

2014

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

# Precariedad y Cohesión Social

## Editorial

- Pobreza creciente, derechos menguantes ..... 1

## Analizamos

- Los indicadores sociales ..... 3
- La fractura social se ensancha ..... 19

## Profundizamos

- La Fundación FOESSA: 50 años abordando el desarrollo social de nuestro país ..... 33
  - Fundación FOESSA. Génesis y primeros aportes ..... 35
  - Los Informes FOESSA sobre la situación social de España y la exclusión: entre la pobreza y el desarrollo social, medio siglo de andadura ..... 42
- Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos en España ..... 51

## Debatimos

- La crisis de la deuda en España: elementos básicos y alternativas ..... 63
- La protección social en América Latina ..... 71
- ¿Estamos saliendo de la crisis? ..... 81

## Coordinación

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

© **FUNDACIÓN FOESSA**  
[www.foessa.es](http://www.foessa.es)

© **Cáritas Española**  
Embajadores, 162  
28045 Madrid  
[publicaciones@caritas.es](mailto:publicaciones@caritas.es)  
[www.caritas.es](http://www.caritas.es)

## Preimpresión e impresión

Gráficas Arias Montano, S.A.  
Puerto Neveros, 9  
28935 Móstoles (Madrid)

ISBN: 978-84-8440-579-5

Depósito legal: M. 6962-2014



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

# E

## Editorial

# Pobreza creciente, derechos menguantes La fractura social se amplía

Rafael del Río Sendino

*Presidente Fundación FOESSA*

Seis años de crisis y hoy, en España, las personas que no padecen ningún problema de exclusión social se han convertido en una estricta minoría. La fractura social entre aquellos que se encuentran en la franja de integración, dentro de la estructura social de nuestro país, y los que se encuentran en situación de exclusión se amplía. Entre ambos grupos, unas clases medias que, según nos indican todos los datos, decrecen y transitan, parte de las mismas, hacia los espacios de la exclusión. Estos son los primeros resultados que la encuesta realizada por la Fundación FOESSA en 2013 ha comenzado a proporcionar. El espacio de la exclusión se ensancha, y el factor económico ya no es suficiente para explicar el deterioro de las condiciones de vida de los ciudadanos. A una somera descripción de la situación intentará dar respuesta el primer capítulo de este informe, profundizando en los indicadores generales de contexto, junto con las primeras conclusiones de la encuesta FOESSA.

Existe un gran riesgo de que el aumento progresivo de la desigualdad, en el largo plazo, se convierta en crónico. Este es uno de los problemas a los que debemos hacer frente sin dilación. La reforma fiscal que se anuncia debería contemplar los mecanismos suficientes que no solo contengan la desigualdad, sino que la hagan retroceder. Los datos más recientes nos hacen tener una

gran preocupación por el desplazamiento que se está produciendo entre los grandes grupos de renta en nuestro país.

Este desplazamiento está generando una gran bolsa de ciudadanos atrapados en la exclusión social. Independientemente de las medidas estructurales que se tomen y que tengan incidencia en el largo plazo, hay un sector de población en una situación insostenible. Es necesario, de manera urgente, elevar la renta de los mismos, y para ello debemos introducir en la agenda una renta mínima garantizada que evite el aumento de las cifras de exclusión. Sabemos, por experiencias anteriores, que en periodos de crecimiento no se reducen las cifras de pobreza y exclusión en la misma medida que avanzaron en los momentos de crisis. Este comportamiento contracíclico nos hace ser pesimistas en cuanto a nuestra posible recuperación. Grandes sectores de la ciudadanía podrían quedarse al margen.

Fiar nuestra política social solamente a la mejora del factor empleo, en una situación de bloqueo del mercado de trabajo para muchas personas, no es suficiente. La situación general en este ámbito es muy negativa en términos de resultados. Menos empleo, elevadas tasas de paro, con el poco empleo que se crea, y mayoritariamente de carácter temporal, salarios más

bajos y, además, repartidos más desigualmente, no invita a pensar que las personas en situación de exclusión puedan recuperar posiciones en la estructura social.

Más allá de que el proceso de recuperación se haya iniciado o no, hayamos tocado fondo o no o, como algunos dicen, que la crisis se haya terminado, debemos poner nuestra mirada en los que no pueden esperar. Porque no podemos conformarnos con que nuestro modelo de vida se caracterice en los próximos años por los efectos que la crisis ha generado.

Hoy, en el momento en que la Fundación FOESSA cumple 50 años de actividad, siguen siendo válidas las palabras que aparecieron en su primer informe en el año 1966: «... para quien de algún modo es responsable de la dirección de la vida social, es una exigencia ética el no conformarse con el conocimiento intuitivo y superficial de los hechos, y mucho menos, falseado o disimulado; y ello, tanto por amor a la verdad como por una necesidad funcional ya que, sin ese conocimiento, mal pueden adoptarse decisiones acertadas». 2014 es para nosotros un año clave, donde la sociedad española se enfrenta a la respuesta nece-

saria que ya planteábamos hace un año: si continúa el deterioro de la capacidad adquisitiva y de los derechos sociales de la población, la fragmentación seguirá aumentando. La cohesión social pasará a ser una de nuestras grandes preocupaciones. Los resultados de nuestra investigación así lo demuestran en los ejes económico y político. Aunque también, y como elemento positivo, no se desprende de los indicadores utilizados que el empeoramiento general de la cohesión social en España se haya traducido en un empeoramiento de las relaciones entre la ciudadanía. Las relaciones internas en las familias y las relaciones vecinales han mejorado, y las situaciones de aislamiento se han reducido. En esta lección de convivir con la crisis se encuentra el germen en el que apoyar una verdadera recuperación. Es una oportunidad que no debemos desaprovechar.

La publicación en el próximo mes de octubre de nuestro VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, y su presentación pública en el Congreso FOESSA, será nuestra aportación al diagnóstico y a la propuesta que el carácter reformista de la Fundación ha mantenido desde su origen.

# A

## Analizamos

# Los indicadores sociales

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

## 1. Renta y desigualdad

Una de las consecuencias más adversas de la crisis sobre el bienestar de los hogares es la abrupta caída de sus rentas, especialmente cuando estas se miden teniendo en cuenta el efecto del crecimiento de los precios. Desde el año 2007, la tendencia ha sido de profundo deterioro de la capacidad adquisitiva de los hogares españoles, acentuándose este proceso, además, desde 2010, primer año en el que se acometieron medidas drásticas de recortes. Desde entonces, la reducción de la renta de la que disponen los hogares ha ido haciéndose mayor año a año, con una pérdida del 2,9% en 2010, del 3,4% en 2011 y del 3,8% en 2012. **El año 2013 no ha supuesto una ruptura de la tendencia de pérdida de disminución del nivel medio de renta**, con avances trimestrales que muestran que, a pesar de la contención de la caída del PIB en los últimos trimestres del año, las rentas de los hogares han seguido reduciéndose en términos reales.

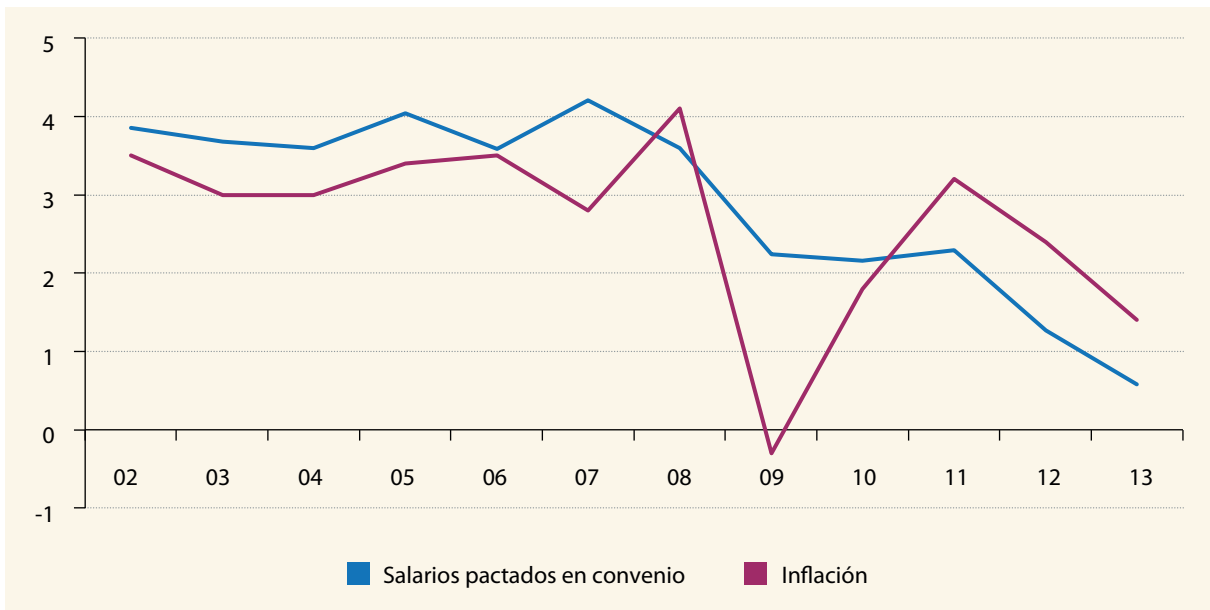
El prolongado proceso de disminución de las rentas ha supuesto, sin duda, un notable retroceso en los indicadores básicos de bienestar, incluso sin cualificar estos por dimensiones tan importantes como la equidad en el reparto de esas rentas o la consideración de cual-

quier otro indicador de desarrollo social. En términos reales, la renta media de la población española es inferior a la que había en el año 2000. Asistimos, por tanto, a un proceso sin parangón en las últimas décadas de empobrecimiento medio, con un aumento considerable del diferencial de renta respecto a los países de nuestro entorno.

Dado su peso en la renta de los hogares, una de las fuentes más importantes de este declive ha sido la reducción de las rentas procedentes del mercado de trabajo. La remuneración media por trabajador ha ido cayendo año a año, tal como reflejan los datos de la Contabilidad Nacional, incluidos los avances trimestrales de 2013, o las estadísticas de convenios colectivos. Según estas últimas, **el crecimiento de los salarios, cada vez más moderado y por debajo del 1% en 2013, ha sido inferior al de los precios desde 2011**. Esta pérdida de capacidad adquisitiva no solo se debe al proceso de ajuste de los costes salariales al contexto de crisis, sino también a las medidas adoptadas de reducción de las remuneraciones de los empleados públicos y a la adopción de procedimientos de negociación de los salarios más descentralizados, como consecuencia de la última reforma labo-



**GRÁFICO 1. Tasas anuales de variación de los salarios y el IPC**



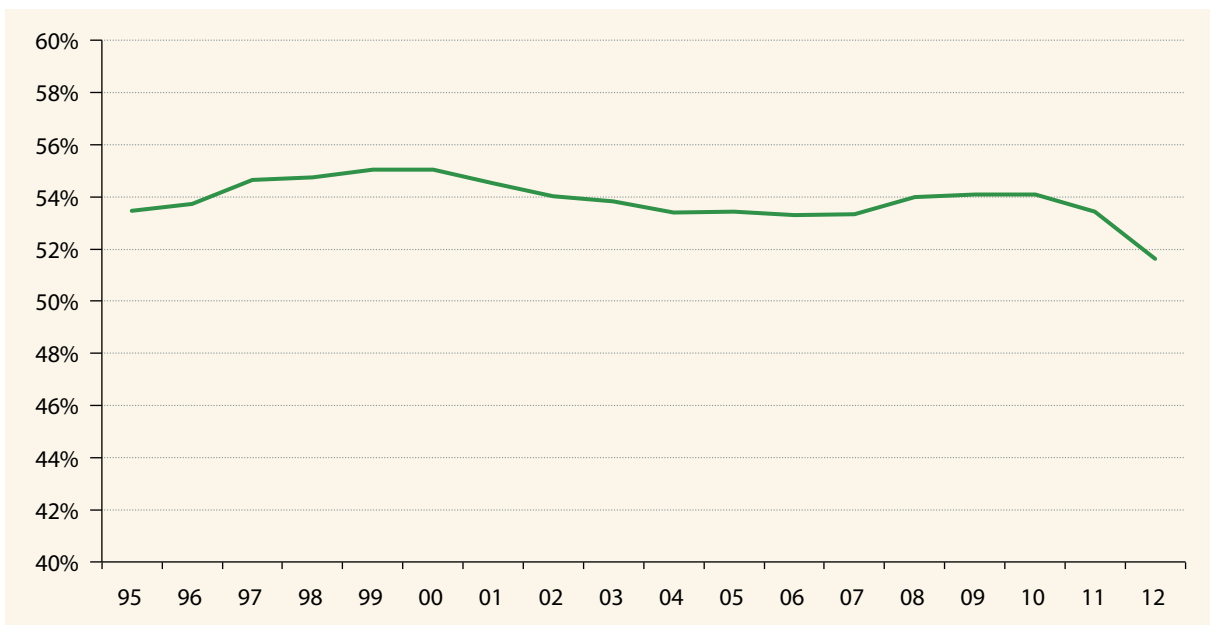
Fuente: Elaboración propia a partir de INE y Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

ral. El volumen, de hecho, de trabajadores afectados por convenios de más alcance, cerca de cinco millones, es la mitad del que había hace dos años.

Una de las consecuencias de esta ralentización del crecimiento de las rentas del trabajo es la pérdida de peso en el total de rentas que genera la economía española. Siendo el porcentaje de

las remuneraciones de los asalariados sobre el PIB un dato que registra leves fluctuaciones interanuales, sin que en los últimos 30 años haya habido movimientos superiores a un punto del PIB en la distribución de las distintas rentas primarias, llama la atención la reducción de esa proporción en los últimos años. Desde 2010, **estas rentas han cedido dos puntos y medio a las rentas de la propiedad y a las rentas mixtas.**

**GRÁFICO 2. Participación de las rentas del trabajo en el PIB**



Fuente: Elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional (INE).

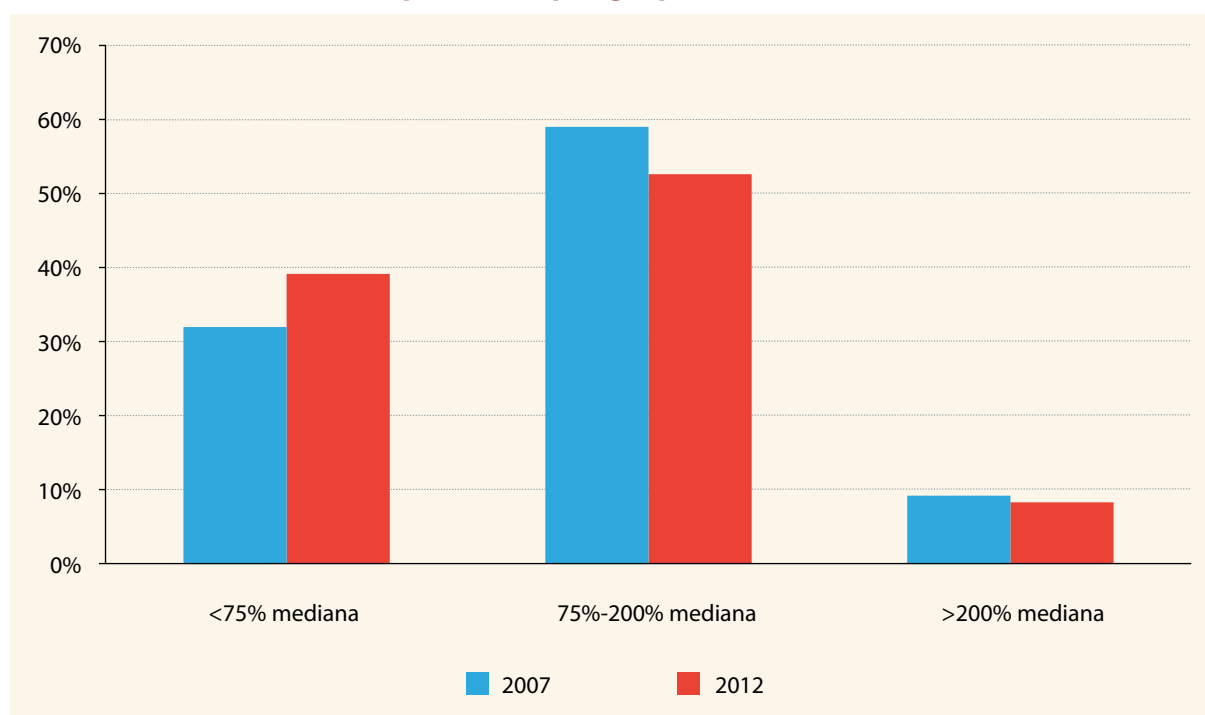
Un **segundo dato** revelador del empeoramiento del bienestar en la sociedad española es **la agudización de las diferencias de renta entre los hogares**. España, que ya partía de niveles muy altos de desigualdad antes de la crisis, se ha convertido en uno de los países de la Unión Europea donde la renta se reparte de manera más inequitativa. Solo Bulgaria y Letonia, países de nivel de renta muy por debajo de la española y con sistemas institucionales y democráticos muy diferentes, presentan indicadores de desigualdad más altos. Dado que los indicadores de desigualdad son muy estables en el tiempo, resulta preocupante el aumento de la desigualdad. Uno de los indicadores más comunes para medir su extensión, como es la relación entre la renta que acumula el 20% más rico y la del 20% más pobre, ha crecido más del 30% desde 2007.

El aumento de la desigualdad es, sin duda, una de las amenazas más graves de las posibles secuelas en el largo plazo de la crisis. El hecho de que el mayor ajuste se haya producido en las rentas de los hogares con menores recursos o la experiencia de anteriores fases recesivas, como la de los primeros años noventa, tras la cual no volvieron a recuperarse los niveles de los indicadores anteriores al inicio del proceso de destrucción de empleo, junto a la

creciente constatación de una mayor respuesta de la desigualdad a las recesiones que a las expansiones, alertan de la posibilidad de **que este incremento de la desigualdad se convierta en crónico en el largo plazo**. La hipotética recuperación en los próximos trimestres de tasas positivas de crecimiento del PIB no garantiza, por tanto, que los severos problemas de desigualdad de la sociedad española vayan a reducirse drásticamente.

Los datos más recientes muestran, de hecho, una progresiva recomposición de la distribución de la población por grandes grupos de renta, con un declive en el tiempo del porcentaje de hogares pertenecientes al grupo intermedio, una ampliación del grupo de renta baja y la relativa inmovilidad de grupo con rentas más altas. Si se toman como umbrales para definir esos tres grupos distintos porcentajes de la mediana (75% y 200%) y se actualizan tomando como referencia el incremento en el coste de la vida (variaciones del IPC), los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida revelan que desde el inicio de la crisis (2007) el grupo de renta baja habría pasado de concentrar el 32% al 40% de la población, el grupo de renta media habría pasado de casi el 60% al 52%, mientras que el más rico habría sufrido pocas modificaciones en su peso relativo (del 9% al 8%).

**GRÁFICO 3. Distribución de la población por grupos de renta**



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Este declive de las rentas medias se observa también en distintos informes que han analizado la evolución de las desigualdades salariales, ya sea con los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales, la Encuesta de Estructura Salarial o los informes privados, como el de Eada-ICSA. Las remuneraciones de los grupos de ocupación más cualificados han

seguido creciendo en el periodo reciente, sin que haya sucedido lo mismo con las de las ocupaciones intermedias y las correspondientes a los puestos de menor cualificación. Los datos disponibles parecen indicar también que el aumento de la desigualdad salarial se ha concentrado, sobre todo, en la parte baja de la distribución salarial.

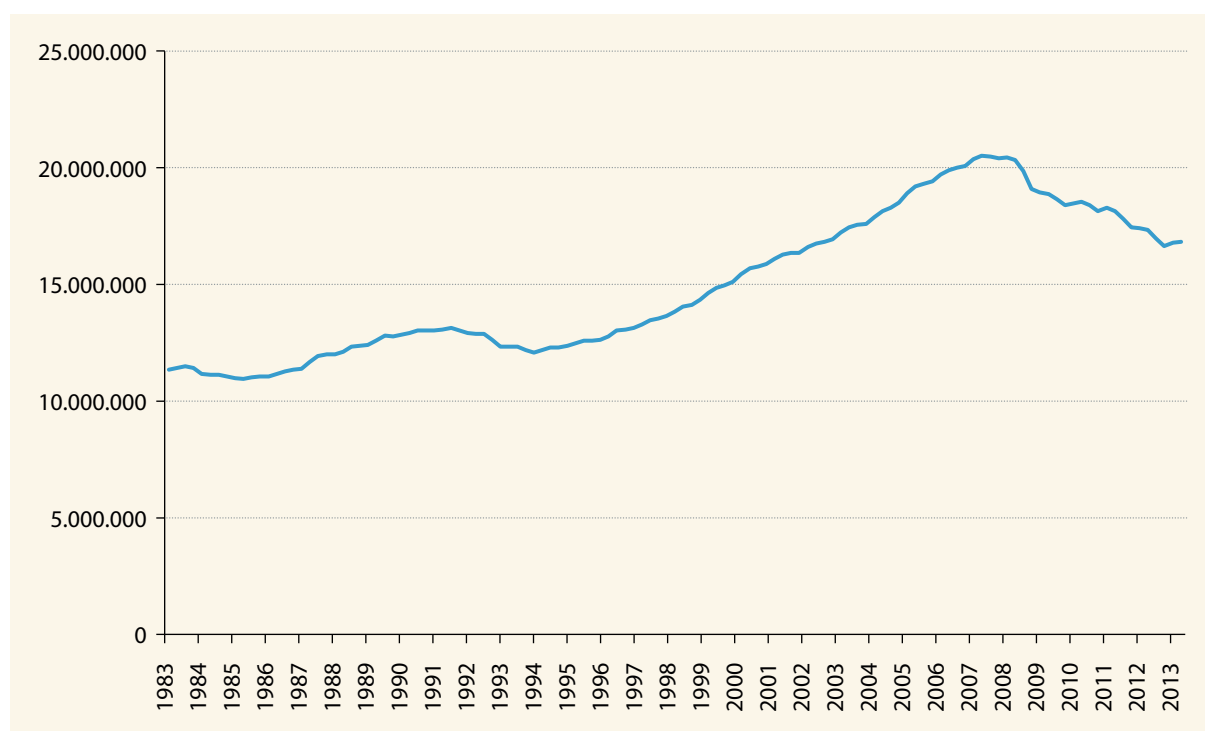
## 2. Empleo

El año 2013 cosechó los peores resultados de la última década en términos de la situación del mercado de trabajo. En el primer trimestre se alcanzó el nivel máximo histórico de tasa de paro (27,2%) y durante el año siguió el proceso de destrucción de empleo, con una pérdida de cerca de 200.000 puestos de trabajo, según la Encuesta de Población Activa. Los niveles de ocupación, de hecho, siguieron reduciéndose en el último trimestre del año, tanto respecto al trimestre anterior como al mismo trimestre de 2012. Pese a que la destrucción de empleo fue menor que en 2012, la prolongación de la caída de las cifras de ocupación ha aumentado la distancia del volumen de ocupados no solo respecto a las cifras

vigentes en el periodo inmediatamente anterior a la crisis, sino a las que había antes de los momentos más álgidos de dicha etapa expansiva. El volumen de empleo que recogió la Encuesta de Población Activa en los últimos trimestres de 2013 era inferior al que había en 2003.

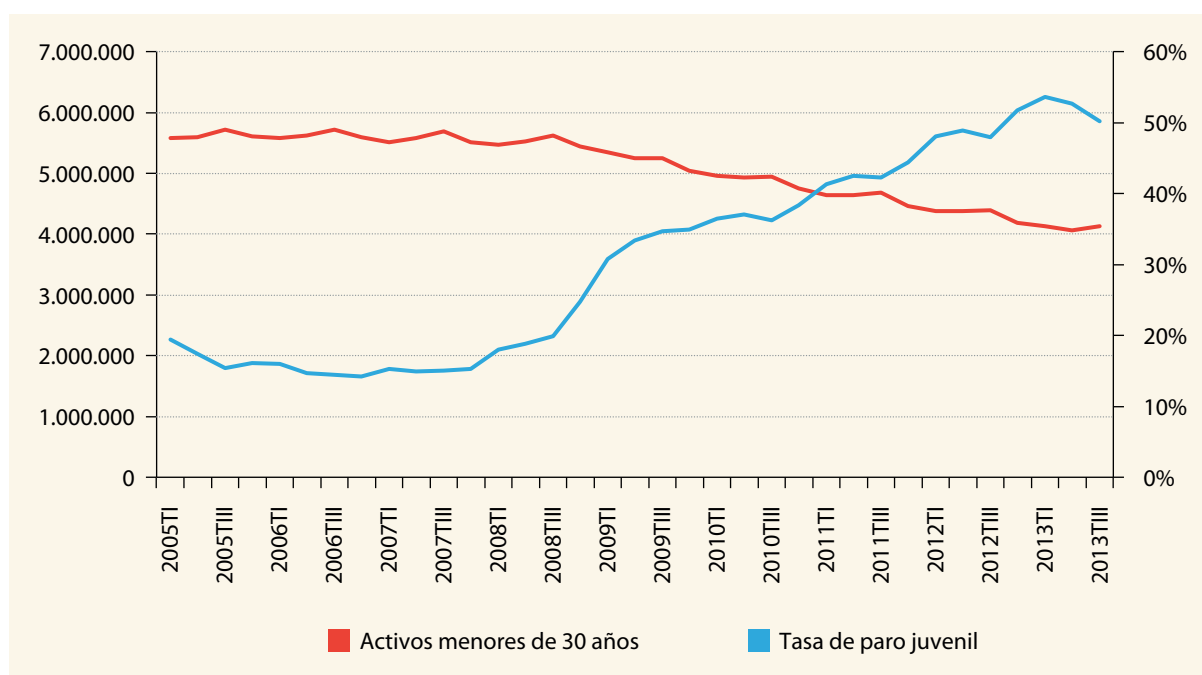
La evolución del desempleo durante el último año ha reforzado todavía más su consideración como el principal riesgo social en España, tal como corroboran los barómetros de opinión que regularmente muestran la jerarquía de preocupaciones de la sociedad española. Las previsiones de mayor crecimiento económico a partir de 2014 resultan claramente insuficientes para invertir drásti-

### GRÁFICO 4. Evolución del empleo



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

GRÁFICO 5. Desempleo y actividad de los jóvenes



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

camente estas cifras, con claras dificultades para reducir la tasa de desempleo, aunque se alcancen tasas positivas de crecimiento del PIB. Pese a que algunos estudios recientes han rebajado el nivel de crecimiento necesario para crear empleo, un crecimiento de la producción por debajo del 1% anual apenas conseguirá reducir unas décimas la tasa de paro, por lo que no puede hablarse de perspectivas de recuperación en términos de la ocupación, manteniéndose los indicadores de desempleo muy por encima —más del doble— que los del promedio de la Unión Europea. El empleo creado en estos meses es, además, muy inestable, siendo el 92,3% de los contratos registrados durante 2013 de carácter temporal. **La situación general es, por tanto, muy negativa en términos de los resultados del mercado de trabajo, con menos empleo, más paro, con el poco empleo que se crea mayoritariamente**

**de carácter temporal, salarios más bajos y, además, repartidos más desigualmente.**

Dentro de los colectivos más afectados por el desempleo sigue siendo muy preocupante su incidencia en los activos más jóvenes, con una tasa de desempleo superior al 50%. Si bien parece que en los últimos trimestres se ha moderado levemente la tendencia al alza, sigue siendo espectacularmente alta y muy por encima de la de los países de la Unión Europea, donde, en promedio, a finales de 2013 la tasa de paro de los jóvenes (22,9%) era menos de la mitad de la española (54,4%). Se trata, además, de uno de los colectivos donde mayor ha sido la pérdida de activos desde la crisis (más de un millón y medio), con un fuerte efecto-desánimo y un ritmo creciente de salidas forzadas al exterior. Solo en el primer semestre de 2013 salieron de España más de 110.000 personas de menos de 30 años.

### 3. Pobreza y privación

El profundo deterioro del mercado de trabajo en la crisis y la acusada debilidad del sistema de protección social, junto con los severos recortes de prestaciones y servicios, han dado origen a

un aumento sin precedentes de las distintas manifestaciones de la pobreza en España. La incidencia de la pobreza monetaria ha recuperado niveles que hacía varias décadas que habían al-



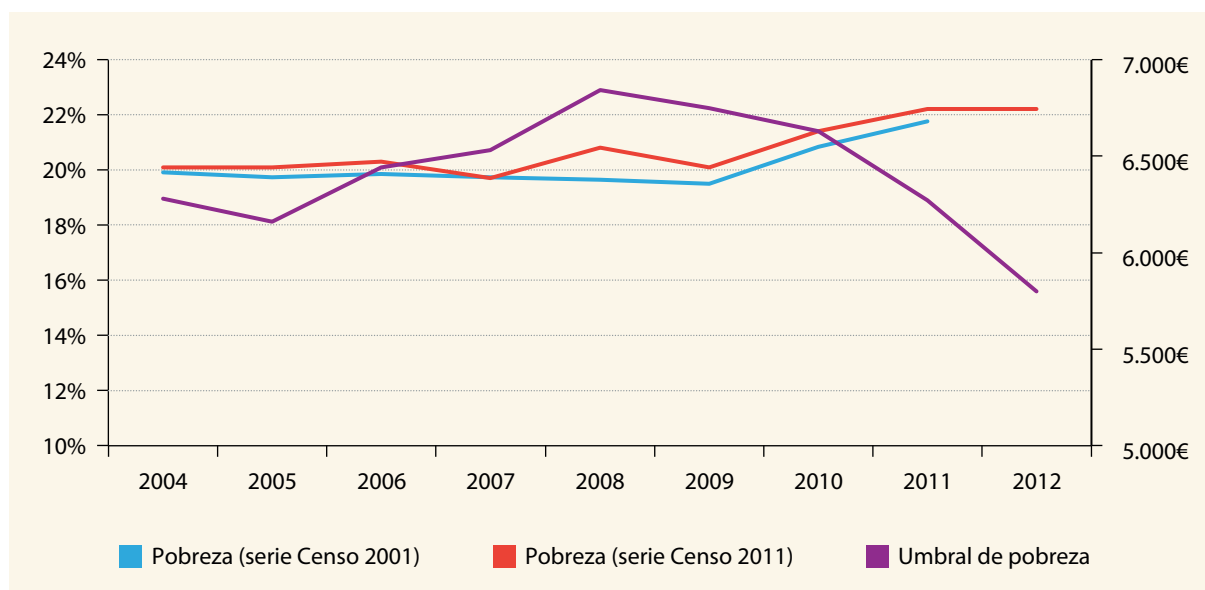
canzado su techo máximo. Las formas más severas de pobreza son las que más han aumentado, acompañadas, además, de un empeoramiento continuo en las condiciones de vida de los hogares. La inseguridad económica de la población española ha alcanzado sus cotas máximas, llevando a nuestro país a los primeros puestos del *ranking* europeo en cualquier clasificación que se haga de indicadores de pobreza.

Si se considera la medida más habitual de esta, como es tener un nivel de ingresos inferior al 60% de la mediana de la renta por adulto equivalente, los datos disponibles revelan una tendencia imparable de aumento, incluso en un periodo en el que el umbral de pobreza ha ido descendiendo año a año, hasta llevar el indicador de pobreza a un valor máximo en la última década del 22,5%. A pesar de que cada vez es más restrictivo el criterio para delimitar las situaciones de pobreza —umbrales más bajos debido a la caída general de las rentas de los hogares—, los porcentajes de población en tal situación no han dejado de aumentar desde 2007. Especialmente preocupante, como se acaba de señalar, es el hecho de que la pobreza severa —ingresos inferiores al 30% de la mediana de la renta por adulto equivalente— haya alcanzado su valor máximo en las últimas décadas, pasando de un 3,8% de la población en la primera Encuesta de Condiciones de Vida

que se realizó (año 2004) a otro superior al 7% en 2012, valor que casi duplica el indicador previo.

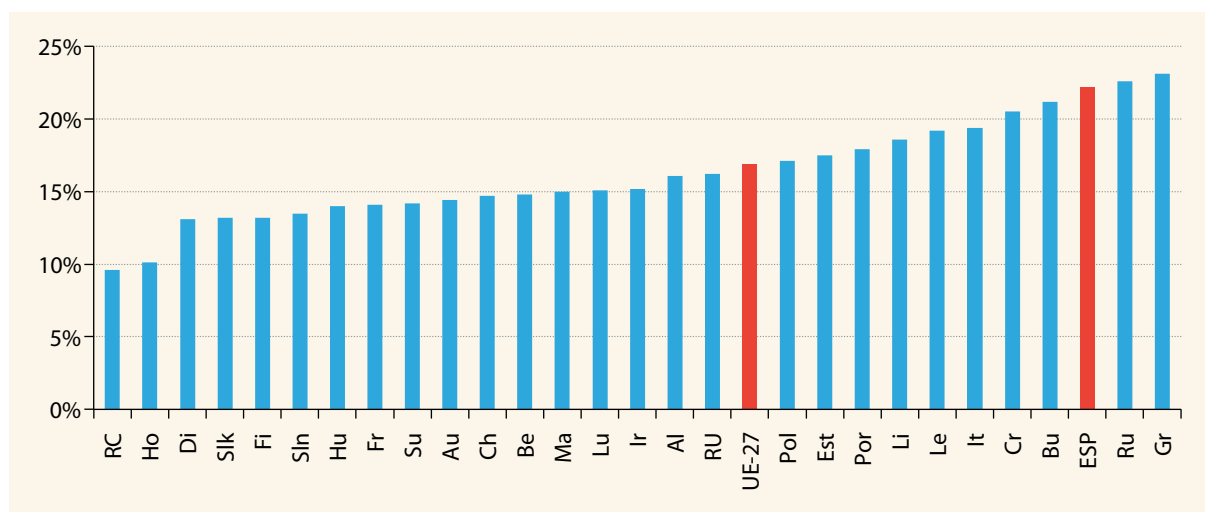
Es importante advertir que la manera de calcular estos indicadores está afectada por los cambios metodológicos introducidos en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012, hasta ahora la última disponible. El Instituto Nacional de Estadística llevó a cabo esta última encuesta tomando como referencia el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

## GRÁFICO 6. Evolución de la tasa de pobreza



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

## GRÁFICO 7. Tasas de pobreza en la Unión Europea



Fuente: EU-SILC.

año anterior a la crisis, la opción más razonable es mantener para este tipo de análisis los valores previos al cambio de metodología, aunque ofreciendo ambas series para tener una visión global.

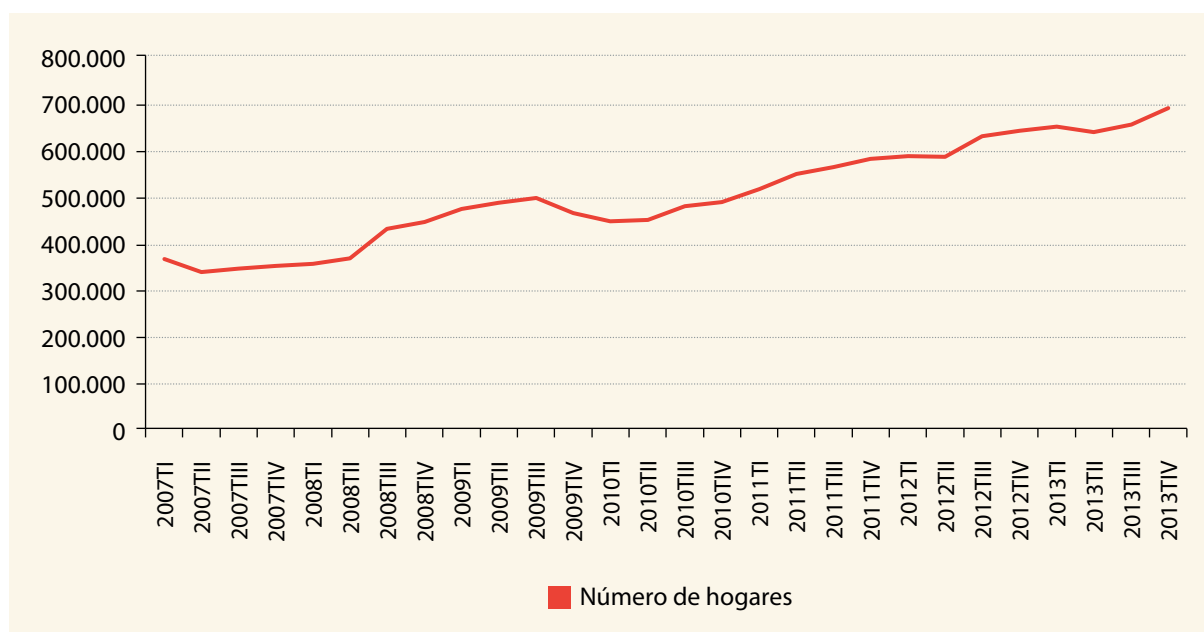
Sea cual sea la serie utilizada, parece indudable que el aumento de las tasas en el periodo de crisis, que ya partían de valores elevados en el contexto comparado al cierre de la etapa de bonanza, ha llevado a España a presentar unos niveles desproporcionadamente elevados de pobreza monetaria en el contexto de la Unión Europea. Solo Grecia y Rumanía presentaban valores más altos en 2012, perfilándose España como uno de los países donde mayor es el riesgo de pobreza. Los indicadores son superiores a los de Bulgaria y los países bálticos.

Como se señaló en informes anteriores, los procedimientos de medición de la pobreza con criterios relativos hacen más difícil interpretar su evolución en los cambios de ciclo económico, aunque el hecho citado de que las tasas aumenten cuando cae la renta media y, con ello, el umbral refleja bien **el doble proceso de empobrecimiento de la sociedad española: caída de las rentas y aumento de la desigualdad en su reparto, con un hundimiento de las rentas más bajas**. Este cuadro tan negativo queda también patente cuando se toma como referencia una medida más severa, como es el porcentaje de hogares sin ingresos, que ofrece trimestralmente la Encuesta de Población Activa. Se

trata de hogares que no reciben remuneraciones del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social. Tal indicador no ha parado de aumentar desde el inicio de la crisis, al pasar desde unos valores cercanos al 2% hasta la tasa máxima de los últimos 25 años —periodo para el que se cuenta con datos homogéneos— del 4% en el último trimestre de 2013. En términos del número de hogares afectados, la cifra pasó desde algo más de 300.000 a mediados de 2007 a casi 700.000 a finales de 2013. El número de hogares sin ingresos, además, parece insensible a la hipotética aparición de brotes verdes en el mercado de trabajo en la segunda mitad de 2013, puesto que en este periodo no solo no se ha reducido el problema, sino que ha rebrotado, con un aumento de más de 50.000 hogares en esta situación en los últimos seis meses del año.

Tales resultados muestran, en síntesis, que la crisis económica ha golpeado con fuerza a la sociedad española, siendo el aumento de la pobreza y de su cronificación, intensidad y severidad, una de las manifestaciones más crueles no solo del deterioro de la actividad económica y del empleo, sino también de la insuficiencia del compromiso público con los hogares más vulnerables. La experiencia de anteriores recesiones, cuando periodos prolongados de creación de empleo no se tradujeron en reducciones de la pobreza, sin que las tasas además volvieran a los niveles anteriores al cambio de ciclo, junto a la debilidad de la hipotética recuperación de

GRÁFICO 8. Evolución de los hogares sin ingresos



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

la economía española, auguran que la sociedad española tendrá que afrontar en el futuro diferencias sociales y tasas de pobreza muy altas no

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

## 4. Derechos sociales

La crisis económica y el aumento del desempleo han supuesto, sin duda, un severo agravante de los problemas sociales en España, evaporándose velozmente algunos de los logros conseguidos en época de bonanza, principalmente las mejoras de renta, dados los cambios tan limitados en la evolución de la desigualdad en el periodo anterior a la crisis. Un segundo factor de riesgo, con efectos posiblemente más duraderos en el largo plazo, es la propia dirección tomada por las políticas que canalizan algunos de los derechos sociales básicos. Como han demostrado distintos autores, tanto en el análisis de la realidad española como del ámbito más amplio de las experiencias europeas, las llamadas políticas de austeridad no son neutrales en términos distributivos y elevan los niveles de sufrimiento social.

Durante el año 2013 no solo no se invirtieron los procesos que desde el año 2010 han impuesto un acceso más restrictivo a los derechos sociales, sino que se ha seguido avanzando por la senda

de recortes en algunos bienes básicos, la pérdida de intensidad protectora de algunas prestaciones sociales y la creciente exclusión de grupos de población de algunos servicios básicos de bienestar. Las vías elegidas por las políticas públicas para dar respuesta a la crisis han añadido más leña a la hoguera social que conforman el aumento del desempleo, el crecimiento de la desigualdad y la caída de las rentas. Como señalábamos en este mismo informe hace un año, la progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a derechos básicos marcará nuestra estructura social en los próximos años. En una visión muy sintética, la tendencia de la sociedad española desde esta perspectiva podría resumirse como de **pobreza creciente y derechos menguantes**.

Uno de los ámbitos donde más controvertidas han sido las reformas introducidas es el del aseguramiento de rentas en la etapa de retiro de la actividad económica. El año 2013 marcó un punto de inflexión en la trayectoria histórica del

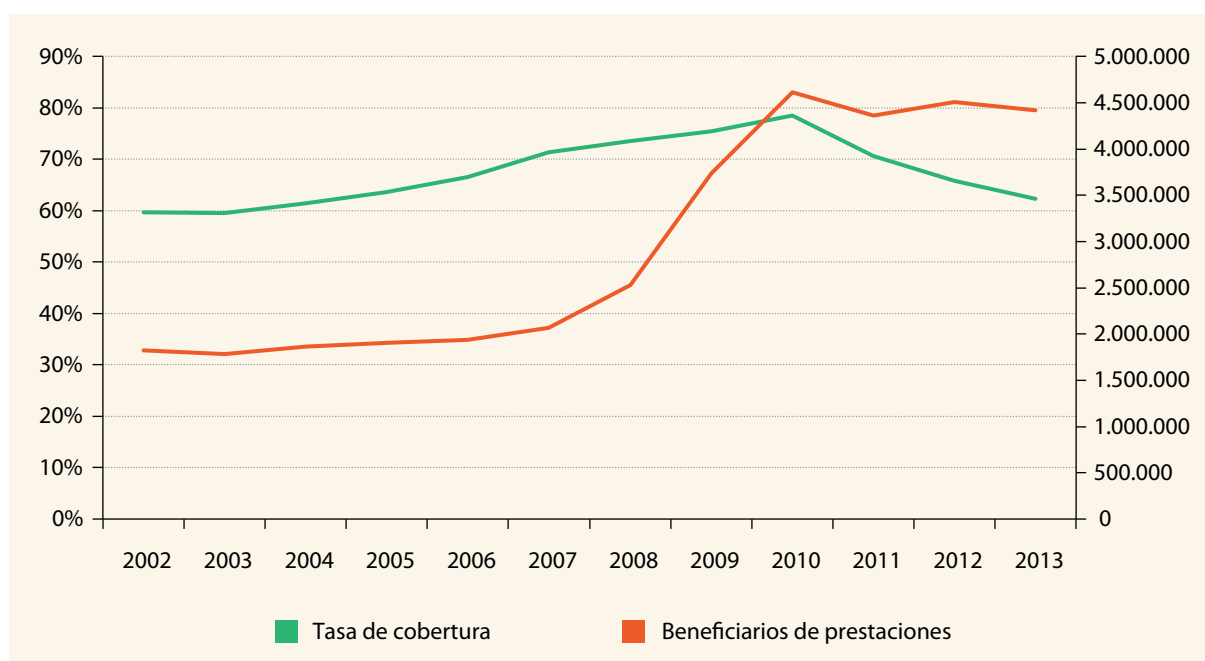
sistema de pensiones de jubilación, al menos en lo referente a la actualización de sus cuantías y a la intensidad protectora del sistema. Sin entrar a valorar los posibles efectos de la reforma sobre la eficiencia del sistema, la aprobación de las nuevas formas de actualización y cálculo con objeto de garantizar su sostenibilidad ha consagrado un sistema de revalorización de las pensiones que puede producir pérdidas en su capacidad adquisitiva. Los dos grandes pilares del ahorro del sistema, objetivo fundamental de la reforma, son la sustitución del IPC por un índice de revalorización y la introducción de un factor de sostenibilidad. El primero garantiza una subida mínima del 0,25% y otra máxima, después de ser corregida al alza en su paso por el parlamento, equivalente a la variación del IPC más un 0,5%. El factor de sostenibilidad se aplicará desde 2019 cada cinco años a los nuevos pensionistas para ajustar el importe inicial de la pensión.

Con independencia de los posibles juicios sobre la supuesta bondad de la reforma para hacer frente a los problemas del envejecimiento de la población y la insuficiencia del número de cotizantes, la posible pérdida de capacidad adquisitiva de las prestaciones contribuye a la progre-

siva disminución de la intensidad protectora del sistema de protección social. Todos los estudios empíricos disponibles para el caso español y para la mayoría de los países de nuestro entorno muestran que, del conjunto de prestaciones monetarias, son las pensiones las que tienen un mayor impacto sobre la desigualdad y la pobreza. En la época de bonanza, la revalorización de sus cuantías con el IPC fue insuficiente para acercar las rentas de sus perceptores a la media de la población —la cuantía mensual de la pensión media respecto al PIB per cápita era en 2007 (34,7%) sensiblemente inferior a la que había a inicios de los años ochenta (44,2%)—, pero se garantizaba cuando menos el mantenimiento de su capacidad adquisitiva. La reforma no garantiza tal objetivo y añade las pensiones al creciente conjunto de recortes y ajustes en las prestaciones y servicios determinantes del bienestar de las personas mayores.

Dada la magnitud de los problemas de desempleo, un segundo ámbito especialmente relevante en la materialización de los derechos sociales es la cobertura ofrecida tanto por los sistemas de aseguramiento público del riesgo de entrar en esa situación, más específica, como por la más general que ofrece la legislación laboral para

**GRÁFICO 9. Tasa de cobertura de los desempleados**



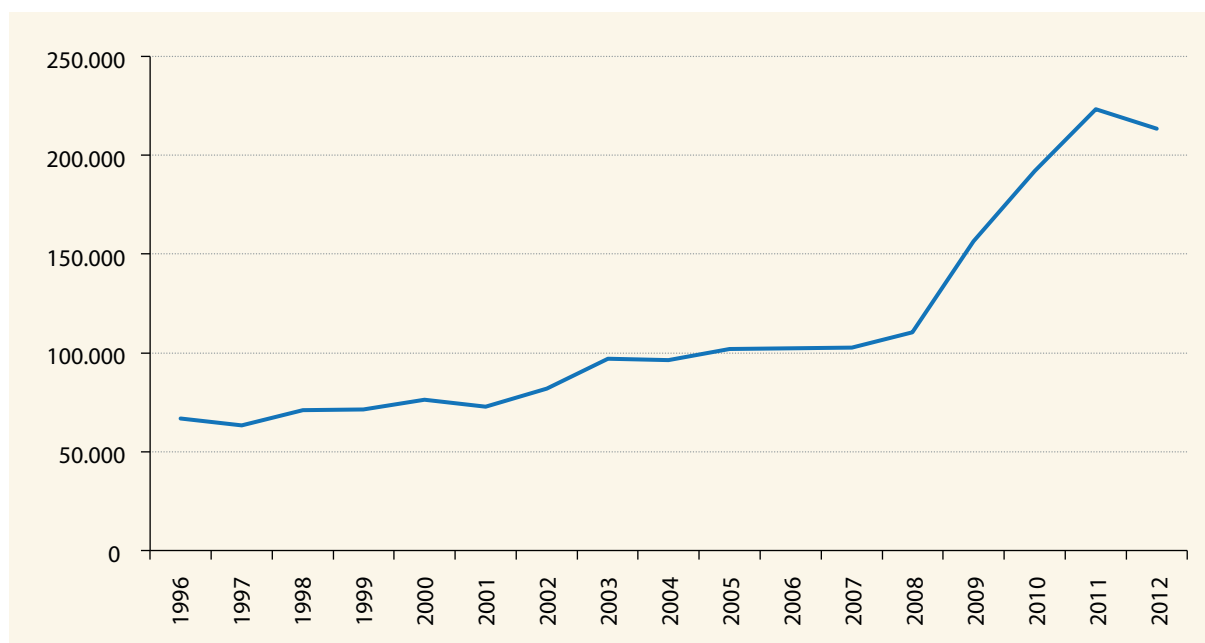
Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

proteger los puestos de trabajo a través de la regulación de las entradas y salidas del mercado laboral. Respecto a este último aspecto, siendo todavía prematura la evaluación de los primeros frutos de la reforma laboral, nada parece indicar que la implementación de la reforma haya contribuido a la creación de empleo, que ha seguido destruyéndose después de su puesta en marcha, ni a la reducción de la temporalidad de las nuevas contrataciones.

Igual o más preocupante es la evolución seguida por la tasa de cobertura de las prestaciones de desempleo. Desde el pico alcanzado en el año 2010, con un valor máximo para la relación entre el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo y el de parados registrados con experiencia laboral —nueva forma de calcular la tasa de cobertura— que rozaba el 80%, la tasa no ha dejado de descender, acercándose en 2013 al 60%. El agotamiento del derecho a las prestaciones ante la prolongación de las situaciones de desempleo y las insuficiencias en la cobertura que proporciona el sistema han dado forma a otro factor de riesgo social, como es el crecimiento de los desempleados que se quedan sin cobertura del sistema básico de aseguramiento, que solo se ha intentado paliar con instrumentos transitorios de limitado alcance.

Uno de los últimos recursos para los hogares que no tienen acceso a las redes anteriores son las prestaciones de rentas mínimas que ofrecen las comunidades autónomas. Estas prestaciones experimentaron una expansión sin precedentes al comienzo de la crisis, con un crecimiento desde una cifra total de algo más de 102.000 hogares beneficiarios en 2007 a 157.000 en 2009 y 214.000 en 2012, último año con información disponible. Los datos más recientes muestran, sin embargo, que parece haberse alcanzado el techo máximo en las posibilidades de algunas CC. AA. para dar respuesta al crecimiento de las necesidades sociales en su territorio. En 2012 se registró, de hecho, una reducción del número de perceptores totales, marcado, en términos cuantitativos, por la reducción del número de beneficiarios en algunas de las comunidades que más aportan a la cifra total, como, sobre todo, el País Vasco y Andalucía, y, en lo cualitativo, por la reducción que se observa en algunas de las comunidades donde la magnitud de los recortes del gasto público ha sido mayor, como Castilla-La Mancha, donde el volumen de beneficiarios casi disminuyó a la mitad en 2012. A este desbordamiento de los programas, con una dotación presupuestaria insuficiente para hacer frente a su creciente demanda, se unen otros problemas, como el aumento de las diferencias —que ya eran muy amplias antes

**GRÁFICO 10. Evolución del número de beneficiarios titulares de las rentas mínimas**



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.



de la crisis— en las cuantías pagadas en cada territorio, una mayor restrictividad en la aplicación de los criterios de acceso, traducida en aumentos del porcentaje de solicitudes denegadas en algunas regiones y un retraso generalizado en el tiempo de cobro, que en algunas CC. AA. supera incluso los doce meses.

Otro ámbito relevante 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 2012 fueron más de 90.000 los procesos de este tipo, aumentando más de un 17% respecto al año anterior, si bien los datos de los tres primeros trimestres de 2013 muestran cierta tendencia a la reducción si se comparan con los del mismo periodo del año anterior. Para el análisis de este fenómeno deben ser tenidos en cuenta los datos proporcionados por el Banco de España<sup>(1)</sup> obtenidos de entidades, y procedentes de un requerimiento de la Circular del Banco de España (CBE) 1/2013, de 24 de mayo. Estos datos se refieren a entregas de viviendas adjudicadas o recibidas en pago de deudas surgidas por operaciones de crédito a los hogares para la adquisición de viviendas. Es de reseñar que los datos no se circunscriben solo a un grupo de entidades encuestadas, sino que se refieren al total de entidades de depósito; ahora bien, por ser la primera vez que se obtienen de esta forma, cabe esperar una mejora en la calidad de los datos que ahora se publican. Así, se señalan para el primer semes-

tre de 2013 35.098 entregas de viviendas (28.170 habituales y 6.928 de otro tipo).

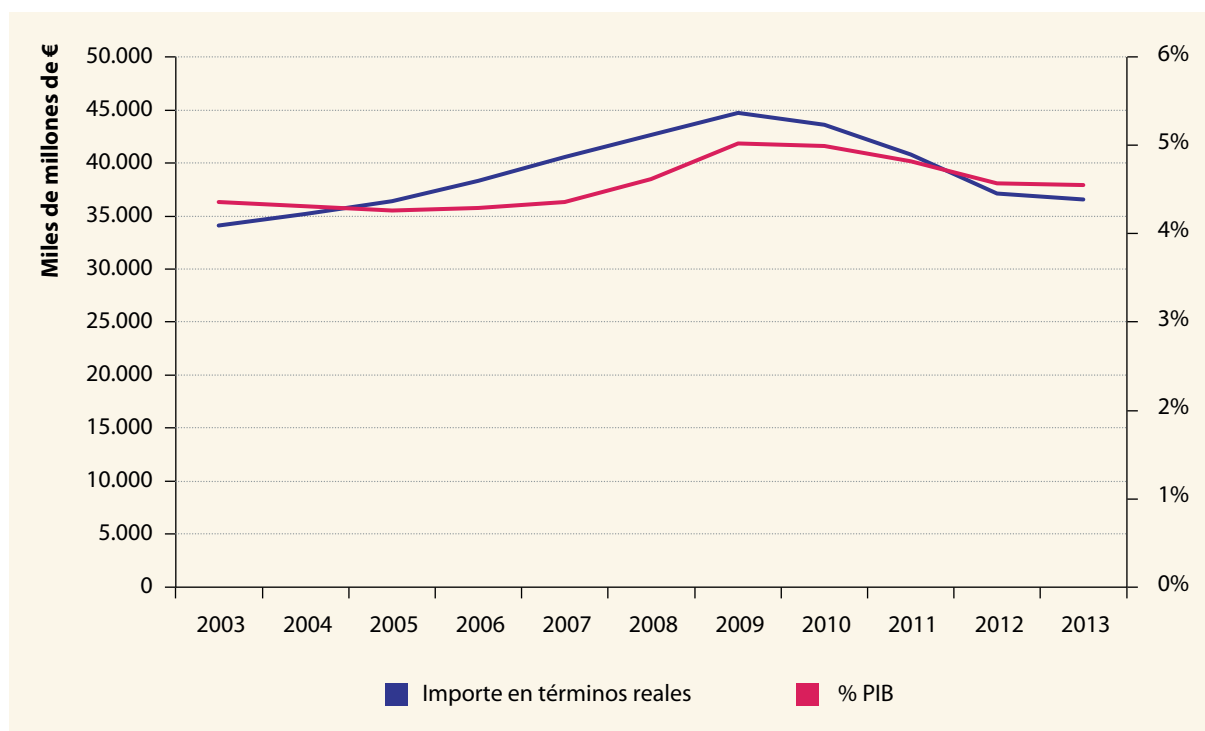
En esa moderación, aunque siguen siendo cifras muy elevadas, ha tenido un efecto importante la secuencia de decisiones adoptadas desde diversas instancias judiciales y legislativas. En marzo de 2013, el Tribunal Europeo de Luxemburgo sentenció que las normas hipotecarias españolas no respetaban la directiva comunitaria sobre protección de los consumidores, y dos meses después llegó la sentencia del Tribunal Supremo sobre las cláusulas suelo, imponiendo a las entidades financieras exigencias de información y transparencia mucho más estrictas. En esas fechas, el Parlamento aprobó el proyecto de ley para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que incluía medidas contra los desahucios. La norma incorporó la posibilidad de que los jueces puedan paralizar desahucios mientras se comprueba si hay cláusulas abusivas e impedía a los bancos considerar vencido el contrato hasta que no se hayan impagado tres mensualidades, pero permite la dación en pago solo en supuestos muy tasados. En diciembre de 2013, el Parlamento Europeo aprobó una nueva directiva sobre hipotecas, que contempla, entre otras medidas, la dación en pago como solución a la crisis. Desde ese momento, los Estados miembros tienen dos años para transponer la normativa a su legislación.

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 2013 refleja que en el último año ese porcentaje ha seguido aumentando, afectando el problema a casi uno de cada diez hogares españoles.

Los indicadores para otros ámbitos son más agregados. En el caso de la educación, sigue destacando como uno de los rasgos más preocupantes de la crisis la reducción en los niveles de gasto. Según las cifras estimadas a partir de los presupuestos para 2013, desde el inicio de la crisis el gasto público en educación ha disminu-

(1) [http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Sala-Prensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe%2028-01-2014.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Sala-Prensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe%2028-01-2014.pdf)

GRÁFICO 11. Gasto público en educación



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

do en términos reales un 10%, mientras que el número de estudiantes ha seguido aumentando. Este aumento se debe, entre otros factores, a las propias consecuencias socioeconómicas de la crisis, frenándose la tendencia al alza de la incidencia del fracaso escolar, al retener el sistema un mayor número de estudiantes ante la falta de expectativas laborales. Los porcentajes, sin embargo, de abandono escolar siguen siendo muy altos, ya que uno de cada cuatro jóvenes decide 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. Durante los dos últimos años, el sistema ha sufrido un drástico freno en su desarrollo. Entre otras manifestaciones, destaca la caída del número de grandes dependientes reconocidos por la ley y la reducción, por primera vez, en 2013 del número de beneficiarios. La pérdida de cobertura se intensificó, sobre todo, desde 2012, momento a partir del cual se encadenaron una serie de medidas que han supuesto una merma notable de la capacidad protectora del sistema. Entre ellas, la reducción del nivel de aportación del Gobier-

no central a las comunidades autónomas para la dependencia, la reducción de prestaciones —el Gobierno bajó en 2012 un 15% la cuantía de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar—, el refuerzo del copago con el incremento de la aportación que corresponde a los usuarios, la exclusión del sistema de los dependientes menos graves hasta 2015 y el fin de la cotización social para las personas que cuidan a familiares. Los recortes del gasto y el resto de medidas, además de provocar la caída del número de beneficiarios, han supuesto una pérdida de cobertura del sistema y la reducción de la calidad de los servicios.

Tal como se cerraba este mismo informe en el retrato correspondiente al año 2012, la evolución de la sociedad española a partir de los indicadores sociales básicos arroja un retrato preocupante. Mientras que las necesidades han aumentado alcanzando sus niveles máximos desde hace varias décadas, el acceso a los derechos y los recursos públicos no han dejado de reducirse. Las rentas han caído en términos reales a niveles no solo anteriores a la crisis, sino a los que había en el año 2000. Las diferencias de ingresos entre los hogares han aumentado has-

ta alcanzar niveles alarmantes, que convierten a España en uno de los países más desiguales de la Unión Europea. La pobreza se ha hecho más extensa, intensa y crónica, y el desempleo ha llegado al nivel más alto de al menos las últimas cinco décadas. Mientras tanto, los mecanismos de solidaridad colectiva se han debilitado. El deterioro de la realidad social es tan grande que no cabe esperar de una hipotética recuperación

de la economía española una drástica inversión de este retrato. La crisis ha producido una enorme fragmentación en una sociedad que ya era especialmente vulnerable antes del cambio de ciclo y que necesitará no solo profundas mejoras económicas para reducir fracturas sociales tan grandes, sino también un completo replanteamiento de la protección de los ciudadanos más débiles.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Fuente
<b>RENTA Y DESIGUALDAD</b>								
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor nominal	19.320	19.421	18.581	18.574	18.369	18.189	—	Contabilidad Nacional
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor real	15.394	15.261	14.485	14.058	13.577	13.065	—	Contabilidad Nacional
Renta media por unidad de consumo en valor nominal (a)	13.266	14.214	14.483	14.369	13.907	13.885	—	Encuesta de Condiciones de Vida
Índice de Gini (a)	0,319	0,319	0,33	0,344	0,345	0,35	—	Encuesta de Condiciones de Vida
Percentil 80/Percentil 20 (a)	5,5	5,7	6,4	7,2	7,1	7,2	—	Encuesta de Condiciones de Vida
<b>EMPLEO</b>								
Tasa de actividad	59,1	60,1	59,8	60	59,9	59,8	59,4	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro	8,6	13,9	18,8	20,3	22,8	26	26	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro juvenil	18,8	29,2	39,1	42,8	48,6	55,1	55,1	Encuesta de Población Activa
% de parados que llevan más de un año buscando empleo	22,7	21,4	34,5	45,9	50	55	60,7	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro de la persona principal del hogar	6,5	11,2	15,8	16,6	19,1	21,4	21,6	Encuesta de Población Activa
Hogares con todos los activos en paro	2,7	4,9	7,1	7,7	9,1	10,5	10,5	Encuesta de Población Activa
<b>POBREZA Y PRIVACIÓN</b>								
Tasa de pobreza (a)	19,7	20,8	20,1	21,4	22,2	22,2	21,6	Encuesta de Condiciones de Vida
Umbral de pobreza (a)	6.987	7.577	7.714	7.600	7.272	7.182	—	Encuesta de Condiciones de Vida
Hogares sin ingresos	1,96	2,64	2,7	2,82	3,33	3,67	3,95	Encuesta de Población Activa
Hogares con dificultad para llegar a final de mes (a)	27,3	30,5	32,2	32,1	27,6	32,6	36,6	Encuesta de Condiciones de Vida
Tasa de pobreza o exclusión social (E2020-ARPE) (a)	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2	28	Encuesta de Condiciones de Vida
% de población con muy baja intensidad laboral (a)	6,8	6,6	7,6	10,8	13,3	14,2	—	Eurostat
% de población con privación material severa (a)	3,5	3,6	4,5	4,9	4,5	5,8	—	Eurostat

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Fuente
<b>DERECHOS Y SERVICIOS SOCIALES</b>								
Salario mínimo	571	600	624	633	641	641	645	Boletín de Estadísticas Laborales
Tasa de cobertura de prestaciones por desempleo	71,4	73,6	75,5	78,4	70,7	66	62,26	Boletín de Estadísticas Laborales
Pensión contributiva media	674	720	754	779	805	829	856	Boletín de Estadísticas Laborales
Cuantía pensión no contributiva de jubilación e invalidez	312	328	336	340	348	358	365	Boletín de Estadísticas Laborales
Número de beneficiarios titulares de rentas mínimas	103.071	224.257	156.858	192.633	223.940	217.358	—	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Beneficiarios prestaciones de dependencia <b>(b)</b>	—	445.615	485.526	668.578	738.587	751.551	753.842	Imserso
Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda (hogares) <b>(a)</b>	5,6	6	8,1	8,7	7	8,4	9,2	Encuesta de Condiciones de Vida
Ejecuciones hipotecarias	25.943	58.686	93.319	93.636	77.854	91.622	—	Consejo General del Poder Judicial
Abandono escolar	31	31,9	31,2	28,4	26,5	24,9	—	Eurostat

**(a)** La variación de la serie respecto a informes anteriores se debe a los cambios metodológicos introducidos en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012.

**(b)** La variación de la serie respecto a informes anteriores se debe a la actualización de la información efectuada en 2013 por parte del Imserso.



# A

## Analizamos

# La fractura social se ensancha Avance de resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales, 2013

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

## 1. La Fundación FOESSA continúa con el seguimiento de los procesos de exclusión social

En el VI Informe FOESSA se introdujo como novedad metodológica un análisis de la exclusión social a partir de un índice sintético de exclusión social (ISES) construido con una batería de 35 indicadores. Esta propuesta era coherente con la concepción estructural, multidimensional, procesual y dinámica de la exclusión social. Se basaba en la constatación de situaciones fácticas, comprobables empíricamente, que suponían cada una de ellas suficiente gravedad como para poner en cuestión la plena participación social de las personas afectadas. Entendíamos que la acumulación de estas diversas situaciones de dificultad era la que situaba a determinados grupos de la sociedad en posiciones de exclusión del espacio social. Con estos 35 indicadores trataban de cubrirse las diversas dimensiones tanto del *eje económico* (como falta de participación en la producción, d1, y en la distribución de producto social, d2) como del *eje político de la ciudadanía* (como falta de participación política, d3, o de acceso efectivo a los derechos sociales: a la educación, d4, la vivienda, d5, y la salud, d6) y del *eje de los lazos sociales* (que se manifiesta en determinadas formas de relaciones conflictivas, d7, y en

aislamiento social, d8). Este esquema de análisis se aplicó a la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA de 2007 (EINSFF07).

A partir de este análisis se mostraba, ya antes de la crisis, una sociedad muy marcada por la precariedad, en la que amplios sectores de la población, más de la mitad, se veían afectados en distinta medida por alguno de estos problemas. En el extremo de este grupo podía verse una bolsa reducida, uno de cada 20 hogares, pero muy afectada por intensos procesos de exclusión social. Es importante recordar ahora que **la pobreza y la exclusión social no son cosa de la crisis.**

Con este mismo planteamiento, se trató de ofrecer una aproximación a los primeros efectos que la crisis estaba teniendo en el espacio social de la exclusión con la segunda edición de esta misma Encuesta FOESSA en 2009/10 (EINSFF09), con un planteamiento, además, de encuesta panel, dirigida a los mismos hogares que la encuesta anterior (se logró en la mitad de los casos).

Pudo mostrarse cómo, ya en una fase temprana de la crisis, y antes de la introducción de medidas de austeridad en los presupuestos públicos, los procesos de exclusión social se estaban intensificando y cómo muchos hogares se habían visto sobrepasados por la crisis, con una combinación de pérdida del empleo, reducción de ingresos, acumulación de deudas e incapacidad para cubrir las necesidades más básicas.

A partir de la nueva Encuesta FOESSA 2013 (EINSFF13) tenemos la oportunidad ahora de ver cómo se han intensificado estos procesos de exclusión social por efecto de la combinación del empeoramiento del mercado de trabajo y de las medidas de recorte de las políticas sociales. En esta edición se ha abandonado el objetivo de localizar a los mismos hogares que en las ediciones anteriores, pero se ha ampliado notablemente la muestra, mejorando así la capacidad de análisis y de precisión en las estimaciones. **Con estas tres encuestas, el propósito de este informe es dar cuenta adecuadamente de las transformaciones que la sociedad española está experimentando en cuanto a su nivel de integración y de cohesión social en el periodo de estos seis últimos años, valorar cuánto está aumentando el espacio de la exclusión so-**

**cial y ver qué grupos sociales se están viendo más afectados.**

Para hacer este trabajo de análisis comparativo de las tres encuestas se han rehecho y revisado el conjunto de los indicadores en las tres ediciones para garantizar que la comparación se hacía sobre unas mismas bases metodológicas, eliminando en algún año algún indicador que no se consideraba fiable.

Utilizamos en este análisis el sistema de ponderación de los indicadores inicial, correspondiente a 2007. Esto nos permite valorar la importancia de cada problema en la misma medida para todo el periodo y tomando como referencia un contexto que era de mayor estabilidad y con menores convulsiones en la situación de los hogares.

Fruto de las correcciones realizadas en las encuestas anteriores y de la homogeneización en el sistema de agregación de los indicadores, los resultados presentan ligeras variaciones respecto de los que se habían aportado en las ediciones anteriores. Más allá de la precisión del dato, hemos valorado que lo importante era dar cuenta de la tendencia y garantizar que la comparación se hacía de la mejor manera posible.

## 2. La fractura social se ensancha un 45% en España

El empeoramiento de la situación social en España se extiende a amplios sectores de la población. Ahora ya solo una de cada tres personas en España se encuentra libre de los 35 problemas que se han identificado en este análisis, 16,5 puntos menos que en 2007. **Este núcleo central de la sociedad española que llamamos *integración plena*, es ya una estricta minoría.** Por el contrario, todos los espacios, desde la *integración precaria* o la *exclusión moderada hasta la exclusión más severa* han aumentado significativamente<sup>(1)</sup>.

Tomando como unidad de análisis el hogar se establece un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) igual a 1,00 en 2007 (esto es así por el modelo de agregación utilizado). Aplicado en los años siguientes, con los mismos criterios, este ISES nos informa de si la cohesión social se está deteriorando en su conjunto (el ISES crece por encima de 1) o si se está produciendo una reduc-

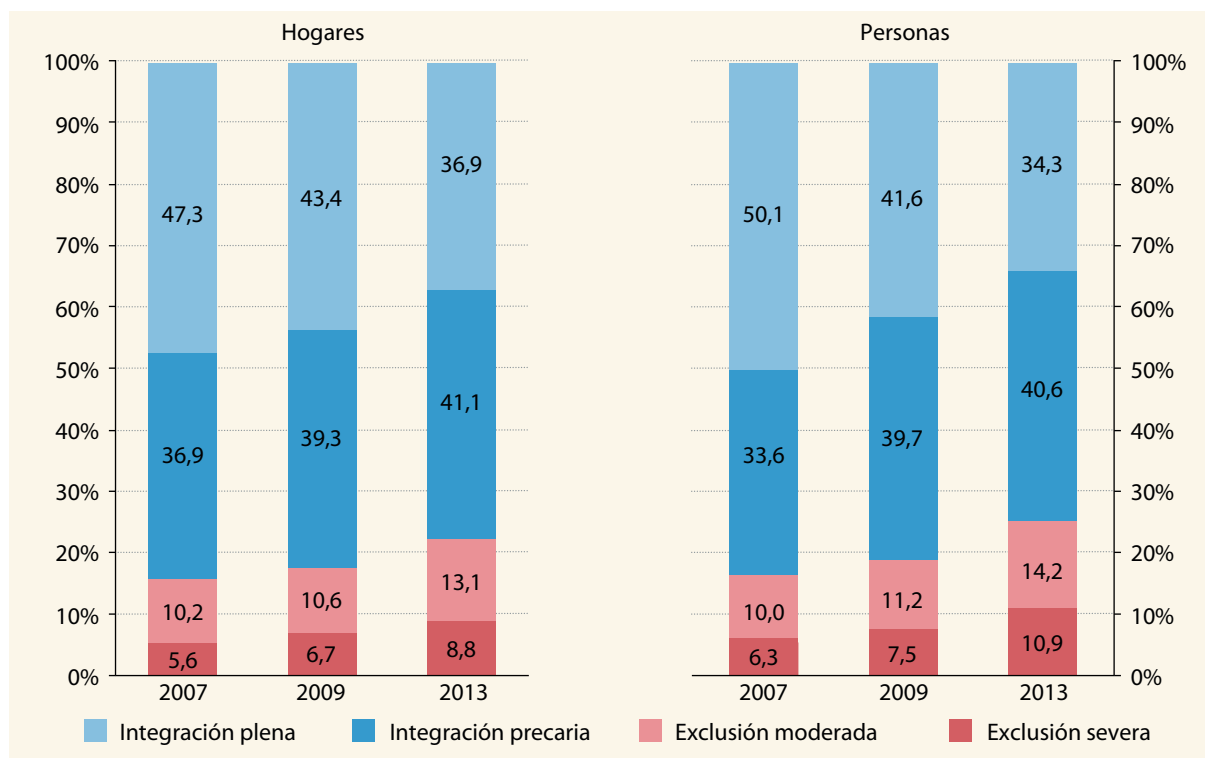
Integración precaria: hogares que presentan alguno de los 35 problemas señalados, pero con una incidencia similar a la media de la población española ( $0 < ises < 2$ ).

Exclusión moderada: la incidencia es doble que la media de la población española sin llegar a ser severa ( $2 < ises < 4$ ).

Exclusión severa: la incidencia es cuádruple que la media ( $ises > 4$ ).

(1) Integración plena: hogares que no se ven afectados por ninguno de los 35 indicadores ( $ises=0$ ).

**GRÁFICO 1. Evolución de los niveles de integración social en la población española (2007-2013)**



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

ción de los procesos de exclusión social (el ISES baja por debajo de 1). Ya para 2009/10, el ISES aumentaba a 1,11 y llegaba a 1,32 en 2013. Esto supone, por tanto, un empeoramiento de un 32% respecto del momento inicial para el conjunto de los hogares españoles.

En total, **el espacio social de la exclusión social**, que suponía en torno a un 15,8% de los hogares en 2007, había aumentado casi 2 puntos en la primera etapa de la crisis, pero esa expansión se intensificaba notablemente después hasta **el 21,9% de los hogares en 2013**.

**En términos de población** y no de hogares, este empeoramiento se manifiesta todavía con más claridad, al ser los hogares de mayor tamaño los que más afectados se han visto. El total de personas afectadas por situaciones de exclusión ha pasado del 16,3% al **25,1%**, siendo en los últimos cuatro años cuando se ha producido el mayor deterioro (un aumento de 6,5 puntos del espacio social de la exclusión). El ISES del conjunto de la población pasa del 1,03 en el año 2007 al 1,21 en 2009 y al 1,50 en 2013. *Las grietas*

*de la cohesión social son ahora más anchas en España: la fractura social se ha ensanchado un 45% en este periodo.*

En la tabla siguiente puede verse el resultado de aplicar estos resultados al conjunto de la población española, que también ha crecido en este periodo en términos absolutos. Un total de 11,7 millones de personas (3,8 millones de hogares) están afectadas en España por distintos procesos de exclusión social, lo que supone 4,4 millones más que en 2007, un 60,6% más (1,2 millones de hogares más, un crecimiento del 48%).

Más preocupante todavía resulta la evolución de la exclusión más severa tanto por la intensidad y acumulación de problemas que implica como por el aumento cuantitativo que ha experimentado: **cinco millones de personas se encuentran ya afectadas por situaciones de exclusión severa**, un 82,6% más que en 2007. Este millón y medio de hogares requerirían una atención de urgencia desde los distintos dispositivos públicos de protección social.

**TABLA 1. Estimación de la población y del número de hogares en situaciones de exclusión social**

Total exclusión social						
	Población			Hogares		
	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013
Total (miles)	44.874	45.983	46.610	16.329	17.121	17.441
Proporción excluidos (%)	16,3	18,7	25,2	15,8	17,2	21,9
Estimación excluidos (miles)	7.314	8.599	11.746	2.580	2.945	3.820
Crecimiento respecto de 2007 (%)		17,6	60,6		14,1	48,0

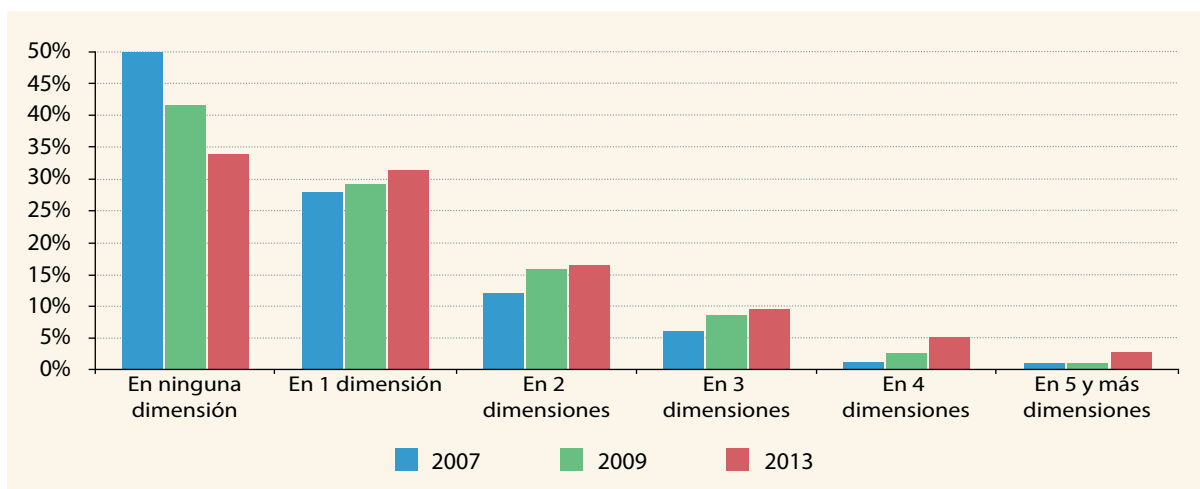
Exclusión social severa						
	Población			Hogares		
	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013
Total (miles)	44.874	45.983	46.610	16.329	17.121	17.441
Proporción excluidos (%)	6,2	7,5	10,9	5,6	6,7	8,9
Estimación excluidos (miles)	2.782	3.449	5.080	914	1.147	1.552
Crecimiento respecto de 2007 (%)		24,0	82,6		25,5	69,8

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

En el gráfico siguiente puede verse como ha crecido significativamente la acumulación de problemas en distintas dimensiones de entre las analizadas aquí (empleo, consumo, participación política, educación, salud, vivienda, conflicto social y aislamiento social). **No solo se ha producido una**

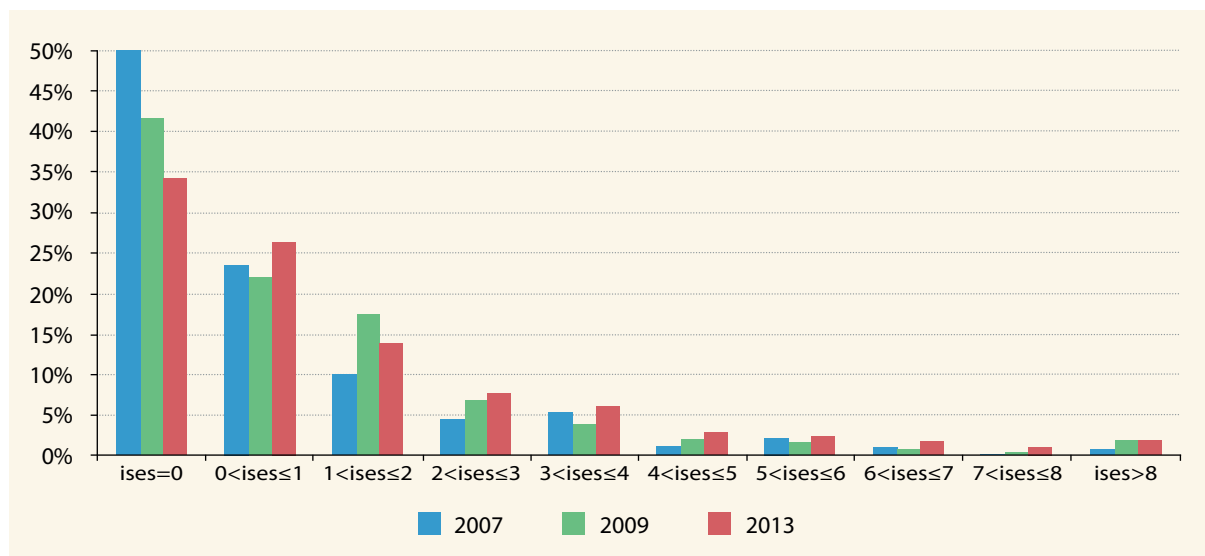
**extensión de todas estas problemáticas, sino que además estas cada vez se acumulan más en los hogares afectados.** Por este motivo, las políticas de inclusión que se diseñen en el futuro deberán ser más complejas, más multidimensionales y más integrales si quieren ser efectivas.

**GRÁFICO 2. Distribución porcentual de la población española según la presencia de problemas de exclusión social en diversas dimensiones**



Nota: Las dimensiones analizadas son ocho: empleo, consumo, participación política, educación, salud, vivienda, conflicto social y aislamiento social. Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

**GRÁFICO 3. Distribución porcentual de la población española en intervalos del Índice Sintético de Exclusión Social (ISES)**



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

Utilizando el Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) podemos ver este empeoramiento general en todos los espacios: la integración es cada vez

menos plena y más precaria, mientras que el espacio social de la exclusión crece tanto en sus niveles más moderados como en los más severos.

### 3. ¿Qué es lo que ha ido mal?

**No cabe duda de que son los ámbitos del empleo, de la vivienda y de la salud los que más han aportado al aumento de la fractura social.** Podría pensarse que en esto influye el número de indicadores de cada una de las dimensiones y la forma en la que se han definido. Sin

embargo, la evolución temporal no deja lugar a dudas: la incidencia de los problemas de exclusión del empleo se multiplican por 2,5 y los de salud se duplican. Los problemas de vivienda, que partían de un nivel relativamente elevado, se incrementan un 36%.

**TABLA 2. Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social para el total de la población, para la población excluida y para la exclusión social severa (%)**

Dimensiones de la exclusión	Total población			Población excluida			Población en exclusión severa		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Exclusión del empleo	16,9	29,7	41,5	45,3	71,0	77,1	39,3	84,5	84,7
Exclusión del consumo	s.d.	s.d.	7,3	s.d.	s.d.	28,9	s.d.	s.d.	52,3
Exclusión política	12,2	21,1	13,9	22,2	51,7	32,2	29,2	46,5	38,8
Exclusión de la educación	10,4	11,0	8,6	19,9	30,0	20,2	23,7	33,7	27,2
Exclusión de la vivienda	21,5	22,6	29,2	55,1	54,2	61,7	66,2	61,5	84,8
Exclusión de la salud	9,4	10,5	19,8	34,2	31,5	46,0	37,0	42,2	60,3
Conflicto social	5,0	6,1	6,2	28,9	19,5	17,9	37,2	24,9	23,2
Aislamiento social	4,4	2,5	2,7	13,4	5,4	5,3	19,8	7,0	7,2

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.



En los sectores excluidos, el ámbito de la participación política presenta también un amplio déficit, y en los sectores de la exclusión severa, las privaciones más básicas afectan al 50%.

Es de destacar que, en su conjunto, para el total de la población, **los problemas de relaciones sociales y familiares no han experimentado un deterioro e incluso el aislamiento social se ha reducido**. Parece claro que una parte de la población ha reaccionado a las dificultades económicas reforzando los lazos y los apoyos con las personas más cercanas.

### 3.1. Los problemas del eje económico

En el ámbito del empleo lo más relevante es sin duda la reducción de su presencia en los hogares, bien sea en relación con la persona sustentadora principal, bien para el conjunto del hogar. La falta de alternativas formativas para estas personas hace que los hogares con desempleados que no reciben ninguna formación sea ahora cuatro veces mayor que en 2007.

En sentido contrario, es destacable que el empleo de exclusión (aquel que se da en condiciones de precariedad extrema o de forma irregular) no ha aumentado tanto o incluso se ha reducido: la detección de casos en los que el sustentador principal tiene un empleo irregular (sin cobertura de la Seguridad Social) es un punto menor que en 2007. **La crisis ha llegado también al sector informal de la economía, que se ha resentido por la falta de demanda: lo que en otros periodos de dificultad y elevado desempleo fue una alternativa para la subsistencia de muchas familias en esta ocasión no es una salida viable.**

La pobreza severa se ha duplicado: el porcentaje de los hogares situados bajo el estricto umbral del 30% de la mediana equivalente en el periodo analizado (umbral estable) era del 3,5% en 2007; no creció apenas en los primeros años de la crisis, pero ha llegado al 7,3% en 2013.

**Y se ha empobrecido el conjunto de la población del espacio social de la exclusión:** el 54% de los hogares excluidos se encuentran bajo el umbral de pobreza (14 puntos más que en 2007) y el 23,8% en situación de pobreza severa (+4,7 puntos). Se ve así reducido el margen de manobra económica de estos hogares para afrontar el déficit que estos hogares también presentan en otras dimensiones de la vida social.

La privación de los bienes más básicos para los hogares se mantiene reducida todavía, pero seguramente se irá viendo afectada conforme se vayan prolongando las situaciones de carencia de ingresos.

### 3.2. La erosión de la ciudadanía política y social

El proceso de ampliación de la Unión Europea, las naturalizaciones de población extranjera, el aumento de convenios de reciprocidad en reconocimiento del derecho al voto y la reversión de los flujos migratorios han hecho que ahora una menor proporción de la población que vive en España esté privada de los más básicos derechos políticos. Sin embargo, **la creciente desconianza de la ciudadanía en general respecto de la política genera un mayor proceso de alienación en los sectores más vulnerables, que pierden el interés por participar en la cosa pública**, bien a través de las elecciones, bien a través de las entidades ciudadanas: este proceso de alienación política fue mayor en los primeros años de la crisis, pero, a pesar de una cierta repolitización, que podría explicarse como reacción a los efectos de la crisis y los recortes sociales, aún tiene una incidencia doble que en 2007.

La exclusión de la educación no ha experimentado variaciones sustanciales en este periodo preferentemente porque los efectos de las transformaciones en este campo se ven a más largo plazo. Incluso las variaciones que muestran algunos indicadores podrían explicarse más por

cuestiones metodológicas y clasificatorias que por cambios reales.

Curiosamente, la burbuja inmobiliaria y la enorme expansión del parque de viviendas, anterior al periodo que aquí analizamos, no impidió que una proporción importante de hogares, uno de cada cinco, afrontara algún problema grave en este ámbito en 2007. Es evidente que esa expansión inmobiliaria respondía más a una motivación económico-especulativa que a una necesidad social.

Y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, con lo que supone de reducción de la especulación y aumento de la oferta de viviendas, y con ello de reducción de su precio, tanto en compra como en alquiler, tampoco ha traído consigo ninguna mejora en este ámbito, sino, todo lo contrario, un significativo empeoramiento.

Incluso aunque pueda observarse una cierta reducción de los hogares en infraviviendas, en situaciones de hacinamiento o con tenencia en precario, la degradación del entorno y el aumento de hogares con barreras arquitectónicas (y personas con discapacidad) parece haber aumentado. Sin embargo, **el proceso más preocupante es el incremento de los hogares que para mantener su vivienda deben hacer un esfuerzo económico tan importante que les coloca en situaciones de pobreza severa una vez descontados los gastos de vivienda.**

Aunque los efectos de la exclusión social sobre **la salud** son acumulativos y se ven sobre todo en el largo plazo, después de estos años de crisis **puede observarse ya un empeoramiento muy notable en cuanto a la garantía** de los derechos sociales en este ámbito. Y eso a pesar de que los recortes en las prestaciones sanitarias se han aplicado muy recientemente, en los dos últimos años. Las situaciones de falta de cobertura sanitaria, que prácticamente habían desaparecido, vuelven ahora a reaparecer, y la experiencia de haber pasado hambre ha aumentado significativamente. Pero sin duda aquí también son las crecientes dificultades económicas de los hogares, unidas a la incidencia del copago far-

macéutico, lo que ha hecho que los hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir dietas o tratamientos por problemas económicos sean más del doble ahora.

### 3.3. Se mantiene la calidad de las relaciones sociales

No se desprende de los indicadores utilizados que el empeoramiento general de la cohesión social en España, claramente manifiesto en los ejes económico y político, se haya traducido también en un empeoramiento de las relaciones entre la ciudadanía: la valoración que se hace de las relaciones internas en la familia no ha empeorado, sino todo lo contrario (se reducen a la mitad los que las califican como malas); y lo mismo pasa con las relaciones vecinales. Las situaciones de aislamiento personal (personas que no cuentan con apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad) también experimentan una reducción.

Sí se registra un aumento significativo en los malos tratos declarados en el hogar respecto a los datos comparables de 2009, aunque esto merecerá un análisis en profundidad, previsto en el informe general.

Los problemas que de una forma u otra tienen que ver con los hábitos y comportamientos de la población siguen la misma tónica de reducción: problemas declarados con la justicia, problemas de dependencias y adicciones.

**Todo ello apunta al mantenimiento, a pesar de las fuertes dificultades, de un gran recurso de capital social en la sociedad española, un recurso que es de vital importancia preservar.**

Incluso el espacio social de la exclusión, al estar más condicionado cada vez por la dimensión económica, está cada vez menos marcado por los problemas que tienen que ver con los comportamientos y las relaciones interpersonales. El crecimiento del espacio social de la exclusión,

con hogares que provienen de situaciones más «normalizadas», implica una cierta normalización y una menor presencia relativa de sectores marginales. Lo reciente de estos procesos de caídas, en los últimos cuatro años principalmente, hace que las relaciones sociales y las referencias normativas de la población sujeta a problemas económicos todavía no se haya visto muy afectada.

Es importante por ello montar urgentemente los mecanismos de respuesta a estas situaciones de forma que puedan construirse itinerarios de reincorporación social de muchos de estos sectores afectados por la crisis, antes de que el paso del tiempo y la acumulación de dificultades vayan erosionando progresivamente este importante recurso de la sociedad española: su capital social y su calidad humana.

## 4. La incidencia de la exclusión social en distintos sectores de la sociedad: ¿es cierto que la crisis nos afecta a todos?

Señalábamos, al analizar el primer impacto de la crisis, que se estaba alterando sustancialmente la geografía del espacio social de la exclusión y que los distintos grupos sociales se estaban viendo afectados de forma muy diferente unos de otros, dentro de este esquema de empeoramiento general. Más allá de la idea de que «la crisis nos afecta a todos», veíamos desde el análisis del primer impacto que podía hablarse claramente de ganadores y perdedores en todo este proceso.

Casi cuatro años después, este diagnóstico sigue siendo válido y las diferencias se han extremado en ciertos casos:

### 4.1. Se reducen las diferencias por sexo y se multiplican por edad

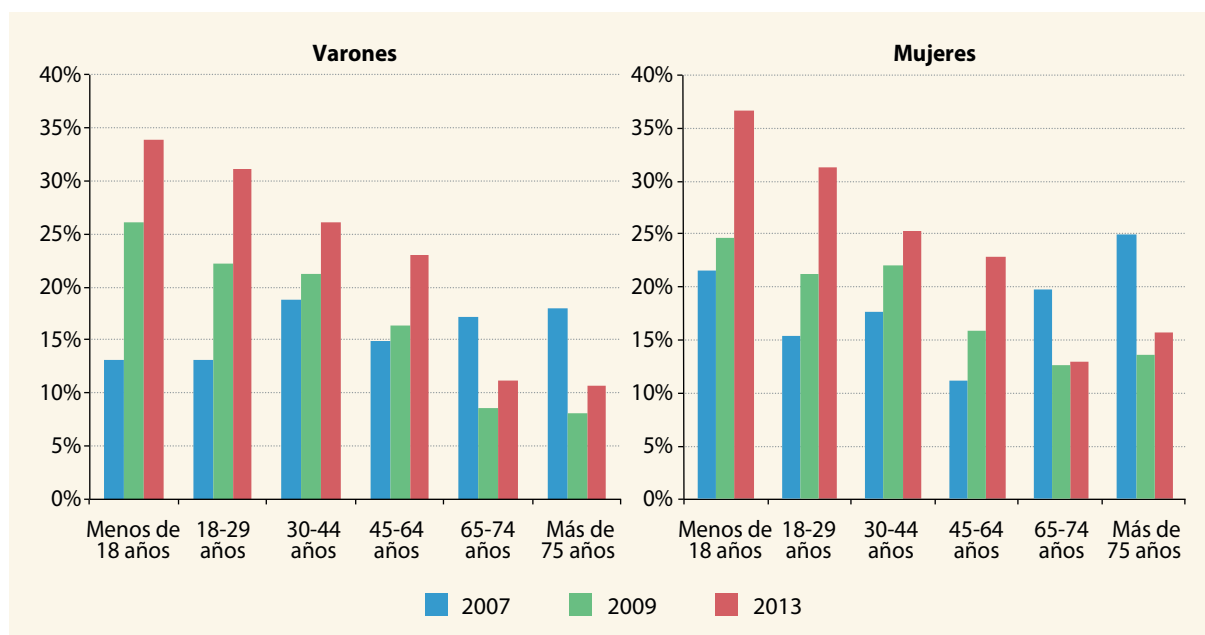
Tomando como referencia el conjunto de la población, la incidencia de la exclusión social es igual en hombres y en mujeres. Sin embargo, los hogares encabezados por una mujer siguen estando más afectados por la exclusión social (2,8 puntos porcentuales más y un ISES casi 2 décimas mayor que los encabezados por varones). Y, aunque las diferencias en cuanto a la incidencia se van reduciendo entre ambos tipos de hogares, como producto del aumento en el conjunto de la sociedad de los hogares cuyo sustentador

principal es una mujer (pasan del 25,4% al 33,2%), se incrementa también este tipo de hogares en el espacio social de la exclusión, suponiendo ya el 36,1%. Entre otras cosas, la crisis ha hecho aumentar los hogares en los que el principal ingreso proviene de una mujer.

En cualquier caso, en la medida en la que la exclusión social se hace más intensa, las diferencias entre ambos tipos de hogares se van reduciendo y la proporción de hogares en exclusión severa es prácticamente la misma para los hogares encabezados por un varón y por una mujer.

**Las diferencias son mucho más claras según la edad: la crisis ha afectado mucho más a los jóvenes.** El 44% de las personas excluidas tiene menos de 29 años. Esto puede verse también en una evolución peor de los hogares más jóvenes: aquellos encabezados por menores de 29 años se ven afectados en un 30,8% en situación de exclusión social, el triple que en 2007, y la evolución todavía ha sido peor en cuanto al aumento de las situaciones de exclusión más severas, que suponen un 13% de estos hogares más jóvenes. Pero también se ven muy afectados los que tienen entre 30 y 44 años (27,8% de incidencia de la exclusión y 13% de exclusión severa). Los hogares en los que hay niños o jóvenes, que responden en buena medida al mismo perfil, están también especialmente afectados (32,3% y 30,5% respectivamente, de incidencia de la exclusión). Como resultado de todo ello, cuatro de cada diez ho-

**GRÁFICO 4. Incidencia de la exclusión social en la población española, según grupos de edad y sexo. 2007, 2009 y 2013**



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

gares excluidos están encabezados por personas menores de 44 años. Por el contrario, los hogares cuyo sustentador principal es una persona anciana o en los que hay algún anciano se han visto menos afectados por los procesos de exclusión (un 12,7%). Su presencia en el espacio social de la exclusión se ha reducido prácticamente a la mitad. La estabilidad de los ingresos y la progresiva jubilación de generaciones con buenas carreras de cotización (más largas y de salarios comparativamente más altos) y con dos pensiones en el hogar explican posiblemente este proceso.

Especial alarma debería causar la situación de los menores, con una tasa de exclusión del 35%, en más de la mitad de esos casos en situaciones de exclusión severa: el 18,2% del total. **La exclusión social en la infancia se está convirtiendo en un problema de primer orden** que condicionará el itinerario vital de estos menores en el futuro y que puede convertirse en un mecanismo perverso de reproducción ampliada de la exclusión social.

Las diferencias por sexo parecen ser algo más significativas en algunos grupos de edad, con más incidencia en 2013 de la exclusión social, tanto en las niñas como, sobre todo, en las ancia-

nas, aunque el empeoramiento relativo ha sido mayor en los varones menores de 30 años.

## 4.2. Algunos tipos de hogar especialmente afectados

**Las familias numerosas** (de cinco y más miembros), con una incidencia de la exclusión en el 43,2% de los hogares, **y de estructura más compleja** (con más de un núcleo familiar), con una incidencia del 37,4%, están también mucho más expuestas a la exclusión social. Y también han crecido aquí las situaciones de exclusión más severa. Los hogares monoparentales (30% de incidencia de la exclusión) vieron como empeoraba su situación sobre todo en el comienzo de la crisis y ahora mantienen una posición claramente negativa.

La presencia de personas con discapacidad en los hogares no ha tenido el mismo efecto que el de las personas mayores. Aquí las pensiones pueden ser también estables, pero su nivel de protección social no ha mejorado. Como resultado, la incidencia de la exclusión social en estos hogares no ha empeorado, pero sigue siendo su-

terior a la media (28,1%). Las diferencias respecto del total de la población se han reducido, pero siguen siendo de +6,2 puntos. Además, sí que se puede observar en estos hogares la intensificación de los problemas de exclusión: **la exclusión severa ha aumentado significativamente (+2 puntos) hasta afectar a uno de cada diez hogares con alguna persona con discapacidad.**

### 4.3. La educación, clave en la prevención de la exclusión social

El acceso a un nivel educativo alto es una buena medida preventiva de la exclusión. Las diferencias más destacadas entre unos tipos de

**GRÁFICO 5. Incidencia de la exclusión social según el nivel de estudios de la población española en distintos grupos de sexo y edad. 2007, 2009 y 2013**



Nota: La tasa de exclusión de los analfabetos de 30 a 44 años supera ampliamente el 60%. Vista además la escasa dimensión de ese grupo, hemos preferido mantener la escala para facilitar la comparación visual.  
Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.



hogares y otros se dan justo según el nivel de estudios del sustentador principal (cuatro veces más proporción de excluidos en las personas analfabetas que en las universitarias). Todos los grupos que no consiguen un nivel educativo superior a la secundaria obligatoria tienen tasas de exclusión significativamente superiores a la media y suponen 2/3 del espacio social de la exclusión. Parece que **el discurso que viene desacreditando el valor de la educación en nuestra sociedad y habla de sobre-formación de las personas** (como si les sobrase una parte de la educación recibida) **no se corresponde con ninguna evidencia empírica desde la perspectiva de la exclusión social**. Los hogares encabezados por una persona con estudios universitarios suponen tan solo el 7% del total de los afectados por la exclusión social. La incidencia en estos hogares se reduce a la mitad respecto del conjunto.

Si atendemos al conjunto de la población, la conclusión es la misma, viendo más claramente todavía las diferencias incluso, como puede apreciarse en el gráfico: las diferencias se multiplican por más de cuatro entre las personas más formadas y las menos formadas en cuanto a la incidencia de la exclusión social. Además de la referencia al conjunto de la población, pueden verse las diferencias por sexo. Hemos resaltado además el grupo de edad de 30-44, una edad en la que ya se ha completado la educación formal, habitualmente, en la que se forman y se desarrollan los hogares y todavía con muchos años de actividad potencial por delante.

La falta de un nivel educativo post-obligatorio se convierte cada vez más en un hándicap para una participación plena en nuestra sociedad, y esto se ha intensificado con la crisis. La idea de que el paro afecta a todos y que estudiar no garantiza a nadie un puesto de trabajo parece ser una verdad a medias (que a veces es la peor mentira). Más bien al contrario, los procesos de exclusión social se han extendido con la crisis preferentemente entre los que no alcanzaban ese nivel post-obligatorio de formación reglada. Esa exigencia es significativamente mayor en el caso de los varones y se intensifica mucho más para las

generaciones más jóvenes, en pleno potencial productivo (véase, por ejemplo el grupo de 30 a 44 años).

Si nos fijamos en las situaciones de exclusión más severa, las diferencias todavía se agrandan más: solo el 3,5% de las personas con estudios universitarios están en esa situación, tres veces menos que en el conjunto de la población y casi ocho veces menos que las personas analfabetas.

**Otra llamada de atención importante requiere el empeoramiento del contexto social y familiar en el que viven los estudiantes en nuestro país, una vez superada la edad de escolarización obligatoria** (y también antes, como hemos visto por los resultados de la exclusión social en la infancia). Este empeoramiento ha ido en la línea de lo experimentado por el conjunto de la sociedad, pero ha sido mucho más intenso, pasando de una tasa de exclusión del 9,5% en 2007 al 22,5% en 2013. No parece que ese sea el contexto más adecuado para mejorar los indicadores educativos a nivel nacional, habitualmente mal posicionados, tanto respecto del abandono prematuro de los estudios como de los resultados de aprendizaje. Ambas cuestiones pueden empeorar todavía más si los estudiantes se ven cada vez más afectados por los problemas y las tensiones que implican los procesos de exclusión que hemos analizado.

#### 4.4. El desempleo expande la exclusión social, pero la ocupación precaria también hace que aumente

Como era de esperar, el desempleo es un factor relevante a la hora de explicar los procesos de exclusión en muchos hogares: el 75,6% de los hogares encabezados por una persona desempleada están afectados por la exclusión social y el índice de exclusión es cuatro veces mayor que cuando el sustentador principal está trabajando. Aun sin que tenga por qué ser el sustentador principal,



la presencia de una persona desempleada en el hogar aumenta la proporción de hogares excluidos hasta llegar al 43,6%. Atendiendo al conjunto de la población, la mitad de los desempleados están excluidos y cuatro de cada diez personas excluidas están paradas.

Pero esto no es estrictamente nuevo: el desempleo siempre ha supuesto un riesgo alto de exclusión (aunque ahora incluso es un poco peor si la persona afectada es el sustentador principal). **El impacto del desempleo en el espacio social de la exclusión no se entiende en términos de extensión relativa** (no es que las personas desempleadas estén ahora más expuestas a la exclusión social: siguen siéndolo tres de cada cuatro de los hogares encabezados por una persona desempleada y aproximadamente la mitad del total de las personas desempleadas, prácticamente igual durante todo el periodo), **sino en términos de intensidad** (el 37% de los hogares encabezados por un desempleado están en situación de exclusión severa, quince puntos más que en 2007) **y, sobre todo, en términos absolutos**, porque ahora hay muchos más hogares afectados por el desempleo. Como resultado de todo ello, el 38,6% de los hogares excluidos están encabezados por una persona desempleada, bastante más del doble que en 2007, y en seis de cada diez hogares excluidos hay alguien desempleado (el triple que en 2007). En las situaciones de exclusión severa la presencia de este tipo de hogares todavía es más relevante (el 46,8% de los hogares en exclusión severa están encabezados por una persona desempleada, tres veces más que en 2007).

Pero el acceso o el mantenimiento del empleo tampoco ha impedido una mayor incidencia de los procesos de exclusión social que, como hemos visto, se desarrollan en muy diversas dimensiones. Los hogares en los que la persona sustentadora principal está trabajando han experimentado un aumento de la exclusión de 4 puntos. En el conjunto de los trabajadores ocupados, la tasa de exclusión ha ascendido al 15,1%. Ahora, en la mitad de los hogares excluidos, y en cuatro de cada diez hogares en exclusión severa, hay alguna persona ocupada, algo que en sí mismo no parece suficiente para superar estas situaciones más problemáticas.

## 4.5. Retroceso en la integración de la población inmigrante

La crisis afectó desde el comienzo de una forma muy especial a la población extranjera, duplicando la incidencia de la exclusión hasta un 44,5% en 2009 para estos hogares. Posteriormente todavía se ha empeorado algo más su situación, incrementando significativamente en este grupo las situaciones de exclusión severa (22,4%) y subiendo el índice de exclusión hasta 2,76. Asistimos, pues, ahora sobre todo al empeoramiento de la situación social de una parte de la población inmigrante que ya se veía afectada por la exclusión con el primer impacto de la crisis (y antes). Y todo ello, a pesar de algunos factores que han podido aliviar esta tendencia: la salida de algunos de los sectores más afectados y la significativa reducción en los nuevos flujos de inmigrantes después de 2009.

## 4.6. Exclusión en todos los sitios, pero en unos más que en otros

La variable territorial era también muy significativa antes de la crisis y sigue siéndolo, con **una incidencia de los procesos de exclusión social mayor en las zonas urbanas que en las rurales** (diferencias de hasta 10 puntos porcentuales), tanto en las grandes ciudades como en municipios de tamaño intermedio situados en las áreas metropolitanas. **El proceso de deterioro en estos años ha sido claramente mayor en las ciudades** (municipios mayores de 100.000 habitantes), **que presentaban tasas de exclusión ligeramente por debajo de la media** y ahora se sitúan en el 27,8%

Pero es sobre todo en ciertos barrios desfavorecidos donde, aun con una definición más laxa en esta última edición de la encuesta, la exclusión tiene una incidencia del 42,8% de la población. En estos barrios, una de cada cuatro personas está afectada por situaciones de exclusión severa.

Afortunadamente, todavía en dos de cada tres casos, las situaciones de exclusión se dan en barrios que presentan buenas condiciones, con mayor presencia de grupos integrados (el 79,3%

fuera del espacio social de la exclusión), lo que sin duda facilitará en el futuro los procesos de reincorporación social en muchos casos, si se toman las medidas oportunas.

## 5. Conclusión

Puede concluirse, pues, de este avance de resultados que ha quedado plenamente constatado el enorme deterioro que la cohesión social está experimentando en nuestro país durante los últimos cinco años, con un incremento notable de los procesos de exclusión social y con una expansión significativa también de las situaciones de precariedad. En el esfuerzo por cuantificar estas transformaciones, hemos aportado una estimación de la incidencia que tienen tanto en los hogares como en los individuos. Si en términos de hogares el aumento de la exclusión social es importante, lo es más en términos de personas, ya que son justamente las familias de mayor tamaño las que más afectadas se han visto.

Insistimos en esta conclusión en la gravedad de la situación que se está generando en cuanto a la exclusión social de la infancia y en cuanto a la situación de los jóvenes. En ambos casos estamos ante un grave riesgo de dilapidar un importante capital humano para las próximas décadas, contribuyendo a una cronificación generacional de las situaciones de exclusión social en el futuro que actuaría como un mecanismo para su reproducción ampliada.

La evidencia empírica muestra la importancia de la educación como mecanismo preventivo de estos procesos y justamente es en la infancia y en la juventud cuando tiene sentido invertir preferentemente en ellos.

De la misma forma, la incidencia diferencial que los procesos de exclusión están teniendo en los inmigrantes ha puesto en el punto de mira el modelo de integración para las minorías en nuestro país, un modelo que se había llegado a poner como ejemplo frente a otras realidades más penosas en Europa y que ahora ve como se van erosionando significativamente todos los logros del periodo precedente.

Como elemento positivo, cabe resaltar también que no aparecen en este análisis indicios de que el capital social y relacional se esté viendo afectado todavía por el deterioro tan significativo en otros ámbitos como el económico, el de la salud o la vivienda. Esta constatación nos muestra un elemento de oportunidad: todavía se está a tiempo de una reacción colectiva que invierta estas tendencias hacia la fractura social en un nuevo marco en el que la respuesta a la crisis se construya de una forma más solidaria.



P

## Profundizamos

# La Fundación FOESSA: 50 años abordando el desarrollo social de nuestro país

50 años de aportación al conocimiento de la realidad social. Desde el contexto del desarrollismo español de los años sesenta del siglo pasado hasta el mundo globalizado de la crisis socioeconómica de comienzos del siglo XXI. 50 años de informes y estudios de aportación al conocimiento social de nuestro país. Demetrio Casado y Gregorio Rodríguez Cabrero nos explican a continuación cuál ha sido la aportación de la Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada a «la producción de conocimiento aplicable al abordaje racional de los problemas sociales. “Los estudios de FOESSA”... son una marca de investigación social altamente reconocida en el campo de las ciencias sociales en España...» que han perseguido el objetivo «... de servir para orientar la acción social reformadora de manera posibilista». Un esfuerzo loable en el ámbito de la investigación social en España.

# P

## Profundizamos

# Fundación FOESSA. Génesis y primeros aportes

Demetrio Casado

*Vicepresidente de la Fundación FOESSA*

Esta nota pretende hacer una reseña de los antecedentes, la creación y las primeras aportaciones de la Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA). Aparte de las fuentes que cito, utilizaré información proceden-

te de mi cercanía y participación en parte de los hechos que relato. Por otra parte, tuve a la vista un texto conexo y observaciones de Gregorio Rodríguez Cabrero.

## 1. La Sección Social de Cáritas

Comenzaré por un antecedente contextual o indirecto que, por ello, no suele ser reconocido: el Centro de Estudios de Sociología Aplicada (CESA), de la Sección Social de Cáritas.

La actividad prestacional de Cáritas en su primera etapa consistía básicamente en asistencia de mantenimiento. La misma resultaría potenciada en muy alto grado tras asumir aquella —en 1954— la distribución de la Ayuda Social Americana (ASA): leche en polvo, mantequilla, queso y ropa a toneladas. En este contexto, el entonces director de la institución —Jesús García Valcárcel— posibilitó la incorporación a la misma de una iniciativa avanzada y racionalizadora: la Sección Social (Casado, 1985: 16 y 17). El hecho tuvo lugar en 1957 y fue inspirado y gestionado por el sacerdote y sociólogo Rogelio Duocastella. Se había informado y formado en movimientos e instituciones europeas, entre las que resulta es-

pecialmente relevante para nuestro caso el centro de estudios económicos y sociales *Economie et Humanisme*, creado —en 1936— y dirigido por el dominico Louis-Joseph Lebet. Veamos mediante sus propias palabras cuál era el enfoque de aquel: «Este centro de estudios nació del sentimiento de que era posible dirigir una evolución técnica y económica en un sentido favorable a los hombres, si se empezaba por estudiar la realidad compleja que se debe dominar, si se elaboraba una doctrina y se creaban las fuerzas colectivas deseosas de aplicarla» (Lebet [1960] 1966: 10).

La Sección Social fue dotada de un Centro de Estudios de Sociología Aplicada (CESA), el cual difundió sus enfoques y parte de sus trabajos mediante una publicación periódica propia: *Documentación Social*, inicialmente suplemento del boletín *Cáritas*. Su primer número —publicado

en multicopia— vio la luz en 1958. En el mismo, Duocastella sintetizó así el cómo actuar de la Sección Social: «Vivificando el organismo social por dentro: Es decir, sustituyendo el valor “dádiva” (alimentos, vestidos, etc.) por el esfuerzo personal de los propios asistidos» (Duocastella, 1958: 7). Este enfoque estratégico de signo racionalizador y humanista sería servido por instrumentos técnicos igualmente orientados a la eficacia y la eficiencia: formación, investigación empírica de las situaciones, planificación de los servicios, acompañamiento técnico. La Sección Social de Cáritas Nacional se ramificó en algunas

Cáritas Diocesanas. Y establecieron relaciones de asistencia técnica y colaboración con iniciativas y entidades diversas.

Según mi apreciación, CESA, que es el componente de la Sección Social de Cáritas más relacionado con el objeto de esta nota, se concentró en objetos asequibles a la aplicación sociológica de su oferta. Así, una gran parte de su actividad se dirigió, por un lado, al desarrollo comunitario y el equipamiento local y, por otro, a determinadas clases de actividades y servicios (centros sociales, asistencia social, cooperativismo...).

## 2. El Plan CCB

En los años cincuenta del pasado siglo la economía española experimentó un crecimiento estimable. En 1959, se adopta un poderoso instrumento para la gestión del mismo: el Plan Nacional de Estabilización Económica, que lideraron los ministros de Hacienda, Mariano Navarro Rubio, y de Comercio, Alberto Ullastres; ambos del Opus Dei y «tecnócratas». Tres años después, el Gobierno inicia la planificación del desarrollo económico, para lo que se crea en la Presidencia del Gobierno una Comisaría, que fue encomendada a Laureano López Rodó, del mismo grupo que los citados. Se aprobó el primer Plan a finales de 1963, y cubrió el periodo 1964-1967. En 1965 se eleva el rango del órgano planificador a Ministerio.

En el contexto del «milagro económico español» —1959 a 1973— y de la política económica tecnocrática, Cáritas adoptó una **iniciativa pro medidas de objeto social** muy ambiciosa: el Plan de Promoción Social, Asistencia Social y Beneficencia de la Iglesia, que sería publicado con el antetítulo *Plan C. C. B.* —Comunicación Cristiana de Bienes— (Cáritas Española, 1965; lo citaré mencionando solo los tomos y las páginas). Por limitación de espacio, mi reseña de esa gran operación será muy breve; puede verse una exposición más amplia de la parte del diagnóstico de los problemas sociales en un trabajo anterior (Casado, 1999). Me serviré también para la redacción de la presente nota de otro texto de mi

autoría incluido en el libro homenaje a Francisco Guijarro, promovido por la Asociación Católica de Propagandistas y de próxima aparición.

La idea de la **comunicación cristiana de bienes** y de su promoción se genera durante el mandato del primer director de Cáritas Nacional —Jesús García Valcárcel—. En los mandatos siguientes se adopta y lleva a cabo la iniciativa de elaborar un plan para su aplicación fundado empíricamente. Tal iniciativa fue acordada en 1961, año de cambios en la dirección Cáritas Nacional: García Valcárcel cesa en junio de dicho año y asume formalmente la dirección el delegado episcopal, Julián Pascual Dodero; Guijarro, que ocupaba el cargo de subdirector de Recursos, pasa a subdirector nacional —y sería nombrado director de Cáritas Nacional en 1962—. En la XVI Asamblea Nacional de Cáritas Española, celebrada en septiembre de 1961 y en Fátima, se presentó y aprobó la propuesta que abocaría al Plan CCB (I: 3). Su elaboración, incluyendo los trámites de consulta a la Asamblea de la entidad y de aprobación jerárquica, se extendió hasta finales de 1964.

La **elaboración del Plan CCB** fue obra de una red muy amplia y compleja (I: 448-452). Francisco Guijarro, además de asumir la dirección y guía técnica del proceso de planificación, armó un equipo que le asistiría de modo permanente: Leopoldo Arranz, subdirector técnico de Cáritas Nacional, aparte de otras labores, conectó con



el plan los estudios teológicos y pastorales relativos a la CCB; Ramón Echarren, sacerdote de la diócesis de Madrid y sociólogo por la Universidad de Lovaina, aportó el modelo teórico de diagnóstico sociológico y tuteló las investigaciones sobre la situación y problemas sociales; Justo de la Cueva desempeñó la función de secretario general-coordinador. Por otra parte, se recabó la colaboración de especialistas —externos y de la entidad— en las distintas ramas de las necesidades humanas y sociales (alimentación, sanidad, instrucción, vivienda, trabajo y comunidad social), y de los recursos (económicos e institucionales). Además, principalmente para los trabajos de campo destinados a la localización de las necesidades, se contó con unos 600 colaboradores captados y dirigidos por coordinadores regionales.

Considero importante resaltar que la **referencia teórica general** utilizada para la identificación de los problemas y de las necesidades no fue la demanda de los afectados ni las relaciones conflictivas de las clases sociales, sino la polaridad subdesarrollo-desarrollo (II, 15 y 17). Aquel comportaba carencias materiales, sociales y culturales; el desarrollo aliviaba las primeras, pero llevaba consigo efectos socioeconómicos problemáticos; sirvan como ejemplo los nuevos suburbios marginales que hubieron de crear los inmigrantes en las periferias de aquellos centros urbanos en los que se concentraban las oportunidades de empleo, pero carentes de alojamientos asequibles.

El trabajo de **conocimiento empírico de los problemas sociales a escala nacional** se realizó paralelamente en las seis ramas antes indicadas (I, 50 a 233). Las mismas fueron examinadas preferentemente mediante instrumentos específicos, como las encuestas de alimentación o las estadísticas epidemiológicas. En el curso del trabajo se apreció la conveniencia de ampliar los ámbitos denotados por las denominaciones de algunas de dichas ramas. La de instrucción abarcó no solo la formación escolar, sino también la entonces denominada «cultura popular». En vivienda se incluyeron, además de los alojamientos familiares, los colectivos de carácter asistencial. En trabajo, el examen de los problemas directos de la rama fue complementado con el de las si-

tuaciones de pobreza y el desvalimiento social. En comunidad social, además de las familias y las vecindades, se estudiaron estos fenómenos particulares: transformación de las estructuras rurales en urbanas, crisis de la familia, suburbios marginales, grupos marginales y movimientos migratorios —incluyendo la situación de los españoles en Alemania.

En la elaboración del Plan CCB se realizó un enorme esfuerzo de **localización de los problemas y las necesidades** (I: 227-357). La misma se llevó a cabo, por una parte, para 360 «zonas sociales homogéneas» —en las que se identificaron 204 «núcleos destacados»— y, por otra, para 17 regiones. Aparte de doce monografías para cada una de las zonas (II: 55 y 73 a 105), se realizó una encuesta a 9.202 municipios mediante un cuestionario de 386 preguntas.

Previo establecimiento de una «tipología de soluciones de naturaleza asistencial y de promoción humana y social» (I: 355 a 357), se describen y, en algún caso, se analizan los **recursos** aplicables a un «plan de promoción social, asistencia social y beneficencia» (I: 361 a 420). Se consideran el producto de la economía nacional, los recursos fiscales, la Organización Sindical —recuérdese que la misma disponía de una amplia gama de capacidades y de un gran aparato de servicios—, las cajas de ahorro benéficas —todas lo eran a la sazón—, las fundaciones igualmente benéficas, la Iglesia —en la que se incluía Cáritas—, otras instituciones y la ayuda exterior —en la que destaca la ASA, que aportó en 1963 más de 29 millones de kilos de leche en polvo, aparte de otros productos—. El cuadro de medios que reseña el Plan parece desbordar el marco de las «necesidades a atender por Cáritas Española y sus Organismos colaboradores» acotado por la Comisión de Caridad y Asistencia Social en su encargo de aquel (I, 5). La ampliación se corresponde con la previsión, muy propia de la estrategia Guijarro, de aplicar el Plan CCB no solo por la acción directa de Cáritas, sino también mediante la indirecta.

Por su carácter de plan, la **aplicación** del CCB era cuestión clave. La formulación de prescripciones diferenciadas para las 260 zonas sociales homogéneas se simplificó clasificando aquellas en 18



tipos (I: 230 a 285) y adoptando recomendaciones para los mismos (I: 425 a 427). Para el ámbito nacional, se adoptó un complejo sistema de objetivos concernientes a los problemas revelados y de indicaciones sobre su instrumentación (I: 430 a 439). Por las limitaciones de Cáritas respecto a una gran parte de la tarea, se prevé que la misma afrontará un amplio programa de fomento ante terceros. Para los objetivos asequibles, se adopta el «Plan Cáritas».

La **gestión pro aplicación del Plan CCB** fue desarrollada —principalmente por Francisco Guijarro— en muy diversos frentes. Duocastella dimitió tras los primeros compases del Plan CCB, pero el equipo técnico de CESA fue

incorporado a los trabajos de planificación local abarcados por y derivados de aquel. El conocimiento y algunos objetivos del Plan CCB fueron ofrecidos y aceptados por la ponencia de Factores Humanos y Sociales, del Plan de Desarrollo (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 5 y 315 a 546). En el seno de Cáritas Nacional venía funcionando un órgano de Fomento de la Vivienda Benéfica (FOVIBE). El Plan CCB (I, 438) le asignó el papel de base de actuación en pro del Objetivo 9.º: «Vivienda». La investigación sobre fundaciones que, como parte del estudio de recursos, se realizó para el Plan CCB sería aprovechada por la entidad Fomento de Entidades Benéficas (FOEBE), promovida por Guijarro en 1965.

### 3. FOESSA, un cambio estratégico

Ya quedó dicho que una parte de las medidas propuestas por el Plan CCB desbordaban el campo de acción de Cáritas. Además, dentro de la misma, las prescripciones del Plan solo eran vinculantes para Cáritas Nacional, puesto que, en la Iglesia católica, las diócesis tienen personalidad jurídica independiente. Las sinergias, colaboraciones y derivaciones procuradas por la Dirección de Cáritas Nacional, antes reseñadas, eran muy estimables, pero solo cubrían una pequeña parte de los tajos abiertos por el Plan CCB.

El gran cambio de prioridades y actividades instrumentales que supuso la elaboración del Plan CCB debió de generar no pocas inseguridades y dudas en Cáritas Española. Y llegaron a manifestarse discretamente opiniones contrarias al trabajo y, sobre todo, al gasto que supuso la elaboración del Plan CCB por parte de una entidad con demandas asistenciales graves y urgentes. Creo que la Dirección de Cáritas Nacional no tenía previsto mantener el aparato organizativo y el esfuerzo de estudio desplegado para la elaboración del Plan CCB, pero sí consideraba necesario que continuara la producción de conocimiento aplicable al abordaje racional de los problemas sociales.

Para el tiempo siguiente al de elaboración del Plan CCB, su promotor gestionó una **vía nueva**

**de continuidad de la función de estudios** de aquella empresa. Buen conocedor y valedor de la institución fundacional, recurrió a la misma para su nuevo proyecto: la Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA); se constituyó mediante escritura pública de 13 de junio de 1965. Esta operación, los estatutos y los primeros pasos de la entidad fueron recogidos en un folleto institucional (FOESSA, 1977), del que me sirvo en lo que sigue.

Según consta en sus estatutos (art. 1), sus fundadores fueron, «además de CÁRITAS NACIONAL: el Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, el Banco de Bilbao, el Banco Continental, el Banco Internacional de Comercio, el Banco Español de Crédito, el Centro de Estudios del Valle de los Caídos, el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, el Instituto Social León XIII, la Sociedad de Investigación Económica (SIE), el excelentísimo señor Duque de Alba y el excelentísimo señor Luis Sáez de Ibarra y Sáez de Urabain». Supongo que resulta oportuno aclarar lo que sigue sobre los fundadores personales: el duque de Alba venía prestando su ayuda a Cáritas Nacional mediante el cargo de tesorero de la misma; Luis Sáez de Ibarra era un destacado economista, financiero y político.

La fuerte presencia del sector bancario, más las cajas de ahorro en el grupo fundador, fue fruto del interés por la misma de Francisco Guijarro. Para lograrla, además de la posible apelación a lo que ahora se denomina responsabilidad social empresarial o corporativa, debió de utilizar este argumento —que le oí comentar—: FOESSA ofrecía a las entidades financieras la posibilidad de obtener una información social equivalente a la económica que algunas de ellas producían sin necesidad de crear gabinetes de estudios sociales propios.

El objeto de la Fundación quedó vinculado a las siguientes líneas de actividades (art. 5):

- a) La promoción, protección y fomento de estudios e investigaciones sobre temas sociales.
- b) La difusión de dichos estudios para dar a conocer la realidad del país y promover actuaciones eficaces.

Además de esas actividades regulares, se adoptó una fórmula de respuesta contingente a las demandas de las entidades integradas y colaboradoras: «La Fundación podrá emprender, aparte de los estudios e investigaciones de propia iniciativa, trabajos concordantes con sus objetivos que soliciten las instituciones que integrarán la Junta Rectora u otras que contribuyan con sus aportaciones a los fines de la Fundación».

La Fundación se constituyó con un capital inicial de un millón de pesetas (art. 18). Y previó que sus recursos estuvieran integrados (art. 19):

- a) Por las rentas líquidas del capital de la Fundación que se destinarán cada año al cumplimiento de sus fines.
- b) Por el importe de las aportaciones que realicen las entidades que tengan la consideración de fundadores, destinadas a costear los fines de la Fundación.
- c) Por los legados, donativos, aportaciones y subvenciones que concedan otras personas, organismos e instituciones.

Como puede verse, FOESSA fue concebida como una **alternativa estratégica a la empresa del Plan CCB**. En primer lugar, Cáritas solo participa mediante su órgano nacional. En segundo lugar, se sustituye la iniciativa ocasional que fuera el Plan CCB por una entidad permanente. En tercer lugar, el objetivo de «promover actuaciones eficaces» (art. 5b) supone un aligeramiento importante del fuerte compromiso con la aplicación que entrañaba el término *plan*. Finalmente, Cáritas pasa de soportar en solitario el esfuerzo de la empresa a compartirlo con un cuadro estimable de socios de los distintos sectores institucionales, y de gran solvencia económica la mayor parte de ellos.

El liderazgo de Cáritas Nacional, además de estar indicado en los estatutos, se manifestaría en el desempeño de los principales cargos de gestión por integrantes de la entidad.

## 4. Los primeros aportes de FOESSA

En junio de 1965 —es decir, sin pausa desde la creación de la entidad—, FOESSA convocó un concurso de proyectos para la elaboración de un «Informe sociológico sobre la situación social de España». En octubre del mismo año se produce el fallo que adjudica el primer premio al joven —nacido en 1937— sociólogo —formado en la Universidad de Columbia— Amando de Miguel Rodríguez. En 1966 se concedió una ayuda de 2.150.000 pesetas a un equipo dirigido por él

para realizar dicho primer Informe. El encargo —que incluyó una encuesta de ámbito nacional a una muestra de 2.500 hogares, aparte de copiosa información secundaria— se realizó en cinco meses. La impresión del texto se terminó en octubre de ese mismo año (Fundación FOESSA, 1966).

El primer informe FOESSA encabezó la serie de los mismos en la Colección Fundación FOESSA,

de Ediciones Euramérica (Fundación FOESSA, 1966). Esta editorial vendría a ser un instrumento clave para la acción difusora de aquella mediante la citada serie y las de Estudios y Síntesis. Sirvan como muestra sendas publicaciones presentadas en las mismas: en la serie Estudios se publicó la traducción de una obra sobre el tema central metodológico de FOESSA en su primera etapa, los indicadores (Russet *et al.*, 1968); la serie Síntesis se inició con una obra colectiva sobre los efectos positivos y los problemáticos del desarrollo (Guijarro *et al.*, 1968), enfoque sustantivo clave de las iniciativas avanzadas de Cáritas Nacional.

En la presentación del informe (Fundación FOESSA, 1966: 7 a 10), la Junta Rectora de la entidad expone la visión social de España que adopta y declara el significado de su primer aporte. Lo integra en el fondo de conocimiento sobre la situación social de España iniciado por el Plan CCB y por el Informe de la Ponencia de Factores Humanos y Sociales del Plan de Desarrollo (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, c 1965). Y explicita la línea de trabajo que se inicia con este informe: «Disponer de algo muy difícil de lograr, pero que puede ser un instrumento utilísimo para quienes en algún momento son responsables de la dirección de la vida del país: un sistema de indicadores sociales y series históricas de datos tanto de la estructura social como de la problemática del país que completen, desde una perspectiva específicamente “sociológica”, la visión predominantemente “económica” que en este momento poseemos de nuestra situación y de nuestros problemas».

En cuanto al objeto y enfoque del primer informe nacional de FOESSA, servirá para indicarlo la definición de «situación social» que adoptan sus autores: «Simplificando al máximo, podemos entender de momento por situación social de un país determinado la suma de dos cosas: una, la descripción y explicación de su *estructura social*, y otra, el análisis de los *problemas sociales* con que esa estructura se enfrenta y que incluso pueden llegar a desarrollarse con cierta independencia de otros elementos estructurales» (Fundación FOESSA, 1966: 13).

Este planteamiento da ocasión, en primer lugar, a un examen del «marco condicionante de la estructura social», de lo que carecía el Plan CCB. En segundo lugar, el informe aborda —sin el concurso de especialistas— la situación socioeconómica de las ramas de bienestar y problemas sociales que definiera el Plan CCB. Concluye el trabajo con sendos capítulos sobre participación social y cambios socioculturales.

En el mismo año del nacimiento de FOESSA —1965—, la entidad concedió doce ayudas de investigación para otros tantos **estudios sobre la situación social y posibilidades de acciones de mejora en otras tantas zonas y ciudades españolas**. Se continuaba así, bien que sin acompañar la aplicación, la línea local que fue referencia muy importante de la Sección Social de Cáritas y que adoptó, aunque con menor proyección práctica, el Plan CCB. Los estudios locales citados habían sido o iban a ser realizados por investigadores de la red local del Plan CCB. De este modo, Cáritas recibía un importante retorno de FOESSA.

El estudio relativo a la ciudad de Madrid —acaso por su gran extensión— fue objeto de una publicación unitaria en la serie Informes de la Colección FOESSA (Cáritas Diocesana de Madrid-Alcalá y Fundación FOESSA, 1967). Otros siete de los estudios objeto de ayudas se publicarían en el tercer tomo del Plan CCB (Cáritas Española, 1968). Los mismos siguen la estela de los cuatro trabajos locales incluidos en la primera entrega del Plan CCB (II, 329 a 347), bien que solo en la parte de diagnóstico de situación socioeconómica y social, incluyendo problemas y recursos. Para conectar estos aportes con su posible aplicación, el citado tomo tercero del Plan CCB incluye tres textos sobre planificación del desarrollo local y comunitario; el último, de Francisco Guijarro (III: 271 a 293).

A la vez que finalizaba la impresión del primer informe nacional (octubre de 1966), FOESSA convocó un nuevo concurso, en esta ocasión para la elaboración del deseado **sistema de indicadores sociales**. Se resolvió aquel en 1967 y se concedieron los tres primeros premios previstos a los trabajos presentados por Amando de Miguel Ro-

dríguez, Juan Díez Nicolás y Antonio Medina Medina. Los mismos fueron publicados ese mismo año (Fundación FOESSA, 1967). De Miguel tuvo ocasión de aplicar su propuesta en el segundo

informe nacional de FOESSA (1970), que le fue adjudicado. En los siguientes se abandonó el sistema de indicadores adoptado, lo que implicaba la renuncia a las series de valores proyectadas.

## Bibliografía

CÁRITAS DIOCESANA DE MADRID-ALCALÁ y FUNDACIÓN FOESSA (1967): *Informe sociológico sobre la situación social de Madrid*, Ediciones Euramérica.

CÁRITAS ESPAÑOLA (1965): *Plan C. C. B. Plan Nacional de Promoción Social, Asistencia Social y Beneficencia de la Iglesia*, Madrid: Ediciones Euramérica, 2 tomos.

— (1968): *Plan CCB 3*, Madrid: Ediciones Euramérica.

CASADO, D. (1985): «Los servicios sociales en el Estado de las autonomías», *Cáritas*, junio, n.º 244, Suplemento n.º 100.

— (1999): «El Plan CCB, jalón de la investigación empírica española en problemas sociales», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos Sociales*, n.º 20.

COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (s. f. de publicación, que tuvo lugar c 1965): *Factores Humanos y Sociales. Anexo al Plan de Desarrollo Económico y Social*.

DUOCASTELLA, R. (1958): «Necesidad de una acción social en las Cáritas Diocesanas», *Documenta-*

*ción Social*, n.º 1, Suplemento del Boletín de Cáritas.

FOESSA (1967): *Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, Madrid: Editorial Mediterráneo.

FUNDACIÓN FOESSA (1966): *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Madrid: Ediciones Euramérica.

— (1967): *3 Estudios para un sistema de indicadores sociales*, Madrid: Ediciones Euramérica.

— (1970): *Informe sociológico sobre la situación social de España 1970*, Madrid: Ediciones Euramérica.

GUIJARRO ARRIZABALAGA, F., et al. (1968): *Efectos queridos y no queridos en el desarrollo español*, Madrid: Ediciones Euramérica.

LOUIS-JOSEPH LEBRET, L. J. ([1960] 1966): *Prólogo a Dinámica concreta del desarrollo*, Barcelona: Editorial Herder.

RUSSET, B. M., et al. (1968): *Análisis comparado de indicadores sociales y políticos*, Madrid: Ediciones Euramérica.



# P

## Profundizamos

# Los Informes FOESSA sobre la situación social de España y la exclusión: entre la pobreza y el desarrollo social, medio siglo de andadura

Gregorio Rodríguez Cabrero  
*Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá (Madrid)*

## 1. Introducción

La Fundación FOESSA se inscribe en el Registro de Fundaciones en 1965 y su I Informe sobre la situación social de España se publica en 1966. Son años en los que se acelera un largo periodo histórico de modernización económica y de cambio social —que se inicia aproximadamente en 1959—, que parece haber llegado a su fin en la fase de profunda depresión económica y social que se inicia en 2008. En efecto, los Informes I-VI son testigos de medio siglo de cambio profundo en lo económico, social y político, del trazado de una curva histórica al alza en el desarrollo social que, arrancando del aislamiento de España y de una sociedad pobre, ha logrado integrarse en el centro del sistema europeo (si bien subordinadamente) y mejorado notablemente su nivel de vida (sin lograr erradicar la pobreza severa ni apenas la pobreza relativa).

La nueva fase de la reforma social emergente de este siglo XXI abre un nuevo ciclo histórico en España y sobre ella aportará análisis y reflexiones el VII Informe, que aparecerá en 2014. Este

nuevo ciclo se abre, como decimos, con una profunda crisis que no solo es económica, sino también social e institucional, cargada de incertidumbres y fracturas sociales, pero también de expectativas y oportunidades de desarrollo social y político.

Los Informes FOESSA tratan de abordar el problema de España como enigma sociológico, entender la realidad española de un modo empírico inspirándose en las teorías de la modernización. Al ser los primeros informes sobre la situación social de España, «los Foessa» serán desde entonces una referencia en la investigación social aplicada que tratan de combinar el rigor y la libertad investigadora característicos de la «imaginación sociológica» (en expresión de Wright Mills) con el posibilismo de su aplicación o, mejor, con el objetivo de servir para orientar la acción social reformadora de manera posibilista.

Nacen en el seno de una sociedad que acelera el proceso de secularización y modernización

que se había truncado como consecuencia de la Guerra Civil y la larga posguerra, la España de los años sesenta, pero en el marco de una dictadura que frenaba y reprimía cualquier análisis social crítico. Cáritas Española y la Fundación FOESSA pudieron, dentro de ciertos límites, desarrollar una investigación cuya pretensión era que sirviera a la sociedad y al propio sistema político, poniendo de manifiesto los problemas sociales del crecimiento económico. Los Informes FOESSA fueron diseñados para ser difundidos y utilizados, tanto entre «las mentes rectoras» de la sociedad como entre expertos y personas interesadas. Indirectamente suponía una crítica contenida de los efectos sociales desiguales del crecimiento económico.

Los indicadores sociales de bienestar, su construcción, serán uno de los objetivos emblemáticos de los Informes FOESSA a lo largo de 50 años, si bien dichos indicadores sufren un cambio en su diseño inicial, primero en el III Informe, de 1975, y posteriormente en el VI Informe. De la importancia de los mismos cabe destacar que en su fase inicial se convocó un concurso sobre indicadores sociales que se publicó en 1967 con el título «3 Estudios para un sistema de indicadores sociales».

Con la puesta en marcha de los Informes FOESSA, Cáritas Española —el patrono más relevante de la Fundación FOESSA— tratará de justificar que la caridad sin justicia social es paternalismo y que, por tanto, el desarrollo de los derechos sociales forma parte de la construcción de los derechos humanos. En qué medida este giro fue adoptado de manera consciente por la entonces cúpula de Cáritas y FOESSA (con Francisco Guijarro Arrizabalaga como cabeza dirigente) o si, por el contrario, formaba parte del *aggiornamento* de la Iglesia católica ante la rapidez de los cambios económicos y sociales en los inicios de la década de los sesenta en España o, seguramente, una mezcla de ambos es algo que aquí no podemos analizar en profundidad y que desborda el modesto objetivo de estas páginas. Otras personas cercanas a la génesis de la Fundación FOESSA pueden dar cumplida respuesta a este interrogante.

Lo cierto es que objetivamente los Informes FOESSA son un análisis crítico de la realidad social de España con el apoyo del arte sociológico entonces existente que iniciaba una fase de crecimiento, diversificación e institucionalización. A partir del diagnóstico científico, se realiza un análisis crítico y realista. Huyendo del halago y la propaganda, registra las dificultades y contradicciones existentes en la sociedad española.

Los Informes FOESSA se plantean como investigación aplicada para orientar e influir indirectamente en las decisiones en materia de políticas públicas que tuvieran que ver con el desarrollo social y, en todo caso, para promover el conocimiento social que iluminara el debate científico y político sobre la situación social de España, con especial incidencia en las situaciones de pobreza y desigualdad, sus causas estructurales y las posibles medidas para su superación en clave normativa. Cabe observar que los autores de los informes señalaban que, en el reportaje sobre la situación, las cifras eran protagonistas, y los datos se presentaban como opciones para la acción.

Junto a esa dimensión social existe una dimensión política en los informes que no podemos olvidar y que aparece, por ejemplo, en el II Informe, de 1970 (dirigido por el profesor Amando de Miguel, informe que se agotó con rapidez y del cual se publicó una síntesis) con un capítulo que fue censurado cuando ya estaba en imprenta, el IV Informe monográfico, coordinado por el profesor Linz (1980), sobre el cambio político, o, por señalar otro ejemplo más, el capítulo sobre el sistema político del V Informe (1994), que coordinó el profesor López Pintor.

Quien escribe este texto ha participado en los Informes FOESSA coordinando el capítulo 9 sobre «Garantía de rentas» (V Informe) y el capítulo 5 sobre «Actores institucionales y sociales en las políticas sociales» (VI Informe) y, finalmente, participa en el actual VII Informe. También he podido revisar y estudiar los informes previos y recibir oralmente no pocas informaciones sobre los objetivos y elaboración de los Informes FOESSA por parte de diferentes personas que han participado en los mismos o son miembros del patronato de la Fundación (en mi caso la información



ha procedido sobre todo de Demetrio Casado y Víctor Renes).

El texto de Demetrio Casado da cumplida cuenta de los antecedentes y primeros trabajos de FOESSA, al que me remito. Aquí pretendo dar razón del sentido socio-histórico de la investigación social de los Informes FOESSA, a modo de puesta en relación con los cambios que se van produciendo en la estructura social, política y económica de España.

Por tanto, con la información de que dispongo, e interpretada libremente, analizo a continuación el contexto en el que surgen los informes y su sentido social; después señalo los ejes de una investigación social reformadora que los recorren; me detendré en los contenidos de los Informes V y VI; finalmente haré una referencia breve al VII Informe, actualmente en fase de desarrollo, informe que se sitúa en la antesala de una nueva fase de la reforma social española.

## 2. El sentido socio-histórico de los Informes FOESSA: la lucha contra la pobreza y la desigualdad social en el marco de la institucionalización del saber sociológico aplicado

En pleno plan de estabilización económica (1959-1962), cuando la dictadura de Franco se ve obligada a liquidar el régimen de autarquía económica para sobrevivir como régimen político mediante la apertura de la economía española y la progresiva integración de España como semiperiferia dependiente del centro europeo, la situación social de España era profundamente injusta y plena de situaciones de pobreza severa y exclusión. La larga posguerra y el sistema de autarquía, el estancamiento económico y la imposibilidad por parte de los ciudadanos de reivindicar sus derechos habían enquistado las bolsas de pobreza severa y consolidado una sociedad profundamente desigual y, en gran medida, atemorizada.

Las organizaciones católicas de base, como HOAC y JOC, entre otras, así como líderes y miembros de las Cáritas Diocesanas, demandaban una acción más decidida en pro de los derechos sociales en una sociedad que salía del «tiempo de silencio» (Martín Santos) y en la que estaba teniendo lugar la reconstrucción del movimiento obrero en España (recuérdese el movimiento de huelgas obreras de 1962).

Esta demanda se tradujo en diferentes iniciativas que van desde la implicación de dichas organizaciones en la reconstrucción del movimiento obrero emergente hasta la creación de nuevas formas

de intervención social. Un ejemplo de esto último es el Plan CCB (Comunicación Cristiana de Bienes) de 1961, que es un antecedente destacado de FOESSA. En la España de aquel año el plan CCB era una primera apuesta de Cáritas en pro de una justicia social más incisiva, menos retórica, y un primer paso en la dirección de defensa de los derechos sociales, como parte de los derechos humanos. La Doctrina Social de la Iglesia se orientaba, bajo Juan XXIII, en una dirección más activa en cuanto al desarrollo de los derechos sociales. Nuevas iniciativas, como la creación de *Cuadernos para el Diálogo* en 1963 (hace justamente 50 años) formaban parte de este giro histórico que se estaba produciendo en la sociedad española.

Pero para dar su pleno sentido socio-histórico a los Informes FOESSA —sociología aplicada a la acción social— es preciso que señalemos, siquiera esquemáticamente, los cambios o entorno en que aparecen, tanto a nivel internacional (europeo sobre todo) como a nivel interno (la etapa del franquismo tardío como necesario desbloqueo de la reforma social histórica frustrada en la década de los años treinta del siglo xx).

Los cambios del entorno internacional son cruciales en España y tienen que ver con la progresiva integración económica de España en el núcleo de la naciente Europa de los Seis (la CEE creada en

1957 mediante el Tratado de Roma). La integración económica supuso el intercambio creciente de capital, mercancías, personas e ideas. A pesar de su aislamiento político respecto de la Europa comunitaria, como Estado no democrático, España no podía estar al margen ni del desarrollo de la sociedad de consumo ni del Estado de bienestar.

No solo es que el hambre empezara a ser intolerable socialmente, sino que la sociedad española demandaba avances en el bienestar e, incluso, tímidamente en las libertades individuales y colectivas. El desarrollo de la sociedad de consumo fue una de las vías, tanto para las nuevas clases medias como para las clases trabajadoras de la industria, de avances en el bienestar; lo que exigía salarios más elevados (impulso de la negociación colectiva) y el desarrollo de un sistema de protección social de naturaleza crecientemente universalista (que es impulsado por la Ley 193, de bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963) que desarrolla un sistema sanitario con mayor capacidad de cobertura, así como las prestaciones por desempleo y las pensiones.

Obviamente, el sistema de dictadura impedía un desarrollo acelerado de los derechos sociales, pero las propias características del modelo de modernización capitalista español —como semiperiferia del sur de Europa— impulsaban objetivamente avances en el bienestar que, además, fueron estimulados por el efecto demostración del modelo social europeo, la propia experiencia de los inmigrantes españoles en los países de la CEE y, sobre todo, por las demandas de las distintas organizaciones sociales y obreras, cuyo común denominador era mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y abandonar para siempre la experiencia de la pobreza, que seguía muy presente en zonas rurales y en los suburbios de las grandes ciudades.

Los tres primeros Informes FOESSA son los informes que reflejan, con el apoyo del análisis sociológico, el proceso de modernización económica y social de España, así como la creación de los fundamentos del Estado de bienestar (nos remitimos a los capítulos sobre educación, sanidad y vivienda de dichos informes). Por otra parte, los primeros informes reflejan no solo las viejas desigualdades de clase históricas, algunas en proce-

so de cambio y desaparición, sino también las nuevas desigualdades generadas por el propio proceso de modernización capitalista y su impacto en colectivos como las personas migrantes, emigrantes e inmigrantes interiores.

En suma, los Informes FOESSA I, II y III nos muestran la progresiva salida del aislamiento de España, la mejora relativa del bienestar y el retroceso de la miseria, pero también la inmensa dificultad en reducir las desigualdades de clase y territoriales, así como la aparición de nuevas formas de pobreza y exclusión asociadas al proceso de urbanización.

Los Informes FOESSA no solo contribuyen a investigar la estructura social de la desigualdad y la pobreza en la España del franquismo tardío (1960-1975), proporcionando argumentos pro reforma social, sino que al mismo tiempo contribuyen al desarrollo e institucionalización de la investigación social. Dicha investigación será liderada por académicos y expertos en investigación social que proceden en buena medida, no en exclusiva, del aluvión de la llamada generación del 56. Un aluvión que no es homogéneo, sino que está dividido en enfoques contrapuestos, aunque en diálogo, como son el funcionalismo y la sociología crítica, a su vez con sus distintas variantes doctrinales y de estilo investigador.

Los informes dirigidos por el profesor Amando de Miguel (I y II Informes, de 1966 y 1970)<sup>(1)</sup>, el coordinado por el profesor Luis González Seara (III Informe, 1975)<sup>(2)</sup> y por los profesores Juan Linz (IV Informe, volumen 1, sobre el cambio político) y Francisco Murillo (IV Informe, volumen 2, sobre el cambio social en España) en 1983<sup>(3)</sup>, en el periodo del franquismo tardío y de transición a la democracia, contribuyen de manera notable a la institucionalización del

(1) I Informe sociológico sobre la situación social de España (1966).

II Informe sociológico sobre la situación social de España (1970).

(2) III Informe: Estudios sociológicos sobre la situación social de España.

(3) IV Informe:  
Vol. 1 Informe sobre el cambio político en España (Juan Linz).  
Vol. 2 Informe sobre el cambio social en España (Francisco Murillo).

saber sociológico a la vez que radiografían la estructura social española con las limitaciones políticas que establecía la dictadura y sobre la base de enfoques metodológicos variados. Tanto en los primeros informes como en los informes posteriores, los Informes FOESSA reflejan los cambios que tienen lugar en la conceptualización y metodologías de la ciencia social, es decir, siguen la propia evolución de las ciencias sociales.

En este sentido, los FOESSA son un eslabón más de la institucionalización del saber sociológico al que se suman escuelas y corrientes variadas, como las que lideró tempranamente el profesor Murillo Ferrol en Granada, para expandirse después en Madrid, o la experiencia frustrada por la dictadura de la Escuela Crítica de Ciencias Sociales (CEISA, dirigida por el profesor José Vidal-Beneyto), creada en 1965 y cerrada por la dictadura en 1969, que no era sino una amalgama de corrientes económicas y sociológicas en las que se encuentran desde reformistas críticos —José Luis López Arangu-

ren, Enrique Tierno Galván y José Luis Sampedro— hasta la nueva sociología crítica emergente representada por Jesús Ibáñez, Alfonso Ortí y Ángel de Lucas.

La investigación social de mercados, la expansión de la enseñanza de la sociología y el desarrollo de informes sociales forman parte de este giro en el desarrollo de las ciencias sociales del que FOESSA es una pieza emblemática. La senda de informes sociales que creó FOESSA será posteriormente seguida por distintas instituciones a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, que publicarán sus propios informes sociales.

Finalmente, hay que destacar que los Informes FOESSA multiplicaban entonces, como hoy, su valor añadido mediante estudios monográficos sobre zonas de la realidad social que los informes generales habían destacado como problemas sociales de importancia y, al mismo tiempo, dichos informes monográficos hacían de puente entre los informes emblemáticos.

### 3. Los ejes de una investigación social dirigida a reformar la realidad

Los Informes FOESSA tienen un hilo temático conductor a lo largo del tiempo a la vez que diferencias entre sí marcadas por la coyuntura económica y política.

El hilo conductor tiene un trazo temático en torno a la pobreza y la desigualdad del desarrollo entre las regiones de España, la exclusión (marginación en los primeros informes), los derechos sociales a la sanidad, la educación y la vivienda y, por último, la participación social y política. Se puede decir que son estas cuatro realidades sociales el núcleo estructurante de los informes. Denominados hasta el V Informe, de 1994, como informes sobre la «situación social de España», recogen no solo el cambio socioeconómico, sino también y, sobre todo, en qué medida dicho cambio contribuye a la erradicación de la pobreza y a la extensión del bienestar.

Ciertamente, mientras que los cuatro primeros informes son una radiografía de la situación social de España, los siguientes, del V al VII, son los informes de la desigualdad y sus causas, así como de la creación (sobre todo en los Informes VI y VII) de indicadores de bienestar, recogiendo y enriqueciendo la propia tradición de construcción de indicadores sociales.

Frente al crecimiento económico, como antes decíamos, los Informes FOESSA muestran la dimensión social de la realidad bajo el supuesto normativo de que el crecimiento económico (creación de riqueza) sin desarrollo social (redistribución social y creación de bienes comunes: educación, sanidad y vivienda) no podrá contribuir a la erradicación de la pobreza y, mucho menos, a reducir las desigualdades más agudas. Pues, efectivamente, los FOESSA dan por supuesto que la vía

más efectiva para erradicar la pobreza es reducir la desigualdad social en la distribución de la renta y la riqueza. Una apuesta reformadora, pragmática y posibilista, para cambiar la realidad.

Dentro de estos ejes, como decíamos, existe una temática que recorre con mayor o menor intensidad todos los informes.

En primer lugar, la pobreza en sus diferentes dimensiones de bajo nivel de renta o carencia de bienes básicos (en línea con lo que actualmente es el índice AROPE de Eurostat). Los informes analizan lo que a partir de 1992 la Comisión Europea denominará como exclusión social o multidimensionalidad de la pobreza, que comprende no solo los indicadores de renta, sino también otros indicadores, como son los de dificultad de inserción laboral, las limitaciones para acceder a servicios colectivos básicos o la ausencia de vínculos sociales. Ya en el V Informe, en pleno proceso de europeización de la política social, la categoría exclusión social se incorpora plenamente en el análisis.

El desarrollo de los derechos sociales contará con un peso progresivo en los informes, bien se denomine desarrollo social o derechos sociales. La primera denominación, desarrollo social, es omnicompreensiva o estratégica: lograr un desarrollo social integrado socialmente y equilibrado territorialmente. La segunda, los derechos so-

ciales, como dimensión operativa del primero y segmento de los derechos humanos.

Finalmente, la participación social y política, el papel de los actores sociales cuenta con un recorrido prácticamente continuo desde el I Informe (capítulo 9 sobre participación social), II Informe (capítulo censurado), III Informe, el monográfico IV Informe, el V Informe (sistema político), hasta el VI Informe, sobre actores sociales y Tercer Sector.

Por su parte, la coyuntura conduce a enfatizar aquellos problemas sociales que tienen una especial incidencia social. Así, la alimentación es un problema importante en los primeros informes en la medida en que las bolsas de pobreza severa eran muy amplias. Las dimensiones educativa y sanitaria están siempre presentes, ya que se trata de bienes comunes (denominados bienes preferentes en el análisis económico) con elevada capacidad para reducir las desigualdades y favorecer la igualdad de oportunidades. No menos importante es la vivienda, que contará siempre con un capítulo, así como con publicaciones monográficas en las que se abordan desde la situación de las personas sin techo hasta el chabolismo y la infravivienda. Informes todos ellos que profundizan en las «condiciones de vida de la población pobre en España» (como es el informe monográfico publicado en 1998 con este mismo título).

## 4. Los informes del periodo 1993-2013: dos décadas de intenso cambio social, económico e institucional

Los Informes V y VI constituyen, desde mi punto de vista, un segundo ciclo de informes, que alcanza también al VII, en fase de desarrollo. Son los informes de la fase democrática del Estado de bienestar, de la plena inserción de España en la UE y la consiguiente europeización de las políticas sociales, del auge y crisis de un modelo de crecimiento económico y desarrollo social que se ha revelado desequilibrado, dualizante y exclusógeno. Informes que, como decimos, continúan con el actual VII Informe, en proceso de elaboración y que verá la luz en 2014.

### 4.1. De la consolidación del Estado de bienestar (V Informe, 1993)

En efecto, el V Informe FOESSA es el primero de la fase democrática que recoge el mapa social generado durante el periodo 1977-1993, en realidad desde el Pacto de la Moncloa hasta la crisis de finales de 1992. Es el último informe que cuenta con un director (Miguel Juárez), ya que los siguientes tendrán la figura de un coordina-

dor (caso del VI Informe, coordinado por Víctor Renes). En este informe participan investigadores de varias generaciones y de plurales corrientes sociológicas y económicas. En estos informes no solo está presente la investigación sociológica, también la económica y antropológica.

Incorpora los capítulos clásicos, población, vivienda, religión, educación, etc., pero también nuevos capítulos, como son los de garantía de renta, servicios sociales y nuevas tecnologías. Este informe mide, si puede afirmarse, los resultados o impactos del Estado de bienestar en el periodo que va desde finales de la década de los setenta hasta los primeros noventa. En realidad, es el informe que valora los resultados de las políticas sociales que se aplican desde el Pacto de la Moncloa de octubre de 1977 hasta 1992, a la vez que pone ya de manifiesto las limitaciones que para el desarrollo social supone un modelo de crecimiento económico condicionado externamente por las exigencias de la europeización (Unión Monetaria) y la creciente mundialización e, internamente, por el predominio creciente de un capitalismo financiero de orientación patrimonialista que ha desplazado a un tipo de capitalismo industrial profundamente reconvertido.

En este informe queda reflejada básicamente la génesis de lo que será nuestro modelo de desarrollo social hasta 2008. Es decir, un modelo de Estado de bienestar de amplia cobertura universal, baja intensidad protectora y dificultades para reducir las tasas de pobreza. La década de los ochenta redujo los niveles de desigualdad social, experiencia que no se va a repetir en los periodos siguientes; al mismo tiempo se contrajo con intensidad la pobreza severa gracias a la extensión de las prestaciones sociales no contributivas, la universalización del sistema sanitario y del sistema de pensiones y el desarrollo de la rama de servicios sociales. Pero la crisis que se inicia a finales de 1992 demostró la debilidad del modelo español de Estado de bienestar, sometido a poderosos imperativos externos (del capitalismo financiero transnacional) e internos (capitalismo financiero patrimonialista). Una debilidad que pondrá de manifiesto el VI Informe, dirigido a analizar y comprender la problemática ampliada de la desigualdad social y la exclusión.

En suma, el V Informe pone de manifiesto lo que será en los años posteriores el modelo de crecimiento español: un modelo de creciente desigualdad salarial, de renta y riqueza sobre el que se apoyará el crecimiento especulativo, financiero e inmobiliario, que generará una extensión de la precariedad laboral y social en España.

## 4.2. A la europeización de las políticas sociales (VI Informe, 2008)

Porque, efectivamente, el periodo que discurre entre 1992 hasta la crisis de 2008 es un tiempo profundamente contradictorio. Por una parte, tiene lugar una mayor integración de España en la UE en la que consolida su posición dependiente en la segmentación productiva de Europa, cuyas consecuencias económicas aparecerán en 2008. Por otra parte, las políticas públicas, en concreto las sociales, adoptarán progresivamente la lógica y el estilo que marcan las recomendaciones y comunicaciones europeas que tratan de conciliar en la UE, sobre todo en la periferia sur, los objetivos de la ortodoxia económica de Maastricht con los de inclusión social (Planes Nacionales de Inclusión).

En este periodo de quince años —1993-2008— se consolida el modelo de crecimiento económico de España basado en una distribución más desigual de la renta de los hogares, que se ven obligados a endeudarse cada vez más, un sistema financiero que promueve dicho endeudamiento a la vez que detrae recursos de la economía productiva y, finalmente, un modelo de regulación basado en el predominio del mercado que deja al margen el papel del sector público en las decisiones más importantes de las políticas económicas y sociales, es decir, una privatización selectiva acelerada del Estado.

Estos factores están en la base de un crecimiento económico basado en burbujas que han creado espejismos de riqueza para abocar finalmente en una crisis que, en el caso español, se agrava por la superior debilidad del modelo de crecimiento,



por su condición dependiente del centro-norte europeo y por las características del propio capitalismo patrimonialista español.

El VI Informe, aparecido en 2008, primer año de lo que se conoce ya como la «gran crisis», pone de manifiesto justamente la creciente desigualdad social, la imposibilidad de reducir las tasas de pobreza (debido a la segmentación salarial, extensión de la pobreza en el trabajo y una baja intensidad protectora de las prestaciones sociales, como factores explicativos fundamentales) y la ampliación de nuevos espacios sociales de exclusión. Demostrando con ello que las políticas de lucha contra la exclusión se enfrentaban a los muros sólidos de la devaluación interna silenciosa que exigen las políticas de la Unión Monetaria (explícita desde 2008) y la contención del Estado del bienestar (que anuncia los recortes futuros).

### 4.3. Para concluir en la gran crisis de la reforma social (VII Informe, 2013-2014)

El VII Informe, actualmente en proceso de elaboración, es el informe del impacto social de la crisis, de la regresión en las políticas sociales, del retorno a tasas de pobreza severa de principios de la década de los setenta. Pero también el informe que pondrá de manifiesto los riesgos que afronta el propio sistema democrático cuando a la extensión de la pobreza a las capas medias y el bloqueo de la inclusión laboral de los jóvenes se unen la desorientación ideológica y una extensión de la desafección política.

En efecto, el VII Informe seguramente pondrá de manifiesto estas dos realidades. Por una

parte, los impactos sociales de la «gran crisis» en España, debido a las políticas de consolidación fiscal, devaluación competitiva, privatizaciones en el sector público y reformas laborales y financieras que están supeditando el crecimiento y el bienestar al pago de la deuda soberana. La evidencia de seis largos años de crisis pondrá de manifiesto que la distribución de la renta es más desigual, que las tasas de pobreza se han incrementado en cualquiera de sus indicadores, lo cual está incrementando el malestar social en un contexto de deterioro institucional.

Por otra parte, el VII Informe supondrá también una aportación de conocimiento social sobre el devenir de la reforma social española. Una reforma que se encuentra en un periodo histórico de transición y aceleración que está sometiendo a una intensa tensión institucional al Estado social y democrático del que se dotó España hace 36 años. Como todos los informes previos, no ofrecerá recetas ni alternativas de acción o reforma, no es su cometido, pero sí materiales que contribuyan al debate científico y político y a la reflexión colectiva sobre qué modelo de sociedad puede cristalizar a la salida de la crisis actual y que, en la tradición de los Informes FOESSA, seguramente apostará por una extensión y profundización de los derechos sociales y por un desarrollo social sostenible. Unos derechos sociales que, no por casualidad, los ciudadanos los tienen asumidos como propios y que por ello no puedan quedar a merced de los imperativos del mercado. En suma, el último informe por llegar aportará conocimiento social para el diseño de estrategias colectivas que favorezcan el proyecto de una sociedad civilizada, en la que todos los ciudadanos tengan oportunidades vitales, acceso a bienes comunes y el derecho a una vida decente.



# P

## Profundizamos

# Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos en España

Joseba Zalakain

*Director del SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga*

## 1. Introducción

España carece de un sistema de rentas mínimas homologable al que existe en la mayor parte de los países de la UE-15. Junto a la ausencia de un sistema sólido de prestaciones familiares, la carencia en la mayor parte de las CC. AA. de un verdadero sistema de rentas mínimas constituye uno de los signos distintivos del Estado de bienestar español y explica las elevadas tasas de pobreza y desigualdad que definen la realidad social española. En general, las rentas mínimas españolas se caracterizan por tasas de cobertura y de gasto muy inferiores a las de los países vecinos, cuantías insuficientes, filtros de acceso, notables disparidades territoriales y una nula implicación de la Administración central en la gestión y financiación del sistema, que contrasta con las formas de articulación de este tipo de prestaciones en los países de nuestro entorno. Todas estas razones han tenido como consecuencia la incapacidad del sistema de garantía de ingresos español a la hora de absorber o amortiguar el impacto de la crisis.

El carácter residual del sistema español de rentas mínimas de inserción resulta tan evidente que, por lo general, tal sistema está ausente del debate político, mediático y social que se produce en España con relación al impacto de la crisis sobre la pobreza y la desigualdad. Efectivamente, a

diferencia de la década de los noventa del siglo pasado, cuando, con motivo de la anterior crisis económica, se discutía sobre los mecanismos de transferencia de rentas y se debatía sobre las RMI, aun quedando tal debate circunscrito a ámbitos sociales y políticos muy concretos, en este momento ni siquiera se percibe discusión alguna sobre la necesidad de reforzar este mecanismo de protección (Fernández Maíllo, 2013).

Resulta, sin embargo, obvio que el sistema español de rentas mínimas de inserción —y, en general, de garantía de ingresos— precisa de una reforma sustancial si se quiere que tales prestaciones tengan algún impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población más vulnerable. Diversos trabajos han planteado las bases sobre las que debería rearticularse el sistema, subrayando, entre otros aspectos, la necesidad de refundar las rentas mínimas desde el liderazgo de la Administración central (Laparra y Ayala, 2009). Este artículo pretende avanzar en la reflexión para la definición de un modelo de garantía de ingresos social, económica y políticamente viable en España, a partir fundamentalmente del análisis de la evolución de estas prestaciones en el contexto europeo y, particularmente, en Francia y Reino Unido.

## 2. Tendencias generales y paradigmas imperantes

Puede decirse que, desde al menos 1992, con la primera recomendación del Consejo Europeo para incluir la dimensión social en el proceso de integración europea, los sistemas de rentas mínimas han formado parte del núcleo duro de las políticas sociales europeas. Si bien es cierto que no se ha producido en estos años una tendencia a la convergencia en la cobertura y la capacidad protectora de estos sistemas (Van Mechelen y Marchal, 2013), sí es posible detectar una serie de tendencias comunes en su diseño organizativo y en sus planteamientos conceptuales.

Entre las más significativas, cabe señalar las siguientes:

- **El carácter hegemónico del paradigma de la inclusión.** El de la activación es sin duda el paradigma hegemónico en las políticas de garantía de ingresos de los países occidentales desde hace al menos 20 años. Su plasmación se basa en dos elementos: por una parte, una mayor vinculación entre las políticas sociales y las de empleo, con el objetivo de reducir el gasto social y de (re)instaurar una concepción de las políticas sociales basada en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo como mecanismo de inclusión; por otra, una mayor tendencia al establecimiento de restricciones, limitaciones, contrapartidas y condiciones sobre las personas perceptoras de las prestaciones. No se trata, en cualquier caso, de un enfoque nuevo y, de hecho, sus elementos básicos se remiten a muchos siglos atrás (SIIS, 2011).

El paradigma de la activación ha sido objeto de numerosas críticas, en ocasiones pertinentes y razonables. Entre ellas, cabe hacer referencia a la mitificación del trabajo remunerado como elemento exclusivo de integración social, el paso de un enfoque basado en los derechos a otro basado en las obligaciones, y, fundamentalmente, el énfasis en la responsabilización individual sobre las situaciones de pobreza y desigualdad, que desatiende los condicionantes estructurales de estos procesos y, al individualizarlos, oculta su naturaleza política.

Las políticas de activación se caracterizan, en cualquier caso, por una amplia diversidad; no puede hablarse, salvo en aspectos muy genéricos, de un patrón común y sí, por el contrario, de modelos diversos que parten de fundamentos diversos y tienen resultados muy distintos. La cuestión relevante no es, por tanto, la de aceptar o no el paradigma de la activación, sino, más bien, determinar qué modelo concreto de activación quiere aplicarse y desde qué concepciones teóricas quiere desarrollarse. Desde ese punto de vista, es posible plantear un modelo inclusivo de activación que, reconociendo la centralidad del empleo como fórmula prioritaria para la inclusión, desvincule el derecho a la prestación económica del derecho a los apoyos para la inserción social y laboral, reconozca la multidimensionalidad de los procesos de inclusión que se deriva de la multicausalidad de la exclusión —evitando, por tanto, considerar el acceso al empleo como única fórmula de inclusión—, atienda los condicionantes estructurales de la desigualdad y plantee la condicionalidad de estas prestaciones en términos de reciprocidad justa (SIIS, 2011).

- **Rentabilización del empleo y protección de los trabajadores pobres.** En el marco de la activación, han experimentado en los últimos años un desarrollo muy importante las políticas de *making work pay* o rentabilización del empleo, dirigidas a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable tanto para los perceptores de rentas mínimas como para las personas inactivas. En el ámbito de las rentas mínimas, este objetivo se ha intentado alcanzar mediante mecanismos que suavizan el carácter diferencial de las prestaciones y permiten una acumulación más sencilla de rentas salariales y asistenciales, pudiendo beneficiarse de ellas las familias con rentas salariales bajas e incluso medias.

Su desarrollo se relaciona en parte con la teoría de la «trampa de la pobreza» —que requeriría establecer incentivos, positivos y negativos, para forzar el paso de la inactividad a la actividad—,

pero también con la extensión del fenómeno de los trabajadores pobres, que cuestiona la capacidad inclusiva del empleo asalariado. Al margen de la incidencia real de esta «trampa de la pobreza», lo cierto es que el desarrollo de estas políticas, cuando se diseñan de forma adecuada, pueden tener un impacto positivo en términos de estimulación de la inserción laboral y, sobre todo, en lo que se refiere a la redistribución de la renta y la protección de los trabajadores de bajos salarios, devolviendo así al empleo su capacidad como mecanismo de protección frente a la pobreza y como herramienta privilegiada para la integración social (Zalakain, 2006)(1).

- **Articulación entre sistema fiscal y sistema de garantía de ingresos.** Numerosos países de nuestro entorno han querido integrar mediante las llamadas deducciones o créditos fiscales reembolsables (*refundable tax credits*) las políticas fiscales con las políticas de garantía de ingresos y de apoyo a las familias (Zalakain, 2013). En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a las retenciones previamente practicadas por Hacienda o a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda hasta cero —como ocurre con el resto de las deducciones—, pero si la deducción es superior a la cuota o a las retenciones practicadas se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente. En general, la compensación tiene, hasta un nivel salarial determinado, un carácter progresivo (la deducción crece a medida que aumentan los ingresos salariales) y decreciente a partir de ese umbral (decrece a medida que los ingresos propios aumentan), de forma que, superado el máximo de ingresos salariales fijado, el derecho a la compensación desaparece.

Es importante tener en cuenta este componente de los créditos fiscales, en la medida en que —como los *in work benefits* a las que se ha hecho antes referencia— rompe con el principio diferencial en el que se basan los sistemas tradicionales de rentas mínimas.

La valoración de estos programas es objeto de debate y depende tanto del objetivo que quiera tenerse en cuenta para la valoración —incitación al empleo o redistribución de rentas— como de las muy variadas opciones adoptadas en cuanto a su diseño. En ese sentido, las experiencias existentes son muy diversas, con modelos muy diferentes, y es difícil obtener conclusiones generales válidas para todos ellos. Además, lo que en la mayoría de los casos se evalúa es su impacto como sistemas de garantía de ingresos o de incitación al empleo, y no necesariamente su integración en el sistema fiscal. En cualquier caso, sí cabe señalar que los dos modelos más evaluados y extendidos —el EITC norteamericano y los *tax credits británicos*— han tenido resultados positivos tanto en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, especialmente infantil, como a la incentivación de la inclusión laboral, al menos en lo que se refiere a las familias monoparentales (Zalakain, 2013).

- **El paradigma de la inversión social.** También cabe hacer referencia en este breve repaso al paradigma de la inversión social, con su énfasis en los servicios de apoyo a la infancia, la participación femenina en el mercado de trabajo y la prevención de la reproducción generacional de la pobreza y la desigualdad (SIIS, 2013). La principal característica de este enfoque es el cambio de énfasis de unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*). En ese sentido, el enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan tanto el desarrollo del capital humano (cuidados infantiles y educación precoz, formación a lo largo de toda la vida) y el aprovechamiento eficiente de ese capital (mediante políticas que favorecen la combinación de flexibilidad y seguridad), como la consecución de mayores cotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el

(1) Si bien ya con anterioridad se contemplaba en el sistema vasco de rentas mínimas un mecanismo de estímulos al empleo basado en estas premisas, la Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social de 2008 ponía un mayor énfasis, al menos desde el punto de vista teórico, en esta cuestión con la creación de una modalidad de renta de garantía de ingresos de complemento de las rentas salariales. Lamentablemente, tal figura no ha sido desarrollada posteriormente, más allá del mantenimiento del sistema previamente establecido de estímulos al empleo.

acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él<sup>(2)</sup>.

Si hay un ámbito de las políticas sociales en el que el cambio de enfoque que supone el Estado social inversor incide de forma clara y determinante, es el de las políticas de apoyo a las familias, en la medida en que ganan una centralidad de la que hasta el momento han carecido en muchos países. Invertir en el bienestar de la infancia y, por extensión, de las familias constituye el eje del Estado social inversor a partir de la defensa de una estrategia de inversión social basada en la infancia. La base de esa estrategia radica en la idea de que los mecanismos que inciden en la desigualdad y la exclusión operan fundamentalmente durante la primera infancia y se concentran sobre todo en el seno de la familia. Cualquier política eficaz de redistribución, igualdad de oportunidades y lucha contra la exclusión debe centrarse prioritariamente, de acuerdo con este enfoque, en esa época y en ese ámbito.

Pese a que supone, en muchos aspectos, un modelo sólido de avance y actualización del Estado del bienestar al contexto actual, y pese a su consideración como paradigma hegemónico, no puede decirse que en la práctica el enfoque de la inversión social se haya impuesto con rotundidad. Cabe señalar además que, en parte, el carácter hegemónico del

paradigma en cuestión se debe a su carácter polisémico, que permite acepciones muy diferentes. Más allá de esas ambigüedades, se ha criticado en relación con este enfoque el hecho de que implique una menor atención de aquellos que precisan, dada su situación, más reparación que preparación. En ese sentido, Cantillon y Van Lancker (2013) han puesto de manifiesto su temor de que este paradigma no tenga en cuenta suficientemente las crecientes desigualdades y diferencias de clase que se dan en las sociedades europeas y que no preste suficiente atención a aquellas personas y grupos que requieren, fundamentalmente, protección por parte del Estado de bienestar.

- **Integración y simplificación.** Desde el punto de vista de su articulación institucional, destacan en la mayor parte de los países de Europa dos tendencias de interés (Sanzo, 2013): por una parte, se ha producido en diversos países una tendencia a la descentralización, otorgando una mayor autonomía a las unidades subestatales, que no equivale, sin embargo, como en Italia o España, a la inhibición del Estado central en esta materia. Este proceso de descentralización es compatible, sin embargo, con algunas tendencias recentralizadoras que se dan en ciertos países, como Austria o Finlandia; desde el punto de vista organizativo, un segundo proceso relevante es la tendencia a la racionalización del sistema de prestaciones. Esta tendencia se vincula a la simplificación del sistema y a su correcta integración en el conjunto de la política de protección social.

(2) Desde ese punto de vista, puede pensarse que este enfoque se relaciona de forma directa con el paradigma de la inclusión activa al que antes se ha hecho referencia.

### 3. Dos casos de interés: Francia y Reino Unido

Buena parte de los cambios teóricos o filosóficos, e incluso organizativos, a los que se ha hecho referencia se recogen de forma clara en las reformas realizadas recientemente en Francia y Reino Unido. Ambas reformas tienen numerosos elementos en común, como la realización de proyectos piloto de carácter experimental, con carácter previo a su generalización, o la voluntad de unificar en una misma prestación diversas prestaciones preexistentes, simplificando así el conjunto del sistema de garantía de rentas.

La principal similitud de las reformas realizadas en los dos países radica, en cualquier caso, en su adscripción a la filosofía del *making work pay*, o rentabilización del trabajo, a la que antes se ha hecho referencia. Por ello, el funcionamiento de las dos prestaciones es similar y se basa en la posibilidad de mantener una parte de la ayuda económica aun cuando se ocupa un puesto de trabajo. En ambos casos, la idea es romper la frontera entre las prestaciones de sustitución y las de complementación



de rentas, y, sobre todo, suavizar el carácter diferencial de la prestación —el hecho de que, cuanto más dinero perciba una persona en el mercado de trabajo, más se reduzca la prestación que recibe— como método para rentabilizar el empleo y permitir combinar ingresos salariales y asistenciales. Además, en los dos casos la introducción de la nueva prestación —gestionada desde el ámbito de la Seguridad Social— ha tenido como consecuencia el debilitamiento o la desaparición de los preexistentes sistemas fiscales de apoyo a los trabajadores de bajos salarios (*Prime pour l'emploi* en Francia y *working family tax credit* en Reino Unido).

### 3.1. La ¿fallida? reforma francesa

Durante la primera década de este siglo, el Estado francés ha introducido dos modificaciones importantes que cabe inscribir en la lógica de la activación y de la rentabilización del empleo: la *prime pour l'emploi* por una parte, introducida en 2001, y el ingreso de solidaridad activa o *revenu de solidarité active* (RSA), introducido en 2009 y que sustituyó al anterior sistema de rentas mínimas de inserción basado en el *revenu minimum d'insertion* (RMI). El fracaso que, cuatro años después de su aplicación, parece haber cosechado esta última pone, sin embargo, de manifiesto las dificultades de un sistema que pretende incentivar el acceso al empleo y proteger a los trabajadores de bajos salarios sin desatender la protección de los colectivos más alejados del mercado laboral.

Las principales características de las dos prestaciones que articulan el sistema son las siguientes:

- La Prima por el Empleo (*Prime pour l'emploi*) fue introducida en 2001 por el Gobierno de Lionel Jospin. Se trata de una desgravación fiscal orientada a los trabajadores de bajos salarios, que tiene, como se ha señalado, en ciertos casos carácter reembolsable. En 2013, se beneficiaron de esta prestación un total de 6,3 millones de unidades familiares, con una percepción media de 434 euros anuales por unidad familiar (Vanackere, 2013). El gasto total ascendió en 2011 a cerca de 3.000 millones de euros (0,15% del PIB).

Su impacto en términos de reducción de la pobreza o incentivación laboral ha sido desde su inicio pequeño, si bien ha contribuido a mejorar la progresividad del sistema impositivo francés.

- Implantado a partir del 1 de junio de 2009, el RSA sustituye al antiguo RMI y fusiona, junto a esta prestación, otras prestaciones de menor importancia. La principal diferencia con el sistema anterior radica en que se pasa de una lógica de sustitución de ingresos a una lógica de complementación, garantizando a cualquier familia sin ingresos una prestación máxima, que se va reduciendo a medida que crecen los ingresos salariales, a razón de 38 céntimos por cada euro de ingreso. Así, mientras en los modelos de rentas mínimas basados en la aplicación estricta del principio diferencial cada euro adicional de ingresos propios reduce en un euro la prestación, en el modelo RSA cada euro de ingresos propios reduce en 38 céntimos la prestación.

A finales de 2012, 1,4 millones de titulares recibían la primera modalidad, 238.000 la segunda y cerca de medio millón la tercera. La prestación mensual media correspondiente al complemento de actividad se sitúa en torno a los 170 euros (Vanackere, 2013). Desde el punto de vista económico, en 2010, el sistema RSA supuso un gasto en prestaciones de 8.300 millones de euros (0,41% del PIB).

Las evaluaciones más recientes indican que el RSA no está resultando eficaz a la hora de reducir la pobreza, facilitar el acceso al empleo o incluso proteger a los trabajadores de bajos salarios. Ello se debe, por una parte, a la escasa cuantía del ingreso mínimo garantizado (que es, en cualquier caso, compatible con otras prestaciones) y a las dificultades de acceder a un empleo de sus beneficiarios. Junto a ello, se insiste en las elevadas tasas de no acceso a la prestación por parte de sus beneficiarios potenciales: se calcula que dos tercios de los potenciales beneficiarios de la modalidad de complemento salarial no acceden a esta ayuda y que solo hace el 68% del conjunto de la demanda potencial (Gomel *et al.*, 2013). Para los autores de este trabajo, la lógica de la incitación a la inserción laboral se ha demostrado completamente estéril en un contexto de



desempleo creciente y ha puesto de manifiesto el error que supone intentar complementar los ingresos de los trabajadores pobres desde un sistema cuya lógica es puramente asistencial.

Dos informes oficiales han certificado recientemente esa situación. Por una parte, el Tribunal de Cuentas publicó en febrero de 2013 un informe sobre el RSA actividad o complemento salarial en el que se ponía de manifiesto su escasa utilización y su limitado impacto (Cour de Comptes, 2013). En el mismo sentido, un informe del Parlamento publicado en julio de 2013 confirma el fracaso del sistema establecido para la protección de los trabajadores de bajos salario, que achaca a su complejidad y a la persistencia de una lógica asistencial, y aboga por unificar el RSA y la prima fiscal para el empleo en una prestación única, gestionada desde la Seguridad Social, para mejorar la protección a los trabajadores de bajos salarios (Vanackere, 2013). En el momento actual, la propuesta recogida en el informe está en fase de estudio.

### 3.2. La introducción del Universal Credit en el Reino Unido

El Gobierno laborista británico fue, en el marco de la UE, el que en mayor medida apostó por los créditos fiscales, junto con las ayudas a la familia y el mantenimiento de las rentas mínimas de inserción, en su modelo de garantía de ingresos. Pese a sus buenos resultados, ese sistema se irá desmantelando en los próximos meses, para dar paso a una nueva prestación, el crédito universal:

- Introducido en 2003, a partir de modelos previos, el sistema de desgravaciones fiscales se basaba en dos créditos diferentes, acumulables entre sí: el *working tax credit* y el *child tax credit*. El primero se dirige a personas, con o sin hijos, con una dedicación laboral mínima, mientras que el segundo —compatible con las prestaciones familiares directas (*child benefits*)— se dirige a familias, ocupadas o no, con hijos a cargo. En 2010 se destinaron a estas dos prestaciones 33.348 millones de

euros, que representan el 1,75% del PIB británico. En ese año, se beneficiaron de la ayuda 6,2 millones de familias, casi una cuarta parte del total de las familias británicas. Las evaluaciones realizadas indican un cierto éxito de estas prestaciones en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, especialmente entre la población infantil.

- Nada más llegar al poder, el Gobierno conservador británico decidió poner fin a este sistema unificando el conjunto de prestaciones existentes —los ya señalados *tax credits*, pero también las prestaciones equivalentes a las rentas mínimas de inserción, el subsidio por desempleo o las ayudas a la vivienda— en una única prestación, denominada Universal Credit, que entró en vigor de forma gradual en octubre de 2013. La nueva prestación responde —en mayor medida, si cabe, que las anteriores— a la lógica de la activación, y pretende también, junto a la simplificación administrativa señalada, incrementar los incentivos para el acceso al empleo o para el incremento de la jornada laboral, estableciendo además criterios de condicionalidad más restrictivos, ligados a la disponibilidad para el empleo, la formación o la realización de actividades de interés social. El funcionamiento de la ayuda es similar al del ingreso de solidaridad activa de Francia, en la medida en que comparten sus elementos básicos: una cuantía máxima garantizada, en función de las características familiares, y una reducción progresiva y gradual de esa cuantía en función de los ingresos salariales adicionales<sup>(3)</sup>.

(3) Las críticas a la nueva prestación, tanto desde el punto de vista conceptual como organizativo, son en cualquier caso numerosas. De acuerdo con Spicker (2013), la nueva prestación incluye prácticamente todos los errores y problemas de las prestaciones que pretende sustituir, y no será capaz de responder a ninguno de sus objetivos (muchos de los cuales, como el de reducir la dependencia respecto de las prestaciones, se basan en asunciones y juicios de valor erróneos). En ese sentido, este autor niega que la nueva prestación vaya a suponer una simplificación del sistema, crítica las insuficiencias del *universal credit* para adaptarse a la realidad del empleo precarizado y discontinuo, y asegura que no se evitarán los problemas relacionados con la trampa de la pobreza. Este autor asegura además que el número de personas ocupadas que recibirán prestaciones se reducirá y que se producirán errores administrativos, debido al diseño de la prestación, en mayor medida que en la actualidad.

## 4. Elementos para la reforma del sistema de garantía de ingresos en España

En los últimos años se han planteado diversas fórmulas para la refundación del sistema de garantía de ingresos —y, dentro de él, de las rentas mínimas de inserción— en España. El análisis realizado en las páginas precedentes pretende contribuir a ese debate e identificar algunas de las bases teóricas que podrían sustentar esa reforma. Si bien los paradigmas y prestaciones descritos presentan numerosas limitaciones —que, por motivos de espacio, no se han podido señalar en este artículo— contienen también elementos de interés, y suponen una vía de adaptación a los nuevos contextos sociales y económicos. A partir de esa reflexión, se apuntan algunos de los elementos en los que cabría basar la reforma del sistema de garantía de ingresos en España:

- Implicación de la Administración central. Un primer elemento fundamental, ya señalado en propuestas anteriores, consiste en la implicación de la Administración central del Estado tanto en la financiación de este sistema como en el establecimiento de unos mínimos de obligado cumplimiento en cuanto a criterios de acceso y cuantías garantizadas.
- Financiación compartida e incremento del gasto. La implicación de la Administración central debe traducirse en un modelo de cofinanciación, en el que los gastos derivados del nuevo modelo —tanto los relativos a las prestaciones como los relacionados con los procesos y programas de acompañamiento— sean compartidos por las administraciones autonómicas y la central. El sistema francés —en virtud del cual las administraciones territoriales financian los programas de inclusión y la modalidad prestacional vinculada a la inactividad, mientras que el Estado financia los complementos salariales vinculados a la actividad— es un referente de interés a este respecto.

No cabe duda, por otra parte, de que cualquier nuevo modelo que se establezca tendría un coste muy superior al actual, aun

cuando se sumen las diferentes prestaciones que conforman el actual sistema de garantía de ingresos. Ese mayor gasto solo puede ser financiado por un incremento de los ingresos tributarios a partir de la reforma del sistema fiscal<sup>(4)</sup>, la lucha contra el fraude, y la recuperación del crecimiento económico sobre la base de un modelo productivo diferente y del abandono de las políticas de austeridad.

- Colectivos y necesidades cubiertas. Junto a las personas en situación de desempleo de larga duración o en situación de exclusión extrema, alejadas del mercado de trabajo, y las personas mayores con pensiones no contributivas o inferiores a un nivel determinado, un nuevo modelo debería sin duda dar respuesta a la creciente problemática de la pobreza infantil y al déficit de las políticas de apoyo a las familias en España, vinculándose de esa forma al paradigma de la inversión social. Si bien no tiene ningún sentido establecer modelos de lucha contra la pobreza, como en Estados Unidos, orientados de forma prácticamente exclusiva a las familias con hijos, cualquier nuevo modelo debería prestar una atención especial a la cuestión de la pobreza infantil y al apoyo a las familias con hijos. El modelo de *child tax credit* desarrollado en el Reino Unido por los Gobiernos

(4) En ese sentido, el recargo introducido por el Gobierno de Sarkozy a las rentas de capital para financiar el incremento en el gasto derivado de la introducción del RSA resulta del máximo interés. Esta medida se corresponde con otras, tomadas en ese y otros países europeos, por ejemplo en el ámbito de la dependencia, y que han buscado crear mecanismos específicos de financiación —vía cotizaciones e impuestos— para el desarrollo de los derechos sociales. En España, como se puso claramente de manifiesto con el sistema de atención a la dependencia, se renunció a aplicar este tipo de mecanismos impositivos, fiando la sostenibilidad de los nuevos derechos sociales a los ingresos fiscales extraordinarios producidos por la burbuja inmobiliaria y el ciclo económico expansivo, al copago de las personas usuarias y, una vez finalizado el ciclo de crecimiento, a la imposición de severas restricciones tanto en el contenido de las prestaciones como en los criterios de acceso.

laboristas podría ser en ese sentido una referencia del máximo interés.

Otra de las características esenciales de cualquier nuevo modelo debe ser el de tener en cuenta la realidad del empleo precario, la discontinuidad en las trayectorias laborales y la problemática de los trabajadores pobres, en la línea de las reformas analizadas en este documento. Dadas las actuales perspectivas de desarrollo del mercado de trabajo, el colectivo de los trabajadores pobres va a seguir aumentando en el futuro en la medida en que el empleo que previsiblemente se creará en los próximos años será de muy baja calidad. Desde ese punto de vista, y al margen de todas las limitaciones que se le puedan achacar, el modelo de *making work pay* tiene un indudable interés, no tanto desde el punto de vista de su capacidad de incitación a la ocupación de un puesto de trabajo de baja remuneración, como desde el punto de vista de su aportación a la mejora de las condiciones de vida de la población que percibe salarios bajos. La necesidad obvia de que tales políticas se complementen con otras de mucho mayor alcance —en cuanto a la regulación del mercado laboral, la cualificación profesional, la mejora del salario mínimo interprofesional, etc.— no debería impedir la consideración de estas medidas, tal y como se ha hecho en los países de nuestro entorno y en las comunidades, como la vasca, con rentas mínimas más desarrolladas.

- Estímulos al empleo y trampa de la pobreza. Como se ha señalado, las reformas realizadas en los países de nuestro entorno han tenido como una de sus principales inquietudes la de incentivar el acceso al empleo, evitando la llamada trampa de la pobreza, en previsión de un potencial riesgo de cronificación y dependencia. Ciertamente, no parece que, dada la situación del mercado laboral, este objetivo deba plantearse como una prioridad en una eventual reforma del sistema en España. Ello no significa que no deban adoptarse en su diseño medidas que recompensen el esfuerzo que implica la participación en el mercado de trabajo, especialmente en empleos de

bajos salarios, y que contribuyan a devolver al empleo asalariado su capacidad inclusiva. Tales medidas han sido planteadas, incluso, en los modelos de renta básica universal e incondicional (Sanzo, 2012) y se vinculan estrechamente al enfoque de *reciprocidad justa* de White, en virtud del cual no se pueden imponer a los perceptores de rentas mínimas requisitos de participación en el mercado de trabajo si no se garantiza previamente un nivel mínimo de igualdad de oportunidades (White, 2003). Con numerosas limitaciones, como hemos visto, los dispositivos desarrollados en Francia y Reino Unido tienen muy en cuenta este objetivo, mediante mecanismos que suavizan el carácter diferencial de las rentas mínimas tradicionales.

- Integración y simplificación de prestaciones. Como hemos visto, la simplificación de los dispositivos y la integración en un sistema conjunto de las diversas prestaciones constituye uno de los objetivos de las reformas realizadas en otros países, y debería centrar también la reforma del sistema de garantía de ingresos mínimos en España. Desde ese punto de vista, y a nivel teórico, un nuevo modelo podría tender a integrar los colectivos y necesidades señalados en el punto precedente y, en ese sentido, prestaciones tales como el subsidio asistencial por desempleo, las rentas mínimas de inserción, las pensiones no contributivas y las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social, así como las ayudas a las familias aplicadas por las CC. AA. y una parte importante de las desgravaciones fiscales realizadas en el IRPF.

Es importante destacar, en cualquier caso, las dificultades que estos procesos de integración han tenido en los países de nuestro entorno, y las dificultades para diseñar dispositivos que den respuesta a perfiles y necesidades tan diversas como las que se han puesto de manifiesto previamente. Aunque es necesario seguir con atención el desarrollo del *universal credit* británico, el aparente fracaso de la RSA está en parte relacionado con las dificultades para integrar objetivos y poblaciones muy diversos en una sola pres-

tación. Ello hace probablemente inviable la pretensión de crear un solo dispositivo para atender todas estas contingencias, pero no contradice la necesidad de una mayor integración de las actuales prestaciones.

Junto a la integración de las prestaciones, es importante el diseño de un sistema más fácil de comprender y de gestionar, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de compatibilizar ingresos salariales y asistenciales.

- Normalización, selectividad, condicionalidad y doble derecho. La construcción de un sistema lo más normalizado y menos estigmatizador posible debería ser otra de las claves básicas del sistema. Las evaluaciones de la experiencia francesa ponen de manifiesto en qué medida se producen altos niveles de no recurso a la prestación de complemento de ingresos, que en muchos casos se achaca al carácter estigmatizante de los sistemas tradicionales de rentas mínimas, así como a la complejidad de sus reglas (Duvoux, 2013). Desde ese punto de vista, y aun manteniendo el carácter selectivo de estas prestaciones (salvo, en su caso, en lo que se refiere a las prestaciones familiares), resulta necesario crear sistemas que se apoyen en mecanismos ágiles, automáticos y normalizados; aquellos a los que accede el conjunto de la ciudadanía y que son menos intrusivos a la hora de la comprobación de la ausencia de recursos.

Ello obligaría también a desvincular este tipo de prestaciones de cualquier obligación en materia de inserción, en la lógica del doble derecho reconocido en la normativa de varias comunidades autónomas. Desde ese punto de vista, estas prestaciones vendrían fundamentalmente a cubrir una situación exclusivamente económica, de insuficiencia de ingresos, dejando a los servicios sociales o de empleo la responsabilidad en lo que se refiere al acompañamiento social o laboral que adicionalmente puedan requerir parte de las personas perceptoras. Esta lógica no impide reconocer el carácter selectivo de la prestación y su

condicionalidad, puesto que no dejarían de estar dirigidas a las personas que carecen de ingresos suficientes por motivos ajenos a su voluntad.

- La ubicación del nuevo dispositivo. Los dispositivos de garantía de ingresos se articulan en España, al menos, desde cuatro instancias administrativas: servicios sociales, servicios de empleo, Seguridad Social y Agencia Tributaria. La experiencia vasca de los últimos dos años ha puesto de manifiesto las dificultades que los servicios de empleo tienen para asumir la gestión de las rentas mínimas de inserción, mientras que la experiencia francesa desvela los problemas que plantea un sistema dual que precisa de la Seguridad Social y los servicios de empleo, por una parte, y de la administración tributaria por otro. En ese marco, las últimas propuestas francesas parecen optar por reforzar el papel de las cajas de la Seguridad Social.

Sin duda, esta decisión depende de la estructura competencial vigente en cada país —que no es además la misma en todo el Estado—, por lo que las experiencias internacionales resultan difíciles de aplicar. En cualquier caso, hay dos elementos que deberían tomarse en consideración para una eventual reforma en el contexto español.

Por una parte, la conveniencia de que no sean los Servicios Sociales los responsables de gestionar los dispositivos de garantía de ingresos, salvo, en todo caso, los relacionados con la cobertura discrecional de situaciones de emergencia o con prestaciones muy vinculadas a procesos de inclusión social. El papel de los Servicios Sociales debe centrarse en el trabajo de incorporación social, en el desarrollo comunitario y en el acompañamiento personal y, pese a haber asumido esa función durante años, la gestión de las rentas mínimas no necesariamente entra en sus funciones básicas (Aguilar, Llobet y Pérez Eransus, 2012).

Por otra parte, es importante reflexionar sobre el papel de la fiscalidad y de los créditos fiscales reembolsables en una eventual re-

forma de los sistemas de garantía de ingresos. Si bien tales dispositivos no están exentos de problemas<sup>(5)</sup>, se trata sin duda del sistema más normalizado y menos excluyente, y el que en mayor medida podría facilitar una gestión más sencilla, automatizada y ágil de estas prestaciones, especialmente en lo que se refiere a las familias con personas ocupadas (Vanackere, 2013). El recurso al sistema fiscal tiene otras ventajas adicionales:

a) Podría fácilmente integrar el conjunto de las políticas de ayuda a las familias con hijos, escasamente desarrolladas por las comunidades autónomas y por la Seguridad Social. Ello podría materializarse mediante la introducción de una deducción reembolsable orientada a todas las familias con hijos, independientemente de su vinculación laboral y nivel de renta, que actuaría como ingreso universal e incondicional por hijo a cargo.

(5) Entre ellos, problemas administrativos y de gestión; posibilidad de que, en lugar de simplificar, la introducción de nuevas figuras o ayudas contribuya a hacer más complejo e ineficiente el conjunto del sistema fiscal y de protección social; posibilidad de que las mejoras en la remuneración de los trabajadores de bajos salarios puedan ser absorbidas por las empresas mediante una reducción adicional de los salarios, a sabiendas de la existencia de un complemento salarial abonado por las instituciones, tal y como ha puesto de manifiesto la experiencia norteamericana; o riesgo de centrar la reforma en los trabajadores de bajos salarios, desatendiendo las necesidades de aquellos que no se pueden incorporar al mercado laboral (Zalakain, 2013). Entre sus limitaciones, también es importante tener en cuenta el elevado coste que requieren para ser efectivas desde el punto de vista de la reducción de la pobreza de sus potenciales destinatarios (Marx *et al.*, 2012).

b) Permitiría una mejora en la progresividad del sistema fiscal, haciendo que se beneficien de él en mayor medida las familias de rentas bajas y muy bajas.

c) Permitiría, en virtud de la capacidad normativa de las CC. AA. sobre el IRPF, cierta capacidad de modulación autonómica, a partir de unas bases establecidas para todo el territorio de régimen común.

d) La utilización del sistema fiscal podría, además, facilitar a medio y largo plazo la introducción de modelos universales e incondicionales, para cuyo desarrollo se ha propuesto el recurso al sistema fiscal (Sanzo, 2012).

Ciertamente, no parece que en el actual contexto económico, político y social español una reforma de estas características tenga mucha viabilidad. En todo caso, una reforma planteada sobre estas o similares bases supondría el desarrollo de un modelo de garantía de ingresos coincidente con los paradigmas teóricos actualmente imperantes en Europa —la inclusión activa y la inversión social— y, desde ese punto de vista, alejado de toda heterodoxia o radicalidad. Es también importante señalar que, lejos de constituir una carga económica, el desarrollo de este tipo de sistemas es condición *sine qua non* para un desarrollo económico más inclusivo, y por tanto más sólido, siempre que se acompañe de otras medidas relativas a la regulación del mercado de trabajo, la transformación del modelo productivo, la recualificación de las personas desempleadas y el acompañamiento a las personas en situación de exclusión.

## Bibliografía

CANTILLON, B., y VAN LANCKER, W. (2013): «Three shortcomings of the social investment perspective», *Social Policy and Society*, vol. 12, n.º 4.

COUR DES COMPTES (2013): «Le RSA "activité": une prestation peu sollicitée, un impact restreint», *Rapport public annuel 2013*, Paris: Cour des Comptes.

DUVOUX, N. (2012): *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris: Éditions du Seuil.

FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. (2013): «El aumento de la fragilidad de las rentas mínimas de inserción durante la crisis», *Documentación Social*, n.º 166.



- GOMEL, B., *et al.* (2013): «Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA», *Quatre Pages*, n.º 105.
- LAPARRA, M., y AYALA, L. (2009): *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Fundación FOESSA.
- MARX, I., *et al.* (2012): «Combating in-work poverty in continental Europe: An investigation using the Belgian case», *Journal of Social Policy*, vol. 41, n.º 1.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.), *et al.* (2012): *Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en países de la UE*, Serie: Informes, Estudios e Investigación, Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- SANZO, L. (2013): «La política de garantía de ingresos en Euskadi», *Zerbitzuan*, n.º 53.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2011): *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de garantía de ingresos en la CAPV*, Gobierno Vasco.
- (2013): *Pobreza infantil en Euskadi*, Gobierno Vasco.
- SPICKER, P. (2013): «Introducing Universal Credit», *Analysis and debate in social policy, 2013*, Serie: Social Policy Review, n.º 25, Bristol: Policy Press.
- VAN MECHELEN, N., y MARCHAL, S. (2013): «Trends and convergence of Europe's minimum income schemes», *Improve Working Papers*, n.º 13.
- VANACKERE, S. (2013): *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, Paris: Assemblée Nationale.
- WHITE, S. (2013): «Freedom, reciprocity, and the citizen's stake», *The ethics of stakeholding*, Hampshire: Palgrave.
- ZALAKAIN, J. (2014): «Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. Lan Harremanak», *Revista de Relaciones Laborales*, n.º 29.
- (2013): *Fiscalidad, activación y apoyo a las familias: el papel de las deducciones reembolsables. Panorama internacional*, SIIS Centro de Documentación y Estudios.
- (2006): «Trabajo, trabajadores pobres e inserción social», *Documentación Social*, n.º 143.

# D

## Debatimos

# La crisis de la deuda en España: elementos básicos y alternativas

Antonio Sanabria

*Investigador en el Comité por la Anulación de la Deuda en el Tercer Mundo (CADTM)*

Bibiana Medialdea

*Profesora de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid*

## 1. Cómo hemos llegado hasta aquí: orígenes del endeudamiento

Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la deuda pública española cerrará 2013 en un 93,7% del PIB. Se trata de unas tasas inusualmente elevadas, inéditas desde las recurrentes crisis de deuda pública registradas entre finales del siglo XIX y principios del XX. Aunque no se trata todavía de una crisis de deuda soberana, hay motivos para la preocupación. El motivo es triple.

En primer lugar, el vertiginoso incremento de la deuda pública, que en 2007 representaba un 36,3% del PIB. Es decir, su peso sobre el total de la economía española se ha más que duplicado en apenas seis años. Y en 2014 muy probablemente rebase la barrera psicológica del 100% del PIB.

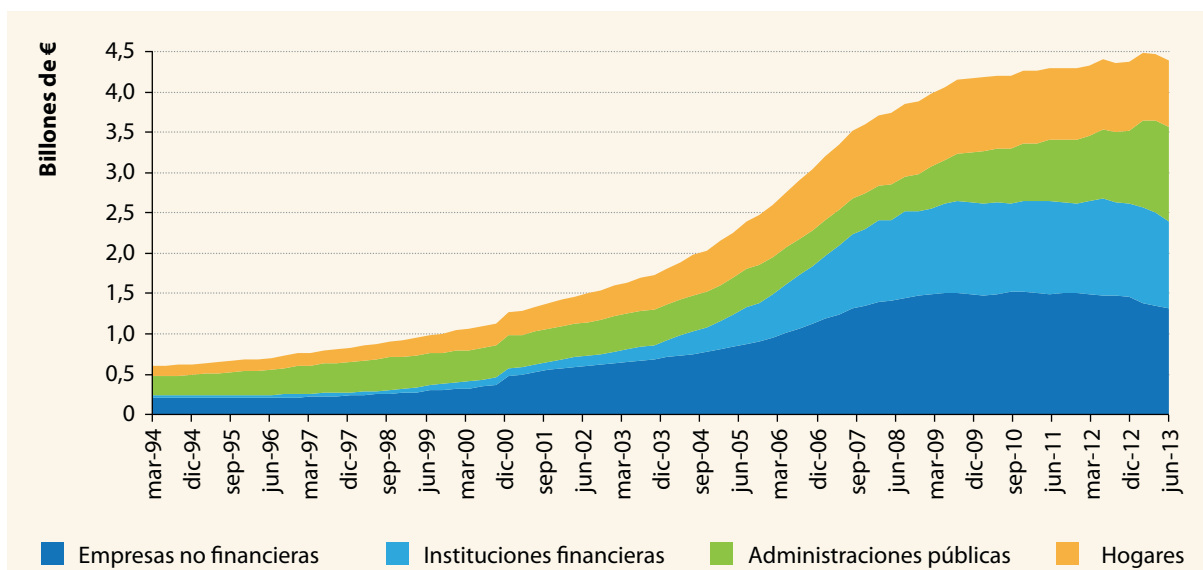
En segundo lugar, el gigantesco volumen de deuda privada, sobre todo de empresas y entidades financieras. Pensemos que si en conjunto a finales de 2012 el total de deuda representaba un 435% del PIB, un 330,8% sobre el PIB era deuda privada (de empresas no financieras, instituciones financieras y hogares), mientras que «solo» un 104,2% era deuda

pública(1). En realidad, se trata sobre todo de deuda empresarial: la deuda acumulada por bancos y sociedades no financieras supone más de dos veces y media del total perteneciente al Estado.

El tercer motivo de preocupación es el elevado componente externo de la deuda acumulada, derivado de la dependencia respecto a la financiación foránea. Así, en 2009 el saldo de deuda externa bruta del total de la economía alcanzó el 167,7% del PIB (más de 1,7 billones de euros), mientras que la deuda exterior neta (que descuenta lo que el exterior le debe a España) se cerró en un 93,7% del PIB(2). Solo siete años antes, en 2002, esta representaba aproximadamente el 42% del PIB. La mayor parte de la deuda externa, como ocurre con la deuda total, la acumulan los agentes privados: en 2009 apenas el 17% de la deuda ex-

- 
- (1) Se trata del porcentaje considerando el total de pasivos y préstamos del Estado. Las cifras oficiales son algo menores porque se rigen por los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) fijado por Bruselas. Así, según estos criterios, la deuda pública sobre el PIB en 2012 fue el 86%.
- (2) Las cifras en el momento de escribir estas páginas son del 163% y 98% del PIB, respectivamente.

**GRÁFICO 1. Deuda total por agentes económicos**  
(1994-2013\*, datos trimestrales)



\*Datos hasta junio, inclusive.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

terna bruta total correspondía a las administraciones públicas (22,7% en el tercer trimestre de 2013).

El Gráfico 1 ilustra esa evolución del endeudamiento de los distintos agentes económicos desde 1994 hasta el segundo trimestre de 2013. Como puede apreciarse, el endeudamiento privado crece desde los noventa para volver a repuntar sobre todo a partir de 2004, cuando se intensifica el crecimiento del crédito. Mientras, el crecimiento de la deuda pública no se dispara hasta 2008, una vez iniciada la recesión. Estamos, por tanto, ante una crisis que en origen es de sobreendeudamiento privado y donde, como veremos, el gasto público comienza a ganar peso no tanto por una política fiscal expansiva ni por el rescate a entidades financieras, aunque sí lo haría posteriormente.

### 1.1. ¿De dónde viene la deuda privada?

Tanto la deuda de instituciones financieras como la de empresas no financieras y hogares aumenta durante el periodo analizado. Si al inicio del ciclo de crecimiento económico, en 1994, la deuda privada representaba un 89,8% del PIB, en 2007 ya suponía un 311,5%, para encaramarse al 330,8% al término

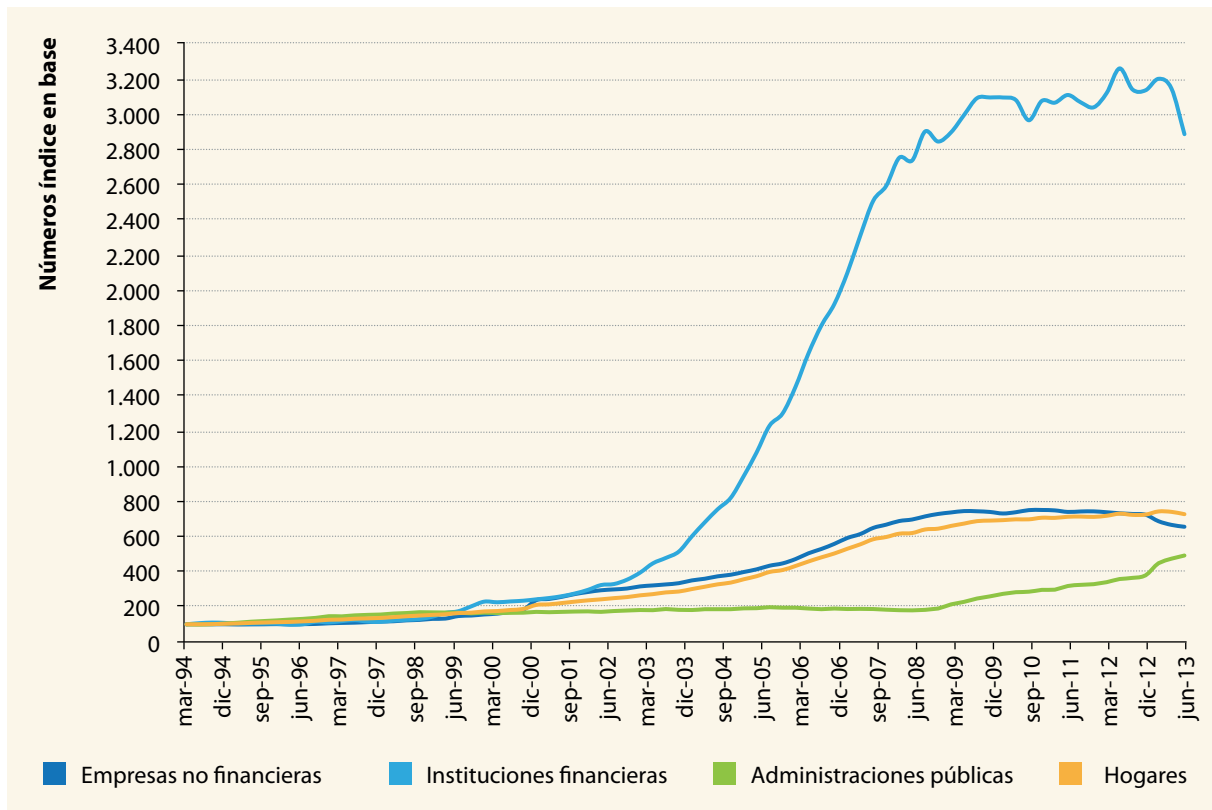
de 2012. Es decir, ese año las empresas, instituciones financieras y familias españolas acumulaban una deuda equivalente a más de tres veces el valor total de bienes y servicios producidos por la economía española durante ese año.

Como se aprecia en el Gráfico 1, el aumento de la deuda privada es muy distinto para cada grupo de agentes económicos. Quizás las diferencias de comportamiento se observen mejor en el gráfico siguiente. En él, a efectos de comparativa, daremos el mismo valor 100 a las diferentes cifras de deuda de cada grupo económico. Con estos números índice podremos observar la trayectoria comparada en la deuda de unos y otros.

Como se aprecia en el Gráfico 2, el proceso de endeudamiento ha sido protagonizado claramente por las instituciones financieras. Esto tiene sentido en la medida en que han servido como intermediarias que captaban la financiación, fundamentalmente del exterior, para conceder préstamos a empresas, hogares y, en menor medida, al Estado. Cabe añadir que, en el caso de las empresas su endeudamiento es casi todo vía bancaria, por lo que este revierte en más deuda también de los bancos para poder financiarlas. La abultada diferencia reduce la escala en el gráfico, por lo que visualmente se percibe menos el intenso repunte de la deuda pública registrado a partir de 2008 y del que nos ocupamos a continuación.

## GRÁFICO 2. Evolución de la deuda por agentes económicos

(Datos trimestrales en números índice, marzo 1994 = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

### 1.2. ¿De dónde viene la deuda pública?

El auge de la deuda soberana en los inicios de la crisis se explica por una combinación entre incremento del gasto y desplome de los ingresos públicos. Como resultado, el saldo presupuestario registra un déficit del 4,8% del PIB en 2008 y del 11,2% al año siguiente.

Por el lado del gasto, su aumento inicial no fue motivado por el rescate a entidades financieras. Tampoco por una decidida política de gasto público, que apenas contó con el fugaz y controvertido Plan E<sup>(3)</sup>, sino que el principal factor explicativo radica en las prestaciones por desempleo. Es decir, gasto derivado no de planificación en materia de política económica, sino de activarse un dere-

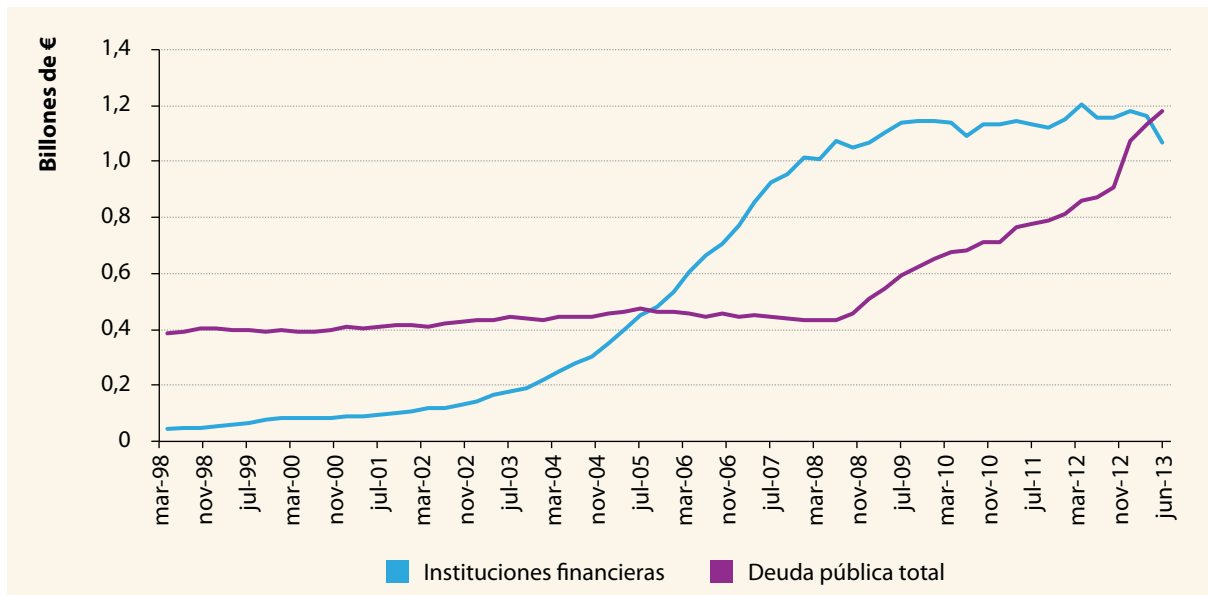
cho social como son estas prestaciones. De hecho, según explica Lago (2013), el 43% del incremento (30.183 millones de euros) en el gasto público entre 2007 y 2009 se debe a prestaciones sociales, derivadas a su vez de la destrucción de empleo y el consiguiente aumento en las prestaciones por desempleo.

Por el lado de los ingresos, su derrumbe está vinculado con su elevada dependencia respecto a la tributación sobre los salarios y el consumo, amén de las aportaciones procedentes de los bienes inmuebles. Tengamos en cuenta que, según datos de AMECO, los ingresos fiscales pasaron de representar un 41,7% del PIB en 2007 a un 35,2% en 2009.

Además, de 2010 en adelante los recursos públicos destinados a sanear bancos privados aumentan significativamente. Según datos de la Comisión Nacional de la Competencia (ver bibliografía), el sector financiero absorbió ese año un 94,2% del total de ayudas públicas. El total de ayudas fue en 2010 de 87.145,47 millones de

(3) Se destinaron 7.860 millones de euros en 2009 y 4.250 millones en 2010. En contraste, según datos del Ministerio de Hacienda, el gasto presupuestado para desempleo pasó de 19.616 millones de euros en 2009 a 30.975 millones en 2010.

**GRÁFICO 3. Evolución de la deuda pública y de las instituciones financieras**  
(1998-2013\*, datos trimestrales)



\*Datos hasta junio, Inclusive.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

euros y 84.195,18 millones en 2011, sumando recapitalizaciones directas, garantías estatales y medidas de liquidez distintas de garantías. La situación se agrava progresivamente y, en 2012, la desastrosa gestión del caso BFA-Bankia con el posterior rescate financiero por la troika (Comisión Europea, BCE y FMI) para recapitalizar a la banca significó un nuevo repunte de la deuda pública.

Esta combinación de recorte del gasto social y aumento de las cargas originadas por el peso de la deuda pública, derivadas del rescate bancario, supone en la práctica una socialización de deuda privada (Medialdea, 2012). Ello con el agravante de que la población más afectada por las políticas de austeridad paga por una crisis bancaria que no originó.

El vínculo entre la deuda de las instituciones financieras y del Estado viene principalmente por dos vías: avales públicos concedidos a entidades financieras y ayudas directas para la recapitalización bancaria.

En el primer caso, si bien inicialmente el Estado español apenas dedicó dinero al sector financiero, aprobó un programa de avales públicos prorrogables de hasta 100.000 millones de euros sobre títulos que emitieran los bancos y cajas para financiarse. Se trataba así de reforzar la confianza por parte de los inversores, con lo que se mejoraba el complicado acceso a los mercados mayoristas de crédito. Pero al concederse sin siquiera verificar antes la situación de quién recibía el aval, en la práctica se socializaba un riesgo privado (Garzón y Sanabria, 2014).

## 2. Cómo se ha gestionado la crisis de deuda: margen de maniobra y opciones seguidas

Las tensiones sobre la financiación pública comenzaron entre finales de 2009 e inicios de 2010. Con la crisis griega arrecian los ataques especulativos sobre las economías periféricas, avivados

por la posibilidad de algún tipo de ruptura de la Unión Monetaria. En el caso español, a esas dudas se le sumaba el ya comentado sobreendeudamiento privado (gran parte externo), además



de las crecientes suspicacias sobre la salud del sector bancario. No en vano, según el Banco de España, en 2007 el sector de la construcción representaba un 17% del PIB y los bancos concentraban como promedio un 56% de su negocio en actividades vinculadas al ámbito inmobiliario (un 73% en el caso de las cajas). En ese contexto, una combinación de desplome en el precio de los activos inmobiliarios unido al corte en el suministro de financiación externa para los bancos sería desastrosa. Y eso fue lo que ocurrió.

Una vez que se dispara el aumento de la deuda pública, el margen de maniobra para la política económica se estrecha. Primero, por el mayor coste que suponen las subidas en los tipos de interés de los bonos. Y, segundo, por la mayor carga económica que supone un mayor volumen de deuda. En el caso español, recordemos, se suma otro limitante: el elevado nivel de endeudamiento externo, que impone la necesidad de que la cantidad de dinero que entra en el país sea mayor que la que sale, a fin de disponer de la liquidez necesaria para pagar esa deuda exterior. Para el Estado esto se traduce en la necesidad de lograr superávits presupuestarios, para lo que se recorta el gasto público y se suben los impuestos. También se precisa un saldo exterior positivo, que se persigue mediante una «devaluación interna» que reduce precios y salarios para hacer más competitivas las exportaciones. Lo erróneo de tal planteamiento se explica en Estrada *et al.* (2013).

Desde los primeros meses de 2010, al superar la prima de riesgo<sup>(4)</sup> los cien puntos básicos, el gobierno abandona sus puntuales políticas de estímulos fiscales y apuesta decididamente por esos recortes de gasto y subidas de impuestos. Asimismo, se acometen diversas «reformas estructurales», que en la práctica suponen limi-

tar derechos sociales: pensiones, prestaciones por desempleo, atención a la dependencia, sanidad, educación... En agosto de 2011 los dos partidos principales pactan una reforma constitucional para, entre otras cosas, priorizar el pago de la deuda por encima de cualquier necesidad social.

Las limitaciones son, pues, evidentes, tanto en lo que respecta al coste en sí de la deuda y la dependencia financiera de la economía española como las exigencias impuestas por las autoridades europeas. En ambos casos se trata de priorizar los intereses inmediatos de los acreedores por encima de cualquier otra consideración. Pero la estrategia de austeridad seguida supone agravar tales problemas y limitaciones, puesto que parte de un diagnóstico equivocado y sus efectos solo empeoran la situación.

Ante la prioridad de reducir su endeudamiento, las empresas no invierten, los bancos no prestan y los hogares no consumen. El Estado, lejos de compensar esta situación, ahonda la recesión con sus recortes. Quedan las exportaciones, que pudieran compensar parcialmente el derrumbe de la demanda interna, pero, aparte de ser un sector pequeño, las principales economías de destino están inmersas en esa estrategia suicida de la austeridad. Para vender tienen que poder comprar.

El resultado de esas políticas de recortes supone, además de un deterioro democrático ante la merma de derechos y el incremento en los niveles de desigualdad social, un efecto contraproducente en los propios objetivos oficiales con respecto a la deuda pública. Así se observa en la evolución de la deuda pública en el Gráfico 4.

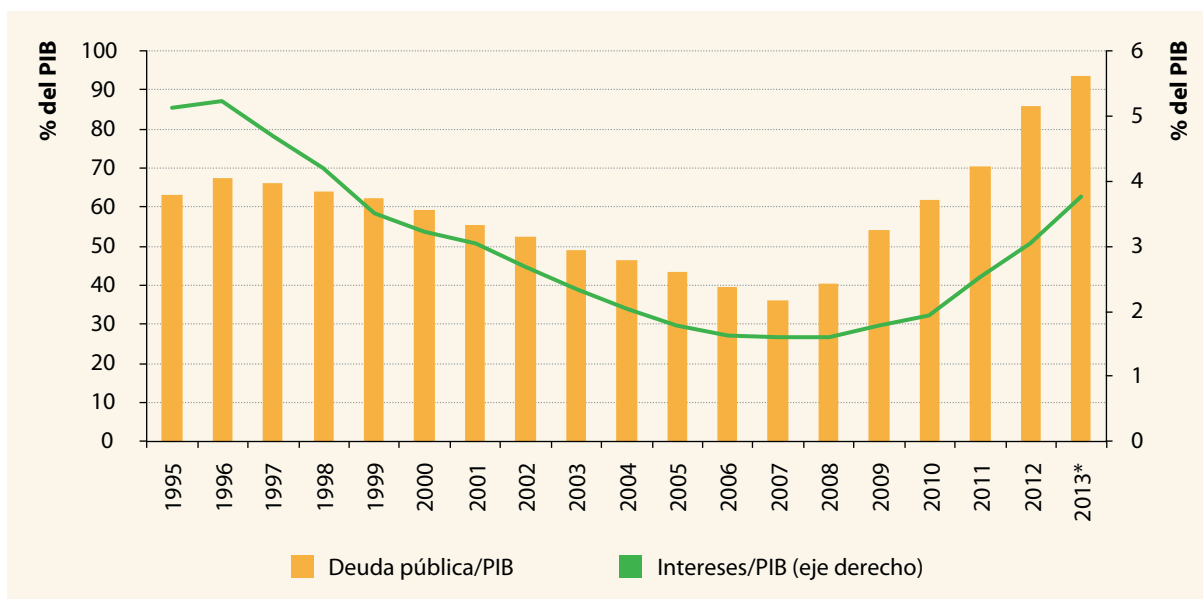
El incremento acelerado de la deuda pública, apreciable desde 2008, conlleva un riesgo de efecto «bola de nieve»: los costes por el pago de la deuda redundan en un endeudamiento todavía mayor. El gráfico muestra, no obstante, cómo la carga por intereses con respecto al PIB es, y ha sido a lo largo de la crisis, inferior a la soportada a mediados de los años noventa, si bien en julio de 2012 el bono a diez años llegó

(4)

La prima de riesgo o riesgo-país es un indicador del riesgo de impago percibido por los inversores en un país. Es la diferencia entre la rentabilidad ofrecida por el bono del Estado español a diez años con respecto a la de ese mismo tipo de bono alemán (*bund*), considerado como el más seguro. Cuanto mayor sea el riesgo de impago percibido por los inversores, mayor será el tipo de interés que el país ofrecerá para que estos adquieran su deuda pública.

### GRÁFICO 4. Evolución de la deuda pública y del pago de intereses

(% con respecto al PIB) 1995-2013



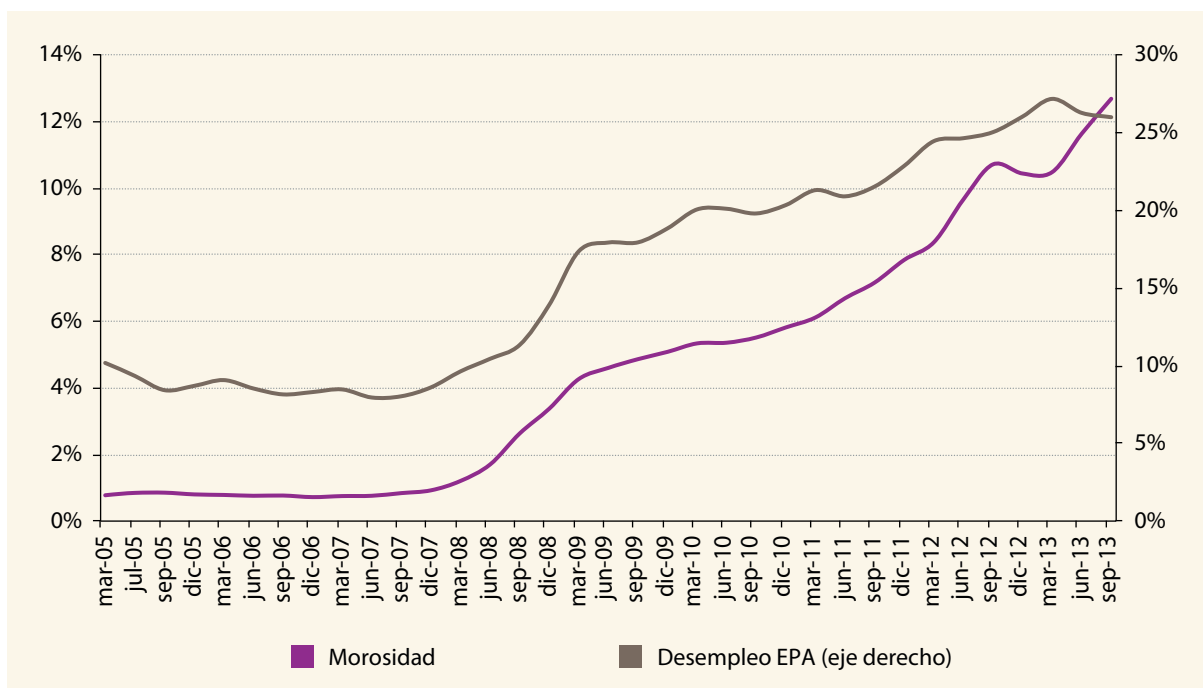
\*Los datos del PIB en 2013 se corresponden a la estimación del FMI. Los tipos de interés de ese año son los fijados en los Presupuestos Generales del Estado. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España, FMI y Ministerio de Hacienda.

a alcanzar un interés del 6,80% antes de la intervención del BCE. Con todo, la parte dedicada al pago de intereses de la deuda suponía en 2013 una cuarta parte de todo el presupuesto estatal. Y según sigue en aumento el volumen

de deuda, se incrementa también la carga destinada al pago de intereses aunque los tipos incluso bajen. El problema, en todo caso, no está solo en los tipos, sino en el propio coste que supone financiar un volumen de deuda

### GRÁFICO 5. Créditos morosos y tasa de desempleo

(2005-2013\*, datos trimestrales)



\* Hasta septiembre inclusive.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España y del INE.

tan abultado y creciente. Así, si sumamos al gasto presupuestado en intereses la amortización de la deuda para 2013, su coste total representa un 10% del PIB.

Además, el aumento de la ratio deuda pública/PIB no depende solo del numerador, sino también del denominador, puesto que las políticas de ajuste inciden negativamente sobre el crecimiento, reduciendo el PIB (lo que dificulta adicionalmente el ajuste fiscal).

Pero la insensatez de las políticas de austeridad va más allá. Teniendo en cuenta que estamos ante una crisis bancaria por sobreendeudamiento privado, lo adecuado serían políticas activas de lucha contra el desempleo y la po-

breza, generadoras de rentas que permitieran saldar las deudas pendientes. Lo contrario solo alimenta los impagos y profundiza la crisis bancaria. Recordemos además que el Estado se ve arrastrado por la crisis bancaria, ya que ha concedido sustanciales avales y garantías al sector bancario. Según cálculos del FMI (2013), hasta mayo de 2013 el total de garantías todavía vigentes es de 154.217 millones de euros. El ajuste pone en riesgo la propia viabilidad bancaria al agravar la situación en la economía de hogares y empresas, de la que dependen los bancos. En el Gráfico 5 se observa la vinculación directa entre la tasa de morosidad crediticia en los bancos con las cifras de desempleo. El mayor riesgo para los bancos no está en las cifras del PIB, sino en el nivel de paro.

### 3. Qué se puede hacer: experiencias internacionales

Señalábamos antes las limitaciones que la crisis por sobreendeudamiento impone al Gobierno español, tanto por el componente privado y mayormente externo de los compromisos de pago como por la pertenencia a una unión monetaria donde cualquier decisión se ve complicada al compartir área acreedores y deudores.

Pero las limitaciones no implican que no haya otras opciones. Hay alternativas incluso desde la moneda única. El primer paso sería revertir las políticas de recortes. No existe evidencia empírica alguna de crisis de deuda solventada vía austeridad. Al revés, la resolución de todas ha implicado políticas expansivas, indispensables para reanimar la economía. Asimismo, todas las crisis de deuda se han resuelto también con mayor inflación y alguna forma de impago. La prioridad de los ajustes no es garantizar la recuperación económica, sino los pagos a los acreedores eludiendo su responsabilidad como tales. Por tanto, se trata de decir «no» al ajuste y ejercer el poder como deudor (Medialdea y Sanabria, 2012). Cualquiera que fuese la reacción de la troika, nunca sería peor que mantener el *statu quo* vigente; y a la parte acreedora tampoco le interesa ir demasiado lejos en su réplica.

Si, como hemos dicho, la crisis es bancaria, será esencial resolver la situación de las entidades y determinar las causas para evitar su repetición, lo que hace necesario revertir el proceso de liberalización y desregulación financiera. Poner fin al chantaje que implica el «demasiado grande para caer» de los bancos. En cuanto al saneamiento de entidades, encontramos un buen ejemplo en el caso sueco tras la crisis bancaria de 1992. Sintéticamente, se aplicó un modelo *bail-in*: los costes para su recapitalización parten en primer lugar de los accionistas y bonistas propietarios de esos bancos. La parte restante del agujero patrimonial no cubierta por los capitalistas es aportada por el Estado. Ninguna crisis bancaria sale gratis para los contribuyentes, pero al menos en este caso el Estado ejerció como nuevo propietario despidiendo a la antigua junta directiva.

El caso de Islandia fue similar en este sentido, en la medida en que los propietarios de los bancos también participaron en costear la recapitalización de las entidades rescatadas y el Estado pasó a ejercer control sobre ellas. Pero añade otro factor al que nos referíamos en el Gráfico 5: Las autoridades fueron conscientes de que no se resolvería la situación bancaria sin atender a la población. Por ello se han aprobado quitas para

deudas hipotecarias superiores al 110% del valor del inmueble.

Más atrás en el tiempo, durante la Gran Depresión, el presidente estadounidense Roosevelt puso en marcha un programa de reestructuración de la deuda de los hogares creando un banco malo, Home Owners' Loan Corporation (HOLC), que compraba las casas hipotecadas a precios inferiores a lo apuntado en libros y renegociaba con las familias las condiciones de pago en función de sus posibilidades. Aparte de atender al drama social de los desahucios, al final de su actividad, en 1953, la HOLC registraba beneficios netos.

Con respecto a la deuda pública, también hay alternativas. En primer lugar, revertir el actual orden de prioridades para hacer primar los derechos sociales básicos frente al pago de la deuda, e impulsar políticas de inversión pública sostenible y redistribución de la renta. Asimismo, es imprescindible realizar quitas sobre las deudas hipotecarias de los hogares atendiendo a su capacidad de pago, con el objetivo explícito de

que no se queden sin vivienda. Paralelamente, el parque inmobiliario que concentra la Sareb puede ser utilizado para crear un parque público de viviendas de alquiler social. Se consigue con ello atender a una demanda social urgente, mientras se detiene la deflación en el precio de la vivienda y se frena el deterioro en los activos bancarios. Se requiere asimismo de una auditoría de la deuda pública, a fin de determinar qué parte puede ser considerada ilegítima. Esta auditoría de la deuda ya fue aplicada en Ecuador y abrió un proceso de renegociación de la deuda que supuso un ahorro estimado en 7.200 millones de dólares.

En definitiva, se trata tan solo de algunas experiencias donde se priorizaron los derechos de los deudores frente al interés de los acreedores. Y lejos de resultar un desastre, permitieron a estas economías salir adelante y evitar el círculo vicioso de endeudarse para pagar la deuda. Se trata de algo conocido ya desde la Antigüedad con la celebración de jubileos. Se entendía entonces que, en determinadas situaciones, la opción del impago resultaba la menos perjudicial para todas las partes.

## Bibliografía

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (varios años): *Informe Anual sobre Ayudas Públicas en España*.

ESTRADA, B.; PAZ, M.ª J.; SANABRIA, A. y UXÓ, J. (2013): *Qué hacemos con la Competitividad*, Akal.

FMI (2013): *Country Report 13/244* (agosto).

GARZÓN, E. y SANABRIA, A. (2014): «A vueltas con el rescate a la banca», *VientoSur* n.º 131, en prensa.

LAGO PEÑAS, M. (2012): «El gasto público: un falso culpable», Informe n.º 46, Fundación Primero de Mayo (enero).

MEDIALDEA, B. (2012): «Deuda, Banca y Recortes», *Anuario Sociolaboral 2012*, Fundación Primero de Mayo, pp. 241-252. Disponible en <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Portada201203.pdf>

— (Coord.) (2013): *Qué hacemos con la deuda*, Akal.

MEDIALDEA, B., y SANABRIA, A. (2012): «La "crisis de la deuda en Europa": lecciones y alternativas de la experiencia latinoamericana», *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, octubre de 2012, n.º 32. Disponible en [http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1196/Bolet\\_n\\_Hegoa\\_n\\_32.pdf](http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1196/Bolet_n_Hegoa_n_32.pdf)

SANABRIA, A. (2012): «La crisis del euro y la dictadura de los acreedores», *Momento Económico*, n.º 23-24, UNAM. Disponible en <http://colectivonovecento.org/2012/10/17/la-crisis-del-euro-y-la-dictadura-de-los-acreedores-3/>

# D

## Debatimos

# La protección social en América Latina

Rosa Helena Stein

*Profesora del Programa de Posgrado en Política Social.*

*Integrante del Grupo de Estudios e Investigación en Seguridad Social y Trabajo (GESST), Universidad de Brasilia*

De acuerdo con las proyecciones<sup>(1)</sup> de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2013b y c), en 2013, 164 millones de personas (27,9% pob.) vivían en la región, en situación de pobreza<sup>(2)</sup> monetaria, de las cuales 68 millones se encontraban en situación de extrema pobreza o indigencia (11,5% pob.). El porcentaje, aunque elevado, es el más reducido, comparado con los mismos indicadores registrados a lo largo de las tres últimas décadas, entre 1980 y 2002, los porcentajes de pobreza sobrepasaban el 40% de la población, mientras que los de indigencia o extrema pobreza sobrepasaban el 18%. A partir de 2008 se observa la reducción más significativa de los referidos indicadores de la población latinoamericana en situación de pobreza y extrema pobreza, así registrados respectivamente: 33,5% y 12,9%

(2008); 29,6% y 11,6% (2011); 28,2% y 11,3% (2012). Se constata, así, una reducción acumulada de la pobreza desde el año de 2002 del 16% y de la extrema pobreza en un 7,8%. Sin embargo, alerta Cepal, su ritmo ha disminuido en los años recientes, como puede ser verificado en el Gráfico 1 (2013c: 12).

Se suman a los resultados de los indicadores de pobreza los acentuados niveles de desigualdad en la distribución de renta en América Latina, donde el 20% de los hogares con menor renta suponen de media entre un 5% (en Honduras, Paraguay y República Dominicana) y un 10% (en Uruguay) de la renta total, mientras que los 20% más ricos alcanzan el porcentual medio de 47%, con una variación de 35% (en Uruguay) hasta 55% (en Brasil). Este último país ocupa la delantera en la concentración de renta, delante de Guatemala (54,7%), Honduras (53,7%), Paraguay (52,7%) y Chile (52,5%), conforme datos (Cuadro 1) de la Cepal (2013c, p. 17).

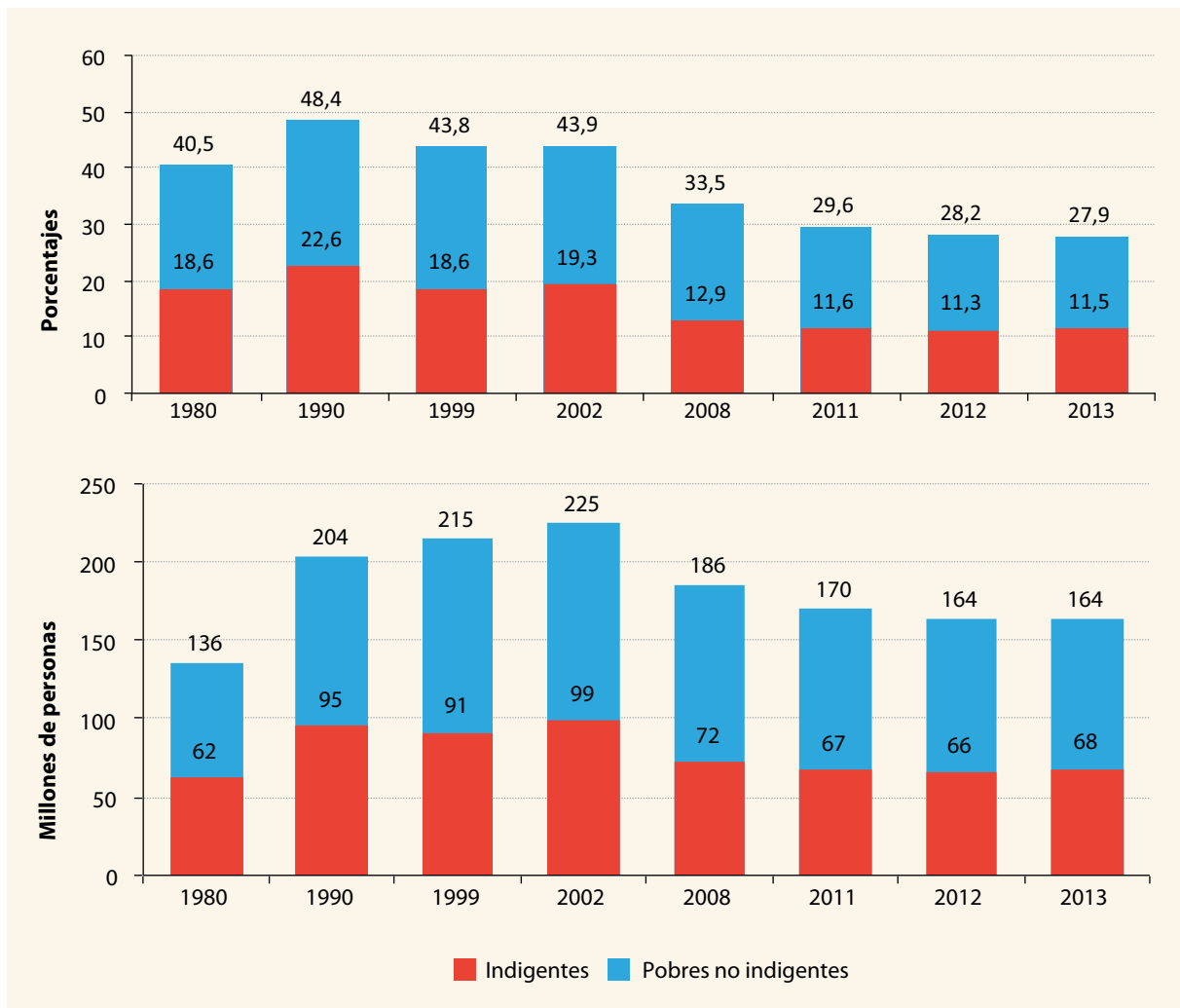
Se observa que tales porcentajes consideran los datos más recientes que anuncian mejoría en los índices de desigualdad en la última década (2002-2012) a partir de la variación del índice de Gini. La mejora ocurrida, todavía, se distancia bastante de los indicadores exis-

(1) Cf. Comunicado de Prensa, divulgado el 5/12/2013: «Se ententece la reducción de la pobreza y la indigencia en América Latina». Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/9/51779/P51779.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>

(2) Se entiende por situación de pobreza aquella en que la renta es inferior al valor de una cesta básica de bienes y servicios (tanto alimentarios como no alimentarios), y situación de «pobreza extrema» o «indigencia», como aquella en que los recursos disponibles son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de alimentación.



**GRÁFICO 1. América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2013\***  
(En porcentajes y millones de personas)



\*Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes y pobres no indigentes). Las cifras de 2013 corresponden a una proyección. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

tentes en 2012, relacionados con los países(3) que integran la OCDE (0,313) y los Estados Unidos (0,378). Tomando como referencia los datos disponibles(4) de once países latinoamericanos, de un total de 18, se verifica que

en diez de ellos el índice sobrepasa el 0,4, siendo que cinco de ellos lo hacen a 0,5, y solamente uno, Uruguay, presenta un índice inferior a un 0,4: Brasil (0,567), Colombia (0,536), Costa Rica (0,504), Ecuador (0,468), El Salvador (0,437), México (0,492), Panamá (0,534), Perú (0,449), República Dominicana (0,517), Uruguay (0,379), Venezuela (0,405).

(3) En España es posible observar una ampliación de la desigualdad, a través del índice de Gini registrado en 1995 (0,340) y en 2012 (0,350). Ver: PORDATA. Base de Datos Portugal Contemporáneo. <http://www.pordata.pt/Europa/Indice+de+Gini-1541> (Acceso en 22 dic. 2013).

(4) CEPALSTAT. Base de Datos (información revisada en 26/11/2013). Disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=250&idioma=> (acceso en 20 dic. 2013).

Conforme a Cepal (2013c: 13), la disminución de los niveles de pobreza viene ocurriendo de forma diferenciada entre los países (Cuadro 2), siendo en los países con mayor población donde se verifican los cambios más significativos, como es el caso de Brasil.

**CUADRO 1. América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, por quintiles extremos, alrededor de 2002 y de 2012**  
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2002				Alrededor de 2012			
	Año	Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita	Año	Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita
		Quintil más pobre (QL)	Quintil más rico (QV)	QV / QI		Quintil más pobre (QL)	Quintil más rico (QV)	QV / QI
Argentina(a)	2002	5,1	55,0	20,6	2012	6,9	43,6	13,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	2,2	57,7	44,2	2011	4,4	42,6	15,9
Brasil	2002	3,4	62,3	34,4	2012	4,5	55,1	22,5
Chile	2003	4,9	55,1	18,4	2011	5,5	52,5	15,0
Colombia	2002	4,2	53,3	24,1	2012	4,6	49,8	19,8
Costa Rica	2002	4,2	47,3	17,0	2012	4,7	49,3	16,5
Ecuador(a)	2002	5,1	48,8	16,8	2012	6,4	43,0	10,9
El Salvador	2001	4,1	49,6	20,2	2012	6,9	41,9	10,3
Guatemala	2002	4,8	51,8	19,3	2006	4,3	54,7	23,9
Honduras	2002	3,8	55,2	26,3	2010	3,5	53,7	25,2
México	2002	5,9	49,1	15,5	2012	6,6	46,2	14,0
Nicaragua	2001	3,7	55,5	27,3	2009	5,6	46,0	14,5
Panamá	2002	3,6	52,2	25,8	2011	4,4	48,3	20,3
Paraguay	2001	4,2	51,8	23,2	2011	3,8	52,7	21,3
Perú	2001	4,5	49,6	19,3	2012	5,0	43,7	12,7
República Dominicana	2002	3,9	53,4	20,7	2012	3,9	50,8	19,4
Uruguay(a)	2002	8,8	41,8	10,2	2012	10,0	34,8	7,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	4,3	48,2	18,1	2012	6,8	39,0	9,4

(a) Áreas urbanas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2013c, p. 17), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como la expansión de la llamada «nueva» clase media, está vinculada, entre otros, con el éxito de los Programas Sociales, en especial los de Transferencia Condicionada de Renta (PTC), cuyas características principales están relacionadas con el trasvase de recursos de bajo valor monetario, focalizados en la población extremadamente pobre, condicionados al cumplimiento de actividades vinculadas al acceso a servicios de salud, educación y nutrición.

Frente al optimismo irradiado por los indicadores sociales de América Latina, y manifiesto en los discursos y principales documentos de

diversos organismos internacionales, es de fundamental importancia identificar las características asumidas por la protección social en la región, en cuanto que **las políticas condicionadas y focalizadas en la extrema pobreza pasan a ocupar un lugar central y estructurador de la política social, principalmente, por medio de los PTC, en detrimento de políticas universales.**

**CUADRO 2. América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y de indigencia, alrededor de 2005, de 2011 y de 2012(a)**  
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2005			Alrededor de 2011			2012		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <b>(b)</b>	2005	30,6	11,9	2011	5,7	1,9	2012	4,3	1,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	63,9	34,7	2009	42,4	22,4	...	...	...
Brasil	2005	36,4	10,7	2011	20,9	6,1	2012	18,6	5,4
Chile	2006	13,7	3,2	2011	11,0	3,1	...	...	...
Colombia <b>(c)</b>	2005	45,2	13,9	2011	34,2	10,7	2012	32,9	10,4
Costa Rica <b>(d)</b>	2005	21,1	7,0	2011	18,8	7,3	2012	17,8	7,3
Ecuador	2005	48,3	21,2	2011	35,3	13,8	2012	32,2	12,9
El Salvador	2004	47,5	19,0	2010	46,6	16,7	2012	45,3	13,5
Guatemala	2006	54,8	29,1	...	...	...	...	...	...
Honduras	2006	71,5	49,3	2010	67,4	42,8	...	...	...
México	2006	31,7	8,7	2010	36,3	13,3	2012	37,1	14,2
Nicaragua	2005	61,9	31,9	2009	58,3	29,5	...	...	...
Panamá	2005	31,0	14,1	2011	25,3	12,4	...	...	...
Paraguay	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	...	...	...
Perú <b>(e)</b>	2003	52,5	21,4	2011	27,8	6,3	2012	25,8	6,0
República Dominicana	2005 <sup>b</sup>	47,5	24,6	2011	42,2	20,3	2012	41,2	20,9
Uruguay	2005	18,8	4,1	2011	6,5	1,1	2012	5,9	1,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	37,1	15,9	2011	29,5	11,7	2012	23,9	9,7

(a) La Cepal está llevando a cabo un proceso de actualización de las estimaciones de pobreza, cuyos resultados se verán reflejados en el Panorama Social de 2014.

(b) Áreas urbanas.

(c) Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

(d) Las cifras de 2011 y 2012 no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

(e) Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2013c, p.13), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

## 1. Programas de Transferencia Condicionada de Renta en América Latina

Los Programas de Transferencia monetaria tuvieron inicio en la región ya en la década de los noventa, con vista a la compensación de la pérdida del poder de compra de los más pobres, provocada por los efectos de los ajustes económicos. En julio de 1990, el Gobierno hondureño creó el PRAF (Programa de Asignación Familiar), con el objetivo de incrementar la demanda de los servicios de salud y educación, por medio del Bono Escolar (durante el periodo lectivo de diez meses) y el Bono Materno Infantil, con transferencia en el valor de tres dólares, para niños y niñas

con edad inferior a tres años, para crianzas con incapacidades y edad hasta doce años, y mujeres embarazadas). Tres años después, fue creado el Bono Tercera Edad, destinado a personas con edad superior a 65 años, en situación de extrema pobreza, y transferencia del valor de 3 dólares/mes (Honduras, PRAF, 2003).

En Brasil, todavía en 1991 a partir de la presentación del proyecto de ley que instituyó el Programa de renta mínima de amplitud nacional, de autoría del senador Eduardo Suplicy (PT), el tema de la po-

breza y de la transferencia monetaria asistencial ganó relevancia, precedido de formulaciones y debates que ocurrían desde mediados de los años setenta, donde destacan: Silveira (1975), Bacha y Mangabeira Junger (1978), las discusiones encabezadas por Cristovam Buarque, en el Núcleo de Estudios del Brasil Contemporáneo, en la Universidad de Brasilia, en 1986. Este último, casi una década después, pondría en práctica la propuesta, cuando asumió el Gobierno del Distrito Federal, a través del Programa Beca Escuela, en la ciudad de Paranoá. Los años ochenta corresponden al periodo denominado de «Nueva República» o «Transición Democrática», marcado por una intensa movilización social y reorganización institucional, que dio espacio a nuevas concepciones de protección social, incorporadas a la Constitución Federal promulgada en 1988. A partir de enero de 1995, tuvieron inicio las experiencias pioneras en Campinas/SP, Paranoá/DF, seguidas en Ribeirão Preto/SP y, luego, diversas experiencias se materializarían en varios municipios. De ese periodo derivan programas como Erradicación del Trabajo Infantil (PET, 1996), Programa de Garantía de Renta Mínima asociado a acciones socioeducativas (1997), Programa Agente Joven para el Desarrollo (2000), Beca Alimentación y Ayuda para compra de gas de cocina (2001), Tarjeta Alimentación (2003). Con la proliferación de programas de transferencia de renta condicionada, se puede decir que Brasil entra en la «era de las becas» (Stein, 2005).

En octubre de 1995, en México, tuvo inicio el desarrollo de proyecto piloto del «Programa Canasta Básica Alimentaria», en tres ciudades del estado de Campeche, incorporando la población de 31.287 familias, beneficiaria del «Programa de Leche y Tortilla». Su objetivo consistía en evaluar la aceptación, el impacto y los costos de mecanismos alternativos para otorgar subsidios alimentarios, relacionándolos con el sector de la salud. En él fueron introducidas dos innovaciones: una, la sustitución de las transferencias en especie, de leche y tortilla, por una transferencia equivalente, en efectivo, para la compra de alimentos, por medio de tarjeta electrónica, con uso restringido a establecimientos determinados. La otra innovación consistió en el establecimiento de condiciones para la percepción de la transferencia monetaria, relacionados con la asistencia regular a los centros de salud (seguimiento de peso y altura, vacunación, atención materno-infantil, entre otras actividades) por parte de las madres, gestantes y con niños y niñas de hasta cinco años (Levy, 2004). Adicionalmente recibían suplementos alimentarios. De acuerdo con Levy (2004), después de la evaluación favorable de casi el 100% de los beneficiarios, el Progreso fue anunciado por el presidente en septiembre de 1996, iniciando su puesta en marcha en agosto 1997, pero sin el uso de las tarjetas.

A partir de entonces, programas con iniciativa por parte de los gobiernos centrales pasan a ser desarrollados en otros países, como Colombia, Ecuador y Honduras, en 1998. Más tarde, las experiencias pasaron a tener una amplia visibilidad y fueron recomendados por los organismos internacionales, sumados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el 2000. Durante los años posteriores, los PTC se consolidaron, ampliaron valores de transferencia y cobertura, crearon estructuras propias, fueron añadidos nuevos programas a los que ya estaban en funcionamiento, mientras otros fueron concluidos; instrumentos de identificación, monitorización y evaluación fueron perfeccionados, y así se fueron delineando aspectos diferenciados entre las diversas experiencias. Más de 35 PTC fueron implementados y actualmente están en funcionamiento en 20 países de la región (Cuadro 3).

Los referidos PTC alcanzan actualmente a 30 millones de familias, equivalente a cerca de 127 millones de latinoamericanos y caribeños, conforme datos presentados<sup>(5)</sup> por Cecchini (2013: 5). Los programas con mayor número absoluto de usuarios<sup>(6)</sup> en la región (ídem) son: Bolsa Familia, en Brasil (13,8 millones de familias, 56,4 millones de personas), cobertura equivalente a 46% del total en la región, cuyo valor medio del beneficio es de 55 euros, Oportunidades, de México (6,5 millones de familias, 31,2 millones de personas),

Los referidos PTC alcanzan actualmente a 30 millones de familias, equivalente a cerca de 127 millones de latinoamericanos y caribeños, conforme datos presentados<sup>(5)</sup> por Cecchini (2013: 5). Los programas con mayor número absoluto de usuarios<sup>(6)</sup> en la región (ídem) son: Bolsa Familia, en Brasil (13,8 millones de familias, 56,4 millones de personas), cobertura equivalente a 46% del total en la región, cuyo valor medio del beneficio es de 55 euros, Oportunidades, de México (6,5 millones de familias, 31,2 millones de personas),

(5) Taller regional de capacitación «Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina». Santiago de Chile, 27 de agosto de 2013. Disponible en [dds.cepal.org](http://dds.cepal.org) (acceso en 26 dic. 2013).

(6) Ver base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc>.

### CUADRO 3. América Latina y el Caribe (20 países): Programas de Transferencias Condicionadas

País	Programas en operación (año inicio)	Programas finalizados (años)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005)(a)
Belice	Creando oportunidades para nuestra transformación social (Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST) (2011)	
Bolivia (Estado Plurinacional)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña «Juana Azurduy de Padilla» (2009)	
Brasil	Bolsa Família (2003)	Bolsa Escola (2001-2003)(b); Bolsa Alimentação (2001-2003)(b)(c)
Chile	Chile Solidario (2002)	
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema)(2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	
Costa Rica	Avancemos (2006)	Superémonos (2000-2006)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	Bono Solidario (1998-2002)
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la Educación (PATH) (2002)	
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)	
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)	
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	
Paraguay	Tekoporã (2005); Abrazo (2005)	
Perú	Juntos (2005)	
Rep. Dominicana	Solidaridad (2005)	
Trinidad y Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)	
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

(a) Aunque el programa terminó oficialmente en 2005, siguió pagando beneficios hasta la creación de la «Asignación Universal por Hijo para Protección Social».

(b) Aunque el programa terminó oficialmente en 2003, siguió pagando beneficios durante los años siguientes y se fue extinguiendo gradualmente, a medida que fue aumentando gradualmente el número de destinatarios de *Bolsa Família*.

(c) Incluye el programa *Cartão Alimentação*, vigente durante los mismos años.

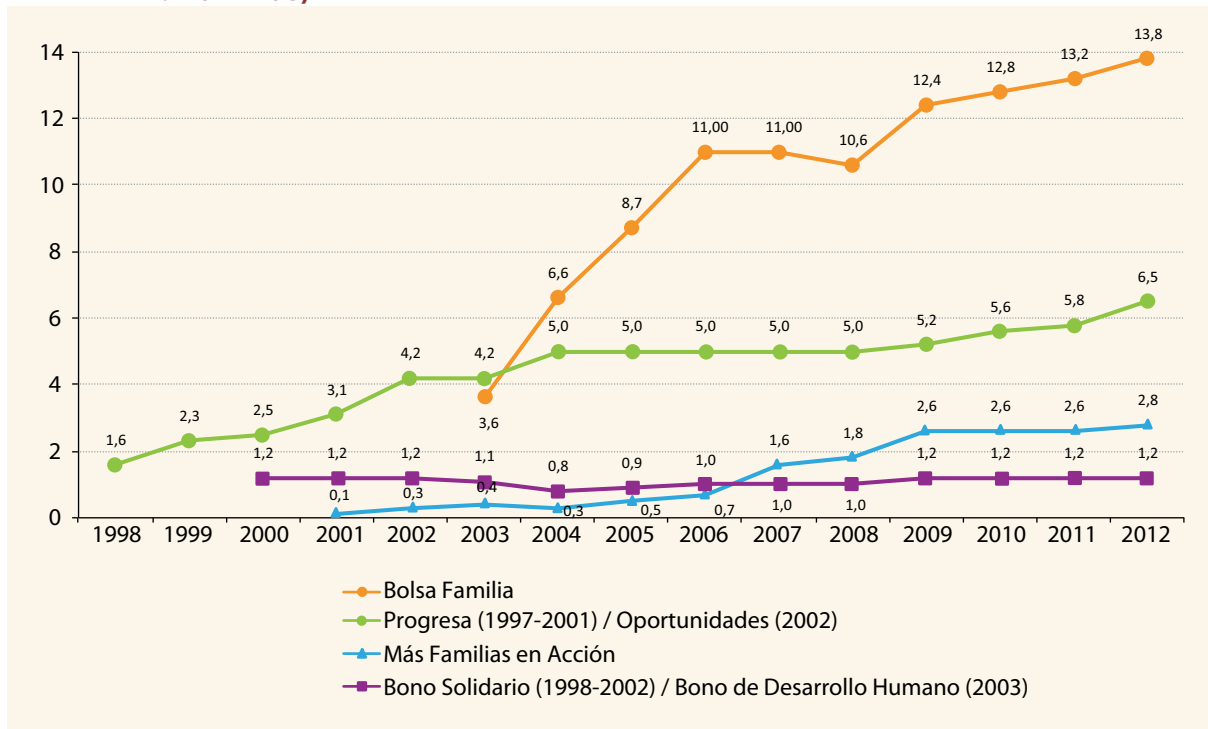
Fuente: Cuadro con alteraciones del original elaborado por Cecchini y Madariaga, 2011, p. 11, a partir de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc>.

Familias en Acción, de Colombia (2,8 millones de familias, 11,7 millones de personas) y Bono de Desarrollo, en Ecuador (1,2 millones de familias, 6,4 millones de personas).

Se identifica como característica común a todos los PTC la transferencia monetaria para familias en situación de pobreza o extrema pobreza, con uno o más hijos menores de edad, median-



**GRÁFICO 2. Cobertura de los PTC América Latina (Brasil, Colombia, Ecuador y México - n.º familias)**



Fuente: Cecchini, 2013: 5.

te cumplimiento de condiciones, asociadas directamente a dos objetivos: uno, de corto plazo, que consiste en aliviar la situación de pobreza por renta con el aumento de recursos para satisfacer necesidades básicas de las familias beneficiarias, y otro, de largo plazo, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes y así evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Las condicionalidades, en general, requieren el compromiso de la asistencia a la escuela de los niños en edad escolar y al control de la salud de los niños en edad preescolar. Los parámetros son distintos entre un programa y otro, pero en la mayoría recae sobre la mujer la responsabilidad de su ejecución.

En cuanto a la población objetivo, se observan distintas definiciones, pero en su mayoría están dirigidos a familias pobres o extremadamente pobres, con hijos e hijas menores de 18 años. En algunos programas están destinados *solamente a las familias en situación de indigencia*, como en Familias en Acción (Colombia), Comunidades Solidarias Rurales (El Salvador), Mi Familia Progres (Guatemala), Programa Asignación Familiar/PRAF y Bono 10.000 (Honduras), Red de Protec-

ción Social (Nicaragua), Red Oportunidades (Panamá), Tekoporã (Paraguay), Juntos (Perú). Otros incluyen, además de las *familias en situación de indigencia*, las *familias pobres no indigentes*, como el Bolsa Familia (Brasil), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Solidaridad (República Dominicana). Otros incorporan aun *otros tipos de carencia*, como el Programa Familias por la Inclusión Social (Argentina), en el cual son consideradas diversas situaciones de riesgo social. Otros están destinados a personas, como el Programa de Avance mediante la salud y la educación —PATH (Jamaica), o familias en situación de pobreza, Asignaciones Familiares (Uruguay) (Cecchini; Mardariagada, 2011).

Los beneficios de los PTC constituyen transferencias monetarias, teniendo como objetivo asegurar un nivel mínimo de consumo; transferencias no monetarias (suplementos alimenticios y mochilas con útiles escolares), como también determinados servicios, en el ámbito de educación y salud (charlas educativas, informativas, de orientación y asesoramiento en temas diversos), directamente a familias, destinados a fortalecer el desarrollo humano de los usuarios.

La periodicidad de entrega, en la mayoría de los programas, es mensual, pero hay beneficios de entrega anual, como el Bono Juancito Pinto (Bolivia), otros de entrega bimestral, trimestral y cuatrimestral. La entrega ocurre de forma distinta, pudiendo ser por medio de depósito en cuentas bancarias y retirada con tarjeta magnética o de débito (Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica, Paraguay), retirada en efectivo, en filiales de bancos, institutos o agencias gubernamentales (Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay), también en eventos de entrega pública (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras), dependiendo de las diferentes condiciones de infraestructura entre los países.

El ajuste de los valores ocurre de forma automática, según las tasas de inflación, en los programas Chile Solidario, Familias en Acción de Colombia, Oportunidades de México y Asignaciones Familiares de Uruguay. Otros programas modificaron los montos, pero los ajustes ocurrieron por decretos ejecutivos o presidenciales, como en Argentina y Brasil. Otras actualizaciones se realizan por medio de decreto ejecutivo, pero sin periodicidad, como en Ecuador y Panamá; mientras que en el Programa Avancemos de Costa Rica depende de acuerdos y negociaciones. Hay países donde los montos no son actualizados, como en Bolivia y Honduras.

En términos de estructura administrativa y de gestión, los PTC ocupan espacios distintos. En varios países están bajo la responsabilidad de ministerios de Desarrollo Social (Argentina - Familias por la Inclusión, Brasil, Panamá, Trinidad y Tobago, Uruguay); de Viceministerio, como en Costa Rica; secretaría específica, en México; Ministerio de Educación, en Bolivia y Guatemala; Ministerio de Planificación, en Chile; Ministerio de Inclusión Económica y Social, en Ecuador; Ministerio de Trabajo, en Jamaica; pero varios están vinculados a la Presidencia de la República, como en Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay, República Dominicana.

En la mayoría de los PTC se constata que fueron creados por decreto ejecutivo o acuerdos gubernamentales, mientras que solo en Brasil, Chile y

Uruguay lo hicieron por medio de ley. Esto tiene relación directa con el establecimiento y garantía de derechos, en la medida que la ley es el instrumento legal por el cual se puede exigir su cumplimiento por parte del Estado. Pero, aun así, se encuentran límites cuando el cumplimiento de la ley está condicionada a la disponibilidad de recursos presupuestarios, como en Brasil, cf. Ley N.º 10.836, de 9 enero de 2004, art. 6.º único: «El Poder Ejecutivo deberá compatibilizar la cantidad de beneficiarios y de beneficios financieros específicos del Programa Bolsa Familia con las dotaciones presupuestarias existentes».

Un aspecto de gran relevancia en el debate de los PTC está relacionado con el responsable del cumplimiento de las condicionalidades, así como sobre el vínculo entre la familia y el Programa. Sin duda «Los PTC han ubicado a muchas mujeres en un lugar reconocible; las han puesto en relación con un Estado que históricamente las ha ignorado como ciudadanas y sujetos de políticas públicas» (Cepal, 2013: 60). El Observatorio de Igualdad de Género, en su Informe Anual de 2012, pone en cuestión el hecho de que los programas estén destinados a las mujeres, ya que carecen de perspectiva de género, pues las masivas transferencias a las mujeres obedecen a su condición de madres, que se transforman en las beneficiarias operativas de un beneficio destinado a sus hijos e hijas. Transformadas en un instrumento de la política social, los PTC «refuerzan el papel cuidador de las mujeres, que es una de las causas de la desigualdad económica de género» (p. 62).

Existen diversas diferencias en la aplicación de los PTC, sin embargo, en general, la referencia a la pobreza y a la exigencia de contrapartidas a las familias en respuesta a las condicionalidades es común a todos ellos.

Partiendo del énfasis de cada PTC, en relación con los objetivos de corto y de largo plazo, las prestaciones ofrecidas y la lógica con que operan las condicionalidades, diversos autores (Cepal, 2009; Madariaga, 2009; Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y Madariaga, 2011) apuntan hacia una configuración de una tipología de PTC en América Latina.

En lo que respecta a los objetivos, hay PTC que enfatizan el corto plazo y, así, priorizan la provisión de renta para asegurar la satisfacción de niveles mínimos de consumo, mientras que otros enfatizan el largo plazo y así priorizan la generación y acumulación de capital humano. Otra distinción respecto al papel de las transferencias monetarias en la lógica de funcionamiento de los Programas: aumentar la renta actual de los beneficiarios, o actuar como incentivo. Dependiendo de la priorización adoptada, los PTC presentan distinción en cuanto al tipo de transferencia, al cálculo de su valor y sus límites. Otro aspecto, todavía, se refiere a los tipos o formas asumidas por la condicionalidad, o sea: la justificación utilizada para su inclusión, las modalidades (control, seguimiento y sanciones) y quién asume la responsabilidad en su cumplimiento.

La dimensión de los PTC en América Latina pone en evidencia el crecimiento del gasto público social en el área de la asistencia, sin embargo, el valor medio de inversión, en porcentaje del PIB es inferior al 0,5%. En términos presupuestarios, la mayor inversión se da en el Programa Bolsa Familia, en Brasil (6.200 millones de dólares), seguido de Oportunidades (3.500 millones de dó-

lares). Mientras tanto, cuando se relacionan estas inversiones con el PIB de la región, el mayor porcentaje es realizado por el Bono de Desarrollo Humano, de Ecuador (1,17%), seguido de México (0,51%) y Brasil (0,47%), (Cecchini; Madariaga, 2011).

La centralidad ocupada por los PTC en la región revela la opción por la gestión de la pobreza, contrastando con los indicadores de inversión social y escasa cobertura en protección social. Enunciada la heterogeneidad que caracteriza la región, la media simple del gasto público en salud corresponde a un 3,1% del PIB y un 4,7% en cuanto a la educación. En cuanto a la cobertura, se constata que el porcentaje de ocupados afiliados a la seguridad social es de aproximadamente un 50%; la cobertura de pensiones y jubilaciones en áreas urbanas es de un 32,8%; la cobertura asegurada en salud es del 39,4%; la tasa de escolaridad de la población de 17 años es de 68,9% (Cecchini y Martínez, 2011: 55).

La expansión de los PTC expresa el agravamiento de la segmentación social, de la monetarización de la política social reducida en su papel de concretar derechos.

## 2. Consideraciones finales

La protección social en América Latina, desde los años ochenta, viene desarrollando un proceso creciente del uso intensificado de la focalización de sus acciones en la pobreza y extrema pobreza, condicionado por el principio de la menor elegibilidad, con el argumento de mejor utilización de los escasos recursos.

A pesar de los principales avances en el combate de la pobreza en la región durante la última década, se mantiene el número absoluto de pobres mayor de lo que había en 1980, como también una sociedad dual, dividida y segregada, tanto social como espacialmente (ONU-Hábitat, 2012, p. 42). Se constata la sustitución de la protección social estatal por el estímulo al emprendedurismo, a la activación de los ciudadanos empobre-

cidos, tendiendo a la individualización de la protección social.

Aunque estas políticas posibiliten la ampliación del consumo por parte de las familias, ellas no afectan al origen de las desigualdades, porque la concepción de desigualdad presente en su elaboración es la de libertad para acceso a los beneficios del mercado y no la desigualdad de la renta.

Persiste en la región el desafío de superar el modelo de política pública donde los pobres sean identificados como merecedores y no merecedores de la asistencia, sin ocultar los orígenes fundamentalmente económicos y políticos de la pobreza, considerando los patrones de distribución de la riqueza, renta y poder en la sociedad.

## Bibliografía

- CECCHINI, S. (2013): *Aportes y limitaciones de los programas de transferencias condicionadas*, Taller regional de capacitación «Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina», Santiago de Chile, 27 de agosto de 2013. Disponible en [dds.cepal.org/.../dia1-04\\_Simone-Cecchini-Program...](http://dds.cepal.org/.../dia1-04_Simone-Cecchini-Program...)
- CECCHINI, S., y MADARIAGA, A. (2011): *Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la Cepal 95. Disponible en: <http://www.eclac.org/> Acceso el 15 de marzo 2013.
- CECCHINI, S., y MARTÍNEZ, R. (2011): *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Disponible en: <http://www.eclac.org/> Acceso en 15 de marzo 2013.
- CEPAL (2013): *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*, LC/G.2561. Disponible en: <http://www.cepal.org/> Acceso el 10 mayo 2013.
- (2013a): *Panorama Social de América Latina 2012*. Disponible en: <http://www.eclac.cl>. Acceso el 20 marzo 2013.
- (2013b): *Comunicados de Prensa: «Se enlentece la reducción de la pobreza y la indigencia en América Latina»*, divulgado el 5 de diciembre de 2013. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/9/51779/P51779.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl> Acceso el 20 dic 2013.
- (2013c): *Panorama Social de América Latina 2013. Documento Informativo*. Disponible en: <http://www.eclac.cl>. Acceso el 20 dic. 2013.
- HONDURAS. PRAF. (2003): *Antecedentes del programa de asignación familiar (PRAF)*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/safetynet-sandtransfers/Resouces/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/HondurasCCT.pdf>. Acceso el 1 de mayo 2013.
- LEVY, S. (comp.) (2004): *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México: FCE.
- MADARIAGA, A. (2009): *Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias o corresponsabilidad*, Taller de expertos «Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones», Cepal, GTZ, oct. 2009.
- STEIN, R. H. (2005): *As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? Tese de doutorado*, Centro de Pesquisa e Pos-Graduacao sobre a América Latina e Caribe - CEPPAC, Universidade de Brasilia.

# D

## Debatimos

# ¿Estamos saliendo de la crisis?

Miguel Ángel García

*Profesor colaborador en Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

Ángel Laborda

*Director de Coyuntura de Funcas*

En estos momentos, uno de los elementos que se encuentran en el debate público es si la economía española empieza a atisbar indicios de recuperación. Nos interesa conocer cuáles son los principales argumentos de fondo que podrían sostener esta afirmación o, por el contrario, si existen análisis sólidos para entender que no contamos

todavía con las bases suficientes para considerar este momento como el inicio de la recuperación económica.

A través de la opinión de dos expertos pretendemos desvelar algunos de los elementos que se encuentran detrás de esta idea.

## 1. ¿Está la economía española iniciando su recuperación? ¿Cuáles son los principales argumentos que apoyarían su afirmación?

Miguel Ángel García:

Para valorar las perspectivas de la economía española es imprescindible presentar una reflexión previa. El muy grave deterioro de los fundamentos consecuencia de las pésimas decisiones de política económica adoptadas desde 2000 entorpecen severamente conseguir normalizar el ritmo de actividad a corto plazo y, por consiguiente, crear el número suficiente de empleos. La dimensión de la deuda acumulada por familias, empresas y sector público (2,7 billones de euros) y su componente externo en particular (casi un billón de euros) suponen una muy seria restricción que impide esperar milagros a corto plazo porque los canales de ahorro e inversión están muy

obturados. Una parte significativa de la renta que se genera se dedica al pago de la deuda y sus intereses.

La tarea más urgente, equilibrar el saldo comercial con el exterior para no acumular más deuda ni depender de la financiación exterior, se ha realizado ya, tal y como refleja el saldo positivo en la balanza de pagos por cuenta corriente que se conseguirá en 2013 (2% del PIB). Esta labor era imprescindible para evitar el naufragio de la economía española, pero el tremendo esfuerzo realizado se ha saldado con una distribución desequilibrada de los esfuerzos, al haber recaído más el peso en las personas que perdieron su empleo y la



mayor parte de los trabajadores ocupados (asalariados y autónomos dependientes de un solo pagador). Una parte de las empresas españolas sigue manteniendo una posición privilegiada al imponer precios de venta muy superiores a los razonables para mantener beneficios excesivos, con el consiguiente perjuicio de las personas, en especial las de menor renta, que pagan demasiado dinero por productos básicos. La subida de impuestos aprobada para cortar el deterioro de las cuentas públicas ha profundizado en la mala distribución, sin haber apostado lo suficiente por la lucha contra el fraude fiscal o la introducción de cambios normativos que permitieran un reparto más equilibrado de los esfuerzos.

La ventaja de haber utilizado la devaluación interna de precios frente a la alternativa de la del tipo de cambio es su mayor sostenibilidad en el tiempo (menores efectos secundarios sobre precios nacionales que vuelva a deteriorar el saldo con el exterior). Precisamente, disponer de un tejido productivo competitivo gracias a ese inmenso esfuerzo es una de las

fortalezas con las que cuenta la economía española para afrontar el futuro, pero, desgraciadamente, la dimensión del tejido productivo todavía es demasiado pequeña para satisfacer las grandes necesidades de empleo (casi seis millones de personas en paro) y en una parte tampoco cuenta con la calidad suficiente para procurar niveles de renta similares a los de los países más avanzados.

La economía española puede recuperar un modesto crecimiento en 2014 (alrededor del 1% de PIB real) que le abre la posibilidad de crear un poco de empleo, siempre y cuando no aparezcan factores externos que perturben el comercio mundial **(1)**.

- (1)** Los principales hechos que pueden perturbar la economía internacional son:
- Pinchazo de la burbuja de precios en algunos países de Latinoamérica donde las empresas españolas tienen mucha posición.
  - Una mala digestión de la retirada de los estímulos monetarios en Estados Unidos con repercusión en la economía productiva y en las bolsas de valores.

## Ángel Laborda:

Todos los datos macroeconómicos de que disponemos apuntan a que la segunda recesión de la grave crisis que se inició en 2007 ha tocado fondo a mediados de 2013, entendiéndose por tal que el PIB ha dejado de caer. En el segundo trimestre del año su retroceso fue de apenas una décima respecto al trimestre precedente y en el tercero ha aumentado una décima. Teniendo en cuenta el margen de error de las estadísticas, ambas cifras no difieren mucho, pero, al producirse de forma consecutiva, nos permiten concluir que se ha generado una estabilización. Esto no debe confundirse con el final de la crisis, que es un concepto más amplio.

Ahora bien, el PIB es la suma de todas las rentas que generan los agentes económicos de los distintos sectores productivos en un periodo determinado. Obviamente, no todos los sectores ni todos los agentes caminan al mismo paso, así que esta estabilización del PIB es compatible con que haya agentes que ya ven crecer sus rentas y otros, sin embargo, para los que todavía retroceden. Concretamente, el empleo aún sigue cayendo y los salarios están prácticamente estancados, lo que significa que para

la gran mayoría de los asalariados la recesión no ha terminado. Por otro lado, después de la pérdida tan notable de renta que ha provocado la crisis, el que aumente una décima apenas se nota. Por ello, hasta que no se generalice más esta mejora la mayoría de los ciudadanos no van a notar un cambio.

Tanto o más que esta estabilización del PIB, la evolución de sus componentes también nos dice que se está produciendo un cambio de tendencia. Hasta ahora estábamos inmersos en una fase típica recesiva de ajuste a la baja de la demanda o gasto interno (consumo e inversión en capital fijo), que en los años de expansión se había situado muy por encima de la capacidad que permitían las rentas generadas. Esto es lo que significa el elevado déficit por cuenta corriente frente al exterior que tuvimos desde 1999 y que llegó a alcanzar el 10% del PIB en 2007, lo cual nos llevó a un endeudamiento excesivo y a una elevada dependencia y vulnerabilidad frente a los mercados de capitales internacionales. Desde finales de 2012 dicho déficit se ha tornado en superávit, lo que significa que el gasto interno total ya es inferior a la renta (PIB) y, por consiguiente, para mantenerlo ya

no hace falta acudir al endeudamiento. A partir de aquí los agentes económicos ya no necesitan seguir reduciendo su gasto como antes y el consumo y la inversión se estabilizan o empiezan a crecer. Esto, más la aportación positiva de las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones), hace que el PIB también se estabilice o crezca. Esto es lo que estamos viendo en la segunda mitad del año.

Al mismo tiempo, durante los años de ajuste-recepción se ha recuperado la competitividad que perdimos durante los años de expansión, en los que año tras año teníamos una inflación de precios y costes superior a la de nuestros socios del euro. Cuando no existe el recurso de la devaluación de la divisa, una mayor inflación se acaba pagando en pérdida de cuota de mercado y de potencial de crecimiento. El gasto en consumo e inversión se hace cada vez con

más importaciones al tiempo que las exportaciones también se reducen. Tras el ajuste, dicho gasto interno se está haciendo menos con importaciones y más con producción nacional, y las exportaciones se expanden y ganan cuota de mercado exterior. Desgraciadamente, la recuperación de la competitividad se ha hecho fundamentalmente a base de duros ajustes de plantillas por parte de las empresas, con el consiguiente aumento de la productividad por trabajador. Pero ese ajuste también está tocando fondo y ahora deben verse los efectos positivos del mismo, lo que debe traducirse en un aumento de la producción y del PIB.

Si el entorno exterior no empeora y las condiciones financieras van mejorando progresivamente, se dan las condiciones para que los signos de recuperación se vayan consolidando.

## 2. ¿Cree usted que la reducción de las tensiones en los mercados financieros se trasladará, en el medio plazo, a la economía productiva de una forma sostenida?

Miguel Ángel García:

El sistema bancario español ha mejorado su situación gracias a la aportación del dinero de todos los españoles, pero mantiene una posición todavía frágil debido a la todavía alta dimensión de créditos fallidos y sus necesidades de refinanciar los activos emitidos para crear la burbuja inmobiliaria (cédulas hipotecarias). El procedimiento elegido para sanear el sistema financiero ha sido el peor de los posibles, primero al no reconocer a tiempo la gravedad del problema, después al elegir mal las decisiones (fusiones frías de cajas de ahorro) y, por último, al diferir en el tiempo el resto de las medidas. No aprovechar todo el rescate bancario ofrecido por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para obligar a todos los bancos a sanear más rá-

pidamente sus balances se suma a la relación de malas decisiones.

Es poco probable asistir a una relativa normalización del crédito en España en el próximo año sin contar con la ayuda adicional europea, a través de un avance sustancial de la unión bancaria y una actuación más ambiciosa del Banco Central Europeo mediante una extensión temporal de los programas de liquidez (LTRO) y la ampliación de la aceptación de cédulas hipotecarias y préstamos a Pymes como contrapartida de los bancos para acceder a ella (colateral). De no contar con esa ayuda europea, los márgenes de recuperación de la actividad económica se estrechan.

Ángel Laborda:

Así debería ser. La reducción de las tensiones es un signo de que los inversores empiezan a perder el miedo al riesgo España y están dispuestos a volver

a financiarnos a precios razonables. Parte muy importante de esta financiación es la del déficit y la deuda públicos. El déficit acabará en 2014 en una

cifra del orden del 6% del PIB y la deuda en el 100%. Para financiar el primero y los vencimientos de la segunda, las administraciones públicas necesitarán captar unos 300.000 millones de euros. Si los inversores internacionales no acudieran a las subastas de deuda pública, esta debería hacerse con los recursos domésticos, lo cual restaría muchos recursos para financiar al sector privado. Además, el precio de la financiación seguiría siendo muy alto para todos. Toda la deuda pública que pueda financiarse con ahorro exterior significa mayores posibilidades de financiación a las empresas y familias españolas. Luego, la reducción de las tensiones (prima de riesgo, vuelta de los inversores internacionales, etc.) es esencial. Además, dicha reducción también supone que los bancos españoles pueden captar recursos en los mercados internacionales a precios que, con un margen de intermediación normal, puedan luego prestarlo a sus clientes a precios razonables que no les ahoguen financieramente.

En todo caso, hay que ser conscientes de que la disponibilidad de financiación suficiente y a precios asequibles va a ser un proceso progresivo y lento. Hasta ahora se han dado pasos muy importantes para sanear los bancos, que es condición necesaria, pero no suficiente, para que vuelva a fluir el crédito de nuevo. Hay dos factores al menos que hacen que los bancos no aumenten el crédito como deseaban las empresas. El primero es que los propios bancos están muy endeudados (emitieron mucha deuda en los mercados internacionales, pues con

los recursos que proporcionaban los depósitos de los ahorradores no podían satisfacer toda la demanda de las empresas y familias) y tienen que reducir su deuda (desapalancarse). Eso significa que están reduciendo su pasivo, lo que implica matemáticamente que también reducen su activo, del cual el crédito es la parte más importante. Este proceso aún se extenderá durante 2014. El segundo factor es que, debido a la crisis, la morosidad sigue aumentando, lo que implica que los bancos tienen que seguir absorbiendo pérdidas y dotando provisiones, lo que merma sus resultados y su capacidad y disponibilidad para dar crédito. La recesión económica y la morosidad empeoran la solvencia de las empresas y familias y hace que los bancos sean muy cautelosos a la hora de valorar el riesgo (lo contrario de lo que pasaba en los años de expansión un tanto incontrolada). Es decir, que hay muchos problemas tanto por parte de la oferta (bancos) como de la demanda (empresas y familias) para que se produzca una expansión del crédito.

Pero conforme vayan mejorando la situación económica de las empresas y familias, la percepción de los inversores internacionales y los balances y cuentas de resultados de los bancos, el crédito aumentará. Es un proceso donde todas las variables interactúan al mismo tiempo y van encajando como las piezas de un puzzle. Por eso no es del todo correcto decir que hasta que no haya crédito no se recuperará la economía. Esto es tan cierto como lo contrario.

### **3. ¿Hasta dónde el fin de la recesión se podrá comprobar en términos de crecimiento económico creador de empleo neto o, por el contrario, sostendremos una situación de atonía que nos mantenga estancados en la creación de empleo durante un periodo todavía extenso?**

Miguel Ángel García:

El necesario proceso de saneamiento de las cuentas públicas (del 6,8% en 2012 al 2,7% del PIB en 2016) puede suponer un freno a la

recuperación, salvo que esté acompañado de una evolución distinta del sector privado. La subida generalizada de los salarios en 2014 en

línea con lo pactado en el Acuerdo Nacional de Negociación Colectiva (0,6% nominal) con muy pocos descuelgues (muy justificados) supone un cambio drástico respecto a la situación del año precedente (posible descenso del -1% nominal) que permite un impulso significativo a la demanda interna. Parar la destrucción de empleo permitiría que las personas que han mantenido su renta puedan satisfacer el consumo pospuesto en años anteriores y así impulsar la actividad en España.

El mejor comportamiento de la renta de muchas familias y empresas ayuda también en el proceso de saneamiento de las cuentas públicas al evitar, gracias a un aumento de los ingresos públicos, un impacto restrictivo de las políticas de gasto. La sociedad española necesita confianza externa para financiar su deuda, pero también necesita confiar en sus posibilidades.

La intensa mejora en la productividad por ocupado acumulada por la economía española desde 2008 (debido en su mayoría a la destrucción de empleo) abre la puerta a un repunte de la ocupación con una mejora de la actividad alrededor del 1% anual. Este comportamiento no sería estructural al estar explicado por un componente cíclico más intenso en España que en el resto de los países provocado por la muy fuerte recesión sufrida durante los últimos años.

## Ángel Laborda:

Normalmente, desde que el PIB empieza a recuperarse hasta que lo hace el empleo pasan algunos trimestres. Esto es así porque en sus inicios el crecimiento del PIB es moderado y se produce enteramente con el aumento de la productividad por trabajador, no con más trabajadores. Cuántos trimestres deben pasar antes de que se cree empleo es difícil de decir, pero hay argumentos y signos de que no pasarán muchos.

Por un lado, como ha ocurrido en todas las etapas anteriores de recesión, las empresas españolas han ajustado sus plantillas al límite

En las condiciones mencionadas (sector privado con más actividad y política fiscal neutra en el gasto gracias a un aumento de los ingresos apoyado en la mejora del ciclo) se podría reducir el desempleo significativamente en los tres próximos años como consecuencia de una progresiva recuperación del ritmo de actividad económica.

El problema más serio y difícil de solucionar es disminuir la tasa de paro por debajo del 18%, porque el tejido productivo español no dispone de cimientos suficientes para generar más empleo con la venta de productos de mayor valor añadido. Para ello se necesita actitud, dinero y tiempo, para impulsar la inversión en investigación y desarrollo y una educación diferente. Pero, además, se necesitan más cosas porque también se cuenta con la rémora de arrastrar una parte no pequeña de personas en desempleo con una baja cualificación al haber abandonado los estudios atraídos por los beneficios a corto plazo de la burbuja inmobiliaria (dinero fácil en la construcción).

España necesita del exterior, pero además tiene que abandonar los atajos para crear una estructura productiva sostenible dentro de un modelo social de mercado. Hay que mejorar el funcionamiento del sector privado y del sector público con un cambio también en los valores de la sociedad para retornar a los conceptos de esfuerzo, respeto, responsabilidad y solidaridad combinando los intereses individuales con los comunes.

ante la caída de la demanda de sus productos y las dificultades financieras. Es la forma con la que desgraciadamente se hacen en España los ajustes, dada la rigidez de los salarios y otros aspectos del mercado laboral. En cuanto la demanda empieza a crecer, pronto las empresas necesitan mano de obra, por lo que con poco crecimiento empieza a crearse empleo. Por otro lado, ha habido una reforma importante del mercado laboral y parece que el Gobierno tiene preparadas más medidas a tomar en este ámbito. Podemos discutir lo que queramos sobre los efectos de la reforma laboral, a quién ha beneficiado y a quién ha perjudicado, o si los

perjuicios a los trabajadores deberían haberse compensado con otros beneficios, pero está claro que ha introducido lo que los economistas llamamos flexibilidad en el mercado laboral. Esta flexibilidad se va a sustanciar (se está sustanciando ya) en moderación salarial y en una utilización del factor trabajo más eficiente por parte de las empresas, lo que las hace más rentables y competitivas. Pero, por todo ello, también va a ser beneficiosa para la creación de empleo, aunque no sea el empleo que todos deseáramos, es decir, con contratos indefinidos, a tiempo completo y bien pagados. No, seguramente, al menos al comienzo de la recuperación, el empleo que se va a crear va a ser a tiempo parcial, temporal y no muy bien pagado. Veremos qué pasa cuando la recuperación se consolide y la economía funcione ya en condiciones normales.

En definitiva, es muy probable que se empiece a crear empleo neto pronto. Ahora bien,

hay que tener en cuenta que quedan muchos ajustes y tareas por completar: desendeudamiento de todos los agentes económicos, ajuste y consolidación de las cuentas públicas, incluyendo el sistema de pensiones, normalización de los mercados financieros y de las condiciones crediticias, acabar de absorber los efectos de la burbuja inmobiliaria, etc. En estas condiciones, lo más probable es que en un par de años el crecimiento de la economía no sea suficientemente vigoroso. Es como una persona que está convaleciente de una grave enfermedad y todavía bajo tratamiento, que, por mucho que quiera, no está en condiciones de echar a correr. Si el crecimiento de la economía es débil, no puede crear mucho empleo. Este precisamente debería ser el objetivo número uno de la política económica y de los esfuerzos de los agentes económicos y sociales: cómo afianzar y robustecer la recuperación y cómo hacer que esta recuperación sea intensiva en empleo.

#### **4. Desde el punto de vista de las personas y familias que se ven afectadas en mayor medida por esta crisis, ¿cuáles serían aquellos factores que, desde un punto de vista económico, pueden hacer crecer la confianza en la mejora de la situación? ¿Cuándo cree que las familias españolas podrán notar los efectos de la recuperación?**

Miguel Ángel García:

El principal problema de la sociedad española es el alto desempleo y todas aquellas situaciones de penuria sufridas por las personas en peor situación que se han generado desde el inicio de la crisis. No habrá, por tanto, percepción de haber salido de la crisis hasta que se cree empleo de forma relativamente fluida. El primer paso es frenar la destrucción de empleo, a la vez que se cubren las necesidades básicas de las personas (comida y vivienda). Dado que hay un sinfín de decisiones de consumo pospuestas por la incertidumbre de perder el trabajo, alcanzar un punto

en el que la gente vea que nadie a su alrededor pierde su ocupación tiene un efecto positivo, primero sobre sus decisiones de consumo y, posteriormente, sobre otras que afectan a la inversión.

Este aumento de la demanda interna generará empleo, siempre y cuando no se pierdan las ventajas conseguidas con tanto esfuerzo desde el inicio de la crisis, y no se vuelva a incurrir en déficits con el exterior que, en la práctica, implican una transferencia de renta hacia terceros países. Ese es uno de los principales retos,



dinamizar la actividad nacional con la garantía de concentrar las ventajas conseguidas en la población española con una distribución razonablemente equilibrada.

Para ello se necesita trabajar en varios ámbitos:

- a) Más inversiones, dirigidas a destinos más diversos con una menor aversión al riesgo de los empresarios, dentro de un proceso de aumento en el tamaño de las empresas. Las empresas medianas son más estables en el tiempo, asumen más inversión en I+D+i y mantienen mejores relaciones laborales.
- b) Un sistema financiero que concentre su atención en generar el crédito suficiente para financiar proyectos viables olvidándose del beneficio a corto plazo de las ope-

raciones inmobiliarias y otras derivas (productos estructurados y similares).

- c) Una negociación colectiva amplia y fluida que fomente el empleo estable mediante una adaptación de los salarios y las condiciones de trabajo a la situación de la empresa (cuando van mal las cosas y cuando van bien) para evitar el actual desequilibrio en contra de los trabajadores. La normativa laboral sobre contratación y despido debe perder protagonismo a favor de la flexibilidad interna en la negociación colectiva buscando fórmulas más cooperativas que defiendan los intereses de ambas partes.
- d) Un sector público con ingresos suficientes para prestar de forma eficiente los servicios decididos por los ciudadanos, con garantías de un buen nivel de equidad en el esfuerzo en la recaudación y el destino de las prestaciones.

## Ángel Laborda:

Sin duda, el factor más importante que hará crecer la confianza será la creación de empleo, ya que para la gran mayoría de las familias los ingresos del trabajo son los únicos o los más importantes. La mejora vendrá por la creación de empleo y no tanto por el aumento real de los salarios o de las pensiones, que incluso pueden perder poder adquisitivo. Por tanto, los trabajadores que ya tienen un puesto de trabajo apenas van a notar mejoras, aunque la creación de empleo también vendrá acompañada de mayor seguridad de no perderlo para los que ya lo tienen o de oportunidades de mejorarlo, lo cual es otro factor de confianza. Esto puede empezar a notarse a lo largo de 2014, aunque de forma moderada, no esperemos un cambio de la situación rápido. Se han destruido en los años de crisis 3,8 millones de puestos de trabajo y, aunque es muy difícil y aventurado hacer previsiones a medio o largo plazo, pueden pasar más de diez años antes de que se recuperen.

Otros factores de confianza tienen que ver con la situación económica del Estado y del resto

de las administraciones públicas. Quizás en estos momentos en que los problemas individuales son los más inmediatos y acuciantes no nos demos cuenta de lo importante que es la economía colectiva. En este sentido, hoy la economía colectiva pasa por una grave crisis (déficit estructural, elevada deuda, problemas de definición y financiación del Estado del bienestar, etc.) y hay que afianzarla para que sea sostenible, no cause graves problemas al conjunto de la economía y siga siendo un instrumento eficaz en la creación y redistribución de la renta y riqueza. Por eso es muy importante que los problemas colectivos se gestionen bien, por administraciones eficientes y sin populismos, aunque con respaldo popular. Aquí entra en juego la actuación de los dirigentes políticos y el buen funcionamiento de las instituciones públicas, que hoy está en entredicho. Por eso, aunque esto parezca fuera del ámbito económico, son necesarias reformas políticas que hagan recobrar a los ciudadanos la confianza en sus instituciones públicas.