

Análisis y perspectivas

2013

Desigualdad y Derechos Sociales



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas

Índice

Editorial

Una sociedad en la encrucijada:
fragmentación o derechos sociales **1**

Analizamos

Los indicadores sociales **5**

Profundizamos

- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda del desarrollo post 2015 **23**
- Europa 2020: perder el tren para el crecimiento inclusivo **33**
- El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social en España **39**

Debatimos

- La última reforma laboral: más flexibilidad menos seguridad **51**
- La permanencia en el euro y su coste social **58**
- ¿Hemos vivido por encima de nuestras posibilidades? **68**

Coordinación:

Comité Técnico
de la Fundación FOESSA

© **FUNDACIÓN FOESSA**
www.foessa.es

© **Cáritas Española**

Embajadores, 162
28045 Madrid
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A.
Puerto Neveros, 9
28935 Móstoles (Madrid)

ISBN: 978-84-8440-556-6
Depósito legal: M. 6695-2013

Editorial

Una sociedad en la encrucijada: fragmentación o derechos sociales

El año que dejamos ofrece muchas sombras desde la perspectiva de los derechos sociales, del bienestar social, y, en definitiva, de los valores con que se sostiene nuestro modelo social. Se han alcanzado máximos históricos en desempleo y grandes aumentos de la desigualdad, mientras que **los procesos de empobrecimiento y de inseguridad económica de los hogares españoles han llegado a un punto de difícil retorno**. Los mecanismos de aseguramiento de la sociedad se han debilitado, y las políticas de austeridad han generado una mayor vulnerabilidad de la sociedad española.

Sin lugar a dudas las personas más afectadas por la crisis son aquellas que se encuentran en las capas más humildes de nuestra población. La función protectora del Estado de Bienestar se está debilitando, y con ella se está fijando en nuestra estructura social una **progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a los derechos básicos**. El futuro, si no sucede una urgente reversión, estará marcado por esta tendencia.

El proceso de empobrecimiento, el incremento de la desigualdad y las medidas de contención del déficit público han supuesto un punto de inflexión en el acceso a los derechos sociales en España en el período democrático. Parece innegable la presencia de la crisis en los medios de comuni-

cación, en los informes elaborados por expertos, en el imaginario colectivo de la ciudadanía...; pero debemos tener conciencia no solo del presente, sino de la sociedad que vamos a construir para un futuro próximo.

Las diferencias en el acceso a los derechos marcarán nuestra estructura social en los próximos años. Seremos la sociedad —cohesionada o fragmentada— que construyamos ahora. Tenemos un reto por delante al que no podemos dejar de atender, porque nuestro futuro está en juego en base a las decisiones que tomemos.

Ya hemos constatado que nuestro modelo social cuando «crece» no distribuye, y cuando «carece» relega la necesidad de la cohesión y amplía la ruptura social.

Un camino que también observamos en el contexto europeo al que pertenecemos. Los objetivos de la Estrategia Europea 2020 y, en concreto, aquellos referidos a los ámbitos de pobreza y exclusión social, se encuentran muy lejanos. A pesar de que varios Estados han implementado medidas positivas, no se perciben progresos en términos de compromisos de los gobiernos o de resultados. Las reformas sociales acometidas están teniendo unos efectos negativos en la protección de las personas más vulnerables, por ejemplo, en las tasas recurrentes de trabajadores pobres o en el aumento de las tasas de pobreza infantil.

Cada vez más los aspectos nacionales e internacionales se imbrican, la globalización nos hace aumentar nuestros niveles de interdependencia. Y nuestra posición en ese entramado de relaciones, ante las lógicas de los ajustes presupuestarios, está influyendo en nuestra solidaridad internacional. En nuestro Estado las políticas de cooperación al desarrollo están quedando como meramente residuales. 2015 marca la fecha de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ¿Cuál será, entonces, la agenda del desarrollo? Si nuestra cooperación internacional se concibe como una carga presupuestaria, la fijación de nuevos compromisos en el ámbito internacional será difícil. Si no hay traducción de declaraciones en obligaciones el trabajo realizado en el último quinquenio se resentirá en gran medida.

¿Nos enfrentamos, entonces, a una situación donde, desde diversos frentes, se nos está impulsando a una sociedad española fragmentada, a una Europa de distintas velocidades, a un mundo donde la cooperación ha perdido su sentido?

Desde la Fundación FOESSA pretendemos aportar diferentes elementos que nos ayuden a discernir el actual contexto de cambio. Pero no solo con una mirada en el presente, sino visualizando qué caminos estamos construyendo para el futuro. Un futuro del cual todos somos responsables. El año 2013 se presenta como un año clave en la definición de cómo entendemos

nuestro modelo de desarrollo social. ¿Quiénes deben ser los protagonistas? Una sociedad que no ponga en primer lugar a sus ciudadanos en una situación de mayor precariedad debilitará, irremisiblemente, los criterios éticos en los que se apoya. Una sociedad que no sea capaz de proteger a los más débiles y frágiles perderá su musculatura moral y su densidad ética para construir un futuro digno.

Hoy, es imprescindible desvelar los valores que se encuentran detrás de las decisiones de los ámbitos económicos y políticos. A lo largo del presente informe analizaremos, profundizaremos y debatiremos sobre algunos de los aspectos que están incidiendo en la fragmentación social que estamos observando y constatando. Queremos contribuir al debate social, y poner en primer lugar el sufrimiento que conocemos están padeciendo las personas en situación más precaria de nuestra sociedad. Desde esta posición social queremos aportar nuestro granito de arena al ingente compromiso de construir una «nueva síntesis humanista» (Benedicto XVI).

Rafael del Río Sendino

Presidente

Fundación FOESSA

A

Analizamos

Los indicadores sociales

Comité Técnico de la Fundación Foessa

Renta y desigualdad, empleo, pobreza y privación, derechos sociales, son los cuatro ejes sobre los que pivota nuestro análisis. A lo largo de esta primera parte recorreremos cada uno de ellos. Identificamos los elementos que están determinando la evolución de los principales indicadores sociales y la dinámica que presentan. En definitiva, analizamos las claves, que desde nuestro punto de vista, están conformando el futuro de la estructura social de nuestro país.

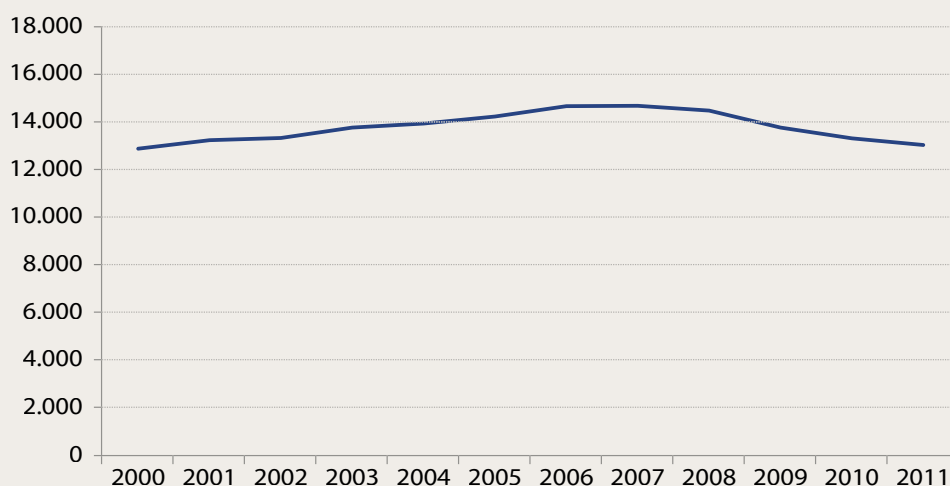
1. Renta y desigualdad

Entre los diferentes indicadores que suelen utilizarse para medir los cambios en el bienestar social, uno de los que registró un peor comportamiento en 2012 es la variación de la renta per cápita. Si esta fuera la principal referencia para interpretar la evolución reciente de la sociedad española, la impresión inequívoca es la de una prolongada pérdida de bienestar. Los datos sobre la renta por habitante del Instituto Nacional de Estadística — renta nacional disponible a precios de mercado — dejan pocas dudas sobre la severidad de los efectos de la caída de la actividad económica desde el inicio de la crisis. Los datos más recientes revelan que **las cifras actuales son muy similares a las que existían hace más de diez años, lo que invita a pensar en más de una década perdida**. La renta de 18.500 euros que en promedio recibieron los españoles en 2012 es inferior en términos de capacidad adquisitiva a la que ya existía en el año 2001. Desde 2007, el hecho conjunto de caída de la renta media (cerca de un 4%) y elevación de los precios (cerca de un 10%) ha dado origen a ese deterioro de las rentas de los españoles, sin parangón en las últimas décadas.

Los indicadores que recogen de forma más directa los cambios en la renta disponible de los hogares ofrecen un retrato aún más adverso de las consecuencias de la crisis económica. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, aquella —ajustada por unidades de consumo— ha caído más de un 10% desde 2007. **La destrucción de empleo y la moderación**

salarial registrada, tanto en el sector público como entre los asalariados del sector privado, **han sido determinantes en la reducción del nivel de renta de los hogares españoles** que se han enfrentado, sin embargo, al encarecimiento del coste de la vida incluso en un contexto de profunda recesión. Cabe destacar también el efecto negativo sobre la renta disponible de los hogares de algunos de los cambios en las prestaciones sociales, como la reducción de las cuantías de la prestación contributiva de desempleo y las mayores exigencias para percibir el subsidio y, en las figuras tributarias, con el aumento de los tipos de los impuestos sobre la renta (incremento de los tipos marginales del IRPF) y el consumo (aumento de los tipos del IVA). Destaca, especialmente, por la importancia como fuente de renta de un segmento muy importante de hogares españoles, la decisión de actualizar las pensiones por debajo del aumento del índice de precios al consumo a finales de 2012, que supondrá pérdidas de renta adicionales a las causadas por la recesión.

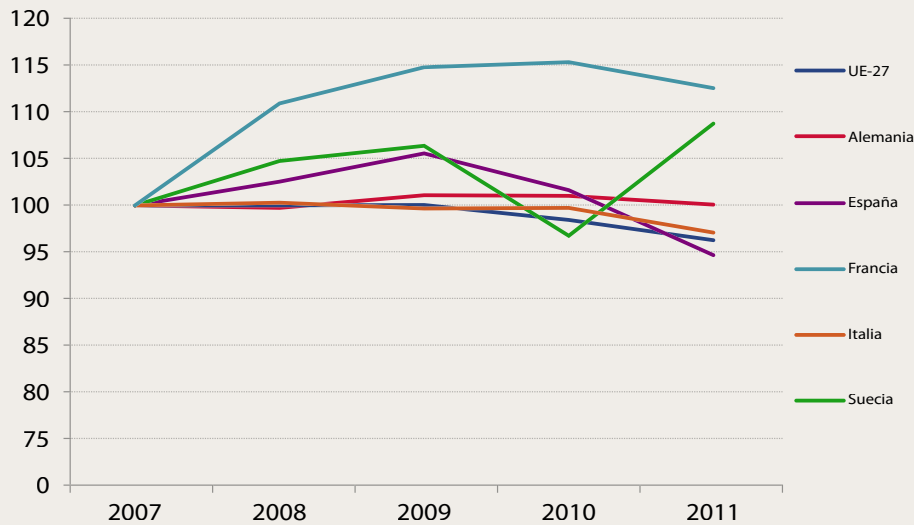
GRÁFICO 1. Renta nacional disponible neta por habitante a precios constantes (euros)



Fuente: Contabilidad Nacional de España (INE).

Estos cambios pueden ampliar todavía más el efecto diferencial de la crisis en España, con una caída de la renta de los hogares considerablemente más pronunciada que la registrada en la mayoría de países pertenecientes a la UE-27. La incidencia mucho mayor del desempleo en España y el haber llegado a la crisis con un sistema de protección social más frágil que el de los países de nuestro entorno han sido factores determinantes de la mayor caída en términos reales de la renta. Solo los hogares de Grecia, Irlanda y Reino Unido han sufrido pérdidas tan grandes de renta en la crisis.

GRÁFICO 2. Evolución real de la renta por unidad de consumo (2007=100)

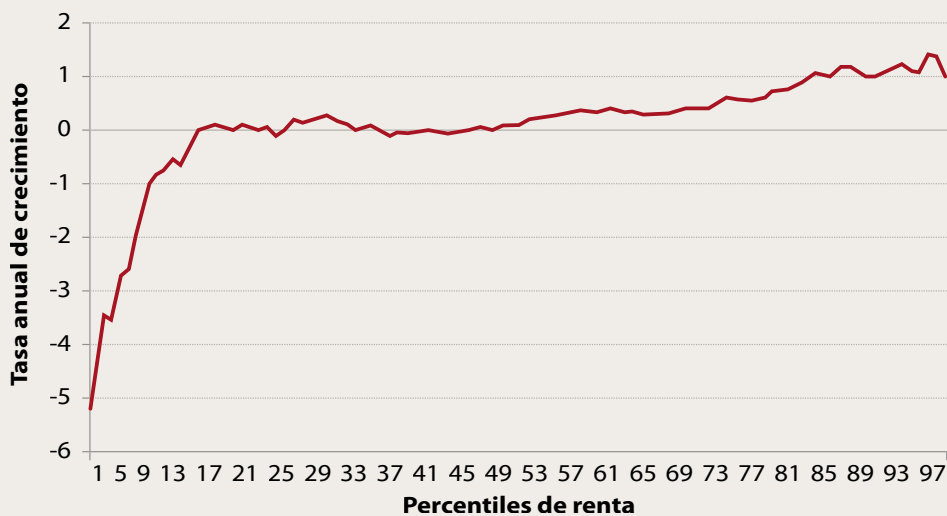


Fuente: EU-SILC (Eurostat).

En términos de bienestar, en cualquier caso, **el rasgo más preocupante de la evolución de la renta en la crisis es el aumento sin precedentes de la desigualdad en su distribución.** La experiencia española en esta severa recesión es un claro ejemplo de evolución regresiva de la renta de los hogares. Mientras que desde 2006 los ingresos de la población con rentas más bajas han caído cerca de un 5% en términos reales cada año, el crecimiento correspondiente a los hogares más ricos ha sido el mayor de toda la población. Además de desmentir el estereotipo de que los costes de la crisis se han generalizado a todas las capas sociales de manera uniforme, **el hundimiento de las rentas más bajas** ha llevado a una proporción creciente de la población a niveles de vulnerabilidad muy altos.

Las medidas sintéticas de la desigualdad confirman el crecimiento de las diferencias de renta entre los hogares españoles. Desde la crisis, el Índice de Gini ha aumentado casi un 10%, mientras que la diferencia entre la renta del percentil 80 y el percentil 20 ha crecido casi un 30%. Esta ampliación de las diferencias entre los extremos de la distribución de la renta confirma la mejora relativa de los hogares más ricos y el drástico empeoramiento de los hogares más pobres. Desde que se dispone de información anual sobre las rentas de los hogares no se había registrado un crecimiento tan alto de la desigualdad.

GRÁFICO 3. Tasa de variación anual real de la renta por percentiles, 2006-2011



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

La prolongada e intensa recesión de la economía española, junto a la limitada capacidad del sistema de impuestos y transferencias para corregir la desigualdad económica, minorada además por las políticas de austeridad implementadas desde el primer paquete de medidas introducido por el gobierno socialista en 2010, han supuesto una quiebra importante de la tendencia a la reducción de la desigualdad en España. Ya antes de la crisis, los principales indicadores se habían mostrado poco sensibles al notable crecimiento de la actividad económica y, sobre todo, del empleo. Con el desarrollo de aquella, la caída del empleo, el aumento de las diferencias salariales, incluso ya expulsado del mercado de trabajo un porcentaje muy elevado de los trabajadores con salarios más bajos, y la citada merma del efecto moderador de la desigualdad que debería haber tenido la intervención pública redistributiva, han impulsado los indicadores de desigualdad a los niveles más altos de la Unión Europea.

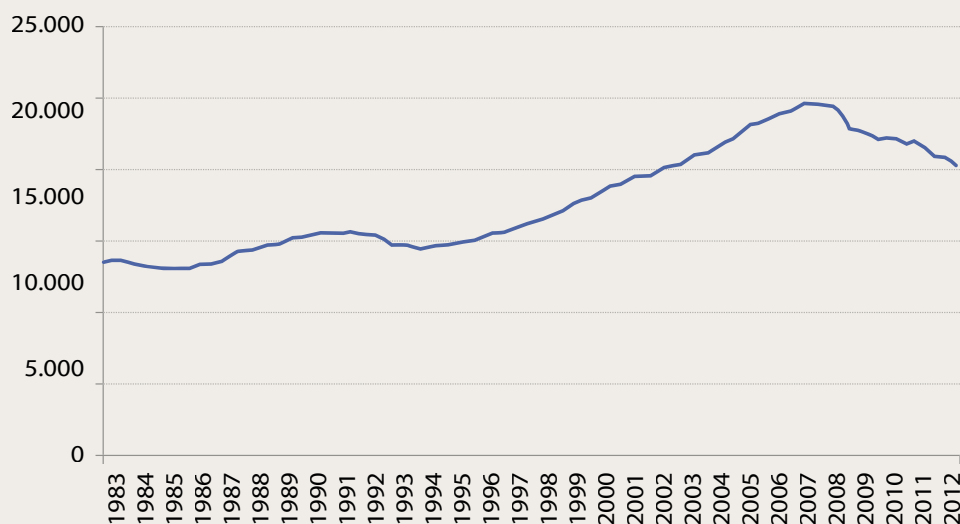
Dada la experiencia de recesiones anteriores, **existe un riesgo notable de que el ensanchamiento de las diferencias de renta entre los hogares españoles se enquistase en la estructura social**, especialmente si se mantienen o intensifican las medidas más regresivas, tanto en el ámbito de la imposición como en el de las prestaciones monetarias y los servicios de bienestar social.

2. Empleo

Durante el año 2012 el mercado de trabajo registró los que probablemente pueden caracterizarse como peores resultados de la etapa

democrática. El desempleo alcanzó niveles históricos y, sobre todo, la ocupación siguió cayendo a un ritmo muy alto. Solo en el último año, según la Encuesta de Población Activa, se perdieron 850.000 empleos, que, sumados a la reducción de los años anteriores, suponen una caída durante la crisis de más de tres millones y medio en el volumen de ocupación. Tales registros no tienen parangón en los últimos treinta años. La caída libre del empleo ha llevado la ocupación a niveles no solo anteriores a los de 2007, sino a los que había en 2003, evaporándose, por tanto, una parte importante de la creación de empleo en la etapa de bonanza anterior.

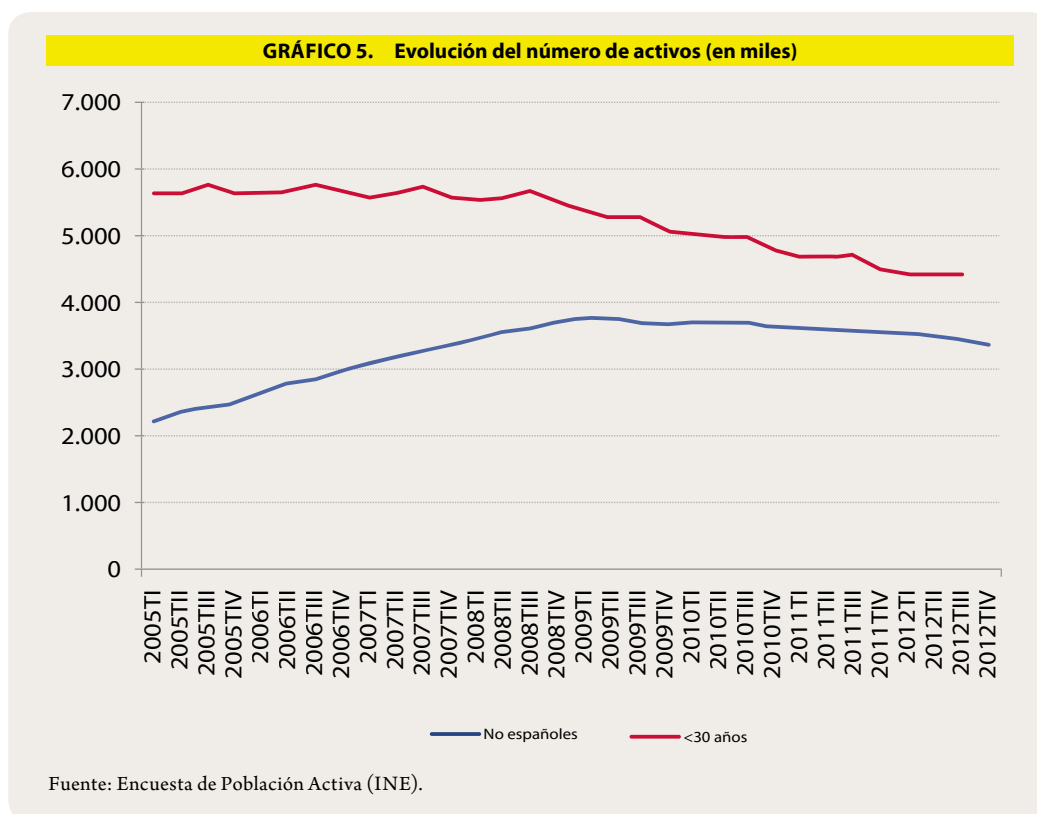
GRÁFICO 4. Evolución de la ocupación en España, 1983-2012 (en miles)



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

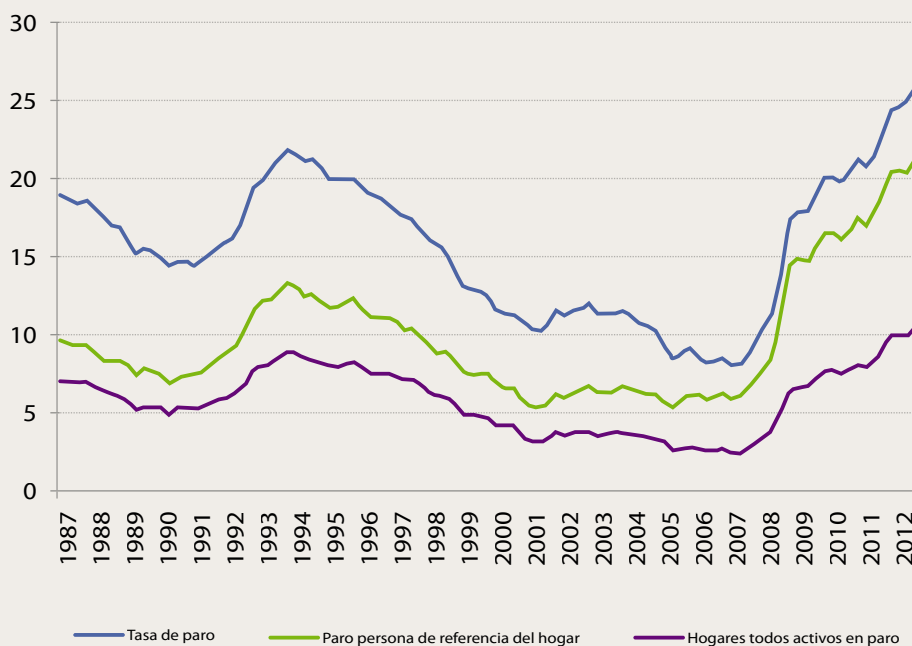
Esta intensa destrucción de empleo llevó a la tasa de paro a su mayor registro histórico, con más de uno de cada cinco activos sin poder encontrar empleo en la actualidad. Tal tasa es dos veces y media más alta que el promedio de la UE-27 y supera en diez puntos las de Portugal e Irlanda, que son los siguientes países dentro del conjunto de la Unión Europea donde mayor es la incidencia del desempleo. Especialmente preocupante, tanto en el retrato comparado como en el análisis de la distribución del desempleo por categorías socioeconómicas, es el **agravamiento del desempleo juvenil**, con niveles muy altos. La tasa de paro del 55% para los menores de 25 años no tiene parangón alguno en los países de nuestro entorno y supone uno de los rasgos más preocupantes del deterioro del mercado de trabajo. Otro rasgo adverso es el **aumento de la duración del desempleo**. Al cierre de 2012 el porcentaje de desempleados que llevaban en tal situación más de un año también era superior al 55%.

Estas altas tasas de desempleo han sido, además, parcialmente amortiguadas por la reducción de la búsqueda de empleo de determinadas categorías de la población. Los datos de la Encuesta de Población Activa revelan cómo **el efecto desánimo y el retorno a los estudios han supuesto la retirada del mercado de trabajo de un número importante de activos jóvenes**. La caída en el número de activos menores de 30 años desde el comienzo de la crisis supera el millón y medio. Destaca también la salida de la actividad de la población extranjera, con una caída prolongada desde mediados de 2010, que contrasta con el crecimiento del número de activos de nacionalidad española, que creció desde 2010 y solo a mediados de 2012 ha comenzado a detenerse.



Otro rasgo que cualifica la singularidad del desempleo en España y la magnitud de los efectos del cambio de ciclo es **el drástico empeoramiento de los indicadores que reflejan la incidencia del paro desde la perspectiva del hogar**, la tasa de paro de la persona principal del hogar ha crecido a un ritmo muy alto, alcanzando su registro más elevado de los últimos veinticinco años. Durante la prolongada fase de bonanza económica anterior a la crisis esta tasa se había mantenido en valores muy bajos, situándose en vísperas del cambio de ciclo económico por debajo del 6%. Desde entonces, el crecimiento ha sido muy importante, más que triplicándose, superando en 2012 su máximo histórico al alcanzar el 21,4%.

GRÁFICO 6. Indicadores de desempleo, 1987-2012



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Un aspecto importante de esta evolución es que, a diferencia de lo que sucedió en el episodio recesivo de inicios de los años noventa, la tasa de paro de los sustentadores principales ha crecido más rápido que la del conjunto de la población activa. Tal evolución tiene implicaciones importantes sobre la cobertura del desempleo en España. En fases recesivas anteriores, como en los primeros años noventa, el empleo de la persona principal del hogar —actuando como colchón del desempleo de jóvenes y cónyuges— y la extensión del sistema de protección del desempleo moderaron el impacto social del crecimiento del paro.

Otro indicador de la distribución intrafamiliar del desempleo, asociado también con los posibles cambios en las necesidades sociales, es **el porcentaje de hogares en los que todos los activos están sin trabajo**. Mientras que a comienzos de la crisis este tipo de hogares suponía algo menos del 2,5% del total, **a finales de 2012** ese porcentaje **se había más que cuadruplicado**, hasta superar el 10,6% del total de hogares. En términos absolutos, se ha pasado de 380.000 hogares en esta situación antes de la crisis a más de un millón ochocientos mil a finales de 2012.

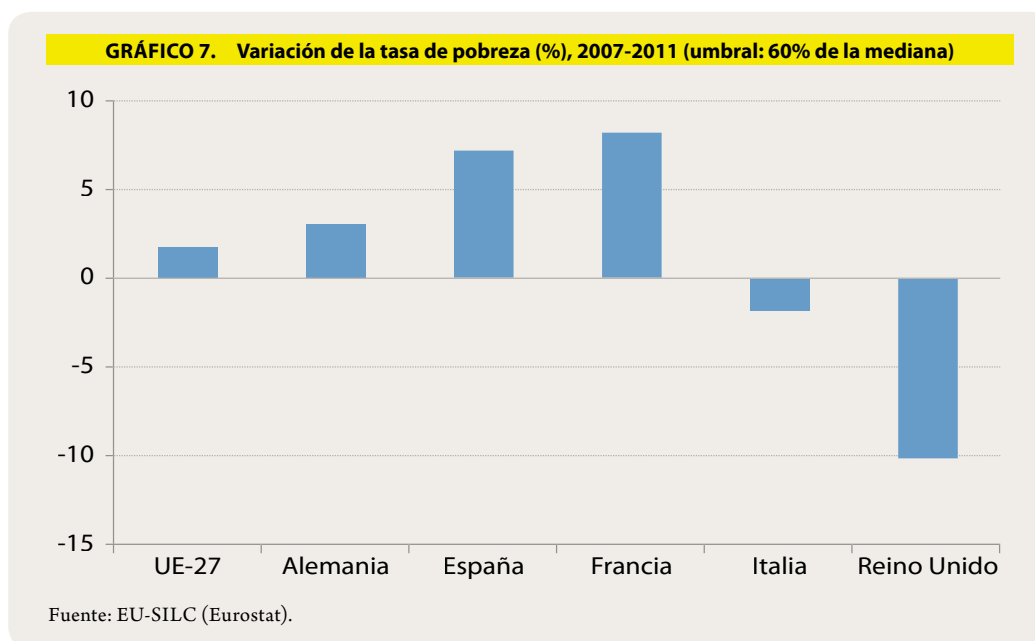
3. Pobreza y privación

El avance de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012, con ingresos del año anterior, sitúa la pobreza relativa en una tasa superior al 21% de la población total. En 2007 esa tasa era el 19,7%, lo que indica un incremento muy importante en la crisis, dada la inercia en el comportamiento de este indicador. Frente a la estabilidad de la etapa de bonanza económica que se prolongó desde mediados de los años noventa hasta el comienzo de la crisis, con la tasa de pobreza fluctuando solo levemente en torno al 19,5, la incidencia de la pobreza creció en más de dos puntos entre 2008 y 2010. **No existen precedentes previos de aumento de la pobreza en un intervalo temporal tan breve**, siendo el incremento registrado en esta crisis considerablemente superior al que tuvo lugar en el episodio recesivo de los primeros años noventa.

La caída posterior que se aprecia en los datos provisionales de 2012 debe entenderse teniendo en cuenta el carácter relativo del concepto utilizado —porcentaje de hogares con ingresos por debajo del 60% de la mediana—. En la mayoría de los países de la OCDE, la pobreza se mide de forma relativa en lugar de utilizar umbrales absolutos, ligados a mínimos de subsistencia. Interpretar, por tanto, los efectos sobre la pobreza de los cambios de ciclo económico con umbrales relativos es una tarea complicada. Estos umbrales crecen en las etapas expansivas y se reducen en las recesivas, lo que dificulta, salvo que se den cambios importantes en la distribución de la renta, la reducción de la pobreza en los períodos de bonanza, mientras que suaviza su aumento en las crisis. En el caso de la economía española, la caída de las rentas de los hogares ha hecho que el umbral descienda desde los casi 8.000 euros para una persona sola en 2009 a algo más de 7.300 en 2012, en términos nominales, lo que ya de por sí indica un empobrecimiento medio de la sociedad. El efecto natural es que los individuos u hogares con rentas estables justo por debajo del umbral pasan a estar por encima de este cuando caen las rentas del resto de la población. Es el caso, sobre todo, de las personas mayores de 65 años, para las que el INE ha adelantado una tasa de pobreza del 17% en 2012, muy alejada de las tasas superiores al treinta por ciento de mediados de la pasada década.

Una vía alternativa para medir los cambios de la pobreza en la crisis es tomar como referencia un umbral relativo en un año dado y actualizarlo teniendo en cuenta los cambios en el coste de la vida. Si se aplica tal procedimiento anclando el umbral en 2005 y actualizándolo con el IPC, el crecimiento de la pobreza en la crisis resulta mucho más abultado que con los umbrales relativos. La tasa habría aumentado más de un 25% entre 2007 y 2011.

Pese a los límites citados, destaca la magnitud de la pobreza en España en el contexto europeo. Mientras que el cambio en su incidencia ha sido muy limitado en el conjunto de países que forman la Unión Europea de los 27, en España ese crecimiento ha sido mucho mayor. Especialmente adverso desde el plano diferencial ha sido el aumento de las formas más severas de pobreza —rentas inferiores al 30% de la mediana—, mucho más pronunciado que en otros países de nuestro entorno.



El aumento de la pobreza severa se constata también en la evolución del porcentaje de hogares sin ingresos, que puede estimarse trimestralmente a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa. Se trata de hogares que no reciben remuneraciones del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social. La evolución de este indicador desde la crisis revela un recrudecimiento sin precedentes de las situaciones de carencia de ingresos. Desde unos valores en vísperas de la crisis en torno al 2% se pasó a finales de 2012 al máximo histórico del 3,7%. En términos del número de hogares afectados, la cifra creció desde algo más de 300.000 a mediados de 2007 a más de 630.000 en 2012. **La duplicación del número de hogares en esta situación de gran necesidad es, sin duda, uno de los datos más duros de los efectos de la ralentización de la actividad económica y la destrucción del empleo sobre las necesidades sociales.**

En 2012 siguieron empeorando también los indicadores de privación multidimensional. El porcentaje de hogares que no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos pasó del 30 en 2007 al 44,5% en 2012, mientras que los que declaran retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) aumentaron en ese mismo

período desde el 5 al 7,4%. Los indicadores sintéticos, como sufrir carencias en al menos tres conceptos de una lista de siete, confirman el empeoramiento de las condiciones de vida con la crisis, pasando del 11,4 al 15,5% (no poder permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, no poder permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada, no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos, tener retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal, no poder permitirse disponer de un automóvil y no poder permitirse disponer de un ordenador personal).

La combinación de resultados, por tanto, ya sean de pobreza monetaria, de carencia de ingresos o de equipamiento y condiciones de vida de los hogares, muestra un **panorama de creciente empobrecimiento de la sociedad española, mucho mayor que en la mayoría de los países europeos**. Como ya se adelantaba en este mismo informe el año anterior, la pobreza se ha hecho más extensa y más intensa, alcanzando niveles que va a costar mucho reducir. La experiencia de crisis anteriores, avalada por la disponibilidad de evidencia empírica, obliga a contemplar con pesimismo la futura evolución de la pobreza, ante la posibilidad de que una hipotética recuperación de la actividad económica y del empleo sea insuficiente para recuperar los niveles anteriores a la crisis.

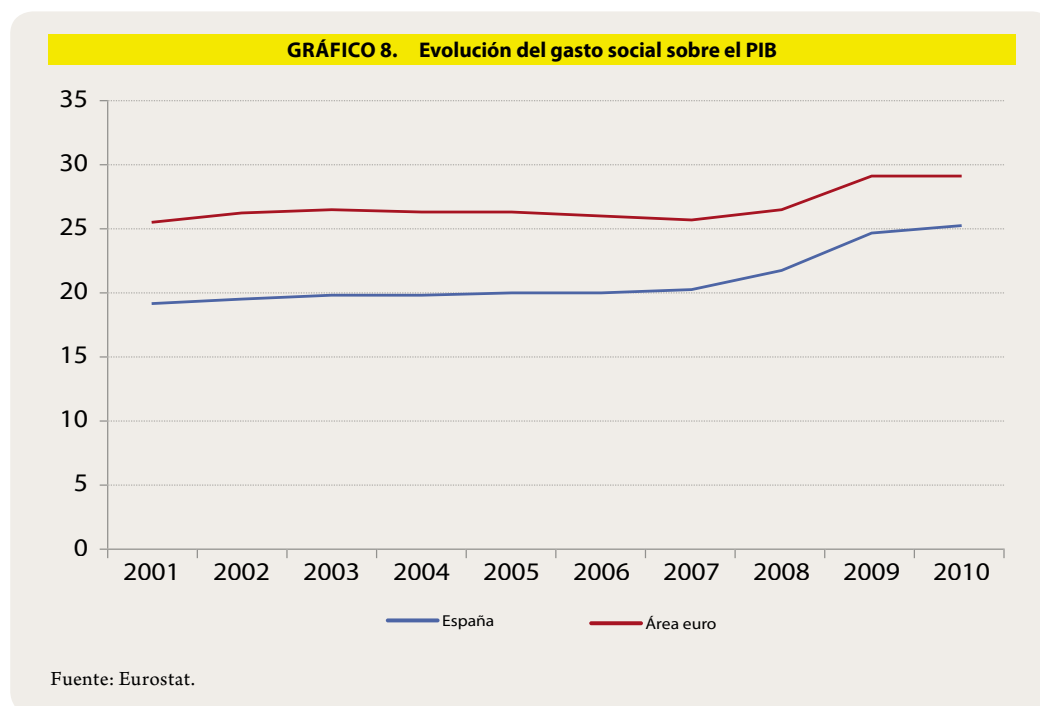
4. Derechos sociales

Las medidas de contención del déficit público adoptadas desde 2010 han supuesto un punto de inflexión en el acceso a los derechos sociales en España en el período democrático. Los recortes en algunos bienes básicos, la reducción de las cuantías de algunas prestaciones y la exclusión de grupos de ciudadanos de servicios elementales han introducido niveles de fragmentación social cuya reducción costó varias décadas y grandes acuerdos sociales. **La progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a derechos básicos marcará nuestra estructura social en los próximos años**. Durante el año 2012 no solo no se ha alterado esta tendencia, sino que ha adquirido nuevas dimensiones, con el crecimiento de los costes de acceso a servicios básicos, la rebaja presupuestaria en bienes preferentes como la sanidad o la educación, o la exclusión de una parte de la población inmigrante de determinados servicios para el bienestar a los que hasta ahora tenía acceso.

Es difícil compendiar en un conjunto de indicadores esta evolución, con un componente cualitativo tan importante como el cuantitativo. La necesaria amplitud de la posible batería de medidas contrasta con la obligación, dado el carácter sintético del informe, de acotar en un conjunto muy reducido de indicadores la evolución de los logros sociales. Por otro lado, es difícil resumir de manera actualizada y precisa las principales tendencias

de los indicadores más agregados. Uno de ellos es el gasto social en cada país. Si bien no existe una relación completamente lineal y no todo el gasto social es redistributivo, la evidencia empírica es contundente respecto a la mayor equidad que hay en las sociedades cuanto mayores son los recursos invertidos en forma de gasto social.

Desgraciadamente, la información comparada sobre los niveles medios de gasto social en cada país presenta un notable desfase temporal. Los últimos datos homogéneos corresponden a 2010. Se advierte ya, sin embargo, un punto de ruptura con la tendencia previa, debido a la introducción de los primeros recortes severos desde mayo de ese mismo año. Esa moderación también se registró en los países del euro, aunque no sucedió lo mismo con los niveles de gasto por habitante, con un mayor crecimiento de este último indicador en la UE-27 que en España, pese al crecimiento mucho mayor del desempleo y la caída de la actividad económica en nuestro país.



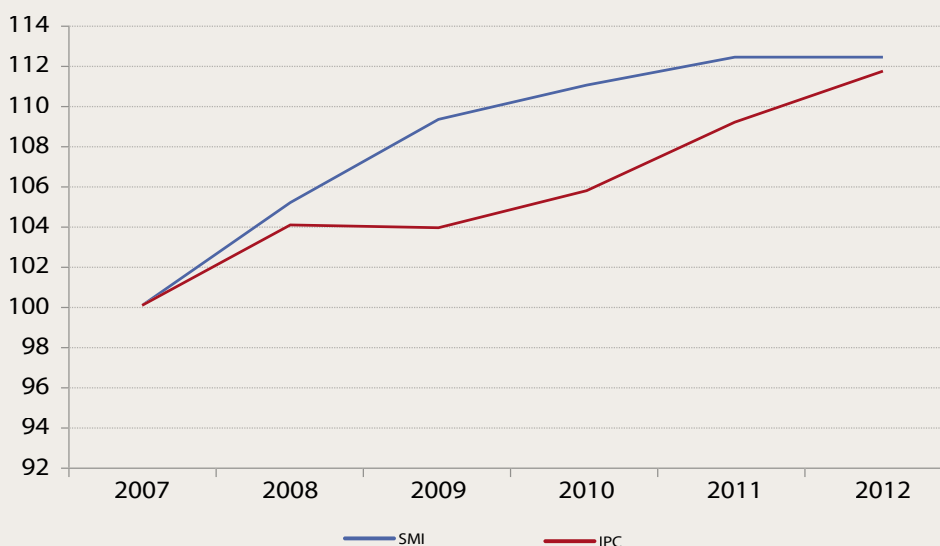
Es importante destacar que la evolución del gasto social en España está condicionada por un importante componente cíclico, determinado, sobre todo, por el crecimiento de las prestaciones de desempleo. El hecho de sufrir una tasa de desempleo mucho mayor ha favorecido cierta convergencia en la crisis con los países de nuestro entorno económico en los niveles relativos de gasto social. Se ha pasado de un nivel de gasto sobre el PIB algo superior al 80% del que había en los países del euro al comienzo de la crisis a otro cercano al 87%. Persiste, sin embar-

go, un diferencial importante, que se amplía todavía más —un veinte por ciento por debajo— cuando esas diferencias se miden en términos de gasto social por habitante.

Descendiendo a ámbitos más específicos de materialización de los derechos sociales, **destacan los cambios en los sistemas de aseguramiento dentro del mercado de trabajo**. Este puede proceder de fuentes diversas, afectando tanto a la seguridad del puesto de trabajo y a la protección del empleo como a la sustitución de rentas por prestaciones de desempleo en caso de pérdida de aquel. En relación al primero de esos aspectos, el hecho más sobresaliente de 2012 es la introducción en la reforma laboral aprobada este año de diferentes medidas que han recortado sustancialmente la protección del puesto de trabajo, como la mayor facilidad para el despido objetivo, la eliminación de la autorización administrativa en los expedientes de regulación de empleo y el menor coste del despido no justificado. Como ha demostrado la evolución del mercado de trabajo posterior a la aprobación de la reforma, en un contexto tan recesivo estas medidas han contribuido a elevar el riesgo de desempleo.

En la segunda de las fuentes de aseguramiento —la protección por desempleo— **sobresale la caída en la tasa de cobertura ofrecida por el sistema de prestaciones**. De un valor cercano al 80% de desempleados cubiertos por el sistema se pasó en 2012 a otro en el que una de cada tres personas sin empleo no recibe prestaciones de este tipo. Después de alcanzar valores elevados, cuando la intensidad de la crisis y de la destrucción de empleo había hecho más necesaria la protección a través de estas prestaciones, se ha pasado a una situación en la que la tendencia es la contraria.

GRÁFICO 9. Evolución del salario mínimo (2007=100)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social e INE.

Un tercer indicador relevante dentro el ámbito laboral es la evolución de los salarios mínimos, dada su relevancia para evitar posibles situaciones de bajos salarios. Después de los importantes aumentos de este instrumento registrados hasta el inicio de la crisis e incluso al inicio de esta, sobre todo en relación con la evolución del índice de precios al consumo, **su crecimiento ha ido moderándose desde 2010**. En 2012 se decretó un crecimiento nulo de esta variable, que contrasta con un crecimiento de los precios de casi dos puntos y medio. Este debilitamiento del indicador relativo de los salarios más bajos debe contemplarse con preocupación, dado el aumento de las desigualdades salariales desde el comienzo de la crisis. A pesar de la salida del mercado de trabajo de un segmento muy importante de trabajadores con salarios muy bajos, las diferencias en la parte baja de la distribución de las rentas salariales se han ensanchado en este período, con un alejamiento progresivo de los trabajadores con remuneraciones más bajas del salario medio.

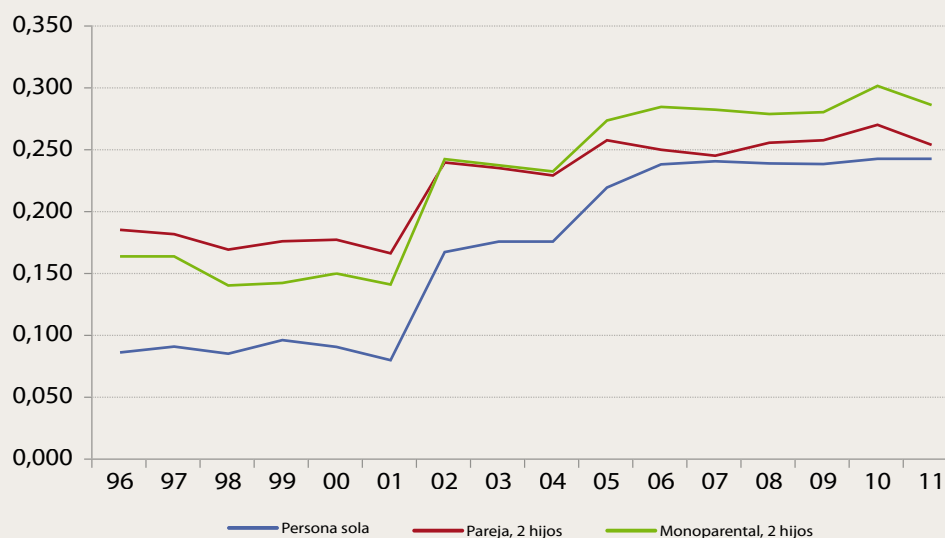
Aparte del ámbito laboral, una segunda óptica para analizar la evolución de los mecanismos de aseguramiento social son los cambios en los otros sistemas de prestaciones monetarias. Los más destacados en 2012 han tenido relación con la **decisión a finales de año de desligar la actualización de las pensiones del comportamiento de la inflación**. Como se ha señalado, dado el peso de las pensiones en la renta de los hogares españoles y su reconocida contribución a la reducción de la desigualdad, tal decisión añade más tensiones distributivas a las ya resultantes de las desigualdades crecientes en las rentas del trabajo y del capital. La cuantía media de las pensiones ha seguido, de hecho, una tendencia de crecimiento cada vez más pausado, con una moderación desde el año 2008 de las tasas interanuales de variación. Estas no solo dependen, en cualquier caso, de las decisiones políticas, sino también de la propia inercia del sistema, como la entrada de beneficiarios con carreras de cotización más largas.

A diferencia, sin embargo, de las pensiones contributivas, **en 2012 aumentó** más que en los años precedentes **la cuantía de las pensiones no contributivas** (un 3,2% frente al 1% de los dos años anteriores). Destaca, en este ámbito, que a pesar de tratarse de prestaciones teóricamente ajenas al ciclo económico, se ha ido reduciendo lentamente el número de beneficiarios, con una caída en la última década de 40.000 prestaciones, lo que viene a suponer algo menos de un 10% respecto a los 450.000 beneficiarios actuales.

Ligado al ámbito no contributivo destacan, por su posible incidencia en las formas más severas de pobreza, los sistemas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. El crecimiento del número de beneficiarios de estas prestaciones ha sido muy importante, alcanzando máximos históricos, si bien el aumento de la demanda ha desbordado en varias Comunidades Autónomas las posibilidades de los servicios sociales que gestionan los programas. El número de unidades beneficiarias más que se duplicó entre finales de

2007 y 2011, pasando de algo más de cien mil unidades beneficiarias a más de 220.000. Quedan pocas dudas, por tanto, de la magnitud del cambio y del reto al que se enfrentan estos sistemas, con una demanda creciente en un contexto de severas políticas de consolidación fiscal en las Comunidades Autónomas. En algunas regiones se han ampliado los retrasos en el primer cobro de la prestación, permaneciendo muchos hogares sin protección durante varios meses. Los plazos máximos, de hecho, de resolución de las solicitudes desde su recepción, fijados por algunas Comunidades Autónomas, pueden llegar a los seis meses (Balears, Canarias y Extremadura).

GRÁFICO 10. Evolución de las diferencias en las cuantías de las rentas mínimas (coeficientes de variación ponderados por el número de beneficiarios)



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Las cuantías ofrecidas por los sistemas de rentas mínimas siguen manteniendo diferencias muy importantes entre las Comunidades Autónomas, si bien estas no se han ampliado en la crisis, aunque sí ha aumentado la dispersión de la cobertura ofrecida de la población sin ingresos. Durante la primera mitad de la pasada década las diferencias se ensancharon considerablemente, tanto en los baremos establecidos para los hogares con hijos como en los correspondientes a los unipersonales. Posteriormente, en los primeros años de la crisis aumentaron las diferencias en las cuantías pagadas, sobre todo en los hogares de mayor dimensión, coincidiendo en el tiempo con un drástico aumento de la demanda en casi todas las Comunidades Autónomas, por la llegada de desempleados que habían agotado el derecho a otras prestaciones. Como rasgo negativo destaca que en 2011, último año con información disponible, en dos tercios de las Comunidades Autónomas las cuantías de estas prestaciones permanecieron congeladas.

Un tercer ámbito en el análisis del acceso a los derechos sociales corresponde a diferentes servicios básicos para el bienestar social, como sanidad, educación o vivienda. Dada la necesaria vocación de síntesis de este informe, es imposible ofrecer un retrato pormenorizado de la situación en cada uno de estos ámbitos, por lo que se ha optado por tratar de cuantificar algunos de los resultados a menudo señalados como más representativos del acceso a derechos básicos por parte de los ciudadanos. Entre ellos destaca, sin duda, el problema de la vivienda, siendo el rasgo más extremo de su evolución en la crisis el aumento de las situaciones de exclusión de este bien por la imposibilidad de hacer frente a las obligaciones hipotecarias. Según los datos del Consejo General del Poder Judicial, en el año 2011 fueron casi ochenta mil los procesos de este tipo, más que triplicándose los que se registraron en 2007. El avance para los tres primeros trimestres de 2012 ofrece un dato todavía más negativo, con un crecimiento de casi el 20% de las ejecuciones hipotecarias respecto al mismo período del año anterior. Ante estas situaciones, **uno de los rasgos más destacados del 2012 ha sido el proceso de movilización social dirigido a frenar los desahucios.**

La Encuesta de Condiciones de Vida también ofrece información sobre el porcentaje de hogares que sufren retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...). El avance para 2012 refleja que en el último año ese porcentaje aumentó casi un 50%, alcanzando ya al 7,4% de los hogares españoles.

En el ámbito educativo, el rasgo más general de la evolución del sistema desde la perspectiva de los derechos sociales es la **pronunciada caída del gasto registrada en los últimos años.** Según las cifras estimadas a partir de los presupuestos iniciales, el gasto público en educación fue en 2012 dos mil millones más bajo que en el año 2009. Este recorte en los recursos públicos invertidos en la educación puede afectar, inevitablemente, a la calidad y al rendimiento del sistema, especialmente si se pone en relación al número de alumnos, que ha seguido aumentando, con una previsión de más de 136.000 nuevos alumnos en el curso 2012-13 respecto al año anterior.

Una de las consecuencias de la crisis es que uno de los indicadores más representativos de los logros sociales en el ámbito de la educación, como es **la incidencia del fracaso escolar, ha frenado su tendencia al alza.** La ruptura con el sistema educativo, aunque no siempre signifique el abandono definitivo del proceso formativo, guarda una estrecha relación con los procesos de vulnerabilidad social. **España presenta un riesgo diferencial en este ámbito, al ser la incidencia del problema considerablemente superior a la del promedio de países de la Unión Europea.** El porcentaje de abandono escolar sigue siendo todavía muy alto, ya que más de uno de cada cuatro jóvenes deciden no proseguir los estudios al finalizar la etapa de escolarización obligatoria.

Una última dimensión que quiere recoger este informe es la evolución seguida por el sistema de atención a las situaciones de dependencia. **El año 2012 ha supuesto un punto de inflexión claramente negativo respecto a la capacidad protectora del sistema desde que en 2006 la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia definiera sus bases.** En el mes de julio se decretó una reducción de un 15% de la paga a los cuidadores familiares y se puso fin a la cotización social para las personas que cuidan a familiares. Este hecho, junto a la reducción implícita de los niveles de gasto en el presupuesto para 2013, lleva a contemplar con preocupación el futuro del sistema. Este recorte del gasto y las medidas emprendidas, además de provocar una reducción en el número de beneficiarios, supondrá una posible merma en la calidad de los servicios, dando primacía a las prestaciones más baratas, y poniendo en riesgo la incipiente red de centros y servicios.

El retrato del año 2012, en síntesis, ofrece muchas sombras desde la perspectiva de los derechos sociales y el análisis del bienestar. Se han alcanzado máximos históricos en desempleo y grandes aumentos de la desigualdad, mientras que los procesos de empobrecimiento y de inseguridad económica de los hogares españoles han llegado a un punto de difícil retorno. Los mecanismos de aseguramiento de la sociedad se han debilitado y las políticas de austeridad han generado una mayor vulnerabilidad de la sociedad española.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Fuente
Renta y desigualdad								
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor nominal (euros)	18.573	19.320	19.421	18.608	18.603	18.595	–	Contabilidad Nacional
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor real (euros)	15.421	15.394	15.261	14.506	14.080	13.744	–	Contabilidad Nacional
Renta media por unidad de consumo en valor nominal	13.654	14.583	14.948	14.747	14.251	14.048	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Renta media por unidad de consumo en valor real	11.337	11.620	11.746	11.496	10.786	10.383	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Índice de Gini	0,311	0,313	0,312	0,323	0,339	0,340	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Percentil 80 / Percentil 20	5,3	5,3	5,4	6,0	6,9	6,8	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Empleo								
Tasa de actividad	58,6	59,1	60,1	59,8	60,0	59,9	59,8	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro	8,3	8,6	13,9	18,8	20,3	22,8	26,0	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro juvenil	17,8	18,8	29,2	39,1	42,8	48,6	55,1	Encuesta de Población Activa
Paro de larga duración	25,0	22,7	21,4	34,5	45,9	50,0	55,0	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro de la persona principal del hogar	6,0	6,5	11,2	15,8	16,6	17,9	21,4	Encuesta de Población Activa
Hogares con todos los activos en paro	2,5	2,7	4,9	7,1	7,7	9,1	10,6	Encuesta de Población Activa
Pobreza y privación								
Tasa de pobreza y/o exclusión social (E2020-AROPE)	23,9	23,1	22,9	23,4	25,5	27,0	26,8	Encuesta de Condiciones de Vida
Tasa de pobreza	19,9	19,7	19,6	19,5	20,7	21,8	21,1	Encuesta de Condiciones de Vida
% de población con muy baja intensidad laboral	6,3	6,3	6,2	7,0	9,8	12,2	–	Eurostat
% de población con privación material severa	3,4	3,0	2,5	3,5	4,0	3,9	–	Eurostat

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Fuente
Umbral de pobreza, una persona (euros)	6.860	7.203	7.753	7.980	7.818	7.509	7.355	Encuesta de Condiciones de Vida
Hogares sin ingresos	2,06	2,12	2,62	2,70	2,82	3,22	3,67	Encuesta de Población Activa
Hogares con dificultad para llegar a fin de mes	28,9	26,8	29,3	30,5	30,6	26,2	31,8	Encuesta de Condiciones de Vida
N.º de personas atendidas desde los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas	408.000	400.000	605.000	780.000	950.000	1.015.000	–	Observatorio de la Realidad Social de Cáritas
Gasto en ayudas económicas desde los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas (euros)	–	13.115.631	19.129.265	25.492.983	29.508.829	32.716.506	–	Observatorio de la Realidad Social de Cáritas
Derechos y servicios sociales								
Salario mínimo	541	571	600	624	633	641	645	Boletín de Estadísticas Laborales
Tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo	66,5	71,4	73,6	75,5	78,4	70,7	66,0	Boletín de Estadísticas Laborales
Pensión media	642	674	720	754	779	805	829	Boletín de Estadísticas Laborales
Cuantía pensión no contributiva	302	312	328	336	340	343	354	Boletín de Estadísticas Laborales
Número de beneficiarios de rentas mínimas	102.662	103.071	114.257	156.858	192.633	223.940	–	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Beneficiarios de prestaciones de dependencia	–	–	201.129	485.526	668.578	752.005	770.949	Imsero
Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda	4,9	5,2	5,4	7,2	7,7	6,2	7,4	Encuesta de Condiciones de Vida
Ejecuciones hipotecarias	–	25.943	58.686	93.319	93.636	77.854	–	Consejo General del Poder Judicial
Abandono escolar	30,5	31	31,9	31,2	28,4	26,5	–	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Datos actualizados a febrero de 2013.

P

Profundizamos

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda del desarrollo post 2015

José María Larrú*

1. Breve historia y balance de los ODM

En un par de años habrá llegado ya la fecha de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2015. Estos ocho objetivos surgieron como resumen de la agenda de desarrollo internacional recogidos en la Declaración del Milenio que hizo Naciones Unidas en septiembre del año 2000 y fue firmada por 189 países¹. En realidad, la mayoría de ellos ya habían sido recopilados por la OCDE en 1997² en un intento por configurar una síntesis de los muy dispersos y numerosos compromisos internacionales que habían ido surgiendo en las sucesivas Cumbres de Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa, sobre los principales retos de la realidad social mundial: la educación (Jomtien 1990), la sostenibilidad medioambiental (Río 1992), los derechos humanos (Viena 1993), el crecimiento de la población (El Cairo 1994), el desarrollo social (Copenhague 1995), la desigualdad entre el hombre y la mujer (Beijing 1995), los asentamientos humanos (Estambul 1996).

Tras esta selección política de los aspectos más importantes para el desarrollo, un grupo de expertos añadió el Objetivo de Desarrollo 8 y desplegó cada Objetivo en metas e indicadores. El ODM 8 es el más importante para nuestro país pues, más que un objetivo en sí, supone detallar una serie de medios cuya acción recae preponderantemente sobre los países desarrollados (Tabla 1): fomentar un sistema comercial y financiero abierto, ba-

* Profesor de Economía Aplicada, Universidad CEU San Pablo.

¹ NACIONES UNIDAS (2000): *Declaración del Milenio*. Resolución aprobada por la Asamblea General 55º período de sesiones. A/RES/55/2.

² OECD (1997): *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation*. OECD. París.

sado en normas, previsible y no discriminatorio; atender las necesidades de los países menos adelantados concediéndoles acceso a los mercados sin aranceles; abordando el problema del sobre-endeudamiento insostenible, concediendo acceso a los medicamentos esenciales a precios asequibles y cooperando para extender el uso y beneficio de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

TABLA 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio y Metas del ODM-8

Objetivos de Desarrollo del Milenio

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Metas del ODM-8

- Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio
- Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados
- Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo
- Meta 8D: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo
- Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo
- Meta 8F: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Fuente: Naciones Unidas. <http://www.un.org/millenniumgoals/>

Como se desprende de una lectura atenta de las metas e indicadores, los ODM han sido una Agenda mucho más ambiciosa e incluyente que lograr erradicar el hambre y la pobreza aumentando la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Desde un punto de vista político, los ODM han logrado generar un consenso en la comunidad internacional que ha guiado sus políticas en pro del desarrollo desde su aparición, ha influido en la planificación nacional de los

países en desarrollo y en las agendas de la AOD de los donantes, ha logrado articular una síntesis operativa, manejable y entendible por el gran público.

Desde un punto de vista técnico, la estructura de los ODM presenta algunas deficiencias que pronto fueron puestas de relieve³. Pueden dividirse en la falta de completitud y las debilidades en el sistema de indicadores y seguimiento.

En efecto, los ODM dejaron fuera muchos de los aspectos y compromisos (no vinculantes) debatidos y acordados en las Conferencias de Naciones Unidas. Fue la necesidad de reducirlos a un número manejable y políticamente aceptable por todos lo que condujo a este reduccionismo. Mientras algunos objetivos se entrecruzan sectorialmente (el 2 y el 3 hacen referencia a la educación; la salud está desplegada en los ODM 4, 5 y 6), otras dimensiones clave del desarrollo quedaron fuera, entre las que se suele destacar la desigualdad (de oportunidades y de ingresos), el acceso a un trabajo decente, el respeto a los derechos humanos individuales, el buen gobierno y el fortalecimiento institucional o la paz y seguridad. Muchas de ellas sí que figuraron en la Declaración del Milenio, pero no se incorporaron como Objetivos específicos en los ODM.

Por otra parte, el sistema de seguimiento y concreción de algunos de los indicadores no se definió hasta tiempo después, y fue entonces cuando aparecieron problemas de interpretación y medición⁴. Por poner algunos ejemplos, no se especificó si las metas debían ser medidas en términos globales (el promedio mundial) o en términos nacionales (todos y cada uno de los países); es casi imposible conocer con rigor la mortalidad materna e infantil en las áreas rurales donde ni siquiera hay un centro de salud básica que pueda reportarlo (por eso se cambió el indicador al número de madres que fueron atendidas en el parto por personal sanitario cualificado); no se tuvo en cuenta el diferente punto de partida de cada país, con lo que se exigía mayor esfuerzo a los países que partían desde una peor posición.

El indicador de pobreza de ingreso queda a merced de lo que los analistas del Banco Mundial recogen de las encuestas de hogares y luego computan bajo numerosos supuestos (equivalencia en el consumo entre los miembros de un hogar, tratamiento de los hogares que no responden, encuesta en ámbito rural, urbano o nacional, tipos de cambio en paridad de poder adquisitivo con precios observados en diferentes ámbitos, etc.). Todo ello importa a la hora de «reducir» la pobreza a un número para poder determinar si el

³ Véase WHITE, H. & BLACK, R. (eds.) (2004): *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals*. Routledge. London.

⁴ En rigor, la Declaración del Milenio enunció, en sus números 19 y 20, 11 objetivos. En septiembre de 2001 el Secretario General de Naciones Unidas, junto a un grupo de expertos, incorporó como Anexo y Hoja de Ruta a la Declaración, fijando los 8 ODM, 18 metas y 48 indicadores. Esta estructura fue actualizada en la Cumbre de Naciones Unidas de 2005 estableciendo 21 metas y 60 indicadores.

ODM se cumplió o no. Por cierto, el de la pobreza, acceso a agua potable y reducción de personas viviendo en tugurios son los tres que ya han sido declarados por Naciones Unidas como logrados, antes de llegar el 2015⁵. Se prevén importantes avances en los objetivos de matriculación de niños y niñas en primaria (llegó al 97% en 2010) y anulación de la brecha entre ambos sexos, en la reducción en la tasa de mortalidad infantil (aunque aún se elevó a 7,6 millones en 2010), en el tratamiento contra el VIH-SIDA (6,5 millones en 2010, pero no se ha logrado el acceso universal a antiretrovirales), en revertir la propagación de la tuberculosis y el paludismo (con una caída del 50% en los casos denunciados entre 2000 y 2010). Otros, sin embargo, experimentan fuertes rezagos como el empleo vulnerable (que aún es del 58% de la fuerza laboral en las regiones en desarrollo), la mortalidad materna, el acceso a fuentes de agua mejorada y saneamiento o la desnutrición (850 millones de hambrientos es una cifra conservadora que proporciona la FAO).

2. El futuro: la agenda internacional del desarrollo tras 2015

No puede negarse que los ODM han logrado ser una síntesis consensuada de la agenda internacional del desarrollo y que ha habido grandes esfuerzos en su difusión⁶. Los informes anuales de progreso, la Campaña del Milenio auspiciada desde Naciones Unidas y las Cumbres para su seguimiento cada cinco años, han sido esfuerzos y recursos invertidos en tratar de dar a conocer a gobiernos y ciudadanos este compromiso global por el desarrollo. Puede sorprender que a pesar de este esfuerzo, solo el 5% de los norteamericanos, el 6% de los chinos, el 25% de los noruegos y el 31% de los españoles responda en encuesta que ha oído hablar alguna vez de los ODM⁷. No es novedad que los aspectos internacionales y del desarrollo no gozan de «tirón» social y que son los problemas domésticos los que suelen centrar la atención. Lo irónico es que cada vez más los aspectos nacionales e internacionales se fusionan y la globalización nos hace interdependientes, con lo que —y mirando al futuro— la elaboración de la agenda internacio-

⁵ NACIONES UNIDAS (2012): *The Millennium Development Goals Report 2012*. United Nations. New York. La pobreza extrema (un ingreso inferior a 1.25 dólares al día) ha pasado del 43,1% de la población mundial en 1990 al 22,4% (lo que supone que aún hay 1.289 millones de personas en esa situación). La proporción de persona con acceso a agua potable ha pasado del 76% de 1990 al 89% en 2010 (lo que supone un aumento de 2.000 millones de personas). La proporción de personas viviendo en tugurios ha caído del 39% en 2000 al 33% en 2012, lo que supone una mejora en la vivienda de 100 millones de personas, pero aún viven en tugurios 863 millones.

⁶ KENNY y SUMNER (2011) constatan que desde 2003 los ODM han superado al Índice de Desarrollo Humano en número de citas en los libros electrónicos de Google, y aunque todavía queda lejos de la renta per cápita, su tendencia ha sido mucho más acelerada desde 2001.

⁷ La fuente es MANNING, R. (2009): «Using Indicators to Encourage Development: Lessons from the Millennium Development Goals», *DIIS Report 2009:01*. para los tres primeros datos y el *Barómetro de la Fundación Carolina 2010* para el español.

nal post-2015 se debería convertir en un proceso global donde la participación de los más posibles es deseable. De hecho, Naciones Unidas ya ha comenzado un proceso de consulta global con reuniones en todos los países y con encuentros *on line* para ir abordando la futura agenda de la forma más participativa posible⁸. ¿Hacia dónde se encaminará esta futura agenda?

Como cualquier predicción es aventurado precisarlo, pero podrían plantearse tres escenarios o hipótesis.

1. En primer lugar, una «**agenda ampliada**». Consistiría básicamente en reproducir la experiencia de los ODM y elaborar una Agenda ODM 2.0. Los problemas técnicos pueden ser los mismos que en el caso de la de 2000-2015. La selección de objetivos, metas, plazos e indicadores será problemática, pues deberá renunciar a muchos aspectos importantes (la exhaustividad no sería operativa) y algunos de los esenciales superan la capacidad real para exigir ponerlos en práctica al no contar con un poder capaz de hacerlos cumplir (por ejemplo, instituciones para el desarrollo democrático compatibles con culturas y religiones no democráticas; rendición de cuentas democrática en países cuyos gobiernos no son elegidos de forma participativa o en estados fallidos). Aun así, parece existir cierto consenso en que la lista no debe ser muy extensa (mantenerla entre los 8-10); el plazo debe ser lo suficientemente largo para motivar esfuerzos y lograr resultados (teniendo en cuenta los retardos con lo que se logran los datos, 2010 puede ser la línea de base y el plazo llegar hasta 2020 o 2030 si la nueva Agenda se fija en 2015); las metas tampoco deberán proliferar en exceso (quizá 25 como mucho) y donde sí puede haber mayor extensión es en los indicadores, que deberían ser absolutos (nivel) y relativos (proporción)⁹. Menos consenso existe en torno a si el alcance debe ser global o nacional¹⁰, cómo introducir los derechos humanos y el empoderamiento y

⁸ El proceso está liderado por un Panel de Alto Nivel co-presidido por la presidenta de Indonesia YUDHOYONO, el primer ministro británico DAVID CAMERON y el presidente de Liberia JOHNSON SIRLEAF, que mantienen reuniones en torno a alimentación, educación, salud, energía y empleo.

⁹ Idealmente, los Objetivos deben ser de fácil comprensión y definición, medibles y medidos con regularidad, que supongan una diferencia significativa respecto al momento base y sean ampliamente consensuados y respaldados. Por ejemplo, GLASSMAN, A. (2012): «A post 2015 development goal for health-should it be universal health coverage» *BMJ Group blogs*, de 25 de septiembre, defiende que la «cobertura universal en salud» no satisface los anteriores criterios.

¹⁰ MANNING, R. (2010): «The Impact and Design of the MDGs: Some Reflections», *IDS Bulletin* 41(1), 7-14, opta por el enfoque global mientras que CLEMENS, M. ; C. KENNY & T. MOSS (2007): «The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success», *World Development* 35(5), 735-751, mostraron cómo —por ejemplo— se exigía a Botswana una tasa de crecimiento de matriculación de alumnos superior a la más rápida de la historia (Corea del Sur). EASTERLY, W. (2009): «How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa», *World Development*, 37 (1):26-35 ha continuado esta línea crítica poniendo de relieve cómo el enfoque por países no tiene en cuenta el retraso histórico de África. Una opción intermedia es que los Objetivos sean globales pero posteriormente las regiones o países puedan adaptar las metas e indicadores a sus respectivos contextos, como por ejemplo hizo CEPAL (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.

si deben incluirse sectores casi olvidados o poco concretados por la actual Agenda, como el sector privado, el transporte, o la paz y seguridad (por ejemplo a través del control efectivo del comercio de armas ligeras o limitando el gasto público en defensa)¹¹.

Lo bueno de esta hipótesis es que puede poner realismo en los temas cuando se intente hacer el esfuerzo por la medición y el seguimiento. Muchos de los problemas y soluciones globales son exógenos a lo que un país o conjunto de países pueden hacer si no se resuelven los problemas de coordinación (la condonación de deuda externa, la contaminación ambiental o la sobrepesca son ejemplos claros). De todas formas, el problema de la reducción de aspectos cualitativos a indicadores operacionales seguirá siendo muy difícil en muchos de los temas (igualdad de oportunidades¹², pobreza multidimensional, desnutrición o género por ejemplo) ya que los costes de levantar esa información con la periodicidad y calidad suficiente (anual) son muy elevados y debemos pensar que incluso para algo aparentemente tan sencillo como la población residente en un país (un censo) se necesita un amplísimo presupuesto y largo período de ejecución. Aprovecho esta observación para llamar la atención sobre la importancia de destinar recursos a la mejora de los sistemas estadísticos y de información de los países con menos posibilidades, como trata de hacer el programa Paris21 de Naciones Unidas. Sin datos de calidad —y a menudo las oficinas y programas de Naciones Unidas no tienen recursos para garantizarlo— no es posible un diagnóstico certero ni, por tanto, una solución eficiente.

2. Una segunda hipótesis puede ser la de **abandonar el proceso de compromisos y detallar resultados**. Quizá la crisis económica de los países desarrollados acentúe el desinterés por fijar compromisos que les suponen cargas añadidas a la gestión presupuestaria que tienen que realizar. Obviamente es improbable que esto se haga abiertamente, con lo que podríamos tener una «Agenda abstracta por superación de temas». Bastaría con renovar la retórica del derecho a la educación

¹¹ Por ejemplo, KARVER, J.; C. KENNY & A. SUMNER (2012): «MDGs 2.0: What Goals, Targets, and Timeframe?», *Center for Global Development Working Paper 29*, proponen 8 Objetivos (pobreza, salud, educación, género, sostenibilidad ambiental, paz, infraestructura y acceso comercial) y 10 indicadores, mientras que BATES-EAMER, N. y otros (2012): «Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators. Special Report», *The Centre for International Governance Innovation and the Korea Development Institute. Ontario*, incluyen además el crecimiento inclusivo, seguridad, resiliencia ante desastres, derechos civiles y políticos y gobernanza global, lo que les conduce a once Objetivos y una propuesta de 276 indicadores que ejemplifica cómo la futura Agenda deberá encontrar el equilibrio entre la parsimonia y el afán de completitud.

¹² MELAMED, C. (2012): *Putting inequality in the post-2015 picture*, ODI, London, ofrece cuatro alternativas para incorporar la desigualdad en la futura Agenda: incorporar el Gini de ingreso como indicador; ponderar más los progresos en los indicadores que recaigan sobre los grupos o tramos de renta menos favorecidos; establecer indicadores específicos para grupos de mayor pobreza; universalizar algunos indicadores de forma que su logro no permita excluir a los más pobres (por ejemplo, lograr el 100% de escolarización primaria).

universal, la cobertura universal en salud o lo necesario que es reducir la contaminación, pero por supuesto sin detallar un marco de resultados donde se puedan inferir responsables. Se podría ejemplificar esta opción comparando el fruto del segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, celebrado en París en 2005 y el cuarto Foro homónimo de Busán 2011. París supuso un cambio muy importante en la eficacia de la ayuda. Naciones Unidas había estado renovando las décadas del desarrollo desde los sesenta y las promesas de los donantes de destinar el 0,7% de su RNB en forma de AOD siguieron sucediéndose. Incluso el CAD de la OCDE elaboró los principios para una ayuda eficaz ya en 1992, renovados en 1998 y 2010. La diferencia sustancial de la Declaración de París fue la de fijar objetivos, plazos e indicadores en los que los donantes iban a reflejarse (o avergonzarse). Esto es lo que ha sucedido con las evaluaciones periódicas, donde puede verse de forma concreta y «objetiva» el grado de cumplimiento de cada donante¹³.

Busán, sin embargo, ha quedado —por el momento, porque hay todo un proceso de concreción que aún se está llevando a cabo— en una nueva declaración o llamamiento a formar un «Alianza para la Cooperación Eficaz al Desarrollo».

En el trasfondo de esta cuestión subyace cómo lograr un equilibrio entre la dimensión política de estos ejercicios supranacionales y la dimensión técnica que intenta «aterrizarlos». Sin el compromiso y los incentivos políticos, las Agendas quedan en documentos técnicos cuya capacidad transformativa queda equiparada a los artículos científicos. Será muy importante que la Agenda post-2015 logre un gran equilibrio entre estas dos dimensiones.

3. La tercera opción o hipótesis podría consistir en **varias Agendas diferenciadas por temas globales** en vez de intentar una sintética. Por ejemplo, se podrían abordar tres Agendas.

Una para la problemática de la pobreza extrema y los estados frágiles, donde la AOD tendría que tener un indiscutible protagonismo como mecanismo de financiación, junto a aspectos de fortalecimiento democrático y gestión de los recursos naturales. La mitad de los pobres extremos vivirá en 2015 en los Estados frágiles que, además, serán los que no cumplirán los ODM¹⁴, con lo que no se debería extender aún más dicha Agenda. Financieramente, el 38% de la AOD se localizó

¹³ La más reciente puede consultarse en WOOD, B.; J. BETTS, F. ETTA *et al.* (2011): *The Evaluation of the Paris Declaration: Phase 2, Final Report*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies.

¹⁴ El 77% de los niños escolarizados, el 70% de las muertes en menores de cinco años, el 65% de la población sin acceso a agua potable y el 60% de los desnutridos viven en los Estados frágiles, según la OCDE (2012): *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind. 2013 Factsheet on resource flows and trends*. París.

en estos Estados en 2010, aunque la mitad de esos 50.000 millones de dólares se concentraron en 7 de los 42 Estados frágiles. A la fuerte concentración que deja «huérfanos» a muchos Estados frágiles, hay que unir su volatilidad que impide financiar con garantías de continuidad las acciones productivas, de infraestructura y de fortalecimiento institucional que tanto necesitan estos países. La lenta y problemática reconstrucción de Haití es un buen ejemplo de las limitaciones e insuficiencias que tiene la AOD. La inversión directa extranjera (IDE) y las remesas son mucho menos abundantes y también se concentran en muy pocos de estos países (el 75% de la IDE fue a solo 7 países y el 80% de las remesas se concentró en cinco)¹⁵. El comercio exterior desde estos países cayó un 47% en 2009 y otro 37% en 2010. De los 30 países con peores indicadores en «cómo hacer negocios» (*Doing Business*) que elabora el Banco Mundial, 20 son Estados frágiles. Tal como concluyó el estudio de la OCDE (2011) *New Deal for Engagement in Fragile States*, parece evidente que en estos países hay que hacer «las cosas diferentes» y focalizarse en «diferentes cosas», lo que justifica una Agenda propia donde sus peculiaridades no se diluyan.

Otra agenda distinta para abordar la «trampa de los países de renta media», donde se encuentran más del 70% de los pobres de ingreso, los países más poblados donde aún no se ha culminado una transición demográfica, los países económicamente emergentes y con creciente peso político (el quinteto Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica es el más señalado pero hay otros muchos), donde el fortalecimiento de la rendición de cuentas democrática y el cumplimiento de los derechos humanos es un reto formidable, donde el consumo de energía futura se puede disparar, donde el proceso de calentamiento global no puede detenerse sin contar con ellos y donde se concentra la mayoría de la producción mundial de alimentos. Además, son países que han redibujado su papel como «receptores de ayuda» y ya son oferentes de cooperación Sur-Sur sin asumir necesariamente los criterios y estándares del CAD de la OCDE. Incluso muchos de ellos (China) son claves para la estabilidad financiera mundial dado el volumen de divisas que acumulan. Sin sus alianzas y acuerdos estratégicos no es posible comprender la falta de operatividad de la Ronda de Doha de la OMC. La característica más sobresaliente de esta agenda será cómo abordará la heterogeneidad de los países, pero ese actuar desde la realidad será uno de los mayores frutos que podrá aportar.

La tercera Agenda podría tener a otros bienes públicos mundiales como objeto explícito. El que suele despertar más interés es el cambio

¹⁵ Los receptores de IDE fueron Nigeria, Irán, R. D. Congo, Congo, Sudán, Pakistán e Irak, y los cinco grandes receptores de remesas fueron Bangladesh, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka y Nepal.

climático. Aunque metodológicamente no deben separarse problemas conexos (pobreza y medio ambiente, por ejemplo), separar la Agenda medioambiental de la de pobreza extrema podría tener la ventaja de eliminar la competencia por los recursos financieros escasos. Se trataría de eludir el riesgo de desplazamiento de fondos desde el hambre y la pobreza extrema (más lejana y desconocida para los pagadores de impuestos de los países desarrollados) hacia los problemas medioambientales, que cada vez se hacen más presentes en el mundo desarrollado en forma de inundaciones, olas de calor o huracanes. Las dificultades habidas para concretar compromisos en la Cumbre de Río+20 puede suponer un ejemplo de la falsa antítesis: clima o pobreza extrema.

Cualquiera de estas hipótesis es posible y las tres se enfrentan a un difícil balance de ventajas y limitaciones.

3. La importancia de los valores

Conviene recordar que la Declaración del Milenio estuvo prologada por una relación muy interesante de *valores*, donde se encuadró el texto, que apostaba por «un mundo más pacífico, más próspero y más justo». Los valores mencionados en la Declaración fueron: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común¹⁶.

Es muy importante que la futura Agenda post-2015 vuelva a nacer de un planteamiento axiológico como el de la Declaración del Milenio. La violencia que se sigue padeciendo de manera cotidiana en los hogares de los pobres, los ataques terroristas que no han cesado desde el comienzo del segundo milenio o la crisis financiera y económica que padece gran parte del mundo desarrollado en la actualidad remiten, como causa última, a una ausencia de valores. Sea la intolerancia, la mentira o la ambición por la riqueza convertida en el único fin, están en la base de los grandes retos y problemas del desarrollo global. Cada vez es más claro que el futuro es compartido o no será. Que no hay dos mundos separados (Norte-Sur, Este-Oeste, pobres-ricos, contaminadores-contaminados) que pueden buscar su futuro ignorándose mutuamente. Cada vez es más claro que la expresión «ese no es mi problema» (o mi prioridad en este momento), cuando se trata del desarrollo global, solo refleja ignorancia o mala fe. Las interdependencias globales hacen que el compromiso que pida la futura Agenda del Desarrollo Sostenible, no sea solo por solidaridad con el sufrimiento de

¹⁶ Para las limitaciones que existen en este punto véase SAITH, A. (2006): «From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation», *Development and Change* 37 (6), 1167-1199.

los más pobres, sino también por interés propio. Esa suma debe conducir a unas políticas internacionales coherentes en el largo plazo, construidas sobre valores y sin falsos dilemas (primero arreglemos nuestra situación y después seamos solidarios) en el corto plazo.

La comunidad internacional debe poner realmente a las personas en el centro de la Agenda post-2015 y a los más pobres en su cúspide, para plantear las metas e indicadores que catalicen políticas verdaderamente eficaces y con rostro humano. Si se ignora la dimensión ética del desarrollo se pervierte el diagnóstico y las propuestas caerán en la ideologización o la retórica.

Tanto los ciudadanos como los gobiernos debemos contribuir en la medida de nuestras posibilidades para que la próxima Agenda del Desarrollo esté basada en valores y genere esperanza para todos y compromisos compartidos. Que cuando leamos los nuevos *Objetivos de Desarrollo Sostenible* podamos identificar inmediatamente que ese es *realmente* nuestro mundo y que la visión que desprenden nos compromete directamente a cambios en nuestra vida y en un grado directamente proporcional al acomodo del que muchos disfrutamos. Los próximos Objetivos serán una nueva oportunidad para caer en la cuenta del volumen y naturaleza de las necesidades extremas en las que viven la mayoría de las personas que tienen nuestra misma dignidad. No debemos caer en la falacia derrotista del «nada puede hacerse», sino que los logros obtenidos deben inducir una esperanza fundamentada de que hoy como nunca existen los medios suficientes para que nadie muera por hambre o violencia. El compromiso es compartido, pero la responsabilidad es diferenciada y sesgada hacia los que mejor vivimos y más oportunidades tuvimos.

P

Europa 2020. Perder el tren para el crecimiento inclusivo

Elaborado por José Manuel Fresno* para Cáritas Europa

El siguiente resumen ejecutivo corresponde al informe de seguimiento de la Estrategia Europea 2020 elaborado por Cáritas Europa: «Perder el tren para el crecimiento inclusivo». Analiza varios aspectos clave de la Estrategia Europea 2020 desde la perspectiva de Cáritas Europa y 23 de sus organizaciones miembros nacionales. El objetivo del informe es formular recomendaciones sobre las cuestiones que deben ser especialmente abordadas tanto en las Recomendaciones del Estudio de Crecimiento Anual de cada país 2013, como en informes específicos y programas nacionales de reforma, con el fin de aumentar las posibilidades de lograr los objetivos de la Estrategia Europea 2020 para el empleo, la educación y la reducción de la pobreza.

1. Principales hallazgos

- a. Para la mayoría de los países, la pobreza y la exclusión social constituyen obstáculos importantes para la consecución del objetivo Europa 2020 de crecimiento inclusivo. Si bien varios Estados miembros han implementado medidas positivas, **hay poco o ningún progreso en los compromisos de los gobiernos, ya sea con sus objetivos nacionales o en términos de resultados¹.**
- b. **Los factores que hacen aumentar la pobreza y la exclusión social se han visto agravados en muchos países.** A pesar de las medidas positivas emprendidas por varios Estados miembro, el estancamiento del PIB y gran aumento de las tasas de desempleo, y las medidas de consolidación fiscal probablemente tengan un efecto adverso en la re-

* Experto en Políticas Sociales.

¹ Aunque no se han publicado datos oficiales para 2011, los analistas y las organizaciones miembros de Cáritas Europa prevén un marcado aumento de la tasa de pobreza en el pasado año, especialmente en los países desproporcionadamente afectados por la crisis de deuda soberana y forzados a aceptar paquetes de rescate fiscales.

ducción de la pobreza y agraven el riesgo de pobreza entre la población. En muchos países las medidas de austeridad están menoscabando los sistemas de protección social en tanto que estabilizadores automáticos, lo cual tiene un efecto dramático en las personas que están por debajo del umbral de la pobreza, generando nuevos riesgos de pobreza y aumentando la desigualdad.

- c. **No hay una clara correlación positiva entre las medidas fiscales que actualmente se están implementando y la reducción de las tasas de pobreza.** Mientras que los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 deben estar interconectados², los severos ajustes fiscales no están contribuyendo al logro de los objetivos; por ejemplo, los Estados miembros con ajustes fiscales más fuertes son los mismos que no aumentan su tasa de empleo o que no reducen la pobreza y la exclusión social.
- d. Una preocupación importante para todas las organizaciones miembros de Cáritas Europa es **el efecto negativo que las reformas sociales están teniendo en la protección de las personas vulnerables**, y con ello en sus derechos sociales y humanos. En los países con mayores niveles de protección social, los grupos más vulnerables están viendo limitado su acceso a los servicios públicos (más condiciones, obligaciones, o recortes en la financiación); en los países con sistemas sociales más frágiles (con mayores ajustes fiscales) los niveles de exclusión severa han aumentado debido a la polarización de los sistemas de protección social (muchas personas y grupos vulnerables están siendo excluidos del sistema económico y social).
- e. A pesar de las medidas positivas descritas en el informe de Cáritas Europa de seguimiento de la Estrategia 2020³, **la mayoría de los Estados miembro no están desarrollando las requeridas estrategias integradas ni siguiendo los principios de inclusión activa** necesarios para dar apoyo efectivo a las personas o grupos en riesgo de pobreza y asegurar que puedan participar de manera efectiva en la economía y en la sociedad. A este respecto, la mayoría de los Estados miembros a los que se hace referencia en dicho informe⁴ no han seguido la invitación del Estudio de Crecimiento Anual 2012 de proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mejorando aun más la eficacia de los sistemas de protección social [...], *la implementación de estrategias de inclusión activas que engloben medidas de activación del mercado laboral*,

² COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020, una estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.

³ CÁRITAS EUROPA (2012): *Informe de seguimiento de la Estrategia Europea 2020: «Perder el tren para el crecimiento inclusivo»*.

⁴ COMISIÓN EUROPEA (2011): *Estudio de Crecimiento Anual*.

y servicios sociales adecuados y asequibles que eviten la marginalización de los grupos vulnerables.

- f. Según la información recopilada por Cáritas Europa y la experiencia sobre el terreno de sus Organizaciones miembro, las **estadísticas oficiales no siempre reflejan las tendencias negativas en tasas de pobreza habidas en algunos países**. En algunos casos las fuentes de información o las estadísticas son incompletas o carecen de información actualizada, en otros casos no describen la situación específica de los grupos más vulnerables.
- g. Respecto al área de empleo, la principal preocupación de las Organizaciones miembros de Cáritas Europa está relacionada con **las tasas recurrentes de trabajadores pobres**; por ejemplo, las reformas del mercado laboral están determinando las políticas sociales pero no están considerando otros pilares de la inclusión social. El papel que la economía social y el sector sin ánimo de lucro pueden desempeñar en la provisión de servicios y en la creación de empleo inclusivo debería estar mejor explorada en los Planes Nacionales de Reforma.
- h. Respecto a la **educación, en general parece existir un importante progreso** en la implementación de medidas destinadas a reducir las tasas de abandono escolar, dando lugar a logros positivos; sin embargo, las Organizaciones miembros de Cáritas Europa están preocupadas por el hecho de que este indicador no mide la calidad de la educación; por tanto, debería ser complementado con otros indicadores que midiesen por ejemplo el fracaso escolar. También en este terreno la mayoría de las Organizaciones miembros están preocupadas por los recortes presupuestarios, muy elevados en algunos casos, que están afectando negativamente a la provisión de educación accesible y de calidad, en especial para los niños con mayor riesgo de abandonar la escuela tempranamente.
- i. La reducción de la pobreza sigue siendo la principal preocupación de la mayoría de las Organizaciones miembros de Cáritas Europa. **Las tasas de pobreza infantil siguen subiendo y devienen en la transmisión de la pobreza a los jóvenes** (entre 18 y 25 años de edad), cuya tasa también está subiendo. La **ausencia de programas de ingresos mínimos** en algunos países y de políticas de inclusión globales en la mayoría de los Estados miembro agrava la situación.
- j. Si comparamos **las tendencias en 2011 y 2012 en los procesos de políticas se pueden observar diferentes situaciones**: algunos países están realizando progresos importantes implementando medidas para superar fallos y déficits anteriores, considerando las Recomen-

daciones Específicas de País⁵; otros países apenas están diseñando nuevas iniciativas para poner estas recomendaciones en la práctica; en algunos Estados miembros las cuestiones de inclusión social están perdiendo importancia en la agenda política, si es que no están desapareciendo de la lista de prioridades.

- k. Respecto al papel de los **Fondos Estructurales (FE) en la consecución de los objetivos Europa 2020, queda poca conexión con los Planes Nacionales de Reforma**: hay escasa información en el PNR sobre cómo los países coordinarán esos recursos de la UE con sus objetivos; los bajos niveles de implementación y la falta de transparencia son frecuentes. Hay pocos indicios de que los FE se dedicarán o asignarán al diseño e implementación de medidas de reducción de la pobreza.
- l. Respecto al proceso de gobernanza, a pesar de las mejoras en algunos países y de un calendario menos vinculante que en el año anterior, **la participación de las ONG y de la sociedad civil en el ciclo de políticas sigue estando limitado, si no ha disminuido**. Cuando hay participación, esta tiende a ser de baja calidad e influencia. Los Planes Nacionales de Reforma han sido escasamente tratados en las agendas parlamentarias de los Estados miembros o en los niveles administrativos regionales o locales.
- m. **Los Informes Nacionales Sociales que se han adoptado adolecen de falta de claridad sobre su papel en relación con los Planes Nacionales de Reforma**. Igualmente, hay pocos avances en el desarrollo de objetivos sociales en las medidas y acciones concretas. La mayoría de ellas no contribuyen a la cobertura de los tres pilares del Método Abierto de Coordinación, a la lucha contra la pobreza y la exclusión y a la garantía de la protección social, basada en objetivos comunes.

2. Recomendaciones clave

En 2011, el informe paralelo de Cáritas Europa subrayó el hecho de que los Planes Nacionales de Reforma estaban principalmente centrados en la economía, los ajustes fiscales y las reformas estructurales y tendían a pasar por alto las cuestiones sociales. Se propuso que los Planes Nacionales de Reforma deberían ser más globales en las áreas de protección social e inclusión social y tener un enfoque más explícito respecto a los objetivos de reducción de la pobreza y de la exclusión social. En 2012

⁵ La Comisión Europea elabora una serie de recomendaciones a los Planes Nacionales de Reforma de cada uno de los países.

continúa esta tendencia y, por lo tanto, **Cáritas Europa emite recomendaciones en tres direcciones:**

- a. Respecto a los contenidos de las Estrategias de Crecimiento Anual, las Prioridades de 2013 deberían ser usadas para hacer un llamamiento a los países miembros para que:
 - **Adopten e implementen políticas basadas en derechos específicos de la infancia y multidimensionales que afronten las cuestiones de la pobreza infantil y eviten que la juventud caiga en la pobreza.** Estas políticas deberían hacer especial enfoque en los **niños con mayor riesgo de pobreza y sus familias**, con el objeto de romper el ciclo de pobreza y la transmisión de las condiciones desfavorables de una generación a otra, en especial a los jóvenes. Los **Planes Nacionales de Reforma deberían fijar objetivos anuales para afrontar la pobreza infantil.**
 - **Reconozcan el potencial de los sectores de atención y economía social para la creación de empleo** y faciliten el crecimiento del empleo en este sector garantizando una mayor presencia y **apoyo para las iniciativas de la Economía Social** y la promoción del **empleo en los servicios de atención en los Programas Operativos 2014-2020** financiados por los Fondos Estructurales y considerando el valor añadido del sector sin ánimo de lucro en la provisión de servicios adaptados a las personas vulnerables.
 - **Afronten la cuestión de los trabajadores pobres**, tratando la segmentación del mercado laboral con la mejora, adaptación e implementación de **legislación y medidas destinadas a combatir la precariedad** y apoyando la calidad del empleo.
 - **Garanticen programas de ingresos mínimos**, reconocidos como un derecho básico, para reducir y erradicar la pobreza severa y garantizar la dignidad humana para todos.
- b. Respecto a la implementación de la Estrategia Europa 2020 con vistas a reflejar mejor su dimensión social:
 - **Dar prioridad a los objetivos relacionados con la pobreza en la agenda política de Europa 2020 y en los Planes Nacionales de Reforma** buscando un apoyo político más fuerte por parte de los Estados miembros, garantizando que estos objetivos estén entre las prioridades del Consejo y que **al menos el 20% de los Fondos Estructurales Europeos sea invertido en la promoción de la inclusión social** y en la lucha contra la pobreza en el próximo período de programación de los Fondos Estructurales.

- **Adoptar programas de inversión de la UE para contrarrestar los ajustes fiscales**, creando nuevos empleos, promocionando iniciativas que refuercen las empresas de la Economía Social y fortaleciendo el papel del sector sin ánimo de lucro en la creación de formas diferentes de empleo para las personas con riesgo de exclusión.
- C. En relación con el proceso del semestre europeo y la gobernanza:
- **Diseñar e implementar medidas para compensar las reformas que están teniendo un efecto negativo sobre la protección de las personas vulnerables**, fortaleciendo los pilares del modelo social de la Unión Europea y compensando los efectos de los ajustes fiscales.
 - **Mejorar el proceso de gobernanza** de los Planes Nacionales de Reforma y los Informes Nacionales Sociales proporcionando mejor información y aumentando el nivel y la calidad de la consulta con la sociedad civil.
 - **Mejorar los mecanismos de seguimiento** estableciendo una evaluación de la reducción de la pobreza y de los objetivos sociales al mismo nivel de las cifras macroeconómicas relacionadas con los planes presupuestarios y fiscales. Esto requeriría revisar con más detalle los progresos de los Planes Nacionales de Reforma a lo largo de todo el ciclo, solicitando a los Estados miembros un informe detallado sobre las medidas implementadas y su eficacia (cuantitativo y cualitativo).
 - **Mejorar la calidad de la información disponible** recopilando y publicando datos actualizados y completando fuentes de información para reflejar mejor las situaciones de exclusión social.

El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social en España

Begoña Pérez Eransus*

1. Introducción

El impacto social diferenciado de la crisis en Europa pone en evidencia que al margen de las consecuencias comunes generadas por las convulsiones de la economía globalizada, la influencia del sector público en cada país sigue siendo decisiva, no solo en la incidencia de la crisis, sino también en la capacidad para salir de ella. Frente a la aceptación pasiva de los efectos perniciosos de la llamada economía de casino, cabe pensar que existe todavía un importante margen de acción de los gobiernos y los distintos actores políticos para incidir en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Más allá de las estructuras productivas y las posiciones que cada país ocupa en la división internacional del trabajo, la forma en que los estados regulan sus mercados laborales y, por tanto, el grado de flexibilidad y seguridad conjugado en cada contexto, determina la forma en la que el descenso de la actividad económica está incidiendo en el empleo. Por otro lado, las políticas sociales y, de manera más clara, los sistemas de protección del desempleo, los dispositivos de renta mínima y los servicios sociales están mostrando una elevada capacidad de amortiguación de los efectos nocivos generados por la pérdida de empleo en los hogares, frenando así la generación de situaciones de pobreza y exclusión. Por último, las propias políticas de respuesta emprendidas por los diferentes gobiernos pueden contribuir a disminuir los efectos negativos de la crisis, o, en determinados casos, pueden llegar a constituir un factor de riesgo en sí mismo.

Precisamente el intenso impacto de la crisis económica en España es clara muestra de la importancia del comportamiento de la gestión pública en cada uno de los tres ámbitos. Un mercado laboral fuertemente dualizado,

* Profesora de Política Social y Sistemas de Protección Social, Universidad Pública de Navarra.

unas políticas sociales más débiles y una estrategia de respuesta a la crisis orientada casi exclusivamente al ajuste de las políticas sociales, explican el mayor impacto de la crisis en la cohesión social de este país. Tanto el desempleo como la pobreza pueden ser tomados como indicadores de este proceso y, en España, en lo que llevamos de crisis, ambas tasas se han visto notablemente incrementadas. El desempleo alcanza ya una tasa del 25,2% (EPA, tercer trimestre de 2012) y la tasa de pobreza relativa afecta al 21,1% de la población (ECV, INE 2012).

En este país la destrucción de empleo temporal ha constituido un amortiguador del efecto de la crisis en el conjunto del empleo, lo que explica un incremento mucho más acusado del número de desempleados respecto al resto de Europa. En otros países la inexistencia de esta bolsa de empleo de tan fácil destrucción ha llevado a los agentes sociales a buscar otro tipo de respuestas frente al descenso de la actividad económica, con el fin de mantener los niveles de empleo: estrategias orientadas a fórmulas de flexibilidad interna a través del apoyo al cambio de actividad, reducción de horas de trabajo o incluso un descenso de salarios del conjunto de trabajadores.

En el terreno de las políticas sociales, la debilidad de nuestro sistema de desempleo, fuertemente ligado al principio de contribución previa, está dejando sin protección a una proporción creciente de desempleados. Quedan fuera de protección aquellos trabajadores que accedieron al mercado laboral a través de contratos temporales y de baja retribución y por tanto con menor capacidad de cotización, en su mayoría jóvenes y personas extranjeras. El requisito mínimo de cotización y la limitación temporal de las prestaciones ha provocado, desde el inicio de la crisis, el incremento progresivo de la proporción de desempleados sin ninguna prestación que alcanza ya a un 36,5%, más de dos millones de personas (Ministerio de Empleo, 2012). Tampoco las rentas mínimas autonómicas, en general de limitada cobertura, constituyen un elemento amortiguador frente a la crisis. Los datos de 2011 muestran que tan solo dieron protección a 223.940 hogares en España (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad). Por todo ello, nuestro sistema presenta una escasa eficacia frente a la pobreza en comparación con otros sistemas europeos. Estudios recientes, como el publicado por Fundación “la Caixa”, muestran cómo las prestaciones en España tan solo logran reducir en un 51,7% la tasa de pobreza relativa frente a un 70% en Dinamarca, el 66% en Francia, o el 60% en Reino Unido (Laparra y Pérez, coord., 2012).

En España la crisis y el intenso incremento del desempleo no ha llevado a un replanteamiento o refuerzo de este sistema limitado de protección; por el contrario, la debilidad y controversia que tradicionalmente acompañan a estas prestaciones las han situado en primera línea de atención de las políticas de ajuste. Los polémicos 400 euros establecidos como medida

excepcional para la protección de desempleados que agotaban prestaciones (programa PRODI y más tarde PREPARA) fueron objeto de discusión política que derivó en su limitación y posterior desaparición. Por otro lado, son varias las Comunidades Autónomas que en plena crisis han emprendido reformas de sus programas de renta mínima conducentes al endurecimiento de las condiciones de acceso y limitación de la protección.

La escasez de información ágil y homogénea a nivel estatal hace difícil dimensionar el volumen de personas afectadas por la limitación y los recortes de las prestaciones de mínimos y, por tanto, el número creciente de hogares sin ningún tipo de protección económica. Son las entidades de acción social quienes alertan del incremento progresivo del número de familias que solicitan ayuda para las necesidades más básicas como alimentación, ropa o facturas de luz y agua. No obstante, la propia naturaleza fragmentada y diversa del sector también hace compleja la recogida de información de su demanda y, por tanto, no es fácil realizar un seguimiento del volumen y situación de las personas en dificultad en nuestro país.

Paralelamente hace patente el malestar social ocasionado por las políticas de austeridad emprendidas a lo largo de la crisis en nuestro país. Diariamente asistimos a protestas ciudadanas relacionadas con el recorte de políticas públicas. Estas medidas se materializan de manera directa en destrucción de empleo de servicios vinculados a las distintas administraciones. Pero también en la limitación o desaparición de programas y servicios en su gran mayoría relacionados con la responsabilidad asumida por las administraciones en relación con el bienestar de la ciudadanía: servicios educativos, sanitarios y sociales.

Por este motivo, si en la primera fase de la crisis la preocupación en Europa se centraba en el impacto de las fluctuaciones financieras en las economías nacionales y, en concreto, en España, en el intenso proceso de destrucción de empleo, en la actualidad se añade la alarma suscitada por el efecto que las políticas de ajuste de nivel estatal y autonómico pueda tener en la población.

2. El déficit y las políticas de austeridad

En nuestro país está siendo muy cuestionada una salida a la crisis exclusivamente orientada al recorte de gasto y no al incremento de los ingresos vía creación de empleo o mejora de la recaudación fiscal. Sin embargo, incluso asumiendo el discurso de la inevitabilidad de las políticas de austeridad, llama la atención, la escasa atención política prestada al impacto social que puedan ocasionar los recortes de las políticas sociales emprendidos.

En el plano europeo y desde el comienzo de la crisis diversos expertos (Frazer & Marlier, 2012) vienen alertando sobre los riesgos sociales que conlleva el mantenimiento de estrategias de austeridad. Por este motivo, las instituciones europeas recomiendan a los gobiernos que las políticas de ajuste vayan acompañadas de evaluaciones de sus efectos previas a su implantación con el objetivo de orientar la toma de decisiones. Se advierte de que el riesgo es mayor en los recortes que atañen servicios básicos orientados a la ciudadanía, garantía de ingresos, educación, salud y servicios sociales. Igualmente el riesgo se incrementa en el caso de aquellos países, como España, que inician el recorte de una situación de partida de menor desarrollo de los sistemas de protección.

El principal argumento que esgrimen los defensores de las medidas de recorte de servicios públicos es el de su elevado coste. Además, este argumento a menudo suele ir acompañado de una intensa crítica a la provisión pública de servicios de bienestar en términos de menor eficacia, mayor coste, lentitud y excesiva burocracia. Este juicio también suele conllevar de manera automática una comparación, más o menos explícita, con el sector privado que se muestra como más eficaz, barato, rápido y menos burocrático.

Ambas partes del argumentario simplifican excesivamente la realidad y por ello resultan erróneas y a todas luces poco útiles para la toma de decisiones políticas. El argumento del coste de las políticas sociales resulta tramposo tratado exclusivamente en términos de coste. Obviamente, la reducción del gasto social, que constituye la mayor partida de gasto de las administraciones, reduce el gasto público. Sin embargo, más allá del objetivo cortoplacista de reducción inmediata del déficit al que se aferran las administraciones, el cálculo racional que debe hacer la ciudadanía en una situación tan crítica como la actual es el de valorar la relación coste-beneficio de las políticas sociales, no solo para cada individuo, sino también para la colectividad.

3. La eficacia de las políticas sociales

Existe una larga trayectoria de estudios comparados en política social que analizan el intenso efecto de las políticas sociales en Europa en términos de transformación social. La sociedad europea, que a comienzos del siglo xx se caracterizaba por la fuerte desigualdad de clases y la situación de pobreza en la que vivía la mayor parte de la población asalariada, se transformó a lo largo de dicho siglo en una sociedad de clases medias en la que la mayor parte de la sociedad gozaba de mayor bienestar. Esta transformación se produjo gracias a determinados logros colectivos, como la mejora de las condiciones laborales y el avance en regulación laboral, la

implantación de sistemas progresivos de impuestos y, muy especialmente, por la extensión de las políticas sociales. La generalización de los seguros colectivos que favorecen la garantía de ingresos en el desempleo, invalidez, jubilación, el acceso a la sanidad y educación gratuitas o los servicios sociales, constituyen los principales pilares de estos llamados Estados de bienestar. Limitar la concepción del bienestar de la población exclusivamente a su situación de ingresos, salud o nivel educativo resulta claramente insuficiente, y por ello la definición y medición del bienestar no ha estado exenta de polémica. De hecho, buena parte de las críticas a la autoproclamación de Estados de bienestar europeos viene precisamente por haber adoptado una definición demasiado estrecha del bienestar que no incluía otras situaciones de necesidad no cubiertas como la autonomía, el desarrollo o la participación social. Sin embargo, esta controversia no debiera invalidar el reconocimiento de los logros de las políticas sociales desarrolladas en Europa y en España.

El tándem conformado por los sistemas de impuestos progresivos y las políticas sociales ha favorecido la extensión de fórmulas redistributivas de bienestar. Recaudar progresivamente en función de las rentas permite gravar más a quien más tiene. Por el lado del gasto, sin embargo, los servicios sanitarios, educativos o sociales se distribuyen en base a criterios de necesidad. Este sistema sin duda ha contribuido a limar en parte la distancia social generada por los mercados y a avanzar hacia sociedades más igualitarias.

La colectivización de los riesgos a los que da lugar los sistemas de reparto de seguridad social en Europa presentan notables ventajas en cuanto a cobertura y precio. Estos sistemas basados en la solidaridad generacional, entre población activa e inactiva, sana y enferma, capaz y con discapacidad, aseguran que, con una única aportación, se obtenga cobertura ilimitada en el tiempo, frente a la jubilación, enfermedad o incapacidad. Los sistemas de seguridad social de reparto, a diferencia de los sistemas de capitalización privados permiten cubrir más riesgos por menos dinero. Es por tanto una evidencia que el acceso a la sanidad pública y la generalización de las pensiones ha contribuido al alargamiento de la esperanza de vida en Europa y a la mejora del bienestar de la población mayor y de las personas con discapacidad o enfermedad. Las prestaciones de desempleo y los sistema de renta mínima, aunque con efectos diferenciados como hemos comprobado para el caso español, han logrado reducir el fenómeno de la pobreza vinculado al desempleo. El acceso gratuito a la educación obligatoria y el apoyo público a los estudios postobligatorios ha contribuido a mejorar la igualdad de oportunidades y la movilidad social permitiendo que los hijos e hijas de familias de cualquier origen social accedan a profesiones cualificadas. También de manera diferenciada en Europa, los servicios sociales y, entre ellos, la atención de 0-3 años y los servicios a personas dependientes, no solo han

favorecido la calidad de vida de estas personas, sino que han contribuido a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Si algo ha demostrado esta crisis es precisamente la vigencia de la eficacia de las políticas sociales. Frente a las disfunciones y vaivenes de los sistemas financiero y bancario o las debilidades de los mercados laborales, las políticas sociales en Europa han mostrado su fortaleza y su capacidad para amortiguar los efectos negativos en la población del declive económico. En los llamados Estados de bienestar europeos las prestaciones de desempleo o las pensiones ejercen su función de mantenimiento de las condiciones de vida de las personas en desempleo y a su vez actúan de estabilizadores automáticos de la economía permitiendo el mantenimiento de niveles de consumo. Los sistemas sanitarios gratuitos atienden los problemas de salud física y mental de la población independientemente de los problemas económicos y laborales presentes en las familias, contribuyendo así al mantenimiento de la salud de la población. Los sistemas educativos públicos mantienen su función de formación de la ciudadanía y la contribución a la igualdad de oportunidades de los jóvenes independientemente de la situación socioeconómica de sus padres en la crisis. La red de servicios sociales públicos y de iniciativa social está dando la primera respuesta a las necesidades acuciantes de las familias más golpeadas por la crisis, a la vez que trata de seguir dando respuesta a la situación de personas que, ya antes de la crisis, presentaban necesidades no cubiertas, como es el caso de personas con discapacidad, sin hogar, víctimas de maltrato, etc. Estas y otras políticas sociales contribuyen a mantener el bienestar de la población, a pesar de la situación económica y la incesante destrucción de empleo.

La limitación de la intervención pública en cualquiera de estos ámbitos supondría directamente una pérdida de eficacia y por tanto, una pérdida de bienestar de la ciudadanía. Esto implicaría un serio retroceso en cualquiera de los logros sociales conseguidos en el largo y arduo recorrido de décadas y, consecuentemente, un riesgo claro en la pérdida de cohesión social. Retroceder hacia una sociedad en la que las personas dependen de su propia situación económica para hacer frente a los riesgos de la enfermedad, dependencia, desempleo o vejez sin el respaldo colectivo implica avanzar hacia sociedades dualizadas, fragmentadas. En este tipo de sociedad cualquiera de las situaciones mencionadas implica fuerte riesgo de exclusión social. En ella el origen social y la situación socioeconómica de la familia determina en gran medida el futuro de los jóvenes y en las que la brecha entre hombres y mujeres sobre todo de clase social media o baja es mayor.

Resulta alarmante la falta de atención en la toma de decisiones política prestada a estos efectos negativos que los recortes y las políticas de austeridad pueden causar en el bienestar de la ciudadanía.

4. Los riesgos de la descentralización de servicios de bienestar

La crítica al Estado de bienestar y la demanda de contención del gasto social o reducción del papel del sector público en la provisión de servicios tiene un largo recorrido en Europa y por tanto no es fruto de la crisis. Sin duda, la crisis genera un contexto de alarma social propicio para propuestas de recorte y privatización de políticas sociales que encontraban mayor dificultad de aplicación en momentos previos. En la actualidad, en nuestro país la preocupación por el desempleo y la grave situación económica y la fragmentación de las fuerzas sociales están haciendo viable la aplicación de propuestas de recorte del Estado de bienestar de larga tradición en la política neoliberal.

La contención o limitación del gasto social se encuentra avalada por la demanda constante de parte de la sociedad a reducir los impuestos y cotizaciones que sustentan dicho gasto, pero también por un creciente interés del mundo empresarial por participar en el mercado de provisión de servicios a las personas (servicios residenciales, a domicilio, sanitarios, y otros), hasta ahora de gestión pública.

La experiencia de privatización de ciertos servicios de bienestar, lejos de mostrar las potencialidades del sector mercantil en este ámbito como una opción más barata o eficaz, nos alerta sobre serios riesgos de deterioro de la calidad y eficacia de los servicios.

Precisamente el hecho de que la gestión pública fuera prácticamente hegemónica en algunos ámbitos, o la ausencia de desarrollo de algunos servicios, hasta ahora asumidos en el ámbito de la familia, ha impedido la proliferación de un sector mercantil que garantice el correcto funcionamiento del mercado en términos de competencia. Por el contrario, la situación de monopolio u oligopolio de algunas empresas pioneras en la provisión de servicios residenciales, domiciliarios, sanitarios o sociales, suele dar lugar a quasimercados caracterizados por los precios elevados y escasa motivación por la mejora de la calidad. Por este motivo los clientes de estos servicios, familias, y en muchos casos administraciones que descentralizan algunas de sus funciones en materia de bienestar, cuentan con escasa capacidad de elección y a menudo pagan precios elevados a empresas que tienen escasa competencia en el sector. Este hecho debe relacionarse además con la propia naturaleza de los servicios descentralizados. Los servicios de bienestar, a diferencia de otros servicios públicos, tienen unas características determinadas: se interviene directamente con personas y por tanto requieren especial cualificación y deben ser prestados bajo los criterios de calidad pertinentes, ya que cualquier deterioro o fallo en los mismos supone un impacto directo en el bienestar de las

personas, muchas de ellas en situaciones de fragilidad por enfermedad, edad o discapacidad. Hasta el momento las sociedades europeas han defendido que la provisión de estos servicios fuera garantizada por el sector público, de tal manera que colectivamente se vigilaba la contratación del personal, su formación o la definición de los estándares de calidad y el funcionamiento de los servicios, así como de salvaguardar los derechos de las personas usuarias. Es cierto que la descentralización de los servicios hacia la gestión privada no tiene por qué suponer una dejación por parte del sector público de cualquiera de estas funciones; sin embargo, en la práctica, está suponiendo un incremento considerable de los riesgos. No olvidemos que estamos en un sector en el que las personas usuarias a menudo son consumidoras con escasa capacidad de elección y de velar por la garantía de sus propios derechos por ser personas mayores, niños, personas con discapacidad, con problemas de salud, etc. Ni ellos, ni sus familias, ni siquiera las propias administraciones que contratan servicios, se encuentran cualificados para discernir la calidad de los servicios prestados, ya que se trata de intervenciones sanitarias y sociales que tan solo los expertos suelen ser capaces de evaluar.

De este modo, tanto la ausencia de un sector privado diverso y competitivo, como la propia inexperiencia del sector público en este ámbito, da lugar a que los procesos de descentralización apresurados impliquen grandes riesgos de pérdida de eficacia de algunos servicios con el consiguiente perjuicio para las personas atendidas. La toma de decisiones sobre la búsqueda de los mejores proveedores de bienestar requiere procesos complejos de evaluación de sectores, entidades, funciones, precios, criterios de calidad, así como de establecimiento de procesos de vigilancia y control del funcionamiento de los mismos y salvaguarda de los derechos de las personas atendidas. Aferrarse a la obsesión de reducción del déficit sin someter las distintas opciones a las evaluaciones y discusiones pertinentes puede estar resultando muy caro, no solo en términos sociales, sino también económicos. La naturaleza de los servicios educativos, sanitarios y sociales bien merece un debate más complejo acerca de su función y la manera más eficaz y eficiente de ser provistos. Existe una larga trayectoria de provisión pública de servicios que debe ser evaluada en términos de eficiencia, mejora de la eficacia, rapidez de los procesos, burocracia, etc. Sin embargo, afrontar la cuestión de la reducción del déficit en las administraciones sin tener en cuenta indicadores relativos a la eficacia de los servicios prestados o los riesgos implícitos en descentralización resulta a todas luces irracional. La evaluación del sistema público debe incluir un estudio acerca de sus potencialidades y no solo su coste o sus disfunciones. Es urgente sostener un debate público que cuente con la información precisa sobre los riesgos implícitos en las políticas de ajuste centradas en la reducción del gasto social.

5. Los recortes nos afectan a todos, pero tienen un mayor impacto en las personas más vulnerables

Estudios recientes en nuestro país muestran que la crisis está afectando de un modo u otro a buena parte de la sociedad española en forma de desempleo o pérdida de poder adquisitivo. Esto se traduce en estrategias de ahorro y consumo de las familias que tratan de contener gastos para dar respuesta a las situaciones de dificultad. Sin embargo, los estudios muestran que el impacto está siendo diferenciado y afecta más a quien peor estaba antes de la crisis. De tal manera que, en determinadas familias, las dificultades se acumulan, y la falta de ingresos de empleo o prestaciones se traduce en un verdadero impacto en sus condiciones de vida. La pobreza extrema no solo ha aumentado, sino que sus ingresos, cada vez más bajos, les distancian más de la media de la población (FOESSA, 2010; la Caixa, 2012). En el día a día de estos hogares esta situación se traduce en privaciones en cuestiones básicas como calefacción, la carne y el pescado, vestido y calzado, farmacia, ortopedia. En algunos hogares implica que los jóvenes abandonen los estudios por no poder pagarlos, deban volver al hogar de los padres, que enfermos o personas con discapacidad abandonen ciertos tratamientos y dietas y otras estrategias de supervivencia que a menudo tienen fuertes costes físicos y personales.

También los recortes en las políticas sociales se concentran más en los grupos más vulnerables de la sociedad (Frazer & Marlier, 2011). De este modo, se comprueba que la subida de impuestos de consumo incide más en las rentas más bajas de la población, al igual que el recorte en becas de estudio, ayudas de comedor o transporte o los recortes en la subvención de medicamentos o tratamientos médicos. Las entidades no lucrativas *de acción social* advierten que, entre las consecuencias directas de las políticas de ajuste, se encuentra también el deterioro de los servicios de atención a las necesidades más básicas de la población *como son* información, atención urgente, rentas mínimas y servicios sociales. Las propias entidades sociales, sobre todo las de menor tamaño y menos autonomía financiera, también han sido objeto de recorte, lo que provoca una importante limitación de su capacidad de atención y viabilidad a medio plazo. Estos procesos incrementan el riesgo de exclusión entre la población vulnerable.

A pesar de la intensa gravedad de estas situaciones de privación, suponen una escasa amenaza al orden social, ya que tienen un fuerte componente autodestructivo. La lucha por la supervivencia y el deterioro físico y mental hace que estas familias no planteen demandas ni se encuentren organizadas para protestar por su situación o los recortes que les afectan. Sin embargo, el incremento y el deterioro de estas situaciones supone un gran fracaso social para nuestra sociedad con efectos claramente negativos a largo plazo.

El alejamiento de esta población y el deterioro de las partes más bajas de la clase media nos puede hacer avanzar peligrosamente hacia una sociedad más dualizada (Emmenegger, Häusermann, Palier y Seeleib-Kaiser, 2012).

Los jóvenes desempleados en familias sin ingresos podrían ser personas excluidas si no tienen acceso a unos ingresos mínimos y/o a sistemas de cualificación que les permitan pasar la crisis hasta que el mercado laboral favorezca nuevas oportunidades laborales. Los menores que crecen en hogares en situación de pobreza y privación tendrán problemas en el desarrollo de su autonomía y probablemente esto se reflejará en su rendimiento en el sistema escolar y posterior inserción laboral. Las personas en desempleo de larga duración aumentarán su distancia con el mercado laboral, y su deterioro físico y mental, fruto de las privaciones y la situación de dificultad, puede hacer más compleja su inserción laboral en el futuro.

Además de la búsqueda de salidas a la crisis con carácter general se hace preciso establecer esfuerzos específicos por prevenir la caída en la exclusión de las personas más vulnerables. La experiencia de otros países en Europa nos muestra cómo algunas políticas sociales tienen un fuerte efecto preventivo frente a la generación de situaciones de pobreza y exclusión; es el caso de las prestaciones de desempleo y las rentas mínimas. En el caso de los jóvenes, las becas de estudios y los dispositivos de cualificación profesional subvencionados favorecen la integración social y pueden mejorar sus oportunidades para futuras ofertas de empleo. En el caso de las familias con acumulación de distintas problemáticas se hacen precisas intervenciones con fuertes dosis de acompañamiento social.

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.

Es preciso evitar que la presente crisis, más allá de los graves efectos en nuestra economía y nuestro mercado laboral, tenga efectos irreversibles en la cohesión social. Con este objetivo el mantenimiento y refuerzo de las políticas sociales resulta indispensable.

Bibliografía

- 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.
- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2012): *Assessment of Social Inclusion Policy Developments in the EU. January 2012. Main Findings and Suggestions: on the Way Forward*. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion Policy.
- LAPARRA, M. y B. PÉREZ (Coord.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, Volumen 35 de la colección Estudios Sociales de la Fundación “la Caixa”. Barcelona: Fundación “la Caixa”.
- (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Encuesta de Población Activa*, tercer trimestre de 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Encuesta de Condiciones de Vida 2012*.
- MINISTERIO DE EMPLEO. Servicio Público de Empleo Estatal (2011): *Informe 2012*.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2011): *El sistema público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2011*.

D

Debatimos

La última reforma laboral: más flexibilidad, menos seguridad

Carlos García Serrano*

La nueva reforma laboral se aprobó por la Ley 3/2012, de 6 de julio (BOE de 7 de julio), de medidas urgentes para la reforma laboral, después de que el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero (BOE de 11 de febrero), de igual título, se tramitara parlamentariamente y sufriera algunas modificaciones. Su objetivo, tal como se establece en el preámbulo, es modificar de manera sustancial el modelo laboral español, al que se imputa la rapidez y la intensidad de la destrucción del empleo de los últimos cinco años. Para ello se adopta «una reforma que proporcione a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo», con objeto de establecer «un marco claro que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales y que facilite la creación de puestos de trabajo, así como la estabilidad en el empleo que necesita nuestro país.» De esta exposición de motivos parece deducirse que el legislador atribuye a los elementos principales del modelo laboral (la legislación y la negociación colectiva) los males fundamentales que aquejan al mercado de trabajo. Dado este diagnóstico, la reforma se centra en cuatro materias principales: la contratación, el despido, la modificación de las condiciones de trabajo y la negociación colectiva. En este artículo pasaremos revista a los cambios fundamentales que se han producido en las mismas.

1. En materia de **contratación**, las modificaciones han sido las siguientes:

- Se introduce un nuevo contrato indefinido (denominado de manera retórica «de apoyo a los emprendedores»), que se dirige a las empresas de menos de 50 trabajadores (por tanto, no hay ninguna otra condición que relacione a la empresa con la idea de emprendedora salvo el tamaño) y vinculado a diversos incentivos económicos y fiscales. Este tipo de contrato estará vigente hasta que la tasa de paro no baje del 15% y lleva

* Profesor de Economía, Universidad de Alcalá de Henares. Presidente de la Asociación Española de Economía del Trabajo.

aparejado un período de prueba de un año, en el que la empresa puede despedir al trabajador libremente, sin causa ni indemnización alguna. A efectos de comparación hay que recordar que el período de prueba varía (dependiendo de la categoría profesional del trabajador) entre dos y seis meses y que los contratos temporales conllevan una indemnización por finalización de contrato de 10 días (a partir del 1 de enero de 2015 serán 12 días). Por tanto, aunque este nuevo contrato es nominalmente de carácter indefinido, puede suponer en la práctica el mantenimiento de la rotación y la precariedad laboral, si las empresas lo utilizan como si se tratara de un contrato temporal más.

- Se modifican algunos aspectos del contrato para la formación y el aprendizaje (dirigido a jóvenes de 16-20 años sin titulación o certificado de profesionalidad para celebrar un contrato en prácticas, aunque el límite de edad para poder celebrarse ya había sido ampliado hasta los 24 años en la reforma de 2010-2011). La modificación más notable es la posibilidad de que un mismo trabajador pueda ser contratado sucesivamente (hasta el límite de 30 años mientras que la tasa de paro supere el 15%) con la misma u otra empresa por este tipo de contrato con la única limitación que permita la obtención de una calificación profesional diferente, lo que significa la posibilidad de encadenamiento de sucesivos contratos para la formación y el aprendizaje de trabajadores jóvenes. Pero también se ha ampliado la posibilidad de contratar a personas que cursen formación profesional en el sistema educativo, lo que puede suponer una distorsión de este tipo de contrato. Además, se ha reducido la duración mínima y se ha aumentado la máxima y se ha incrementado el tiempo de trabajo efectivo máximo en el segundo y el tercer año del contrato.
- Se posibilita la realización de horas extraordinarias en el contrato en prácticas (dirigido a jóvenes con titulación universitaria o de formación profesional media o superior).
- Se permite que en el contrato a tiempo parcial se puedan realizar horas extraordinarias además de las horas complementarias, que se crearon precisamente para sustituir a las horas extraordinarias en el caso del contrato a tiempo parcial indefinido.
- Se concentran la mayoría de las bonificaciones a la contratación y a la conversión de contratos temporales en indefinidos en las empresas de menos de 50 trabajadores, aunque se amplían los colectivos de trabajadores a los que se pueden aplicar dichas bonificaciones.
- No se introduce ningún cambio relativo a la limitación de la temporalidad. El adelanto de la suspensión de la prohibición del enca-

denamamiento de los contratos temporales de un trabajador en una empresa o grupo de empresas del 31 de agosto de 2013 (establecido en una norma anterior del gobierno socialista en 2011) al 31 de diciembre de 2012 se ha visto más que contrarrestado por la exclusión para el cómputo de 24 meses y el período de referencia de 30 meses para esa prohibición del tiempo transcurrido entre el 31 de agosto de 2011 y el 31 de diciembre de 2012. Esto significa que, con estas exclusiones durante 16 meses, se amplía en la práctica el plazo de suspensión de la citada prohibición.

2. En materia de **despido**, hay una multitud de medidas dirigidas a facilitar y abaratarlo. Entre estas medidas se encuentran las siguientes:
 - Se suprime la posibilidad de reconocimiento por parte del empresario de la improcedencia del despido (el llamado «despido exprés», introducido por la Ley 45/2002) con la finalidad de potenciar el despido procedente por causas objetivas (con una indemnización establecida por el Estatuto de los Trabajadores de 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades). Por una parte, se amplían considerablemente las causas, sobre todo las económicas, al bastar con una disminución de los ingresos ordinarios o de las ventas durante tres trimestres consecutivos en relación con los mismos trimestres del año anterior, sin necesidad de que se produzcan pérdidas actuales o futuras. Por otra parte, en el caso de los despidos colectivos (así como en el caso de las suspensiones temporales de contrato y la reducción de jornada) se suprime la necesidad de la autorización administrativa, lo que también será un factor que abarate las indemnizaciones por despido y, teniendo en cuenta asimismo la citada flexibilización y ampliación de las causas económicas, facilite esos despidos colectivos (así como las suspensiones temporales de los contratos y la reducción de la jornada).
 - Se suprime el contrato de fomento para la contratación indefinida creado en la reforma de 1997 y conocido por la indemnización por despido improcedente objetivo de 33 días de salario por año de servicio (con un máximo de 24 mensualidades).
 - Se reduce la indemnización por despido improcedente del contrato indefinido ordinario de 45 a 33 días de salario por año de servicio, con la rebaja correspondiente del tope máximo de 42 a 24 mensualidades, con un sistema de retroactividad parcial de las nuevas indemnizaciones, al considerarse esas nuevas indemnizaciones para el período de ocupación del trabajador desde el 12 de febrero de 2012 (fecha de la entrada en vigor de las nuevas cuantías), aunque el trabajador haya sido contratado antes.

- También en el caso del despido improcedente se suprimen los salarios de tramitación, salvo cuando, caso muy poco frecuente, el trabajador sea readmitido por el empresario.
3. En lo que respecta a la **modificación de las condiciones de trabajo**, incluidas las salariales, se diferencia entre las que modifican (inaplicándolas) condiciones de trabajo establecidas en un convenio estatutario (de sector o de empresa) y las que modifican condiciones de trabajo no establecidas en un convenio (sino en contratos, acuerdos o pactos colectivos diferentes de los convenios extraestatutarios) o disfrutados por los trabajadores en virtud de una decisión unilateral del empresario de efectos colectivos:
- En el caso de que las modificaciones no afecten a un convenio colectivo, se podrán realizar unilateralmente por la empresa, con la posibilidad de que en caso de disconformidad el trabajador afectado pueda rescindir el contrato si se considera perjudicado con una indemnización de 20 días de salario por año de servicio (y un máximo de nueve mensualidades). Por otra parte, las causas para realizar las modificaciones simplemente tienen que estar relacionadas con la competitividad, la productividad o la organización técnica o de trabajo de la empresa, sin que sea necesario que las modificaciones contribuyan a prever una evolución negativa de la empresa o a mejorar la situación y las perspectivas de la misma, como se exigía en la normativa anterior.
 - En el caso de modificación de las condiciones de trabajo establecidas en un convenio colectivo (es decir, en caso de descuelgue o inaplicación de un convenio), además de unificarse la regulación para la inaplicación de los acuerdos salariales y de otras condiciones de trabajo (anteriormente reguladas en artículos diferentes, el artículo 82.3 y el 41.6 del Estatuto de los Trabajadores, respectivamente), el cambio principal es la notable ampliación de las causas que lo permiten, siguiendo la estela de los despidos objetivos, al ser suficiente con la disminución de los ingresos ordinarios o las ventas durante dos trimestres consecutivos (uno menos que en los despidos).
 - Aunque se mantiene la necesidad de alcanzar un acuerdo para que la empresa pueda proceder a la inaplicación del convenio correspondiente, de sector o de empresa, se establece que, en caso de que se mantenga la discrepancia después de someterla a la comisión paritaria del convenio o a los procedimientos establecidos en los correspondientes acuerdos interprofesionales estatales o autonómicos, cualquiera de las partes podrá someter la solución de la

discrepancia al arbitraje de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o, en su caso, a la correspondiente Comisión de la Comunidad Autónoma. Esto implica, por el carácter tripartito de esas comisiones, la participación de la Administración estatal o autonómica en ese arbitraje, algo que parece que puede afectar a la autonomía de las partes negociadoras de los convenios colectivos.

- En las materias relacionadas con la flexibilidad interna de las empresas se introducen otros cambios importantes, tanto en lo que respecta a la distribución irregular por parte de la empresa de la jornada a lo largo del año (hasta el 10% de la misma, en vez de hasta el 5%) como a la movilidad funcional y la geográfica de los trabajadores, al facilitar la reforma ambos supuestos de movilidad. En este sentido, destaca la generalidad y la extensión de las causas de la movilidad geográfica, al bastar, sin mayor precisión, como en el caso de la modificación de condiciones de trabajo no previstas en convenio colectivo, razones relacionadas con la competitividad, la productividad o la organización técnica o de trabajo de la empresa.
4. En relación con la **negociación colectiva**, además de los cambios relacionados con la inaplicación de las condiciones de trabajo establecidas en un convenio colectivo que se han mencionado, la nueva reforma introduce varias modificaciones de gran calado:
- La prioridad aplicativa de los convenios colectivos de empresas, respecto de otros de ámbito superior, en numerosas materias, entre las que destacan las salariales y las de la jornada laboral, sin ningún tipo de restricción ni limitación. En la anterior reforma de la negociación colectiva (aprobada por el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio), aunque ya se establecía dicha prioridad, se permitía la existencia de pacto en contrario en un acuerdo interprofesional o un convenio colectivo estatal o autonómico, posibilidad que desaparece en la actual normativa.
 - La prórroga de la vigencia del convenio colectivo una vez transcurrido el periodo de vigencia acordado en el convenio (lo que se denomina la «ultraactividad») se establece en un año. Es decir, se establece que si ha transcurrido un año desde la denuncia del convenio este dejará de estar vigente, aplicándosele el convenio de ámbito superior en caso de existir (o el Estatuto de los Trabajadores si este no existiera).
 - La posibilidad de revisar un convenio colectivo todavía vigente (algo que no era posible según la normativa anterior).

- Y la prohibición de que por convenio se posibilite la jubilación obligatoria del trabajador que haya cumplido la edad ordinaria de jubilación.

Junto a estas modificaciones, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha introducido algunos cambios en el sistema de prestaciones por desempleo. Entre estas medidas hay que destacar la reducción de la cuantía de la prestación contributiva a partir del séptimo mes de prestación (al bajar el coeficiente de aplicación a la base reguladora del 60% al 50%), la ampliación de 52 a 55 años para percibir hasta la jubilación el subsidio por desempleo, la mera existencia de indicios de fraude para suspender la prestación por desempleo y la notable limitación de los colectivos beneficiarios de la renta activa de inserción que reciben las personas desempleadas con grandes dificultades económicas excluidas de las prestaciones por desempleo.

¿Qué valoración puede hacerse de esta reforma? En el preámbulo de la Ley 3/2012 se dice que «la reforma propuesta trata de garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social». Dicho de otra forma, persigue el objetivo de la «flexiseguridad». Sin embargo, no parece que haya sido equilibrada al tratar de llevar a la práctica dicha idea, puesto que, aparte de alterar de forma sustancial la relación de poder entre empresarios y trabajadores (cambio que parece de tal envergadura que se puede decir que altera la naturaleza del conjunto de la normativa que regula las relaciones laborales y, en concreto, del Estatuto de los Trabajadores), básicamente se centra en el logro del aumento de la flexibilidad de las empresas sin que mejore la dimensión de seguridad de los trabajadores para compensar los problemas que puede generar la mayor flexibilidad al aumentar las transiciones laborales y la rotación.

En cuanto a la primera, la reforma abunda en medidas para permitir tanto la flexibilidad interna, facilitando los descuelgues y la modificación unilateral por el empresario de las condiciones de trabajo, como la externa, sobre todo facilitando el despido. En cuanto a la segunda, además de endurecer el acceso y reducir en algunos casos los niveles de protección por desempleo, apenas se han producido cambios en relación con las políticas activas del mercado de trabajo, pues no se han planteado mejoras de los servicios públicos de empleo o de la formación para el empleo, elementos que pueden ser importantes para favorecer la reinserción laboral de los colectivos más desfavorecidos. Tan solo se han adoptado algunas medidas de dudosa eficacia, como el derecho (todavía no desarrollado) a un permiso

retribuido de veinte horas de formación, acumulables por un período de hasta cinco años, o la autorización de las empresas de trabajo temporal para operar como agencias de colocación.

Finalmente, por lo que respecta a los posibles efectos de la reforma, es evidente que a corto plazo no va a «facilitar la creación de puestos de trabajo». La teoría económica nos dice que las medidas que abaratan y facilitan los despidos, cuando se adoptan en un contexto de recesión económica, contribuyen a la destrucción de empleo, por lo que el desempleo aumenta. Esto es precisamente lo que ha sucedido en 2012 y lo que sucederá en 2013. Aunque pueda influir positivamente en las decisiones futuras de contratación, el efecto total no tiene por qué ser necesariamente positivo. Otras medidas dirigidas a reducir la dualidad del mercado de trabajo, a limitar la temporalidad y la rotación y a favorecer la estabilidad del empleo están ausentes de la reforma realizada. Y ese es un elemento que haría mucho por mejorar el funcionamiento y los resultados del mercado laboral español.

D

La permanencia en el euro y su coste social

Enrique Lluch Frechina*

Cuando uno lee artículos y libros que hablaban sobre la moneda única en los años previos y contemporáneos a su implantación en la Unión Europea¹ puede sorprenderse al ver previstos los actuales problemas de la eurozona con una exactitud asombrosa. La descripción que aparece en ellos sobre por qué podía considerarse que Europa no es una «zona monetaria óptima» y cómo esto podría provocar disfunciones como las que estamos observando en la actualidad nos muestran que lo que está pasando estaba dentro de las posibilidades que se barajaban previamente.

Esta constatación hace que exista una corriente de opinión que se plante seriamente si es conveniente mantenerse en el euro o abandonarlo y seguir una senda nacional como la que se llevaba con anterioridad. Ante esta, la corriente principal del pensamiento (representada por nuestros gobernantes en toda Europa) pone al euro como la prioridad de nuestra política económica común y no se plantea en ningún caso abandonarlo.

Este artículo pretende partir de las ventajas que han llevado a la implantación del euro. Una descripción detallada de las mismas nos permitirá saber qué es lo que ha motivado el entusiasmo de multitud de estadistas ante este proceso de integración económica². En segundo lugar se verán los problemas que genera la manera en la que hemos articulado esta moneda única, refiriéndonos tanto a la organización económica derivada de la Unión Monetaria Europea (UME) como al papel que juega en la misma el Banco Central Europeo (BCE). Por último, ante estas dos realidades contrapuestas (ventajas y desventajas) y la situación de crisis social que

* Profesor de Economía, Universidad CEU Cardenal Herrera. <http://enriquelluchfrechina.wordpress.com>.
<http://www.facebook.com/MasAllaDelDecrecimiento>.

¹ En la bibliografía se puede encontrar la referencia a alguna de estas publicaciones.

² Para hacerse una idea de esta confianza, se puede acudir a dos publicaciones que se realizaron en el año 2001, financiadas por el Ministerio de Economía y por algunas importantes empresas privadas, que nos dan una idea de este entusiasmo por la moneda única de autoridades y responsables económicos de nuestro país (*El País*, 2001 y *Cinco días*, 2001).

estamos viviendo con un claro incremento de la pobreza, la privación y las desigualdades en nuestros países, se introducen las opciones que tenemos para afrontar esta difícil situación.

1. Ventajas del euro

A la hora de describir las ventajas que tiene el euro para la Unión Europea, creo que el Banco Central Europeo (2008:13) las sintetiza de una manera muy clara:

- La rebaja de costes de cambio de divisas y de aseguramiento de riesgos ligados a estas.
- La eliminación de barreras a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como el fomento de la competencia dentro de la UE.
- La transformación de los mercados financieros y de los resultados macroeconómicos del conjunto de la Unión Europea.
- El incremento de las transacciones y de la inversión entre países de la Unión Europea.
- La importancia de la moneda a nivel internacional en la medida que se incrementan los flujos financieros en euros.

Todo ello se consigue a través de una política de mantenimiento de los precios y de lucha contra la inflación, que es el principal objetivo de la política monetaria del BCE: «la estabilidad de precios es la contribución más importante que la política monetaria puede ofrecer para conseguir un entorno económico favorable y un elevado nivel de empleo» (BCE, 2004: 10)³.

Resulta evidente que la estabilidad de precios se ha conseguido en la Eurozona durante los años de implantación del euro. Su tasa de inflación solo superó el 3% en 2008 (Eurostat, 2011:84), y ello, además, se ha conseguido con unos tipos de interés oficiales bajos⁴ que favorecieron, a su vez, el alto nivel de endeudamiento que se dio durante los años previos a la crisis. Sin embargo, no es tan evidente que esta política de estabilidad de precios esté consiguiendo un entorno económico favorable y un elevado nivel de empleo, y si no, a la realidad que observamos día a día me remito para justificar esta afirmación.

Si se analizan con más profundidad las ventajas que se han defendido para justificar la moneda única, podemos observar como la práctica totali-

³ El Banco de España ofrece una relación de las ventajas de la estabilidad de precios (en línea). http://www.bde.es/bde/es/areas/polimone/politica/Los_beneficios_d/Los_beneficios__33560642abac821.html

⁴ Que alcanzaron un máximo de 4,75% en 2000, pero que desde entonces han tendido a la baja y se hayan en cifras mínimas en este momento (en línea). <http://www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html>

dad de ellas se centran en el sector financiero y en la mejora del entorno empresarial. Sin embargo, la moneda única no se pone al servicio de ningún objetivo social. La moneda única no pretende mejorar las condiciones de vida de los que peor están, ni asegurar un nivel de vida digno para toda la población de la Unión Europea, sino mejorar el funcionamiento del sistema financiero de modo que se traduzca en incremento de la inversión en estos mercados y asegurar una mayor competencia entre las empresas europeas.

2. Problemas de la moneda única

Desde el momento en el que se plantea la posibilidad de crear una moneda única para la Unión Europea, se abre un amplio debate sobre las consecuencias que esto podría tener sobre las economías de los países que se sumasen a la misma. Desde el principio se ve que no todo son ventajas en este proceso. Sus principales inconvenientes se agrupan en tres dimensiones: la pérdida de la autonomía para realizar determinadas políticas, la estructura del Banco Central Europeo y la falta de condiciones para que la Eurozona se considere una «Zona monetaria óptima».

Principales pérdidas de autonomía

Los dos principales costes en los que incurre un país cuando entra en una moneda única son que pierde la posibilidad de actuar sobre su tipo de cambio y de tener una política monetaria autónoma. Esto supone que el país renuncia a la posibilidad de realizar devaluaciones competitivas de su moneda que le permitan abaratar sus exportaciones e incrementar sus ventas en el exterior para compensar, así, la falta de demanda interna y el incremento del desempleo. Aunque a largo plazo, esta política puede no tener grandes consecuencias, a corto sí que puede evitar una reducción elevada de la producción que lleve a unos niveles de desempleo elevados (de Grauwe, 2003: 35-37).

En cuanto a la política monetaria, renunciar a ella impide que el Estado en cuestión pueda realizar una política expansiva para estimular la demanda y lograr mejorar el crecimiento y el empleo o una contractiva cuando el crecimiento provoca problemas de sobrecalentamiento de la economía. Del mismo modo, impide el señoreaje, es decir, la financiación del sector público a través de emisiones de dinero, que puede bajar, en un determinado momento, el nivel de deuda y el montante de intereses que tiene que pagar el Estado.

Esta pérdida de instrumentos de política económica por parte de un Estado puede llevarle, en el caso de que tenga una situación de contracción de la economía sufrida solamente por él y no por el resto de los países que tienen la misma moneda, a que sufra una contracción económica exagerada con unos

altos niveles de desempleo que no pueda ser compensada a través de estas políticas. Ante esta realidad el Estado puede realizar una política fiscal expansiva incrementando su déficit, confiando en que el mercado financiero único le permita encontrar fácilmente financiación barata. Sin embargo, si los mercados no confían en el país (por la circunstancia que sea), la prima de riesgo que tiene que pagar puede incrementarse mucho⁵ y llegarse a cerrar los mercados financieros (como le sucedió a Grecia) dando al traste con sus intentos de recuperación económica.

El Banco Central Europeo

El mandato que tiene el Banco Central Europeo es el de lograr la estabilidad de precios, teniendo en cuenta el crecimiento económico y el desempleo siempre que estos no vayan en contra de su principal objetivo (BCE, 2004: 9-10). Ahora bien, cuando se decidió qué modelo de Banco Central se seguía para organizar el BCE, se optó por el modelo alemán de un BCE que priorizase la estabilidad de precios y que además fuese independiente de la política, frente a otro modelo (el de la Reserva Federal Estadounidense, por ejemplo) en el que el grado de independencia del poder político es menor y tiene como objetivos añadidos la estabilización del ciclo económico, el mantenimiento del empleo y la estabilidad financiera (que era el mayoritario en los países de la UE). Por ello, ante problemas económicos graves, la actuación del Banco Central Europeo se centra en mantener baja la inflación, sacrificando cualquier medida que no ayude a este fin.

El hecho de que los gestores del BCE sean independientes, no dependen del poder político y no tengan unos órganos de control y fiscalización fuertes dificulta mucho quitarlos de su posición en el caso de que no lo hagan bien o cambiar el modo de funcionamiento de la institución. Ello nos lleva a una institución difícil de reformar y que está marcando la manera de realizar política económica en la eurozona. De hecho, como afirmaba De Grauwe (2003: 163): «Es difícil ver cómo los políticos europeos pueden continuar apoyando una institución a la que han delegado un gran poder y sobre la que tienen muy poco control. Los conflictos entre el BCE y los gobiernos europeos se incrementarán cuando se perciba que el BCE hace poco o nada para evitar recesiones y un incremento del desempleo»⁶.

¿Una zona monetaria óptima?

Los desequilibrios que se dan en uno de los países de la Unión Europea y que no se dan en otro, podrían compensarse a pesar de la pérdida de las po-

⁵ Tal y como preveía Antonia Calvo en 1999 (Calvo, 1999:65) y como hemos experimentado en nuestro país durante los últimos años.

⁶ Traducción propia.

líticas anteriormente nombradas, si existiesen dos condiciones que convertirían a la eurozona en lo que se denomina una «zona monetaria óptima»:

- 1.- Flexibilidad de salarios y movilidad laboral.
- 2.- Transferencias fiscales en el área que compensaran los desequilibrios.

Ante unos desequilibrios económicos entre unas regiones y otras de la eurozona, la movilidad laboral permitiría que aquellos trabajadores que no encontrasen empleo en una de las naciones del área euro se fuesen a otros países que sí tuviesen posibilidades de emplearlos, lo que reduciría el porcentaje de desempleados en el Estado con problemas. Además, la flexibilidad salarial permitiría que sus salarios se redujesen, gracias a lo cual recuperaría competitividad perdida y podría generar de nuevo empleo (a costa, evidentemente, de unos salarios inferiores).

La eurozona no cumple este requisito. A pesar del incremento de emigrantes (especialmente jóvenes y formados) que está abandonando nuestro país, la cuantía total de esta emigración no es significativa. Además, si tenemos en cuenta que la Unión Europea en su conjunto tiene más inmigrantes de fuera de la propia UE que de dentro (Eurostat 2011: 150), no podemos más que confirmar que la movilidad internacional dentro de las fronteras de la UE no es la norma ni lo más habitual entre sus ciudadanos.

Del mismo modo, los salarios no son tan flexibles como para recuperar en un corto plazo la competitividad perdida. A pesar de los intentos para lograr una mayor flexibilidad en nuestro país, los niveles salariales no se bajan con tanta facilidad como sería necesario según esta teoría. A esto hay que añadir que, si bien es verdad que se recupera competitividad para poder vender más barato al extranjero, también lo es que unos menores salarios reducen la capacidad adquisitiva de los trabajadores nacionales y esto lleva a estrechar la demanda interna acrecentando su recesión.

Por otro lado, se encuentran las transferencias fiscales dentro de una zona monetaria. Tal y como muestran Sala i Martín y Sachs (1998) la política fiscal única de Estados Unidos y su capacidad para transferir dinero de unos estados a otros, es la que logra que los problemas económicos de uno de ellos no sean tan elevados como podrían serlo de no existir estas transferencias. Sin embargo, en la Unión Europea no existe un sistema fiscal único ni un mecanismo de transferencias o de pago de impuestos a la administración central de la UE tan desarrollado como en EE.UU.⁷ Estos autores defienden que es más útil un sistema progresivo de impuestos (que rebaja las aportaciones al gobierno central cuando un Estado tiene graves problemas) que las transferencias que este pueda recibir del gobierno central.

⁷ Hay que tener en cuenta que el presupuesto de la UE ronda el 1% del PIB de la Unión, mientras que el presupuesto de EEUU multiplica por treinta, aproximadamente, este porcentaje.

Por otro lado, compensar este trasvase de rentas a través de un sistema financiero integrado que lleve a que las regiones que están en buen momento financien a las que lo están pasando peor, no tiene por qué funcionar siempre. Mientras que en momentos buenos estas financiaciones pueden ser suficientes, en otros, la prima de riesgo se eleva en exceso ahogando a los Estados con problemas (Eichengreen, 1998).

3. Hacia dónde podemos avanzar

De todo lo hasta aquí analizado, podemos deducir que las consecuencias perniciosas que está teniendo esta crisis sobre los sectores más desfavorecidos de la población española (y de muchas otras zonas de la eurozona) se ven incrementados por la estructura que configura la moneda única y la eurozona. Por un lado, esta no ha podido evitar la llegada de la crisis. A pesar de haberse logrado la estabilidad de precios en estos años, esta ha tenido un claro origen financiero que el Sistema Europeo de Bancos Centrales ha facilitado (incrementando la cantidad de dinero de la economía, no controlando el riesgo de los mercados financieros y no poniendo coto a las exageradas subidas de precios de los activos financieros e inmobiliarios).

Por otro lado, la capacidad de reacción de la estructura sobre la que se asienta la moneda única es limitada y produce un desempleo elevado en los países que más problemas tienen⁸ junto con desequilibrios financieros (intervenciones, prima de riesgo) y una falta de crecimiento preocupante.

Reafirmar lo que ya tenemos

Ante esta situación caben varios tipos de estrategias. La primera es la que se está aplicando en líneas generales en estos momentos. Su fundamento es que la estructura de la moneda única es correcta, que nos ha dado muchos beneficios y va a seguir dándonos en el futuro⁹, que «la eurozona no puede decepcionar a los mercados»¹⁰ y que, por lo tanto, queremos seguir priorizando el euro como el más importante horizonte de la política europea.

Esta postura lleva a mantener todo tal y como está y a buscar medidas que intenten que el sistema financiero europeo no se venga abajo del todo.

⁸ Para ver las cifras del desempleo acudir a: http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=une_rt_a&mode=view

⁹ Ver las declaraciones al respecto emitidas por Mariano Rajoy en dos momentos distintos del año 2012: El presidente se contiene: El gran ganador es el euro» *ABC*, Sábado 30 de Junio de 2012, pág: 20 y Gobierno de España, La Moncloa, «El presidente lanza un «mensaje contundente» en defensa del euro, lo más importante que han hecho los europeos juntos en muchos años» (en línea). <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Actividades/ActividadesNacionales/2012/160512declaracionrajoy.htm>

¹⁰ Declaraciones de Ángela Merkel aparecidas en la noticia de la agencia EFE, recogida por la sección de noticias económicas de Univision (en línea). <http://dinero.univision.com/economia-y-negocios/noticias-economicas/articulo/2012-09-17/merkel-improbable-autoridad-bancaria-lista-enero>

Para ello se inyectan fondos a las entidades financieras y a los Estados con problemas (siempre teniendo mucho cuidado de que estos préstamos no produzcan inflación), y se imponen gravosos programas de ajuste que lleven a que estas entidades e instituciones limiten sus déficits y garanticen su futura viabilidad financiera.

Es evidente que estas políticas tienen un elevado coste social, ya que este es el sacrificio necesario para lograr los objetivos deseados. Las reducciones de gasto y los incrementos de ingresos recaen sobre los trabajadores y sobre aquellos que no ganan su dinero en los mercados financieros.

Tender hacia una zona monetaria óptima

Otra posible salida (que es compatible en parte con la anterior) sería la de intentar acercarse a lo que se denomina una zona monetaria óptima. Para ello caben dos caminos: actuar sobre los mercados laborales a través de una flexibilización de los salarios y de un incremento de la movilidad de trabajadores entre países o centralizar la política económica en un gobierno europeo que tuviese una fuerte capacidad de redistribución gracias a un elevado presupuesto.

En cuanto a los mercados laborales, puede ser relativamente sencillo flexibilizar salarios para lograr que estos tengan capacidad de descender. Sin embargo, mejorar la movilidad de los trabajadores no es tan sencillo. Como demuestra la experiencia estadounidense (Eichengreen, 1998), la movilidad laboral no depende solamente de cuestiones legislativas. Un único mercado laboral puede tener barreras que impidan la movilidad, por lo que las medidas estatales tienen difícil hacer alcanzar avances significativos en este campo.

Con respecto a construir un gobierno con una capacidad presupuestaria suficiente para llevar adelante redistribuciones de renta eficaces a nivel europeo, parece bastante alejado del horizonte de la UE en estos momentos y difícil de conseguir a corto plazo.

Cambiar las prioridades y la estructura de la moneda única

Otro de los caminos sería cambiar las prioridades de la Unión Europea para orientarlas hacia los ciudadanos (y en especial a los más desfavorecidos) en lugar de hacia el mantenimiento de los mercados financieros. Ello se traduciría en un cambio del modelo de Banco Central Europeo, para que este priorizase entre sus objetivos la lucha contra el desempleo y la consecución de un mayor crecimiento, aceptando niveles superiores de inflación (sin provocar claro está, episodios de hiperinflación) e incorporando entre sus objetivos la lucha contra la inflación inmobiliaria o financiera.

Habría que acabar con los apoyos al sector financiero y utilizar estos para garantizar los depósitos de los ciudadanos de aquellas entidades que cayesen por sus problemas. Esto supondría, por lo tanto, un ajuste brutal del sistema financiero en el que aquellos que mayores inversiones tienen en él, perderían una gran parte de su dinero y solo quedarían aquellas entidades que han realizado políticas más conservadoras y menos arriesgadas. Al mismo tiempo habría que cambiar la regulación de los mercados financieros para garantizar que no se volviesen a dar los altos niveles de endeudamiento y de riesgo que se asumieron antes de la crisis.

Deberíamos aceptar la posibilidad de quiebra, de renuncia a una parte o a la totalidad de la devolución de la deuda por parte de los acreedores o de financiación directa por parte del BCE, a cambio de unos planes de ajuste que impidiesen futuros déficits elevados. La diferencia esencial con los planes observados en la primera estrategia es que el principal ahorro se daría por la eliminación del pago de intereses, lo que permitiría reducir el déficit sin afectar a la demanda agregada y sin altos costes sociales. Del mismo modo, los prestamistas deberían dejar de ser los acreedores preferentes del sector público, esto sería una medida que también impediría al sector público endeudarse excesivamente, ya que las instituciones financieras se lo pensarían dos veces antes de financiarlo con excesiva alegría.

Todo ello debería complementarse con una profunda unión fiscal y financiera (que fuese más allá de la unión bancaria aprobada hace poco). Comentar todas las implicaciones legales que debería tener este cambio de prioridades excede la amplitud de este artículo, pero sí que podemos afirmar que precisaría de un elevado grado de consenso a nivel de la eurozona para poder ser realizado.

Salir del euro

La última estrategia es la ruptura con el euro. Esta busca conseguir la independencia para plantear de una manera nacional, aquellos objetivos que no se consiguen de una manera conjunta. Esta posibilidad, una vez pasado el desastre financiero que podría suponer en un primer momento (Definida por Eichengreen, 2010: 22 como «la madre de todas las crisis financieras») permitiría al país tener su propia política monetaria, económica y de tipo de cambio que le llevase a lograr aquellos objetivos que la nación se plantease. Sin embargo, si esto rompiese al mismo tiempo la Unión Europea se acabaría con todas las ventajas no económicas de la misma que han sido reconocidas por el premio Nobel de la paz que acabamos de recibir y que han garantizado más de medio siglo de paz en los países incorporados a la misma.

4. Conclusión

La moneda única en Europa tiene unos objetivos claros que vienen bien definidos en los tratados de la UE y en los reglamentos y directivas pertinentes. Los principales gobiernos de la eurozona también parecen compartirlos. Para lograrlos se dejan a un lado otras metas y por ello las políticas practicadas tienen estos costes sociales tan elevados. Se está dispuesto a asumirlos en la medida que no están dentro de las prioridades actuales.

Solamente si se cambian los objetivos prioritarios de la moneda única se podrán establecer reformas que busquen mejorar la situación social en la UE. Ello supondría, claro está, sacrificios que recaerían sobre otros sectores, en especial el financiero, y sobre los países más ricos de la UE.

En este pequeño artículo he pretendido explicar los mecanismos que rigen en nuestra moneda única y por qué los ajustes planteados tienen estos elevados costes sociales. También he intentado esbozar algunas estrategias posibles ante la situación actual. Pienso que la política a practicar depende de las prioridades que nos marcamos y de qué estamos dispuestos a sacrificar. En estos momentos se está dispuesto a asumir costes sociales para que la situación de los financiadores no empeore demasiado. Dejo a la opinión del lector la decisión sobre qué priorizaría él y qué clase de estrategia seguiría para mejorar la difícil situación en la que nos encontramos.

Bibliografía

BANCO CENTRAL EUROPEO (2008): *Boletín Mensual, 10º Aniversario del BCE*, Frankfurt: BCE.

— (2004): *La política monetaria del BCE*, Frankfurt: BCE.

BLANCHARD, O. J. y MUET, P. A. (1998): «La competitividad por medio de la desinflación: valoración de la estrategia macroeconómica francesa», en *Lecturas sobre Unión Económica y Monetaria Europea. Áreas monetarias óptimas. Evidencia empírica en Europa*, Madrid: Ediciones Pirámide, pp. 105-154.

CALVO HORNERO, A. (1999): «Los efectos económicos de la UEM: el efecto anticipación y el efecto sistémico» en M.^a Luisa Peinado Gracia (coord.), *Los mercados financieros españoles y la UEM*, Madrid: Editorial Cívitas, pp. 47-69.

- CINCO DÍAS (2001): *El Euro en CincoDías*, Madrid: CincoDías.
- DASTOLI, V. (2002): «El euro en el proyecto federal europeo» en *El Euro como expresión de modelo federal y social europeo*, Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, pp. 47-53.
- GRAUWE, P. de (2003): *Economics of Monetary Union*, Fifth Edition, Oxford University Press.
- GRAUWE, P. de y VANHAVERBEKE, W. (1990): «Exchange Rate Experiences o Small EMS Countries. The Cases of Belgium, Denmark and the Netherlands» in V. Argy and P. de Grauwe (eds), *Choosing an Exchange Rate Regime*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- EC COMMISSION (1990): «One Market One Money» *European Economy*, 44.
- EICHENGREEN, B. (1998): «¿Es Europa un área monetaria óptima?» en *Lecturas sobre Unión Económica y Monetaria Europea. Áreas monetarias óptimas. Evidencia empírica en Europa*, Madrid: Ediciones Pirámide, pp. 21-52.
- (2010): «The Breakup of the Euro Area» en A. Alesina y F. Giavazzi (eds.) *Europe and the Euro*, pp. 11-51, National Bureau of Economic Research- The University of Chicago Press (en línea). <http://www.nber.org/chapters/c11654.pdf>
- EIJFFINGER, S. y HAAN, J. de (2000): *European Money and Fiscal Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- EL PAÍS (2001): *El país del Euro*, Madrid, Diario el País S.L.
- EUROSTAT (2011): *Europe in figures. Eurostat Yearbook 2011*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- INSTITUTE FOR NEW ECONOMIC THINKING (2012): *Breaking the Deadlock: A Path Out of the Crisis* (en línea). http://ineteconomics.org/sites/inet.civicaactions.net/files/ICEC_Statement_23-7-12.pdf
- MUNDELL, R. (1961): «A theory of Optimal Currency Areas», *American Economic Review*, 51.
- SACHS, J. y WYPLOSZ, C. (1986): «The Economic consequences of President Mitterand», *Economic Policy*, 2.
- SALA I MARTÍN, X. y SACHS, J. (1998): «Federalismo fiscal y áreas monetarias óptimas: enseñanzas para Europa de la experiencia de EE.UU» en *Lecturas sobre Unión Económica y Monetaria Europea. Áreas monetarias óptimas. Evidencia empírica en Europa*, Madrid: Ediciones Pirámide, pp. 155-189.

D

¿Hemos vivido por encima de nuestras posibilidades?

En estos momentos una de las principales tesis utilizadas para explicar la naturaleza y el alcance de la crisis actual en España es que ***sus ciudadanos han vivido por encima de sus posibilidades***. Aunque no de forma única, este argumento pone sobre la mesa la necesidad de cuestionar nuestro modo de vida y nuestras expectativas como medio para salir de la crisis y evitar situaciones venideras similares.

El artículo que presentamos ofrece la opinión y el análisis de dos profesores universitarios a través de sus respuestas a una encuesta elaborada sobre dicha temática.

Óscar Mateos Martín*
Gabriel Pérez Alcalá**

1.ª ¿Cuál cree usted que son los principales argumentos que sostienen esta afirmación?

Óscar Mateos Martín: En general, los principales argumentos al respecto tienen que ver con el gran nivel de endeudamiento de las familias españolas y con un supuesto exceso del gasto público español durante los últimos años, especialmente en lo referente a la inversión en infraestructuras. No obstante, este tipo de análisis muchas veces está poco fundamentado. Se pretende juzgar a toda la sociedad española por igual, cuando existen algunos datos que demuestran que precisamente una mayoría social no ha vivido por encima de sus posibilidades.

- a)** En efecto, el número de hipotecas y el monto total del endeudamiento de las familias españolas durante esta etapa fue extraordinario. Esto fue posible, sin embargo, por una **dinámica en la que bancos y cajas incentivaron**, por diversos motivos, un modelo de crédito determina-

* Profesor de la Facultad de Educación Social y Trabajo Social Pere Tarrés, Universidad Ramón Llull de Barcelona. Responsable del área social del Centre d'Estudis Cristianisme i Justícia.

** Profesor de Política Económica y actual director de ETEA. Rector de la Universidad Loyola Andalucía.

do, saltándose en muchas ocasiones normativas y regulaciones internas. Objetivamente, no puede afirmarse que las familias vivieran por encima de sus posibilidades, ya que lo que hicieron fue aprovechar las posibilidades que ofrecía en ese momento dicho modelo de crédito.

- b) **No todas las familias se endeudaron por igual.** Según el Banco de España, en 2008 el 10% de las familias de mayor poder adquisitivo tenían deudas en el 64,7% de los casos, mientras que el 20% de las familias de menor poder adquisitivo solo habían contraído deudas en el 16,5% de los casos. Del mismo modo, el 40% de las familias con menor renta destinaban sus deudas a una hipoteca de primera vivienda.
- c) Un aspecto clave ha sido la **especulación** realizada por diversos actores sobre un objeto de primera necesidad como se supone que es la vivienda. Según la OCDE, en 2009 el precio de la vivienda española se encontraba sobrevalorado en un 41%, mientras que The Economist señaló que en 2010 esta sobrevaloración era del 47,6%.
- d) Durante esta época de bonanza **la mayoría de la población española perdió poder adquisitivo.** Un análisis de la evolución de los salarios reales («lo que cuesta vivir») entre 1994 y 2007 indica un estancamiento a la baja de los salarios. Por otra parte, solo en 2012, el sueldo de los directivos empresariales subió un 3,2%. Todo ello señala un incremento exponencial de la brecha salarial.
- e) Es importante apuntar también que **el grueso de la deuda española es deuda privada:** según el Banco de España, en 2008 el 57,3% del total de la deuda pertenecía a grandes empresas y bancos, por lo que tampoco es acertado atribuir la responsabilidad de la deuda a las administraciones públicas y al gasto público. No obstante, es cierto que una parte del gasto público se rigió por criterios muy poco racionales (número de aeropuertos, número de km. de AVE, etc.), pero también es pertinente interrogarse sobre quién incentivó y se benefició de ese tipo de políticas de inversiones multimillonarias.
- f) Es necesario tener en cuenta un análisis de la evolución de la **desigualdad social en España**, pero también en el conjunto de países occidentales. Durante las últimas tres décadas, tanto Europa como EE. UU. han sido testigos de un proceso de concentración de la riqueza, algo que Paul Krugman ha denominado como «la gran divergencia». El caso de EE. UU. es el más paradigmático. En su último libro (*El Precio de la desigualdad*, 2012), el economista estadounidense Joseph Stiglitz recuerda que si en 1976 el 1% de los estadounidenses concentraba el 9% de los ingresos, en 2007 ese mismo 1% concentraba prácticamente un cuarto de los ingresos totales. Pero España no es una excepción. Un estudio de Davies, J., Sandström, S., Shorrocks, A., y Wolff, E., *The Level and Distribution of*

Global Household Wealth (2008), señala cómo ya en 2002 el 1% más rico disponía del 18,3% de la riqueza (el 10% más rico concentraba el 42% de dicha riqueza).

Finalmente, es importante incorporar al debate un elemento de tipo global. Existe una minoría de países y de población que concentran gran parte de la riqueza mundial. Los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o los trabajos de especialistas en los estudios de desarrollo como Pieterse o Martin y Schuman llevan años insistiendo en la configuración de una «Sociedad 80:20», en el que un quinto del planeta concentra más de cuatro quintas partes de la riqueza mundial. Este hecho también tiene una lectura ecológica: ese 20% está viviendo preocupantemente por encima de las posibilidades del planeta. La ONG WWF insiste cada año en recordarnos la *huella ecológica* de nuestro modelo de consumo. Un dato alarmante: si la aspiración global es que los 7000 millones de habitantes vivan como el ciudadano medio estadounidense harían falta 6,5 planetas para hacerlo posible (en el caso español harían falta 3,5).

Gabriel Pérez Alcalá: Los argumentos para sostener esa afirmación son, en mi opinión, dos hechos objetivos: en primer lugar, el nivel de endeudamiento total de la economía española y su nivel de endeudamiento exterior; y, en segundo lugar, el crecimiento del gasto nacional por encima de la producción en el período entre 1997 y 2007.

El monto total de deuda bruta de todos los agentes de la economía española (hogares, empresas no financieras, administraciones públicas y bancos), según datos de diversos organismos internacionales, era, a finales de 2012, de alrededor del 340% del PIB. En porcentaje de PIB, o sea, en términos relativos, es la tercera deuda más grande del mundo, después de la de Reino Unido y Japón, y alejada, por ejemplo, de la de Estados Unidos (300% del PIB) o Alemania (270%). Esta deuda se reparte, aproximadamente, de la siguiente forma: las familias deben 85 puntos de los 340; las empresas no financieras, 130; las administraciones públicas, 80; mientras que la banca tiene deudas de 45 puntos. Sobre esta distribución es necesario hacer cuatro comentarios: la deuda de los hogares es demasiado alta en comparación internacional, aunque se está ajustando rápidamente; la de las empresas no financieras es excesiva y su ajuste está llevando a una alta tasa de paro; la deuda del sector público es, aún, relativamente pequeña en comparación internacional, pero está creciendo significativamente, a pesar de los esfuerzos de ajuste, por el déficit estructural de las administraciones públicas españolas y la recesión que vive nuestra economía; y, finalmente, el sistema financiero no tiene un nivel de deuda excesivo y se está ajustando, pues su problema no es tanto el pasivo cuanto el desequilibrio de este frente al activo.

Si tenemos en cuenta que la deuda bruta sobre el PIB era en 2000 de 280% esto implica que, en el período de crecimiento de 2000 a 2008, la economía española se endeudó en 80 puntos, especialmente las familias, las empresas no financieras dedicadas a la construcción y los bancos, pues el sector público español mostró durante ese período un comportamiento relativamente equilibrado.

Otro aspecto del problema de deuda de la economía española que refuerza el argumento de que en la época de bonanza vivimos por encima de nuestras posibilidades, es que una gran parte de esta deuda global es deuda externa, especialmente con países europeos, llegando a alcanzar la deuda externa bruta el 170% del PIB (97% en deuda neta). España es el tercer país del mundo por deuda externa bruta global y el que más rápidamente la ha acumulado, pues durante muchos años (especialmente entre 2003 y 2007) fue el segundo país del mundo desarrollado con mayor déficit por cuenta corriente. Este dato refleja el menor crecimiento de la producción interna frente al mayor crecimiento del gasto interior.

En mi opinión, pues, hay argumentos de peso para sostener la afirmación de que los ciudadanos españoles hemos vivido por encima de nuestras posibilidades y extraer como corolario que de este «vivir por encima de nuestras posibilidades» se derivan no pocos de los problemas que configuran la actual crisis.

2.^a ¿Cuál sería la responsabilidad ante este argumento del Estado, el mercado y la sociedad civil?

Óscar Mateos Martín: Para responder a esta pregunta es necesario entender las transformaciones ocurridas en los últimos 30 años en el contexto de globalización, que pueden resumirse en una idea principal: los mercados han sido capaces de imponer sus intereses en una economía más «financiarizada» y con más capacidad de movilidad y el Estado-Nación ha sido desprovisto de la capacidad de imponer reglas de juego a dichos mercados. O, dicho en palabras del sociólogo Zygmunt Bauman, se ha producido «un divorcio entre poder y política», ya que el poder se ha trasladado gradualmente a los mercados financieros. Este hecho es tan flagrante que hasta la propia canciller alemana, Angela Merkel, declaró recientemente la necesidad de repensar «una democracia adaptada a los mercados».

Con esta idea de fondo, y aterrizando en el caso español, cada uno de estos tres actores (Estado, mercado y sociedad civil) ha tenido responsabilidades distintas. El Estado español no ha sido capaz de velar por el cumplimiento de las reglas existentes (el papel, en este caso, del Banco de España ha sido deplorable), tampoco ha podido repensar nuevas reglas de juego y nuevas estructuras políticas que permitieran gobernar y controlar esta

nueva realidad y, lo que es más preocupante, en algunos casos ha fomentado un proceso de desregulación que ha dado todavía mayor rienda suelta a los poderes financieros. Asimismo, la mayoría de partidos políticos, actores fundamentales en la democracia representativa, han establecido una relación de gran dependencia con los poderes económicos (financiación de partidos). También han favorecido un sistema de «puertas giratorias» (una cincuentena de ex altos cargos políticos ocupan hoy destacadas posiciones en los consejos de las principales corporaciones españolas), erosionando claramente la credibilidad de la democracia y aumentando la desafección política. Todo esto en un momento en el que existe la percepción de un doble rasero: mientras una mayoría de la población se está empobreciendo a marchas forzadas, una pequeña elite política y económica se ha beneficiado de privilegios y ha quedado totalmente impune ante graves casos de corrupción o de mala gestión política y económica.

El mercado, por su parte, es el principal motor de una concepción determinada de la economía —ya criticada en los años cuarenta por autores como Karl Polanyi (*La gran transformación*, 1944)—, que considera que dichos mercados pueden auto-regularse y, por lo tanto, no necesitan de la intervención estatal y del papel regulador de las instituciones. El mayor poder real que les ha ofrecido el contexto de globalización no ha sido aprovechado para impulsar un proceso de mayor convergencia y equidad. Todo lo contrario, bajo el discurso de «ser creadores de riqueza» han fomentado un creciente proceso de desigualdad social y han contribuido extraordinariamente a erosionar el sentido de la democracia. En lugar de ser «un mecanismo de intercambio que pueda resolver con eficacia la distribución de bienes y servicios», señala el filósofo Josep Ramoneda (*Contra la indiferencia*, 2010), el mercado se ha convertido, fruto de un pensamiento neoliberal, en «un fin en sí mismo, transfigurando de esta manera todo producto material o intelectual en una mercancía».

Pero todo esto ha sido posible, insistimos, como consecuencia de la especial debilidad e incluso connivencia de algunos poderes políticos. Como señala Stiglitz en referencia al caso español, «la mezcla de ideología y de intereses especiales [...] condujo a la liberalización y desregulación de los mercados financieros y a otras políticas “fundamentalistas” del mercado: unas políticas que contribuyeron al elevado nivel de desigualdad e inestabilidad» (*El precio de la desigualdad*, 2012: 12-13). Un ejemplo evidente de toda esta situación es, por ejemplo, el del fraude fiscal en España: según el Sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA), el 72% del fraude fiscal (70.000 millones de euros anuales) lo cometen las grandes empresas.

Finalmente, la sociedad civil es víctima y culpable a la vez de toda esta realidad. Víctima porque es la mayoría de la población la que está sufriendo los efectos de la creciente desigualdad, del empobrecimiento generalizado (según el Instituto Nacional de Estadística, en 2012 el 21,1% de la población

española vivía por debajo del umbral de pobreza) y del desmantelamiento de algunos de los pilares del Estado del bienestar (recordemos que, incluso en la época de bonanza, España se ha situado siempre a la cola de la UE en materia de protección social). La sociedad, en general, pero muy en particular los sectores más jóvenes (el paro juvenil ya se sitúa en el 57%), son los más frustrados con un modelo de sociedad en el que el «ascensor social» ya no funciona. Pero el conjunto de la ciudadanía también es responsable de todo este proceso desde el momento en que hemos participado con dinámicas de un modelo deshumanizado de consumo, perdiendo cada vez más nuestra capacidad crítica y demostrando una gran alienación respecto a los problemas reales que estaban sucediendo. Eso hoy quizás está cambiando debido al proceso de repolitización impulsado desde las «plazas», las «mareas» y las diferentes protestas que, además de denunciar la situación actual, están tratando de repensar el incierto futuro que nos espera.

Gabriel Pérez Alcalá: En una sociedad «abierta», en el sentido de Popper (y la sociedad española lo es en cierto grado), democrática, regulada por un Estado de Derecho, creo que la responsabilidad de «vivir por encima de las posibilidades» es una responsabilidad individual, de cada ciudadano. No creo que la mayoría de los españoles que ha suscrito una hipoteca o los empresarios que se han endeudado lo hayan hecho por coacción del Estado, de un agente llamado «mercado» o de la sociedad civil como para transferir la responsabilidad de su situación financiera a ellos.

Sentado lo anterior, sí hay, en mi opinión, una responsabilidad complementaria, subsidiaria, en la afirmación por su mal funcionamiento y, en algún caso, por contribuir, de distinta forma, a ese vivir por encima de las posibilidades.

Y es que, en mi opinión, una parte de la crisis se ha debido al mal funcionamiento del Estado, de los mercados y de la sociedad civil, por lo que eximir a estas instituciones de toda responsabilidad no es posible, porque hay una parte de la crisis que se ha debido a su mal funcionamiento.

En este sentido, es evidente que las administraciones públicas españolas han funcionado mal en la regulación del sistema financiero y en su supervisión. Como han funcionado mal interfiriendo en el funcionamiento del mismo sistema financiero a través de Cajas de Ahorro que han servido más como instrumentos de poder político que como agentes económicos conscientes. Como han funcionado mal y se han endeudado, con presiones de emulación de los ciudadanos, para financiar obras de infraestructuras innecesarias. Como han despilfarrado una importante cantidad de recursos en la dotación de servicios públicos poco eficientes, muchas veces poco transparentes y muy clientelares. Las administraciones públicas españolas son en sí mismas, pues, parte de ese vivir por encima de nuestras posibi-

lidades, además de responsables de falta de regulaciones eficientes en no pocos mercados, empezando por el de la vivienda y terminando por el de la financiación.

Por su parte, y frente al Estado, la sociedad civil también es responsable subsidiaria de la crisis, de ese vivir por encima de las posibilidades, en tanto en cuanto no ha sido capaz de avisar de los excesos, ni de ser un contrapeso a la irresponsabilidad tanto de la ciudadanía, como del Estado.

Sin embargo, y aunque sea políticamente incorrecto, hablar de la responsabilidad del «mercado» carece, en mi opinión, de sentido, pues el «mercado» no es un agente que actúa, sino un conjunto de intercambios que realizan los agentes. Si el mercado es «responsable» lo es en tanto en cuanto lo son los agentes que intercambian bajo las regulaciones, o su ausencia, que son responsabilidad del Estado. Es decir, si el mercado es irresponsable socialmente es porque los poderes públicos no regulan correctamente su funcionamiento mediante un sistema de incentivos positivos y negativos que limiten la actuación de los agentes. Del «mercado» como tal no se puede predicar, en mi opinión, que es responsable. Desde la crisis de los 30 sabemos que el mercado tiene «fallos». Más aún, sabemos que los mercados libres no son simétricos en información, ni transparentes. Incluso sabemos que en los mercados existen comportamientos «de rebaño» (por el que todos los agentes tienen un comportamiento similar de emulación de lo conseguido por el vecino) y de «miopía» del corto plazo. Precisamente porque existen todos estos comportamientos en los mercados es por lo que se justifica su regulación, para que el resultado del comportamiento de los agentes sea eficiente socialmente.

3.^a ¿Cree usted que las actuales políticas de austeridad son las adecuadas o existirían otras alternativas?

Óscar Mateos Martín: Hasta el propio Fondo Monetario Internacional, valedor de las políticas de austeridad en los últimos 20 años, e incluso el jefe del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker, han reconocido recientemente que no son la receta adecuada si lo que se pretende es salir de la crisis con mayor crecimiento. Tal y como advierte Intermón-Oxfam en su informe *Crisis, desigualdad y pobreza* (2012), la llamada «década perdida» en América Latina también es un buen ejemplo de que este tipo de políticas son parte del problema y no de la solución. La austeridad, como tal, es un valor a recuperar, sobre todo si se quiere incorporar de manera seria el debate ecológico a las posibles soluciones de futuro. Pero las «políticas de austeridad» son esencialmente parte de una doctrina y de una manera de entender la economía

y la sociedad responsable del momento actual que vivimos. En el caso de Europa, las políticas de austeridad también son fruto de una brecha entre los países del norte y del sur en el que los prejuicios, muchos veces infundados, y los intereses de países como Alemania están alentando un serio castigo a países como Grecia o España.

Pero la solución tampoco puede pasar por regresar al *status quo* de décadas anteriores, precisamente, porque las condiciones globales han cambiado substancialmente, modificando, como ya señalábamos, el papel del Estado-Nación. No tiene sentido, por lo tanto, una mirada estrictamente estatal, sino que es necesario, a mi entender, cuatro aspectos diferentes:

- a) A nivel global, avanzar hacia la construcción urgente de instituciones verdaderamente capaces de gobernar la globalización y de establecer nuevas reglas de juego a los poderes financieros, recomponiendo un cierto equilibrio entre lo político y lo económico.
- b) A nivel ecológico, retomar los consensos adoptados hace dos décadas, que suponían un fuerte compromiso con la lucha contra el cambio climático, teniendo especialmente en cuenta a los nuevos actores emergentes como China, India o Brasil.
- c) A nivel europeo, es urgente retomar el espíritu del proyecto europeo primigenio, basado en valores como la equidad o la solidaridad.
- d) A nivel estatal, los retos son innumerables: es necesario mejorar la eficiencia del sector público (si bien eso no puede suponer su estigmatización, ya que es fundamental para el proceso de cohesión social), pero también establecer prioridades con un rostro humano (moratoria a los desahucios y aprobación de la dación en pago, por ejemplo) o generar nuevos consensos y prioridades en los que la educación y la sanidad sean principales. En el momento actual están germinando también un gran número de iniciativas sociales y económicas que dibujen un modelo de economía basado en valores sociales y cooperativos imprescindibles para avanzar hacia una situación de mayor justicia social y medioambiental y, por qué no, hacia un modelo que supere la lógica capitalista.

Gabriel Pérez Alcalá: En política económica siempre existen otras alternativas. En mi opinión, dada la situación de la economía española y su coyuntura financiera, las políticas de austeridad, políticas fiscales restrictivas, son necesarias, pues, si bien el principal y más importante problema de la economía española es el paro, no es posible abordar su solución si previamente no se resuelve el problema de financiación. Dado el volumen total de la deuda española y su carácter de deuda externa, no abordar su disminución, tanto

global como de todos los agentes, es condenar a la economía española a un largo período de estancamiento.

Sentada esta premisa, creo, sin embargo, que hay otras opciones de política económica diferentes a la forma en la que el Gobierno está abordando el ajuste del déficit público y la sostenibilidad de la deuda pública española. En mi opinión, sería posible una política fiscal que, con resultados similares, fuera más eficiente en términos de crecimiento económico y más equitativa en el reparto de la carga. Así, creo que es posible una reducción del gasto público mediante una reordenación de las competencias de las administraciones públicas, la reducción de organismos autónomos y empresas públicas, la reducción de los sistemas administrativos, la revisión y reordenación de las subvenciones sectoriales (con sistemas decrecientes y fin en el tiempo), la mejora en los sistemas de aprovisionamiento y proveedores de las administraciones, un mayor control y mejora de las ayudas por desempleo, etc., así como una mejora general de la eficiencia en la prestación de no pocos servicios públicos, empezando por la sanidad y la educación.

De igual forma, es posible mejorar la asignación de la carga tributaria. En mi opinión, es necesaria una profunda reforma del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (no es de recibo que los declarantes por actividades profesionales y empresariales declaren menos del 50% de lo que declaran los asalariados) con una revisión del sistema de módulos. Como es necesaria una reforma de la imposición indirecta, pues las Contribuciones Sociales son un impuesto indirecto, y por tanto regresivo, que grava el uso del factor trabajo nacional. Finalmente, sería conveniente una revisión del sistema de tasas y precios públicos.

Otra política fiscal que no sacrifique la educación y la investigación, que mantenga los servicios sociales, que sea más igualitaria en el reparto de la carga y más eficiente en la prestación de los servicios, es, pues y en mi opinión, posible.

Como es posible otra política económica que reordene sectorialmente la economía española. Una política que considere que tan importante como crecer, es crecer equilibradamente, es decir, con bajo nivel de endeudamiento, con estabilidad de precios, con subidas salariales vinculadas a mejoras de productividad, con equilibrio en las cuentas públicas y saldo positivo en el sector exterior. La crisis, además, nos está enseñando que es importante un equilibrio sectorial en el que una industria competitiva es clave, un Estado del Bienestar eficiente y un mercado de trabajo flexible que no convierta los choques en la demanda en sobreajustes de paro que generan una espiral recesiva. Como es crítico descubrir la importancia del sector exterior y adaptarse al mundo globalizado del siglo XXI.

Creo, pues, y en resumen, que es posible otra política económica a la política de «no hay dinero».

4.^a ¿Quiénes cree usted que han sido los más beneficiados y los más perjudicados de ese «vivir por encima de nuestras posibilidades»?

Óscar Mateos Martín: Desde hace varias décadas viene consolidándose un proceso de divergencia social en el que los ricos son más ricos y los pobres son más pobres. Por otra parte, la crisis está agudizando un modelo de sociedad dualizada, a partir de al menos tres procesos:

- a) Un mercado laboral dual, con una minoría de *insiders* (puestos de trabajo más o menos estables y bien remunerados) y una mayoría de *outsiders* (personas que entran y salen del mercado, con condiciones laborales y salariales crecientemente precarizadas).
- b) Dos modelos de sanidad: una sanidad privatizada para gente con poder adquisitivo, que ya estaba en la sanidad privada, o bien que han dado al paso para evitar listas de espera y una atención que se está precarizando como consecuencia de los recortes, y en frente una «sanidad de pobres», con gente que no tiene recursos suficientes para pagarse una mutua y que ha de hacer frente a largas listas de espera y peores condiciones (basta ofrecer un dato en el que la sanidad, entre otros muchos aspectos, juega un papel importante: la diferencia de esperanza de vida entre los barrios con mayor y menor renta en la ciudad de Barcelona es de 8 años).
- c) Un sistema judicial o un sistema universitario, por citar otros dos ejemplos, que con las políticas de incremento de tasas, en paralelo al empobrecimiento del conjunto de la sociedad, certifican la defunción de la igualdad de oportunidades: hoy quien tenga recursos podrá pagarse un proceso judicial y acceder a las mejores universidades.

En definitiva, caminamos hacia un modelo de tipo anglosajón, en el que el darwinismo social es un factor esencial para entender sus dinámicas y en el que los ganadores van a ser pocos y los perdedores muchos. La afirmación de que «hemos vivido por encima de nuestras posibilidades» puede ser incluso un argumento inducido ideológicamente que intente legitimar el tipo de sociedad que se está configurando. Es necesario, por lo tanto, restablecer nuevos consensos, dotar de nuevos significados a conceptos como «cohesión social», repensar el sentido de la democracia (pensadores como Zvetan Todorov o Jurgen Habermas han alertado sobre el peligro de adentrarnos en una Europa «post-democrática») y crear nuevos contrapoderes, a nivel global, europeo y estatal. El papel de las instituciones, pero sobre todo el de los movimientos sociales y el del conjunto de la sociedad civil, será crucial para redefinir un futuro basado en la equidad, la justicia social y medioambiental y la solidaridad.

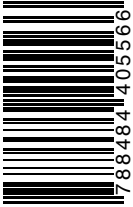
Gabriel Pérez Alcalá: Teniendo en cuenta que la renta de cualquier economía se distribuye desigualmente, con límites más o menos razonables dependiendo de los mecanismos de producción (mercado de trabajo y de rendimientos empresariales) y redistribución de la renta (sistema impositivo, sistema de gasto público), es evidente que los períodos de crecimiento y las crisis no afectan por igual a todas las personas.

En el período de crecimiento en el que los españoles «vivíamos por encima de nuestras posibilidades» todos fuimos, de una forma u otra, beneficiarios del crecimiento, si bien este beneficio no alcanzó a todos por igual (y hubo, como siempre, marginados en nuestra sociedad), pero es casi obvio que aquellas personas cuya fuente de renta estuvo vinculada al sector de la construcción fueron los que más se beneficiaron del *boom* económico.

Sin embargo, la crisis no está perjudicando a todos por igual. Posiblemente los más perjudicados en términos relativos sean los jóvenes, inmigrantes o nacionales, con bajo nivel formativo, los que más están siendo perjudicados por la crisis porque su acceso al mercado de trabajo es muy limitado (con tasas de paro de casi el 50%), y los salarios que pueden esperar son inferiores a los niveles pre-crisis. Junto a ellos, las clases medias que han visto reducir su nivel de renta, bien por pérdida del trabajo, bien por reducción salarial o cierre de su empresa, bien por el crecimiento de los impuestos o mezcla de algunas de las tres circunstancias. Y, finalmente, «los de siempre», es decir, los sin techo, los sin papeles, los sin... porque si no tenían, ahora ni siquiera pueden esperar ayuda.

Y precisamente porque la crisis no está afectando a todos por igual y acentúa las desigualdades sociales es por lo que una crisis continuada puede provocar graves problemas sociales cuya solución no se resuelve con solo volver a crecer. De ahí, la necesidad permanente de la dimensión social y distributiva de la política económica.

ISBN 978-84-8440-556-6



9 788484 405566

El incremento de la desigualdad y la disminución del ejercicio de los derechos sociales han colocado a nuestra sociedad en una encrucijada. De continuar los procesos de pérdida de cohesión social, se abre ante nosotros un contexto real de fragmentación. Un escenario al que apuntan los diversos **indicadores** que se revisan en este informe. La evidencia empírica es contundente respecto a la mayor equidad que hay en las sociedades cuanto mayores son los recursos invertidos en forma de gasto social.

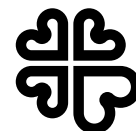
Este informe nos introduce en el análisis y las perspectivas a las que nos enfrentamos en nuestra sociedad hoy, e intenta responder a la pregunta sobre cuál es el impacto de **las políticas de ajuste en la cohesión social de España**. Pero también profundiza en algunos elementos sociales de la agenda internacional que se encuentran interrelacionados con la misma, **la agenda del desarrollo post 2015 y la agenda europea 2020**. Ambas definen nuestro nivel de compromiso con el planeta.

Asimismo es ineludible continuar el debate sobre diversos elementos que están reconfigurando no solo nuestra estructura social sino nuestro propio imaginario colectivo. En este sentido el informe propone tres temas: **Las consecuencias de la última reforma laboral, la permanencia en el euro y su coste social** y, por último intenta reflexionar con una pregunta: **¿hemos vivido por encima de nuestras posibilidades?**

El proceso de empobrecimiento, el incremento de la desigualdad y las medidas de contención del déficit público han supuesto un punto de inflexión en el acceso a los derechos sociales en España en el período democrático. Debemos tener conciencia no solo del presente, sino de la sociedad que queremos construir para el futuro.



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas



MINISTERIO
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

SECRETARÍA DE ESTADO
DE SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

DIRECCIÓN GENERAL
DE SERVICIOS PARA LA FAMILIA
Y LA INFANCIA