Ya en el primer intento de aproximarnos a la medición del primer impacto social de la crisis habíamos visto la conveniencia de desarrollar esta metodología con una perspectiva más diacrónica.

Se ha procedido a la revisión de los 35 indicadores que sirven de base para el cálculo del Índice Sintético de Exclusión Social (ISES). Se han rehecho y revisado el conjunto de los indicadores en las tres ediciones para garantizar que la comparación se hacía sobre unas mismas bases metodológicas, eliminado en algún año algún indicador que no se consideraba fiable. Hemos evitado así la acumulación de las pequeñas desviaciones que se habían ido realizando en las distintas fases de campo, grabación, manipulación y análisis de los datos.

Para la agregación de los 35 indicadores en el ISES, utilizamos para los tres años el sistema de ponderación de los indicadores inicial, correspondiente a 2007. Esto nos permite valorar la importancia de cada problema en la misma medida para todo el periodo y tomando como referencia un contexto que era de mayor estabilidad y con menores convulsiones en la situación de los hogares. La ponderación de estos indicadores se realiza tomando el número inverso a la frecuencia que esa variable tiene para el conjunto de los hogares en España, tal como se ha explicado en las ediciones anteriores.

Fruto de las correcciones realizadas en las encuestas anteriores y de la homogeneización en el sistema de agregación de los indicadores, los resultados presentan ligeras variaciones respecto de los que se habían aportado las ediciones anteriores. Más allá de la precisión del dato, hemos valorado que lo importante era dar cuenta de la tendencia y garantizar que la comparación se hacía de la mejor manera posible.

Los 35 indicadores de exclusión prescinden, para la agregación, de los valores perdidos. Cada uno de ellos identifica los *casos detectados que presentan cada uno de los 35 problemas* para no perder muchos casos en el sistema de agregación del ISES. Sin embargo, se ha aportado también una estimación del volumen de hogares afectados por cada problema en el conjunto de la sociedad, lo que implica considerar los valores perdidos como tales y realizar dichas estimaciones sobre el total de casos válidos en cada indicador.

(5) La información relativa a la medición de la exclusión social y la pobreza podrá ser ampliada en Laparra Navarro, M. y García García, M. (2014): *Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social*. Documento de trabajo 3.11. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: foessa.es/informe Capítulo 3.

E.2.2. El cálculo del ISES y de los niveles de exclusión social

El objetivo que se persigue con la generación de un índice de la exclusión social es el de sintetizar las diferentes situaciones de exclusión de los hogares en diversas dimensiones.

Tal como se hizo en las ediciones anteriores, para la agregación de los 35 indicadores, se calcula el inverso del porcentaje de cada indicador y a su vez luego se divide la cantidad resultante por el número de indicadores de cada aspecto o dimensión. Existen ocho dimensiones:

- De empleo del 1 al 6.
- De consumo del 7 al 8.
- De participación política del 9 al 10.
- De educación del 11 al 13.
- De vivienda del 14 al 21.
- De salud del 22 al 27.
- De conflicto social del 28 al 32.
- De aislamiento social del 33 al 35.

Al objeto de poder comparar los tres años en lo relativo a la exclusión, se han tomado las medidas siguientes.

Por diferentes circunstancias, explicadas en el apartado de indicadores, se han retirado varios valores de algunos indicadores. Teniendo esto en cuenta, hemos aplicado los pesos de 2007 a los dos años posteriores (2009 y 2013), donde existía valor en 2007 (se recuerda que en este año se retiraron los indicadores 8, 28 y 30).

Los ajustes realizados para la división de los inversos de la frecuencia entre el número de indicadores de cada dimensión han sido:

- La dimensión de participación política solo tiene dos indicadores, en este caso el inverso de la frecuencia se divide por 2.
- Al retirar en 2007 el indicador 8, la dimensión del consumo, en lugar de dividirse por 2, se divide por 1.
- En la dimensión del conflicto social de 2007, se retiran los indicadores 28 y 30, en este caso los indicadores restantes de esta dimensión (29, 31 y 32) se dividen por 3 en lugar de por 5.
- En 2009 se retiran el indicador 4 y el 8, en sus respectivas dimensiones ocurre lo mismo que en 2007, las divisiones se realizan según los indicadores que se quedan.
- En 2009 existen valores para los indicadores 28 y 30, y por tanto la división se realiza entre 5 en lugar de los 3 de 2007.
- En 2013 no se retira ningún indicador; por consiguiente, las divisiones se realizan sobre el conjunto de indicadores de cada dimensión.

Así pues, los pesos resultantes para 2007 se aplican a los dos años siguientes con las salvedades expuestas más arriba.

La suma ponderada de estos indicadores es lo que nos da el ISES. A partir de ahí la clasificación en cuatro grupos se realiza teniendo en cuenta que la media para el conjunto de la sociedad es igual a 1 para el primer año considerado:

- Integración: ISES = 0 (sin ningún problema detectado).
- Integración precaria: 0 < ISES < 2 (con algún problema, pero en torno a la media de la sociedad en el rango 1 ± 1).
- Exclusión moderada: 2 < ISES < 4 (más del doble de la media de la sociedad).
- Exclusión severa: ISES > 4 (más del doble del umbral de la exclusión moderada).

E.2.3. La medición de la pobreza

La medición de la pobreza se realiza siguiendo un enfoque metodológico estándar en los institutos de estadística de la Unión Europea, basándose por tanto en la línea de la pobreza relativa, calculando sobre la base de la variable monetaria de los ingresos, y teniendo en cuenta las unidades de consumo del hogar y las escalas de equivalencia.

Para el cálculo concreto de la pobreza en los hogares se ha procedido a procesar la información de la manera que se expone a continuación.

Primero en la base de datos (BD) de individuos se agregan los ingresos recogidos en las tres variables que indican los ingresos por actividad económica (E54_1, E54_2 y E54_3). Además, se han retirado los individuos donde existía la respuesta de «no sabe, no contesta» (NS/NC).

En segundo lugar y en la misma BD, se han agregado las variables donde los individuos han cobrado alguna prestación (E59_1, E59_2, E59_3, E59_4, E59_5 y E59_6). Al igual que en las variables anteriores, se han retirado los individuos que han contestado «NS/NC» en alguna de ellas.

Seguidamente, en la BD de hogares se han sumado las variables que recogen otros tipos de ingresos. Son las nueve variables siguientes:

- E61A. Tipo de ingresos: rentas de capital mobiliario.
- E61B. Tipo de ingresos: rentas de capital inmobiliario.
- E61C. Tipo de ingresos: cobros de seguros, indemnizaciones.
- E61D. Tipo de ingresos: otras transferencias ocasionales.
- E61E. Tipo de ingresos: pagas extraordinarias.
- E61F. Tipo de ingresos: devolución del IRPF.
- E61I. Tipo de ingresos: otros ingresos.
- E61G. Tipo de ingresos: pensión alimenticia del cónyuge.
- E61H. Tipo de ingresos: ayudas de familiares o amistades.

Se han retirado los hogares donde en las siete variables primeras aparecen en el mismo hogar al menos dos respuestas con NS/NC. También se han retirado los hogares en los que aparece al menos un NS/NC en alguna de las dos últimas.

A la suma total de los tres bloques se retiran los hogares donde el encuestador ha considerado que los datos económicos no son fiables (U5E).

Así pues, la suma total menos los hogares retirados, bien por los NS/NC, bien por no ser fiables para el encuestador, es la cantidad que se utiliza para definir la pobreza moderada (60% de la mediana equivalente) y la pobreza severa (30% de la mediana equivalente). En ambos casos se utiliza la escala de Oxford modificada (1 para el primer adulto, 0,5 para las siguientes personas de catorce y más años, y 0,3 para cada uno de los menores de catorce años.

Se ha considerado oportuno utilizar el umbral de pobreza estable de los tres años (2007, 2009 y 2013) para hacer más evidentes los cambios reales en las condiciones de vida.

E.3. Cuestionario filtro(5) de la Encuesta FOESSA 2013

Presentación del entrevistador: Buenos días/tardes, estamos realizando un estudio sobre la problemática de las familias y las necesidades sociales de las mismas. El objeto del estudio es estrictamente científico y su colaboración es de gran interés. Sus respuestas serán tratadas de forma estadística y totalmente anónima.

Nº de Cuestionario: _____

Nº de Ruta: ..... |_|_|_|_|

Código Municipio: ..... |_|_|_|_|

Nº cuestionario filtro de la ruta: ..... |_|_|

¿Lleva asociado un cuestionario principal? (1. Sí / 2. No)... |_|

Nº Entrevista de la ruta del cuestionario principal asociado: |_|_|

	F1 / F5	SÍ	NO	NS/NC
F1. ¿Alguna persona del hogar tiene trabajo? Si alguien trabaja, anotar código 2 y pasar a F2. Si nadie trabaja, **¿hay alguien que esté buscando trabajo?**	2	1	0	9
F2. Dígame si el hogar puede permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de frio		0	1	9
F3. Durante al menos los últimos 6 meses, ¿algún miembro del hogar se ha visto gravemente limitado debido a un problema de salud para realizar las actividades que la gente habitualmente hace?		1	0	9
F4. En los últimos doce meses ¿Se han producido retrasos en el pago de las facturas de la electricidad, agua, calefacción, comunidad, IBI (contribución), impuestos municipales o seguro de vivienda?		1	0	9
F5. ¿Todos los miembros del hogar tienen 65 o más años? En caso afirmativo anotar código 2 y pasar a F6. De lo contrario, **¿todas las personas de 16 a 64 años cumple alguna de estas cuatro condiciones? (si TODOS = A o B o C o D anotar SÍ código 1)** **A. Han ido 5 o menos años a la escuela.** **B. Han ido 5 o más años a la escuela pero no tienen una acreditación.** **C. El nivel de estudios más alto es Educación Primaria LOGSE.** **D. El nivel de estudios más alto es hasta 5º de EGB.**	2	1	0	9
F6. Los ingresos (fijos, residuales, no declarados) del último mes de todas las personas de su hogar ¿Superan los ingresos el importe de referencia de la tabla?		0	1	9

Total personas: |_|_|

Hasta 13 años: |_|_|

14 años y más: |_|_|

ANDALUCÍA		Número de adultos (14 años y más) en el hogar							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Nº de menores (hasta 13 años) en el hogar	0	586	879	1.172	1.465	1.758	2.051	2.344	2.637
	1	762	1.055	1.348	1.641	1.934	2.227	2.520	2.813
	2	938	1.231	1.524	1.817	2.110	2.403	2.696	2.989
	3	1.113	1.406	1.699	1.992	2.285	2.578	2.871	3.164
	4	1.289	1.582	1.875	2.168	2.461	2.754	3.047	3.340
	5	1.465	1.758	2.051	2.344	2.637	2.930	3.223	3.516
	6	1.641	1.934	2.227	2.520	2.813	3.106	3.399	3.692
	7	1.817	2.110	2.403	2.696	2.989	3.282	3.575	3.868

MUY IMPORTANTE
Anotar el tipo de hogar en función de la puntuación obtenida

|_|

La suma de 0 y 1 indica el tipo de hogar.

- **0 = 0 puntos. Hogar potencialmente integrado.**
- **1 = 1 punto. Hogar potencialmente en exclusión moderada.**
- **2 = 2 puntos o más. Hogar potencialmente en exclusión severa.**

DATOS DE LA ENTREVISTA

Nombre del entrevistado/a: _____

C/_____

Nº _____ Bloque / Escalera_____ Planta_____ Piso_____

Localidad_____ C.Postal _____

Teléfono _____ Email: _____

Nombre del agente encuestador: _____

(6) En cada una de las comunidades autónomas se ha utilizado un cuestionario filtro específico, de forma que la tabla de umbrales de ingresos utilizada en la pregunta F6 está construida con los valores específicos del umbral de pobreza autonómico. Se presenta como ejemplo de cuestionario filtro el utilizado en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

E.4. Cuestionario principal de la Encuesta FOESSA 2013

Entrevistador/a

Presentación del entrevistador: Buenos días/tardes, estamos realizando un estudio sobre la problemática de las familias y las necesidades sociales de las mismas. El objeto del estudio es estrictamente científico y su colaboración es de gran interés. Sus respuestas serán tratadas de forma estadística y totalmente anónima.

Nº de Cuestionario: _____

Nº de Ruta: ..... |_|_|_|_|_|

Código CCAA: ..... |_|_|

Código Municipio: ..... |_|_|_|_|_|

Código Sección: ..... |_|_|_|_|_|

Nº Entrevista de la ruta: ..... |_|_|

Nº Filtro en la ruta..... |_|_|

Total contactos: ..... |_|_|

Otros datos de la entrevista:

Fecha y hora de realización

Día: ..... |_|_|

Mes: ..... |_|_|

Hora: ..... |_|_|_|_|

Duración (en minutos)..... |_|_|

Datos de la persona entrevistada:

Nombre: _____

_____

Dirección: _____

Teléfono de contacto: _____

Provincia: _____

Municipio: _____

Nº de personas que conviven en la vivienda: |_|_|

Tipo de hogar:

0. Hogar potencialmente integrado.
1. Hogar potencialmente en exclusión moderada
2. Hogar potencialmente en exclusión severa

Datos del entrevistador/a:

Nombre y apellidos: _____

_____

Equipo de trabajo: _____

_____

Revisión y Supervisión

Revisada por: _____

Supervisada por: _____

A) CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL HOGAR Y DE SUS MIEMBROS

Hogar y núcleos familiares

- *El hogar está formado por todas las personas que viven en la misma vivienda y comparten gastos de vivienda y alimentación, estén o no emparentadas.*
- *Un núcleo está formado por una persona adulta junto con, o bien su pareja o bien su descendencia de primer grado o ambos. Por tanto pueden ser de cuatro tipos de núcleos:*

1. Pareja sin descendencia
2. Pareja con descendencia
3. Mujer con responsabilidad exclusiva sobre la descendencia
4. Hombre con responsabilidad exclusiva sobre la descendencia

- *Nunca se puede considerar a una misma persona parte de dos núcleos distintos*
- *Una persona que viva sola no forma núcleo familiar.*
- *Calcular cuántos núcleos hay en el hogar y numerarlos para anotar A5. Quienes no forman parte de ninguno se codifican con un 8*

Sustentador principal; informante

- ***Sustentador principal** es la persona que aporta la principal fuente de ingresos (la persona con el empleo mejor remunerado, la titular de la prestación más importante, la persona que recibe la pensión alimenticia, etc.) Sólo hay una en cada hogar.*

- ***Informante/s** es/son las personas que dan la información al encuestador/a. Puede haber más de una.*

A CONTINUACIÓN LE VOY A PEDIR QUE ME DÉ ALGUNOS DATOS DE SU HOGAR Y DE CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE CONVIVEN CON USTED.

A.1 ¿Cuántos núcleos conviven en el hogar? ⌊__⌋

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTREVISTADO**	**CONVIVIENTES**								
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.2 Edad en el momento de realización de la encuesta	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋
A.3 Sexo										
1. Varón	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Mujer	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
A.4 Relación con la persona sustentadora principal:										
01. Sustentador principal	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Cónyuge o pareja	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Hijo/a, biológica	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Hijastro/hijastra	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Hijo/a adoptivo/a	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Yerno, nuera	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Padre, madre, suegro/a	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Hermano/a, Cuñado/a	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Nieto/a	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Otro pariente	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. Servicio doméstico	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12. Otros no emparentados	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
A.5 Núcleo al que pertenece (Nº de orden de núcleo en el hogar 8 = No forma parte del núcleo)	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋	⌊__⌋
A.6 Tipo de núcleo al que pertenece:										
1. Pareja sin descendencia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Pareja con descendencia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Madre con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre la misma	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Padre con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre la misma	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Mujer que vive sola	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Hombre que vive solo	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Otros	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. Ninguno	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**	**CONVIVIENTES**								
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.7 Estado civil actual:										
1. Soltero/a	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Casado/a Legalmente	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Casada/o por otros ritos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Viudo/a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Separada/o	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Divorciada/o	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Pareja de hecho registrada	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. Pareja de hecho no registrada	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A.8 ¿Convive en pareja? *Indicar si convive en el mismo hogar con cónyuge o compañero/a con independencia de la situación legal.*										
1. Sí casado/a	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, sin estar casado/a	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No consta	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
A.9 Nacionalidad	___	___	___	___	___	___	___	___	___	___
A.10 Lugar de nacimiento (Provincia para los que nacieron en España; o País para los que nacieron fuera de España)	___	___	___	___	___	___	___	___	___	___

Nacionalidad (para codificar A.9 y A.10)

EUROPA	**ÁFRICA**	**AMÉRICA**	**ASIA**
108. España	203. Argelia	314. Costa Rica	407. China
104. Bulgaria	228. Marruecos	315. Cuba	
110. Francia	234. Nigeria	326. Rep. Dominicana	*Si la nacionalidad no aparece en esta relación anotar el país literalmente. Se codifica posteriormente.*
115. Italia	239. Senegal	340. Argentina	
122. Polonia		341. Bolivia	
123. Portugal		342. Brasil	*Para doble nacionalidad, este será el orden de prioridad para anotar el código de nacionalidad: 1º española, 2º comunitario (excepto rumanos y búlgaros), 3º otra nacionalidad).*
125. Reino Unido		343. Colombia	
128. Rumanía		345. Ecuador	
135. Ucrania		348. Perú	

Sólo para los/as extranjeros/as

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**	**CONVIVIENTES**								
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.11 ¿Actualmente se encuentra en situación regular en España?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

B) EDUCACIÓN Y ESTUDIOS

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
B.12 Nivel de estudios más alto alcanzado…										
01. No sabe leer o escribir	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Sabe leer y escribir pero fue menos de 5 años a la escuela	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Fue a la escuela 5 años o más pero sin completar EGB, ESO, Graduado Escolar	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Educación primaria, 5 años EGB	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Graduado en Educación Secundaria ESO, Graduado Escolar EGB, Bachiller Elemental	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Tiene titulación de Grado Medio (FPI, FP grado medio, oficialía industrial o equivalente)	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Tiene título de Bachiller (Bachiller superior, BUP, Bachiller LOGSE, COU, PREU)	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Tiene titulación de Grado Superior (FPII, FP superior, Maestría industrial o equivalente, conservatorio 10 años)	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Tiene Educación Universitaria de primer y segundo ciclo (Grado, Diplomatura Ingeniería Técnica, Licenciatura, Ingeniería o Arquitectura)	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Educación universitaria de tercer ciclo (Posgrado, master o doctorado)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
88. Menores de 16 años	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
B.13 ¿A qué edad comenzó a ir a la escuela? (Incluye preescolar si la asistencia era continua y regular) Nunca fue=88; NS=99; NC=00	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋

Entrevistador: *Para aquellos/as que nunca fueron a la escuela, anotar 88 en B.13 y pasar a C.21*

B.14 ¿A qué edad dejó de estudiar? Continúa=88; NS=99; NC=00	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋
B.15 ¿Dejó entre medio de esas fechas algún año sin estudiar? ¿Cuántos? 00= Ninguno	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋	⌊⌊⌋⌋
B.16 ¿Ha repetido algún curso en la educación obligatoria?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.17 ¿Ha recibido apoyo escolar en la educación obligatoria? (educación compensatoria hasta 12 años)										
1. Sí, de los profesores del centro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, de una asociación (educadores, monitores)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, recursos de educación especial (Pedagogía terapéutica, logopedia, centro de educación especial, etc.)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.18 ¿Está Vd. estudiando en el curso 2012/13? *Las personas que contesten " No" en esta pregunta, pasar a C.21*										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Las preguntas B.19 y B.20 sólo a quienes están estudiando en el curso 2012/13.

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
B.19 ¿Qué estudios está cursando en el año 2012/13?										
01. Guardería hasta los 2 años	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Educación infantil 3-5 años	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Primaria	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. ESO	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Educación de garantía social (Aulas taller, Talleres profesionales, plan FIP)	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Bachiller	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. FP Grado Medio	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. FP Grado Superior	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Otras enseñanzas (artes y oficios, EO Idiomas, Conservatorio)	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Universidad	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. Universidad 3 Ciclo	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12. No clasificables (oposiciones)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
13. Educación de personas adultas	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
14. Educación especial o similar (centro)	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
15. Formación para desempleados (aprendizaje de una profesión determinada)	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
16. Formación prelaboral desempleados (habilidades y hábitos de trabajo búsqueda de empleo)	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
17. Formación para desempleados (competencias aplicables en distintas profesiones)	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
18. Formación contínua para trabajadores	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
19. formación desarrollo personal (talleres sociales de autoestima, salud, ocio, tiempo libre)	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
B.20 ¿Ha faltado (salvo enfermedad) reiteradas veces y/o por periodos de tiempo prolongados durante el curso 2012/13?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

C) SALUD, AUTOVALIMIENTO Y NECESIDADES ESPECÍFICAS DE INSERCIÓN

Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.21 En los últimos doce meses ¿Cómo calificaría la salud de cada una de las personas de su familia?										
1. Muy buena	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Bastante buena	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Regular	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Más bien mala	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Francamente mala	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.22 ¿Qué tipo de cobertura sanitaria posee? (3R)										
01. Sanidad pública (cotiza a Seguridad Social) es titular	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Sanidad pública (cotiza a Seguridad Social) no es titular	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Sanidad pública (asistencia universalizada)	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Seguro privado (es titular)	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Seguro privado (no es titular)	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Médico privado	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Mutuas	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. NInguna	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.23 En el último año, ¿cuántos meses hace que acudió por última vez a un centro sanitario? 00=Este mes 88=Hace más de un año 99=No sabe	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋
C.24 ¿Alguna persona del hogar padece alguna minusvalía? *Las personas que contesten NO pasan a C.29*										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.25 ¿Tiene certificado de minusvalía?										
1. Sí, 0-32%	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, 33-64%	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, 65-74%	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, más de 75%	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.26 ¿Alguna persona del hogar tiene reconocida la situación de dependencia?										
1. Sí, gran dependencia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, severa	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, moderada	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, pero no sabe el nivel	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.27 ¿Alguna persona del hogar padece alguna minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que le genere limitaciones para realizar las actividades diarias?										
1. Gravemente limitado	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Limitado pero no gravemente	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No *pasar a C.29*	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe *pasar a C.29*	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta *pasar a C.29*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.28 Dígame por favor si alguna/s persona/s dependiente/s recibe ayuda y en caso afirmativo de quién la recibe										
1. No recibe ayuda de nadie	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Recibe ayuda de familiares	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Recibe ayuda de los serv. de atención públicos (municipio, CC.AA., …)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Recibe ayuda de apoyo externo contratado (serv. Doméstico, cuidadores,…)	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

C.29 De las siguientes cosas que le voy a mencionar, dígame por favor si Vd. o alguien de su familia las necesita y no las tiene porque no puede permitírselas

Entrevistador: *El código 1 "Sí" solo se anotará si alguien lo necesita y no la tiene porque no puede permitírsela. Para el resto de casuísticas anotaremos el código 2.*

1. Sí la necesita y no la tiene por no poder permitírsela
2. Resto de los casos
9. No sabe
0. No contesta

a. Gafas ..... ⌊⌋

b. Dentadura ..... ⌊⌋

c. Muletas ..... ⌊⌋

d. Prótesis ..... ⌊⌋

e. Calzado ortopédico ..... ⌊⌋

f. Silla de ruedas ..... ⌊⌋

g. Coche adaptado ..... ⌊⌋

h. Medicamentos ..... ⌊⌋

i. Curas ..... ⌊⌋

j. Rehabilitación ..... ⌊⌋

k. Regímenes alimentarios ..... ⌊⌋

l. Tratamientos especializados (dentista, oculista, ginecología…) ..... ⌊⌋

m. Servicios médicos privados ..... ⌊⌋

n. Servicios médicos alternativos ..... ⌊⌋

o. Ingresos extras para el pago de gastos producidos por hospitalizaciones, transportes, comidas ..... ⌊⌋

Institucionalización — **Recordar repasando grandes bloques**

Centros sanitarios generales: 01. Hospital general 02. Centro hospitalario crónicos 03. Pisos enfermos crónicos **Centros para personas con discapacidad** 04. Centro de día personas discapacitadas 05. Centro para discapacitados (residencia) 06. Pisos para discapacitados **Centros para personas con enfermedad mental** 07. Centro de día salud mental 08. Centro de día rehabilitación 09. Hospital psiquiátrico 10. Pisos/patronas enfermos mentales	**Centros para mayores** 11. Centro de día mayores 12. Centro de día Alzheimer 13. Centro para personas mayores (residencia) 14. Apartamentos/viviendas comunitarias mayores **Centros de drogodependencias** 15. Centros para adicción al alcohol 16. Centro para adicción a medicamentos 17. Centros para tratamientos ludopatía 18. Centros para adicción a drogas ilegales 19. Centro de día para personas con problemas de drogadicción 20. Comunidad terapéutica (no cumple condena) 21. Pisos/centros para personas problemas drogas	**Para menores** 22. Centro para menores (orfanato) 23. Centro para menores (piso-hogar) 24. Acogimiento familiar (oficial) **Centros penitenciarios y afines** 25. Cárcel 26. Comunidad terapéutica 27. Centro/piso para ex-reclusos **Otros centros** 28. Centro de acogida para persona en situación de sin hogar 29. Centros de inserción para personas en situación de sin hogar 30. Centros de acogida para mujeres 31. Residencias para mujeres (para madres solas, etc.) 99. No sabe 00. No contesta

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTREVISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.30 ¿Alguna persona de su hogar está siendo atendida o se encuentra internada EN ESTE MOMENTO en alguno de los centros recogidos en el cuadro superior? 1. Sí 2. No	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋
En caso afirmativo. Anotar Centro										
C.31 Código Centro	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋
C.32 ¿Alguna persona de su hogar ha estado internada o atendida ANTERIORMENTE en alguno de los centros recogidos en el cuadro superior? 1. Sí 2. No	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌋
En caso afirmativo. Anotar Centro										
C.33 Código Centro (Anotar el más relevante)	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋

C.34 ¿Ha fallecido alguien que convivía con usted en los últimos 5 años?

-Sí.....1

-No.....2 *Pasar a D.36*

C.35 En caso afirmativo. Anotar edad que tenía la persona difunta cuando falleció y año de fallecimiento

Persona 1		Persona 2		Persona 3		Persona 4	
Edad	**Año**	**Edad**	**Año**	**Edad**	**Año**	**Edad**	**Año**
⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋⌊_⌋

D) EMPLEO Y FORMACIÓN

Relación con el empleo y ocupación

* **Todas las preguntas de este bloque son sólo para quienes tengan 16 o más años de edad**
* El periodo de referencia es la **semana natural** (lunes a domingo) **anterior a la entrevista**
* En la pregunta D.37, se entiende por ocupada cualquier persona que haya dedicado en la semana anterior al menos una hora a una actividad remunerada o lucrativa, así como quienes teniendo un empleo habitual estuvieran de vacaciones, baja, etc. Esta consideración es independiente de la edad de la persona, de si busca o no empleo, si tiene o no una pensión, etc.
* Las otras opciones de la pregunta D.37 (2 a la 8) sólo se tendrán en cuenta si es una persona **no ocupada** es decir, si no ha trabajado ni una sola hora en actividad remunerada o lucrativa.

ATENCIÓN
En el caso de las personas que nunca hayan trabajado, en D.36 se anota "No" (2), a continuación se pregunta la D.37 y posteriormente se salta a la pregunta D.40

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTREVISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.36 ¿Ha trabajado alguna vez?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.37 ¿En qué situación de empleo se encontraba la semana pasada?										
1. Trabajando ⇒ Pasan a D.44	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Buscando empleo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Estudiante (aunque esté de vacaciones)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Percibía una pensión de jubilación o unos ingresos de prejubilación	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Me dedicaba a las labores del hogar	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Incapacidad permanente	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Percibiendo pensión distinta a la jubilación o prejubilación	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. Realizando sin remuneración trabajos sociales, actividades benéficas	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9. Otras situaciones	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9

Entrevistador: *Quienes nunca han trabajado (item 2 en D.36) no se les hace las preguntas D.38 y D.39*

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.38 Sólo para aquellas personas que no están actualmente trabajando. ¿Cuántos meses han pasado desde que dejó de tener la última ocupación? Indicar número de meses hasta 72 (72 = 6 años). 73 (más de 6 años) 99. No sabe. 00. No contesta	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋
D.39 ¿Ha tenido alguna vez un contrato de trabajo? (RM)										
1. Sí, fijo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, eventual	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No. Nunca	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.40 ¿Está inscrito en el INEM?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.41 ¿Ha estado buscando empleo en las cuatro últimas semanas?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No ⇒ *Pasar a D.44*	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.42 ¿Cuánto tiempo lleva buscando empleo? Indicar número de meses hasta 72 (72 = 6 años) (73 = más de 6 años) (1= 1 mes o menos) 99. No sabe. 00. No contesta	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋	⌊⌋⌋
D.43 Si encontrara ahora un trabajo...										
1. Podría empezar ahora mismo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No puedo. Tengo que completar estudios o formación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No puedo por responsabilidades familiares o razones personales	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No puedo. Enfermedad, incapacidad propia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Otras razones	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.44 ¿Ha realizado alguna actividad formativa en los últimos 12 meses, de formación profesional o laboral, de desarrollo personal o de ocio y tiempo libre? *(Respuesta múltiple)*										
1. Sí. Formación profesional: Para personas sin empleo, orientada a cualificarlas para un empleo (aprendizaje de un oficio, etc.)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí. Formación prelaboral: Para personas sin empleo, orientada a la adquisición de hábitos y habilidades básicas de trabajo (no aprendizaje a fondo de un oficio o profesión)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí. Formación continua: Para personas con empleo, orientada a la mejora de su cualificación en trabajo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí. Desarrollo personal: talleres de habilidades sociales, autoestima, salud, sexualidad, etc.	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Ocio y tiempo libre: manualidades, pintura, cerámica, etc.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Algún tipo de formación sin especificar.	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. No	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

D.45 Como seguramente sabe, nos encontramos en una situación de fuerte crisis económica. Nos interesa saber si la crisis le ha afectado directamente a usted en el 2012, en alguno de los siguientes aspectos relacionados con el empleo o la formación:

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

a. Ha aumentado la búsqueda de empleo (encontrar o mejorar)..... ⌊__⌋
b. Ha disminuido la búsqueda de empleo (encontrar o mejorar) ..... ⌊__⌋
c. Tiene un trabajo más precario, peor..... ⌊__⌋
d. Fue despedido de su trabajo (aunque luego encontrara otro) ..... ⌊__⌋
e. Finalizó su contrato y no le renovaron (aunque luego encontrara otro) .... ⌊__⌋
f. Ha aumentado la duración de la jornada laboral ..... ⌊__⌋
g. Ha disminuido la duración de la jornada laboral ..... ⌊__⌋
h. Ha visto reducido sus ingresos..... ⌊__⌋
i. Ha tenido que completar ingresos con otras actividades..... ⌊__⌋
j. Ha visto frustradas sus expectativas de promoción, de ascenso o de mejoras en el empleo..... ⌊__⌋
k. Ha aprovechado para aumentar sus estudios o su formación ..... ⌊__⌋
l. Ha tenido que dejar de estudiar o de formarse ..... ⌊__⌋
m. Ha agotado alguna de las siguientes prestaciones: prestación por desempleo, subsidio, PRODI, PREPARA o renta mínima..... ⌊__⌋

E) ECONOMÍA

En este bloque de preguntas se recoge la información referida a los trabajos del año 2012

E.46 ¿Vd. o alguien de las personas que conviven con Vd. en el hogar ha realizado alguna actividad (trabajo) en el año 2012?
-Sí.....1
-No.....2 *Pasar a E 55*

***Entrevistador**: Si la respuesta en E46 es negativa, ningún miembro del hogar trabajó en el año 2012, aunque fuese por poco tiempo; se pasa directamente a la E55.*

ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL AÑO 2012

En el cuadro siguiente se trata de recoger cada una de las actividades económicas de cada uno de los miembros del hogar. Cada línea sirve para anotar cada una de las actividades. Cada línea corresponde a una actividad no a una persona como en los cuadros anteriores. Anotar a qué persona del hogar (por su número) corresponde cada actividad.

E.50 Situación Laboral

Indefinido	**Otras situaciones**
01. Fijo	10. Centro especial empleo
02. Fijo discontinuo	11. Contrato del INEM para trabajadores desempleados
	12. Taller ocupacional (personas minusválidas)
Temporal	13. Taller ocupacional (Cáritas)
03. Aprendizaje, prácticas	14. Empleo irregular/informal
04. Estacional, temporada eventual	15. Empleadas de hogar (contrato verbal S.S.)
05. A prueba	16. Persona empleadora con gente asalariada
06. Sustitución	17. Empresario/a sin personas asalariadas o autónomas
07. Obra o servicio	18. Cooperativista
08. Empleo social protegido	19. Ayuda familiar
09. Inserción en empresas	99. No consta

En esta hoja se recogen los trabajos del año 2012

E.51 Regularidad de la situación: tiene contrato y cotiza a la S.S.
1. Contrato y alta en la S.S.
2. Sin contrato pero cotiza a la S.S.
3. Actividad cuenta propia regularizada (S.S., autónoma/o, licencia fiscal)
4. No regularizada (sin contrato y sin S.S.)

E.54 Ingresos derivados de la actividad
La cantidad es el ingreso anual que ha producido cada actividad. Si la persona encuestada prefiere indicarlos por un periodo inferior (por meses) calcular el importe en EUROS

E.47		E.48	E.49	E.50	E.51	E.52	E.53	E.54
Número de orden en el hogar	**Descripción de la actividad** Describir de forma concisa y detallada la actividad y el puesto que desempeña (por ejemplo: recolección espárragos, venta ambulante ropa, gerente tienda cosméticos, operario cadena montaje empresa automóvil etc.)	Código actividad económica	Código ocupación	**Situación laboral** (Códigos en la tabla superior)	**Regularidad de la situación**	**Meses dedicados a la actividad Indicar número de meses (una semana = 0.25 meses) (12.00 = el año entero)**	**Jornada Indicar horas semanales**	**Ingresos derivados de la actividad en 2012**

En el cuadro siguiente se trata de recoger cada una de las pensiones y prestaciones económicas de cada uno de los miembros del hogar. Cada línea sirve para anotar cada una de las pensiones y/o prestaciones. Cada línea corresponde a una pensión o prestación. Anotar a qué persona del hogar (por su número) corresponde cada pensión o prestación.

E.57: Pensiones y prestaciones

Pensiones:
01. Pensión contributiva INSS jubilación
02. Pensiones contributiva de jubilación o retiro privadas (mutualidades, seguros del empleador..)
03. Pensión contributiva INSS viudedad
04. Pensión contributiva INSS orfandad
05. Pensión contributiva INSS invalidez
06. Pensiones contributivas de invalidez privadas (mutualidades, seguros del empleador…)
07. Pensión no contributiva jubilación
08. Pensión no contributiva invalidez
09. Otras jubilaciones
10. Pensión Asistencial Vejez (FAS)
11. Pensión Asistencial Enfermedad (FAS)
12. Subsidio LISMI
13. Prestación por hija/o a cargo (INSS)
14. Prestación por hija/o con minusvalía a cargo(INSS)
15. Baja por enfermedad (incapacidad laboral temporal)
16. Baja por maternidad (incluyendo la de riesgo durante el embarazo)
17. SOVI (Junto o separado)
18. Pago anticipado de la deducción de IRPF a madres trabajadoras con hijos menores de tres años

Prestaciones por desempleo:
21. Prestación contributiva por desempleo (INEM)
22. Subsidio por desempleo (complementarias) INEM
23. PRODI
24. PREPARA
25. Subsidio agrario
26. Renta Activa de Inserción
27. Ayudas, becas para cursos de formación profesional INEM O CCAA
28. Indemnizaciones por despido
29. Otras ayudas/prestaciones por desempleo

Becas para la educación:
31. Becas estudios (generales, cuotas escolares, actividades extra escolares..)
32. Becas comedor
33. Becas material educativo
34. Beca guardería
35. Beca transporte
36. Becas convocatoria general MEC
37. Becas o ayudas escolares privadas
38. Otras becas

Ayudas de los Servicios sociales:
41. Rentas Mínimas de las CCAA
42. Ayudas de integración familiar, de atención a las personas menores…
43. Ayudas extraordinarias, de urgencia
44. Ayudas por maternidad
45. Ayudas extraordinarias del Ayuntamiento

Ayudas de entidades privadas:
51. Caritas, parroquias
52. Cruz Roja
53. Otras de entidades sin ánimo de lucro
54. Otras

E.55 ¿Vd. o alguien de las personas que conviven con Vd. en el hogar ha percibido algún tipo de pensión o prestación económica en 2012?

-Sí 1
-No 2
-No sabe 9

} Pasar a E.61

E.56 Número de orden en el hogar	E.57 Código prestación	E.58 Periodicidad: 1. Mensual 2. Otra periodicidad 3. No periódica	E.59 Importe de la prestación. La cantidad es el ingreso anual que ha producido la prestación Si la persona encuestada prefiere indicarlos por un período inferior (por meses) calcular el importe anual EN EUROS	E.60 Nº de meses que quedan por cobrar. *Anotar sólo si son pensiones o prestaciones mensuales* (pensiones o prestaciones vitalicias = 98)
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋
⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋	⌊_⌋	⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌋	⌊_⌊_⌋

INGRESOS Y GASTOS AÑO 2012

E.61 Tipo de ingresos	Importe anual
a) Rentas del capital mobiliario (ahorro, acciones, pensiones, etc.)	
b) Rentas del capital inmobiliario (alquiler de pisos, tierras, etc.)	
c) Cobro de seguros, indemnizaciones, etc.	
d) Otras transferencias ocasionales (herencias, premios, etc.)	
e) Pagas extraordinarias (sólo si no están incluidas en los ingresos por trabajo)	
f) Devolución de IRPF	
g) Pensión alimenticia del cónyuge (efectiva)	
h) Ayudas de familiares o amistades (de forma regular)	
i) Otros ingresos	

E.62 Tipo de gastos	Importe mensual	Importe anual
a) Alquiler vivienda		
b) Amortización compra vivienda		
c) Otros gastos del hogar (luz, agua, comunidad, contribución, basuras, etc.)		

E.63 ¿Cómo calificaría a su hogar teniendo en cuenta la situación económica del mismo durante los últimos 12 meses (o, en su caso, en los que lleva constituido el hogar)?

-Rico 1
-Por encima de la media 2
-En la media 3
-Por debajo de la media 4
-Casi pobre 5
-Pobre 6
-No sabe 9
-No contesta 0

E.64 En comparación con hace 10 años, su nivel de vida ha…

-Empeorado mucho 1
-Empeorado poco 2
-Permanecido igual 3
-Mejorado poco 4
-Mejorado mucho 5
-No sabe 9
-No contesta 0

E.65 En comparación con el último año, su nivel de vida ha…

-Empeorado mucho 1
-Empeorado poco 2
-Permanecido igual 3
-Mejorado poco 4
-Mejorado mucho 5
-No sabe 9
-No contesta 0

E.66. ¿Considera que su hogar tiene dificultades para llegar a fin de mes?

- Sí 1
- No 2
- No sabe 9
- No contesta 0

E.67. ¿Qué cuantía considera que necesita una familia como la suya para llegar a fin de mes?

E.68 En su hogar actual ¿han pasado hambre en los últimos 10 años? ¿Y en la época anterior?

1. Sí, alguna vez, pero no ahora
2. Sí, con frecuencia, pero no ahora
3. Sí, la estamos pasando
4. No, nunca
9. No sabe
0. No contesta

a) Ahora (en los últimos 10 años) .....
b) Antes .....

E.69 Señale si por problemas económicos en su hogar se han visto ustedes obligados en el último año a enfrentarse con alguno de los siguientes problemas:

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

E. 69.1 VIVIENDA

a) Avisos de corte de luz, agua o teléfono .....
b) No disponer de dinero suficiente para pagar gastos relacionados con la casa (la hipoteca, el alquilar, las facturas de luz, agua…) .....
c) Sufrir algún tipo de amenaza de expulsión de su vivienda (inmediata o no) ..
d) Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción,…) .....
e) Reducir los gastos de teléfono, televisión, Internet, ...
f) No poder mantener la casa a la temperatura adecuada .....
g) Cambio de vivienda .....
h) Compartir piso con personas sin parentesco .....
i) Alquilar alguna habitación a otros .....
j) Volver a vivir a la casa de mis padres .....
k) No poder independizarme .....

E. 69.2 ALIMENTACIÓN

a) Reducir los gastos en alimentación .....
b) No poder realizar una comida de carne, pollo o pescado (o su equivalente vegetariano) al menos 3 veces por semana .....
c) No llevar una dieta adecuada .....

E. 69.3 OTROS GASTOS

a) Reducir los gastos en vestido y calzado .....
b) No disponer de dinero para afrontar gastos imprevistos .....
c) Retrasos en el pago de compras aplazadas o de otros préstamos (deudas no relacionadas con la vivienda) .....
d) Problemas para hacer frente a los materiales escolares .....
e) Dejar de usar transporte público .....
f) Recurrir a los ahorros para cubrir los gastos .....
g) Renegociar créditos o financiaciones .....

E. 69.4 OCIO

a) Reducción de actividades de ocio .....
b) No poder tener unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año
c) Pérdida de relaciones sociales habituales .....

E. 69.5 AYUDAS ECONÓMICAS

a) Necesidad de pedir ayuda económica a parientes o amigos .....
b) Necesidad de pedir ayuda económica a una institución .....
c) Ha solicitado beca de estudios y le ha sido denegada. .....
d) Ha solicitado beca de comedor y le ha sido denegada. .....
e) Ha dejado de percibir ayuda a la dependencia .....
f) Reducir los pagos y ayudas que realizaba a otras personas: remesas, ayudas a familiares, pensiones alimenticias .....

E. 69.6 EDUACIÓN

a) Abandono del proceso educativo. ..... ☐

b) Ha abandonado estudios universitarios porque han incrementado su precio.. ☐

c) He dejado de utilizar el comedor escolar porque ha incrementado su precio.. ☐

E. 69.7 SANIDAD

a) He requerido atención médica y no ha acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento. ..... ☐

b) Ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por estar en lista de espera ..... ☐

c) Ha dejado de comprar medicamentos que necesita por no poder pagarlos.... ☐

d) Ha dejado de tener tarjeta sanitaria ..... ☐

e) Dejar de comprar medicinas/seguir tratamiento..... ☐

E. 69.8 TRABAJO

a) Cambio de ciudad por búsqueda de empleo..... ☐

E.70 En conjunto entonces ¿cómo cree que le ha afectado la crisis a la situación económica de su hogar?

-Le ha afectado mucho.....1
-Le ha afectado bastante.....2
-Le ha afectado poco.....3
-No le ha afectado nada 4
-NS/NC 0

F) VIVIENDA Y ENTORNO

F.71 Superficie de la vivienda (Superficie útil, aproximada, en metros cuadrados, contenida en el interior de los muros exteriores de la vivienda en m²)

..... ☐☐☐

F.72 ¿Cuántas habitaciones tiene en total la vivienda? Incluye dormitorios, salas comedores, inclúyase la cocina si tiene 4 m² o más. No incluir baños, aseos, vestíbulos, pasillos o galerías

..... ☐☐

F.73 Régimen de tenencia de la vivienda

En propiedad
-Por compra, totalmente pagada 01
-Por compra, por pagos pendientes 02
-Por herencia o donación 03
Facilitada gratuita o semigratuitamente
-Por patrón/empresa por razón de trabajo 04
-Por otras personas hogares o instituciones 05
En alquiler
-Particular, sin muebles.....06
-Particular, con muebles.....07
-Alquiler social 08
-Realquilada 09
Otras situaciones
-Ocupada ilegalmente 10
-Otras.....11
-No sabe 99
-No contesta 00

F.74 ¿Su vivienda sufre alguna de estas situaciones? ***Respuesta múltiple***

-Deficiencias graves en la construcción, ruina 1
-Insalubridad: humedades, suciedades y olores 2
-Existencia de barreras arquitectónicas para personas con minusvalía física en la misma, barreras arquitectónicas graves.....3
-Entorno muy degradado (gueto, insalubre, falta de agua, suciedad, no accesos) ...4
-Ninguna.....5
-No sabe 9
-No contesta 0

F.75 EQUIPAMIENTO. De este listado de cosas, dígame de las que dispone.	Dispone 1. Sí 2. No
a) Agua corriente	☐
b) Agua caliente	☐
c) Energía eléctrica	☐
d) Evacuación aguas sucias	☐
e) Baño completo (retrete, lavabo, ducha)	☐
f) Cocina	☐
g) Frigorífico	☐
h) Lavadora	☐
i) Coche	☐
j) TV en color	☐
k) Teléfono (fijo o móvil)	☐

G) SERVICIOS SOCIALES

(La pregunta de este bloque está referida sólo a la persona entrevistada)

Entrevistador/a: *En la pregunta del bloque de Servicios Sociales, se piden respuestas diferenciando el tipo de entidades que gestionan o proveen de servicios. Se agrupan en tres tipos:*
1. LOCALES: Servicios sociales públicos locales (servicios de base, comunitarios o generales que pueden ser municipales, de las diputaciones, consejos comarcales e incluso autonómicos).
2. CÁRITAS: Servicios prestados o gestionados por las diferentes Cáritas diocesanas o parroquiales.
3. OTRAS: Resto de entidades que ofertan servicios de atención, acogida o información de asociaciones u otro tipo de entidades (atención a inmigrantes, transeúntes, minorías y otras).

G.76 En el último año, ¿ha acudido a alguno de los servicios que le indico en busca de ayuda?, ¿a cuáles de ellos ha acudido?

	Si	No	No sabe	No Contesta
a. Locales	1	2	9	0
b. Cáritas	1	2	9	0
c. Otras entidades	1	2	9	0

H) PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN

H.77 ¿Con qué frecuencia suele participar en las elecciones?	a) Municipales	b) Autonómicas	c) Nacionales
1. Nunca por no tener edad	1	1	1
2. Nunca por no tener derecho a voto	2	2	2
3. Nunca porque no me interesa	3	3	3
4. Nunca porque no sirve para nada	4	4	4
5. En algunas ocasiones	5	5	5
6. Casi siempre	6	6	6
7. Siempre	7	7	7
0. No contesta	0	0	0

H.78 ¿Con qué frecuencia se relaciona con familiares, vecinos, amigos?
(Indicar el caso de mayor frecuencia)

1. No tiene relaciones
2. Diariamente
3. Varias veces por semana
4. Una vez por semana
5. Menos de una vez por semana
8. No procede (no tiene)
9. No sabe
0. No contesta

a. Miembros del hogar ..... ☐

b. Otros/as familiares ..... ☐

c. Amistades ..... ☐

d. Vecindad ..... ☐

e. Compañeros/as de trabajo ..... ☐

H.79 ¿Cómo son sus relaciones con los…
(Indicar el caso mejor)

1. No tiene relaciones, aunque tiene familiares, amigos, etc.
2. Malas o muy malas
3. Más bien malas
4. Más bien buenas
5. Buenas o muy buenas
8. No procede (no tiene)
9. No sabe
0. No contesta

a. Miembros de su hogar ..... ☐
b. Otros/as familiares ..... ☐
c. Amistades ..... ☐
d. Vecindad ..... ☐
e. Compañeros/as de trabajo ..... ☐

H.80 ¿Tiene o ha tenido alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene problemas (prestar dinero, cuidar de Vd. o de alguna persona dependiente a su cargo, apoyo emocional, gestiones o papeles?	a) Ha tenido	b) Tiene
1. Sí	1	1
2. No	2	2
9. No sabe	9	9
0. No contesta	0	0

H.81 ¿Hay alguna persona a la que Vd. ayuda o ha ayudado cuando ella tiene problemas?	a) Ha ayudado	b) Ayuda
1. Sí	1	1
2. No	2	2
9. No sabe	9	9
0. No contesta	0	0

H.82 ¿Alguien de su hogar en los últimos 5 ó 10 años..

Entrevistador: *Preguntar si cada una de las circunstancias que se mencionan en la pregunta, se ha dado en los últimos cinco años. Si la respuesta es negativa, preguntar por los últimos diez años.*

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

	A. 5 años	B. 10 años
a. Se ha separado, divorciado o ha dejado su pareja	☐	☐
b. Ha tenido o tiene algún trastorno de salud mental o depresión	☐	☐
c. Ha tenido o tiene problemas con el alcohol	☐	☐
d. Ha tenido o tiene problemas con otras drogas (ilegales, medicamentos)	☐	☐
e. Ha tenido o tiene problemas con el juego	☐	☐
f. Ha tenido o tiene antecedentes penales	☐	☐
g. Ha recibido o recibe malos tratos físicos	☐	☐
h. Ha recibido o recibe malos tratos psicológicos	☐	☐
i. Ha sido o está a punto de ser madre o padre adolescente	☐	☐
j. Ha tenido o va a tener un nuevo hijo sin compartirlo con el otro progenitor	☐	☐
k. Ha muerto de forma violenta	☐	☐
l. Ha intentado o se ha suicidado	☐	☐
m. Ha tenido o tiene relación con el trafico de drogas	☐	☐

H.83 ***Preguntar sólo si la persona entrevistada es una mujer.*** **¿En la actualidad su marido o ex-marido, pareja o expareja, mantiene alguna de las siguientes situaciones hacia usted?**

1. Frecuentemente
2. A veces
3. Rara vez
4. Nunca *(No leer)*
0. No contesta

a. Le impide ver a la familia o tener relaciones con amigos o vecinos ..... ☐
b. Le quita el dinero que usted gana o no le da lo suficiente que necesita para mantenerse ..... ☐
c. Le insulta o amenaza ..... ☐
d. Insiste en tener relaciones sexuales aunque sepa que usted no tiene ganas ..... ☐
e. En ciertas ocasiones le produce miedo ..... ☐
f. Decide las cosas que usted puede o no hacer ..... ☐
g. Cuando se enfada llega a empujar o golpear ..... ☐
h. No le deja trabajar o estudiar ..... ☐
i. Le dice que todas las cosas que hace están mal, que es torpe ..... ☐

H.84 Ahora le voy a leer una lista de organizaciones y grupos voluntarios. ¿Podría decirme si es Vd. un miembro activo, inactivo o si no es miembro de cada una de ellas?

1. No es miembro
2. Miembro activo
3. Miembro no activo
9. No sabe
0. No contesta

a. Asociaciones religiosas ..... ☐
b. Organizaciones deportivas ..... ☐
c. Sindicatos ..... ☐
d. Partidos políticos ..... ☐
e. Organizaciones ecologistas ..... ☐
f. Asociación vecinal ..... ☐
g. Asociación de mujeres ..... ☐
h. Asociación de jóvenes ..... ☐
i. Asociación de mayores ..... ☐
j. Asociaciones educativas ..... ☐
k. Asociaciones profesionales: gremios, colegios profesionales ..... ☐
l. Colectivos cívicos o sociales (Asoc.deportivas, culturales, peñas, etc.) ..... ☐

H.85 Haciendo un balance general de diversos aspectos de su vida (salud, vivienda, familia, finanzas, empleo, etc.) ¿cómo se siente usted?

- Muy insatisfecho 1
- Insatisfecho 2
- Ni satisfecho ni insatisfecho 3
- Satisfecho 4
- Muy satisfecho 5
- No sabe 9
- No contesta 0

H.86 En general, ¿cuál es su grado de satisfacción con la manera en que funciona la democracia en España?

- Muy insatisfecho 1
- Insatisfecho 2
- Ni satisfecho ni insatisfecho 3
- Satisfecho 4
- Muy satisfecho 5
- No sabe 9
- No contesta 0

H.87 ¿En la sociedad en general, diría usted que la mayoría de la gente tiende a mirar sólo por sus propios intereses o la mayoría tiende a ayudar a los demás? Exprese su opinión en la escala de 1 a 10 donde 1 es la mayoría mira por sus propios intereses y 10 que la mayoría tiende a ayudar a los demás.

Propios intereses									Ayudar a los demás	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	99	00

H.88 ¿Personalmente usted tiende a mirar sólo por sus propios intereses o tiende a ayudar a los demás? Exprese su opinión en la escala de 1 a 10 donde 1 es mira por sus propios intereses y 10 que tiende a ayudar a los demás.

Propios intereses									Ayudar a los demás	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	99	00

H.89 ¿Tiene usted problemas graves con la educación de sus hijos?
-Sí 1
-No 2
-No tengo hijos 3
-N.S. 9
-N.C. 0

H.90 ¿Tiene usted conflictos graves con sus hijos?
-Sí 1
-No 2
-A veces 3
-No tengo hijos 4
-N.S. 9
-N.C. 0

H.91 ¿Se siente usted en estos momentos satisfecho con su vida de pareja?
-Sí 1
-No 2
-No tengo pareja 3
-N.S. 9
-N.C. 0

H.92 ¿Es usted una persona más bien de izquierda, de derecha o ni una cosa ni la otra? Exprese su opinión en la escala de 1 a 10 donde 1 es extrema izquierda y 10 extrema derecha..

Extrema izquierda									Extrema derecha	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	99	00

H.93 ¿Considera usted que si hubiera mayores movilizaciones ciudadanas se podría cambiar la sociedad?
-Sí 1
-No 2
-N.S. 9
-N.C. 0

H.94 ¿Ha participado usted en el último año en alguna manifestación, protesta o acción?
-Sí 1
-No 2
-N.S. 9
-N.C. 0

H.95 ¿Cree que es más bien positivo, más bien negativo o indiferente que en el entorno en le que usted vive haya diversidad de etnias, razas o religiones?
-Más bien positivo 1
-Más bien negativo 2
-Indiferente 3
-No sabe 9
-No contesta 0

H.96 ¿Se ha sentido alguna vez discriminado por origen racial, étnico, identidad sexual, género, aspecto físico?
-Sí 1
-No 2
-N.S. 9
-N.C. 0

H.97 ¿Suele usted cada día estar atento a las noticias de la prensa o los medios?
-Sí 1
-No 2
-N.S. 9
-N.C. 0

H.98 ¿Alguien de su hogar utiliza internet…?
-Sí 1
-No 2
-N.S. 9
-N.C. 0

H.99 ¿Alguien de su hogar utiliza redes sociales…(Facebook, Twitter, Tuenti, etc).?
-Sí 1
-No 2
-N.S. 9
-N.C. 0

A RELLENAR POR EL ENTREVISTADOR/A

U.1 Tipo de construcción
-Bloque de viviendas 1
-Casas unifamiliares tradicionales 2
-Adosados o Chalets 3
-Casas diseminadas 4

U.2 Estado y nivel social del barrio
-Zona marginal 1
-Barrio o zona deteriorado 2
-Barrio o zona en buenas condiciones 3
-Zona de clase de media-alta 4

U.3 Situación de alojamiento
-Chabola 1
-Cueva 2
-Bajera, garaje 3
-Barracón, prefabricado o similar 4
-En piso 5
-En vivienda unifamiliar 6
-Otras 7

U.4 ¿Presenta el hogar alguna de estas características
- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana española 1
- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana otros orígenes 2
- Ninguna 3

U.5 ¿Consideras fiables los datos ofrecidos en?

(Anota para cada bloque del cuestionario tu opinión circulando el código correspondiente)

	Sí	Sí con algún reparo	No	NS/NC
a. Características personas, composición del hogar	1	2	3	9
b. Educación	1	2	3	9
c. Salud. Autovalimiento	1	2	3	9
d. Empleo, formación	1	2	3	9
e. Actividades económicas, ingresos	1	2	3	9
f. Vivienda	1	2	3	9
g. Servicios sociales	1	2	3	9
h. Percepción de la situación	1	2	3	9

ISBN 978-84-8440-591-7

FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

Cáritas