

22

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 1 5

Homenaje a  
José María Martín Patino

**Fundación Encuentro**

INFORME  
ESPAÑA 2015



22

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 1 5

una interpretación  
de su realidad social

CECS

Fundación Encuentro

*Equipo de dirección y edición*

**Agustín Blanco • Antonio Chueca • Giovanna Bombardieri**



Edita: Fundación Encuentro  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
[correo@fund-encuentro.org](mailto:correo@fund-encuentro.org)  
[www.fund-encuentro.org](http://www.fund-encuentro.org)

ISBN: 978-84-89019-43-0  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-37865-2015

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10  
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)



*Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.*

*El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.*



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**José María Martín Patino**

Lumbrales, 30 marzo 1925 - Madrid, 29 marzo 2015



J. L. NOCITO

# ÍNDICE

---

## UN PROYECTO DE DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN XVII

*José María Martín Patino y Agustín Blanco*

El encuentro: una vocación y un proyecto de vida	XX
Saber lo que nos pasa: una larga tradición	XXV
Datos, pensamiento complejo, perspectiva plural	XXVIII
Conocimiento para la acción	XXX
Diálogo y consenso	XXXI
Una vida buena, una buena muerte	XXXIII

## PARTE PRIMERA: LOS ACTORES

### Capítulo 1

#### LOS RETOS EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO 3

*Nuria Guilló, María Isabel Martínez y Elvira González*

1. Introducción	5
2. Sin (co) educación no habrá avances reales hacia la igualdad	6
2.1 Lo que nos preocupa	6
2.2 Por dónde avanzar	11
3. Trabajo remunerado y cuidados: una ecuación imposible en la realidad actual	13
3.1 Lo que nos preocupa	14
3.2 Por dónde avanzar	18
4. Las violencias contra las mujeres: una dolorosa actualidad reflejo de la envergadura del problema	20
4.1 Lo que nos preocupa	20
4.2 Por dónde avanzar	27
5. Indicadores	29

### Capítulo 2

#### LA JUVENTUD ESPAÑOLA: EL IMAGINARIO DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE 33

*Josune Aguinaga Roustan y Domingo Comas Arnau*

1. Un repaso histórico al estudio de la juventud en España	35
1.1 Los estudios de juventud en España	35
1.2 Las limitaciones de una perspectiva estrictamente empirista y bastante cuantitativa	37
1.3 Las aportaciones de los informes de la Fundación Encuentro	39
1.4 La perspectiva racional de la teoría de las generaciones	41
2. Las generaciones juveniles en el último medio siglo en España	42
2.1 El juego de las generaciones, la estratificación social y la diversidad territorial	42
2.2 La generación del tardofranquismo	45
2.3 La generación de la democracia	46
2.4 La generación de la suficiencia pragmática	47
2.5 La emergencia de una nueva generación	48

3. La dimensión cultural familia/educación y la transformación de las generaciones jóvenes en España	49
3.1 ¿Qué representa la dimensión cultural familia/educación?	49
3.2 La dependencia familiar y la dimensión cultural familia/educación en una perspectiva generacional	52
4. Los retos: ¿cómo debemos apoyar a la generación emergente para que aumente nuestra competitividad internacional y haga sostenible nuestro Estado de bienestar?	54
5. Indicadores clave para evaluar nuestra evolución y perspectivas	55

### Capítulo 3

#### **LAS PERSONAS MAYORES Y EL DESAFÍO INTERGENERACIONAL** 57 *Antonio Abellán, M<sup>a</sup> Dolores Puga y Rogelio Pujol*

1. Abordaje de las grandes cuestiones sobre las personas mayores	60
1.1 El proceso de envejecimiento demográfico	60
1.2 Estado de salud y necesidades de cuidados	63
1.3 Las pensiones	66
1.4 Familia y bienestar	68
1.5 Solidaridad y transferencia de recursos	70
2. Los retos	75
2.1 Pérdida poblacional	75
2.2 Más enfermedad crónica y ¿más discapacidad?	77
2.3 Descenso de la actividad económica	78
2.4 Sostenibilidad de las finanzas públicas	78
2.5 Otros retos	79
3. Propuestas de actuación	81
3.1 Una reflexión necesaria sobre el inicio de la vejez	81
3.2 Políticas frente al reto del envejecimiento demográfico	84
3.3 Políticas de envejecimiento activo	86
4. Indicadores clave	88

### Capítulo 4

#### **CONSENSO FAMILISTA Y PACTO DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ESPAÑA** 89 *Fernando Vidal*

1. Claves interpretativas y posicionamiento de los informes de la Fundación Encuentro	91
1.1 Una sociedad en busca de la familia	92
1.2 Una crecida demanda de familia	95
1.3 La relegitimación de la familia por la individuación	97
1.4 Una España familista, pero a contracorriente del utilitarismo y la pobreza	101
2. La evolución de la infancia	104
2.1 Severo empobrecimiento de la infancia en España	105
2.2 La mejora en salud y los nuevos riesgos de los estilos de vida	106
2.3 Descensos en las dificultades educativas	108
2.4 La excesiva alarma social por el mundo televisivo y digital	109
3. Retos y propuestas	111
3.1 El nuevo marco político de familia	111
3.2 Centrarse en la sostenibilidad familiar y el capital familiar en los enclaves de exclusión	112
3.3 El enfoque familiaricéntrico	116

3.4	La activación de las familias	117
3.5	Parentalidad positiva en los vínculos tempranos	119
3.6	Conyugalidad positiva	120
3.7	Propuestas en materia de infancia	122

## Capítulo 5

### MIGRACIONES EN ESPAÑA 125

*Raquel Caro y Mercedes Fernández*

1.	Claves interpretativas	127
1.1	La inmigración a España: rasgos generales y evolución	127
1.2	La crisis económica y la evolución del mercado de trabajo (inmigrante)	129
1.3	Una breve reflexión	130
2.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo	131
2.1	La historia de la política migratoria en nuestro país: ¿lo que pudo ser y no fue?	131
2.2	Cuestiones relevantes	133
3.	Propuestas de actuación	137
3.1	Catalizadores	137
3.2	Barreras	139
3.3	Propuestas	140
4.	Aplicaciones prácticas	141
4.1	Programas de fomento del empleo y la empleabilidad de los migrantes	141
4.2	Incorporación de sistemas de calidad y adiestramiento de profesionales y voluntarios	142
4.3	Programas de sensibilización y prevención de la discriminación en el centro de trabajo	142
4.4	Programas de educación extracurricular	143
4.5	Programas para mujeres o en los que las mujeres son las beneficiarias principales	144
4.6	Programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad de acogida	144
5.	A modo de conclusión	145

## PARTE SEGUNDA: LOS GRANDES PILARES DEL BIENESTAR

### Capítulo 6

#### EL EMPLEO 149

*Begoña Cueto*

1.	Introducción	151
2.	Evolución del mercado de trabajo: ¿podemos hablar de recuperación?	152
2.1	Empleo asalariado y autónomo	155
2.2	Características del empleo asalariado	157
2.3	Evolución del empleo por ramas de actividad	160
2.4	Evolución del empleo según ocupación	162
3.	Retos en el corto y medio plazo	164
3.1	La formación de la población desempleada	165
3.2	El desempleo de larga duración	166
3.3	El desempleo juvenil	167
4.	Las políticas de empleo	169

4.1	La protección por desempleo	170
4.2	Las políticas activas	172
5.	Consideraciones finales	174
<b>Capítulo 7</b>		
<b>LA EDUCACIÓN: RETOS Y PROPUESTAS</b>		177
<i>Alejandro Tiana Ferrer</i>		
1.	Claves para el análisis	179
2.	Retos planteados	185
2.1	Reducir el fracaso escolar	185
2.2	Identificar los saberes necesarios para el futuro	187
2.3	Mejorar el rendimiento educativo	188
2.4	Aumentar la equidad	190
2.5	Mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas	190
2.6	Dar forma a la profesión docente	192
2.7	Lograr el consenso en materia de educación	193
3.	Propuestas de actuación	194
4.	Indicadores clave	198
<b>Capítulo 8</b>		
<b>CRISIS ECONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y SISTEMA SANITARIO</b>		201
<i>Julián García Vargas</i>		
1.	La asistencia sanitaria, víctima de la crisis económica de la UE	203
2.	España: la caída del gasto sanitario	204
3.	Efectos sobre el SNS: cómo hacer frente a la nueva demanda	208
4.	La respuesta ciudadana	210
5.	Efectos en las comunidades autónomas	212
6.	El gasto sanitario en el conjunto del Estado de bienestar	213
7.	Acabar con el “todo para todos y gratis”: el Estado de bienestar y las dificultades de la recaudación tributaria	215
8.	Cuánto y cuándo recuperaremos gasto sanitario. El Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE)	216
9.	Recuperar el presupuesto de la mano de las reformas	217
10.	Una nueva manera de enfocar la política sanitaria: Estrategia Nacional de Salud	219
10.1	Contenido de la Estrategia Nacional de Salud	220
	Conclusiones	222
<b>Capítulo 9</b>		
<b>LOS RETOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA</b>		223
<i>Gerardo Meil</i>		
1.	Relevancia económica y social de los sistemas públicos de pensiones	225
2.	Desafíos a la sostenibilidad del sistema de pensiones	226
2.1	Envejecimiento de la población	226
2.2	Cambios en la dinámica familiar	229
2.3	El impacto de la crisis económica	231
3.	Reformas, proyecciones y perspectiva de futuro del sistema de pensiones	235

3.1 Reformas acometidas en los últimos años para hacer frente a los desafíos del envejecimiento	235
3.2 Las proyecciones de futuro de la Unión Europea	239
3.3 Perspectivas de futuro	241
4. Indicadores de seguimiento del sistema público de pensiones	244

## Capítulo 10

### ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS 249

*Luis Ayala Cañón y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell*

1. Introducción	251
2. Los Estados de bienestar en transformación	254
2.1 La evolución de los Estados de bienestar	254
2.2 La crisis económica y el Estado de bienestar	258
3. El Estado de bienestar en España: ¿dónde hemos llegado?	261
3.1 Expansión y asistencialización del Estado de bienestar en el largo plazo	261
3.2. Crisis económica y políticas sociales en España	265
4. La reforma de las políticas sociales	268
4.1 ¿Cómo mejorar la capacidad redistributiva de las políticas sociales?	268
4.2 ¿Cómo articular las políticas sociales en un marco descentralizado?	270
4.3 ¿Cómo avanzar hacia una gestión mixta del bienestar social eficaz y eficiente?	274
4.4 ¿Qué sistema de financiación es posible?	276

## PARTE TERCERA: TERRITORIO, REDES Y SOSTENIBILIDAD

### Capítulo 11

#### EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA 283

*Agustín José Menéndez*

1. Los “lugares comunes” que bloquean el discurso público en España y en Europa	287
1.1 La tesis del Estado manirroto	287
1.2 ¿Fuera del euro no hay salvación?	294
1.3 “No hay alternativa a las políticas que se están aplicando”	297
1.4 “A medio y largo plazo, la única solución es más Europa” (el mantra del más Europa)	300
2. De los clichés al análisis: las cinco dimensiones de la crisis europea	302
2.1 Herramientas analíticas y conceptuales con las que deshacer el galimatías de la crisis	302
2.2 Las cinco dimensiones de la crisis	304
3. El gobierno europeo de la crisis	316
3.1 Preservación del capital financiero	317
3.2 La despolitización de la política económica como garantía de la credibilidad de la misma	319
3.4 Un modelo de crecimiento basado en un saldo exportador alto y sostenido	320
4. El reto al que nos enfrentamos: el rescate europeo de la Unión Europea	323
4.1 Repensar el mercado interior: una concepción distinta de las libertades económicas	324

4.2	Repensar la infraestructura monetaria de la integración económica	326
4.3	Repensar la solidaridad entre Estados europeos	327
5.	¿Cómo podemos saber si Europa avanza en la dirección correcta?	329

## Capítulo 12

### LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA 337

*Fabiola Mota Consejero*

1.	Creación, desarrollo y crisis del Estado autonómico	339
1.1	El objetivo de la democratización	339
1.2	El objetivo de la integración nacional	344
1.3	El objetivo de la legitimidad del Estado autonómico	351
2.	Retos del Estado autonómico y propuestas de reforma	358
2.1	Estado plurinacional y asimétrico	358
2.2	Financiación autonómica y política regional	360
2.3	Relaciones intergubernamentales cooperativas	361
2.4	Senado como cámara de representación territorial	364
	Anexo	366

## Capítulo 13

### MUNDO, MEDIO Y TERRITORIO RURAL 371

*Fernando Franco Jubete*

1.	Introducción	373
2.	Claves para entender lo que está pasando	374
2.1	Realidad actual del mundo rural	374
2.2	Las posibilidades de un desarrollo rural no agrario	378
2.3	La Agricultura, clave en la construcción europea	380
3.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo y propuestas de actuación	383
3.1	Valoración de lo rural en residencia urbana	384
3.2	El refugio ante la crisis: siempre nos quedará la Agricultura	385
3.3	Rejuvenecimiento rural y relevo generacional agrario	387
3.4	Una nueva revolución agraria	389
3.5	De la brecha geográfica a la brecha digital	391
3.6	Es necesario el compromiso de los poderes públicos y de la sociedad	392

## Capítulo 14

### ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD 395

*José María Bellver, Adela Conchado, Rafael Cossent, Alessandro Danesin, Pedro Linares, José Ignacio Pérez Arriaga y José Carlos Romero*

1.	Claves para entender la situación	397
1.1	Producción y consumo de energía	398
1.2	Precios y disponibilidad de recursos fósiles	403
1.3	Emisiones de CO <sub>2</sub> y otros contaminantes	404
1.4	Pobreza energética	407
1.5	Innovación	408
2.	Retos	410
3.	Propuestas	414
4.	Indicadores clave	417

**Capítulo 15****TIC Y SOCIEDAD: LA INFORMACIÓN QUE SE CONVIRTIÓ EN PODER PARA TODOS** 419*Dolors Reig*

1. La web 2.0 o web social como cambio de paradigma: algunas claves para entender el fenómeno 421
2. Intercreatividad (Berners-Lee): intercambios creativos digitales 424
3. Inteligencia colectiva (Lévy): un ciberespacio que conecta inteligencias 425
4. Multitudes inteligentes (Howard Rheingold): el conocimiento colectivo apoyado en la Red (McLuhan) 426
5. La sabiduría de las multitudes (Surowiecki) 427
6. Arquitectura de la participación, los contenidos generados por el usuario 427
7. *Sharismo* y licencias Creative Commons 428
8. La sociedad aumentada 430
9. Big data: los datos como el petróleo del siglo XXI 436
10. Empatía, valores de la cibercultura y evolución de la realidad 437
11. Nuevos modelos de innovación social 438
12. Sociedad y TIC: las tecnologías del empoderamiento y la participación 440

**PARTE CUARTA: SOCIEDAD Y POLÍTICA****Capítulo 16****¿NUEVA POLÍTICA? ARGUMENTOS A FAVOR Y DUDAS RAZONABLES** 445*Joan Subirats*

1. Crisis de los sujetos políticos tradicionales y nuevos actores 447
2. Los efectos en las instituciones y en las formas de gobernar y de gestionar 450
3. ¿Nueva política? 452
4. Nueva política y redes sociales 455
5. El “dentro-fuera” de las instituciones 458
6. Dudas razonables 460
7. Y, finalmente, ¿cuál es la diferencia? 463

**Capítulo 17****CUANDO VUELVA A SALIR EL SOL: POSCRISIS, PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL** 465*Chaïme Marcuello Servós y Carmen Marcuello Servós*

1. Introducción 467
2. La crisis como transformación 468
3. Mirando más allá: poscrisis 475
4. Unas prescripciones posibles 480
5. Para cuando el sol se esconda 483

## Capítulo 18

### **LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA: CAMBIO, COMPOSICIÓN Y CONSECUENCIAS**

*Miguel Requena y Mikolaj Stanek*

487

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Introducción                                     | 489 |
| 2. La transformación de la estructura de clases     | 491 |
| 3. Dos procesos de formación de las clases          | 495 |
| 3.1 Clases e inmigración                            | 495 |
| 3.2 Clase y movilidad intergeneracional             | 500 |
| 4. Algunas consecuencias de la desigualdad de clase | 503 |
| 4.1 Clase social y logro educativo                  | 504 |
| 4.2 Clase y desempleo                               | 507 |
| 4.3 Clase social e ingresos                         | 509 |
| 4.4 Clase social y salud                            | 512 |
| 5. Recapitulación                                   | 515 |

## Capítulo 19

### **MÁS ALLÁ DE UNA SOCIEDAD PRECARIA: DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A LOS PROCESOS DE EXPULSIÓN**

*Guillermo Fernández Maíllo*

519

- |   |     |
|---|-----|
| 1. ¿Qué está sucediendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social? Claves para entender el aumento de los procesos de exclusión    | 521 |
| 2. Un paso más allá: los expulsados del sistema. ¿Cuáles son los principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo? | 528 |
| 3. ¿Qué hacer para ralentizar este proceso de expulsión en el ámbito de nuestro país? Propuestas de actuación                             | 531 |
| 4. ¿Cómo proceder al diagnóstico permanente de la exclusión social? Indicadores clave para el seguimiento                                 | 536 |

## Capítulo 20

### **LA INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESAFÍOS DEL BIENESTAR**

*Xavier Martínez-Celorio*

541

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Introducción  | 543 |
| 2. ¿Qué es la innovación social? Definición y tendencias               | 545 |
| 3. El ecosistema de la innovación social: componentes y actores        | 550 |
| 4. La institucionalización de la innovación social                     | 561 |
| 5. ¿La innovación social como motor de cambios en la política pública? | 569 |

# UN PROYECTO DE DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN

---

José María Martín Patino  
Agustín Blanco  
*Fundación Encuentro*



José María Martín Patino escribió buena parte de las Consideraciones Generales, las páginas que abren los informes de la Fundación Encuentro. En esos textos más ensayísticos, a modo de grandes editoriales anuales, dejaba constancia de sus preocupaciones y sus deseos respecto a un país y a unas gentes con las que siempre se sintió comprometido. Hijo como fue de los tiempos de la ira y el desencuentro, sacó de ahí la fuerza para su actividad constante y el tema con el que escribió su propia historia y en gran medida la nuestra.

Afortunadamente, José María escribió mucho. Conocía perfectamente el valor y el poder de la lengua, sus posibilidades y limitaciones tras su ejercicio continuo en sus años de formación jesuítica, los estudios de Filología Clásica en Salamanca con Antonio Tovar, Alonso Zamora Vicente o Agustín García Calvo y su papel fundamental en la traducción de los textos litúrgicos tras el Concilio Vaticano II. De ahí surgió una prosa directa, austera, precisa, de recia raigambre castellana. Frases cortas, de sintaxis lineal, con más querencia por los sustantivos que por los adjetivos, por las yuxtaposiciones que por las alambicadas subordinaciones. Sujeto, verbo y predicado y el imperativo de los hechos frente a la opinión: éstos eran los mantras que una y otra vez nos repetía. El estilo es el carácter y por eso ese estilo era algo más que un instrumento para transmitir unos conocimientos o una realidad; era parte fundamental del mismo mensaje, del “carácter” del informe y de la Fundación Encuentro.

En este volumen de homenaje a José María queremos que esté presente, y no sólo en espíritu o como evocación o inspiración. Por ello las breves páginas que siguen se entretajan con textos suyos tomados de libros, informes y documentos de la Fundación Encuentro y de otras publicaciones. En ellas quisiéramos reflejar las claves para entender la historia y el sentido de la Fundación Encuentro y de su informe. Una historia y un sentido estrechamente imbricados con la historia personal de José María, pero también, por su aguda conciencia de compromiso ineludible con su tiempo, con nuestra propia historia como sociedad y como país. Creemos, sinceramente, que se trata de un proyecto plenamente vigente y quizá hoy más necesario si cabe en los tiempos que estamos viviendo.

## El encuentro: una vocación y un proyecto de vida

José María Martín Patino falleció en Madrid el 29 de marzo de 2015, víspera de su noventa cumpleaños. Poco antes se habían cumplido treinta años desde la creación de la Fundación Encuentro. A este proyecto se entregó con pasión casi juvenil cuando, con casi sesenta años, abandonó el cargo de Provicario de la Diócesis de Madrid, tras dos décadas de leal y estrecha colaboración con el Cardenal Tarancón en los años del posconcilio y de la transición política en nuestro país. Para él se trató de un proceso sin solución de continuidad, que respondía en uno y otro momento a una vocación profunda que se manifestaba tanto en su dimensión personal e histórica como en su específica vocación religiosa jesuita.

En el libro *31 jesuitas se confiesan* relata José María, con claras reminiscencias de la propia experiencia de Ignacio de Loyola en su *Autobiografía*, el momento en el que se manifiesta y se concreta lo que da sentido a su vida y va a orientar su actividad: *“No olvidaré nunca la emoción tan fuerte que sentí hasta calar todos mis huesos, cuando en el retiro de los ejercicios espirituales para prepararnos a la ordenación sacerdotal, en la ciudad alemana de Ulm, al contemplar la catedral iluminada como una antorcha de fuego asentada sobre el monte cercano, que dominaba toda la ciudad, el día de la meditación sobre ‘Las dos banderas’, sentí como un latigazo, que hizo estremecer todo mi espíritu. Fue un ramalazo que me dejó marcado para toda la vida. El Señor quería que me dedicara especialmente a la reconciliación entre los españoles. A la altura de mis 76 años tengo claro que aquella fuerte conmoción me hizo entrar más dentro de mi vocación, la que mejor se adaptaba a mi carácter y experiencia vital. Se trataba sencillamente de una nueva forma de sentir mi relación con Dios y con los hombres. Una llamada clara a tomar en serio la división entre vencedores y vencidos que pervive en la conciencia colectiva de los españoles. Entendí que debería ayudar, con todas mi fuerzas, a superar la memoria de la Guerra Civil y a reconocer los errores cometidos por ambos bandos”*<sup>1</sup>.

La honda conciencia de esta vocación/misión se enraíza en la propia historia de José María, en la lectura que hace de su vida: *“Las fechas de mi biografía coinciden con acontecimientos públicos que iban nublando el horizonte de mi entorno familiar y social. Cumplí seis años quince días antes de la proclamación de la Segunda República; recuerdo perfectamente el ambiente tan triste que se respiraba en mi casa. Me atreví con un amigo a salir para ver ondear la bandera republicana que había izado el jefe de Correos en mi pueblo natal; tenía once años cuando estalló la Guerra Civil y catorce cuando comenzó la Segunda Guerra Mundial; durante el régimen franquista se cruzaban los sentimientos opuestos del triunfo de los católicos y la preocupación*

---

<sup>1</sup> Gómez-Oliver, V. y Benítez, J. M. (2003): *31 jesuitas se confiesan*. Barcelona: Península/Atalaya, p. 445.

por el aislamiento internacional y la sucesión de Franco. En plena madurez, a los cincuenta años viví muy de cerca y pude comprometerme en la transición política de la dictadura a la democracia”<sup>2</sup>.

La temprana experiencia de Europa y de la democracia –a través de sus estudios en Italia y en Alemania en los años cincuenta–, el contacto directo con el desarraigo social de la inmigración española, el horror sufrido en propia carne de una confrontación fratricida que busca la aniquilación del adversario y la destrucción del diálogo, la formación como principio de la emancipación personal y social y del progreso y desarrollo, la vivencia de la apertura al mundo secular del Concilio Vaticano II, el compromiso por alcanzar la democracia, la voluntad inquebrantable de consenso y de diálogo, el empeño en la formación y consolidación de una ciudadanía y una sociedad verdaderamente europeas y democráticas... son todos factores que están detrás de su decisión de iniciar la andadura de la Fundación Encuentro. *“En 1985, una vez liberado de todo cargo eclesiástico, me pude entregar con más dedicación a la pacificación de la sociedad civil española. Comencé con un buen equipo de amigos, aquellos mismos que habían sido más asiduos a los almuerzos con el cardenal Tarancón, la aventura de la Fundación que ha cumplido ya tres lustros de historia. El número y la calidad de relaciones que yo había podido entablar durante el tiempo de Tarancón con líderes políticos desde Suárez a Felipe González y Santiago Carrillo y muchos profesionales del derecho y de la empresa, así como con el mundo universitario, facilitaba la creación de una plataforma de encuentro e incluso la institucionalización, mediante una fórmula como la de crear una Fundación. El cardenal Tarancón apoyaba la idea, pero creía que, una vez jubilado, debería ausentarse de Madrid y no aceptó la presidencia de dicha Fundación. Él mismo me recomendó en una larga carta de su puño y letra, que conservo, aprovechar esta fórmula legal para seguir trabajando en favor del consenso social, que él consideraba aún frágil. No puedo negar que este proyecto me encantaba, pero al mismo tiempo pensaba en las enormes dificultades presentes y que iban a surgir [...] Nunca dudé sobre el nombre que deberíamos darle a la fundación: Encuentro, en singular”<sup>3</sup>.*

La Fundación Encuentro fue reconocida y clasificada como “Fundación cultural privada de promoción con el carácter de benéfico” por el Ministerio de Cultura con fecha 29 de enero de 1985. Según sus estatutos, tiene por fin “promover el diálogo serio entre mundos y sectores sociales y de pensamiento que permita los contactos y comprensión entre ellos” y la creación de espacios de consenso social.

La actividad de los primeros años de la Fundación Encuentro se centró en la realización de dos tipos de *encuentros*: los encuentros en régimen

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 437.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 454 y 456.

interno –el diálogo durante día y medio en grupos de unas treinta personalidades, elegidas entre especialistas del derecho, la sociología, las ciencias políticas, la vida económica y la religión– y los almuerzos de trabajo –reuniones de carácter confidencial en la sede la Fundación Encuentro de entre tres y seis personalidades para intercambiar opiniones e intentar llegar a acuerdos sobre temas conflictivos de la vida social y política de nuestro país–.

Entre junio de 1985 y mayo de 1992 se celebraron 22 encuentros en régimen interno, articulados en torno a tres grandes preocupaciones: la comprensión de los distintos pueblos y culturas de España, el diálogo entre los agentes sociales o la concertación socioeconómica y la colaboración de las organizaciones de iniciativa social con instituciones del Estado en problemas de la sociedad (drogodependencia, mecenazgo, libertad religiosa, etc.).

El *Servicio de Documentos* se puso en marcha en 1987: “*Nuestro camino hacia Europa era claro. Éramos europeístas sin seguir al detalle el curso de los acontecimientos. Por suerte dos grandes amigos personales, antiguos ministros del gobierno Suárez, facilitaron mucho la colaboración: D. Marcelino Oreja, Secretario General del Consejo de Europa en Estrasburgo, y D. Federico Mayor Zaragoza en la UNESCO de París. Pusieron a nuestra disposición los documentos de las diversas Comisiones que trataban cuestiones sustanciales, sumamente actuales para la Unión Europea. Encontramos un equipo de traductores que elegían los documentos y los traducían. Los fascículos llegaron a interesar más aún que lo que habíamos esperado. En un principio pensábamos que podían servir también para llevar a nuestro programa de debates las cuestiones tan actuales que allí se trataban. A lo largo de casi una década se publicaron 161 cuadernos con documentos en español de Comisiones internacionales, Institutos acreditados y Organismos supranacionales. Proporcionábamos a la sociedad española documentos íntegros utilísimos para una reflexión seria que permitiera el debate público y la comunicación entre diversos sectores en el seno de nuestra sociedad. A este servicio se suscribieron departamentos universitarios, gabinetes oficiales y líderes de opinión*”<sup>4</sup>.

Casi como una consecuencia natural de estas actividades (los encuentros y el servicio de documentos), en la Fundación Encuentro se siente la necesidad de crear instrumentos propios de conocimiento de los fenómenos emergentes y de los procesos sociales que dominan los cambios en la sociedad española en el marco de nuestra integración en la Comunidad Económica Europea. Se creó primero la *Red de Talleres Universitarios* con equipos en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Castilla y León, País Vasco, Galicia y Comunidad Valenciana. La Fundación dedicó dos años a pulsar la opinión de más de medio centenar de profesores universitarios,

---

<sup>4</sup> Martín Patino, J. M. (2011): *La obra de la Fundación Encuentro*. Documento interno, p. 4.

agrupados en equipos interdisciplinarios en las diferentes comunidades autónomas. Los trabajos de estos grupos se recogieron en una colección de estudios publicados en la colección Construir Europa de la editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Para la creación de estos equipos, se celebraron reuniones periódicas en todos los centros universitarios en que se fueron formando, para fijar el tema general de manera que respondiera a las demandas más urgentes, distribuir el trabajo y releer conjuntamente los textos aportados. Una vez publicados los libros o informes fueron presentados a la prensa en diversos centros universitarios, con el objetivo de interesar y darlos a conocer a profesores y alumnos. Posteriormente, y en torno a los temas abordados por los estudios, se organizaron en cuatro comunidades autónomas ciclos de conferencias-debate que ayudasen a extender el conocimiento de los problemas económicos, sociales y culturales en sectores más amplios.

En paralelo a esta planificación de la Red de Talleres, y casi imbricándose con ella, surge la posibilidad de contar con los recursos necesarios para poner en marcha un Centro de Estudios Sociales de Seguimiento, cuya tarea principal sería la elaboración de un informe anual con los planteamientos expuestos respecto al trabajo de la Red de Talleres. La labor de coordinación y de unidad de enfoque de los distintos grupos era asumida por un proyecto con una estructura más sólida y permanente.

En 1990 la idea de crear un *Centro de Estudios de Seguimiento de lo Social (CESS)* en España, en el que un grupo de sociólogos y pensadores se comprometiesen a elaborar todos los años un informe anual, se consolidó y se convirtió en una decisión firme. Para la redacción del proyecto y la formación de los primeros equipos la Fundación Encuentro recibió en primer lugar la ayuda económica de la Fundación Ramón Areces. El objetivo principal del proyecto se concretaba en la elaboración de un informe anual sobre la situación social del país, con las siguientes características distintivas:

1. *“Se trata, en primer lugar, de un informe fruto de la reflexión de un importante número de especialistas. Tiene que acreditarse por su rigor científico y por su absoluta neutralidad. Es substancialmente incompatible con la política partidista y, por tanto, con el juicio concreto sobre actuaciones de instituciones concretas, sean éstas políticas, empresariales, de grupos religiosos, asociaciones concretas, etc. El informe se propone explicar los fenómenos y procesos que realmente influyen en la evolución global de la sociedad. Huirá de lo anecdótico e interpretará transversalmente toda la batería de indicadores sociales, poniendo el acento en las interdependencias macrosociológicas existentes entre las mismas.*

2. *El informe tiene que observar rigurosamente su periodicidad. Dará mucha importancia a la sucesión en el tiempo. Las cifras y las interpretaciones que se ofrezcan, al ser avaladas por el mismo equipo, tendrán muy en*

cuenta las referencias y el seguimiento, para que puedan adquirir su valor comparativo.

3. Siguiendo el ejemplo del CENSIS italiano, pretendemos conectar con el hombre medio, procediendo de lo general a lo particular, conectando las ciencias básicas con las aplicadas, sin rehuir el género del ensayo diáfano que llegue a interesar, como en Italia, a los medios de comunicación, a los políticos, a los empresarios y a todos los líderes de opinión. En una sociedad mucho más compleja como la italiana, el 'Rapporto' anual se ha convertido en un punto obligado de referencia, para todo tipo de instituciones públicas y privadas. Un texto de estas características, en una situación como la española, en la que el 'discurso público' no ofrece fiabilidad ni continuidad, nuestro Informe Anual se propone llegar a ser un texto de reconciliación del lenguaje público que ayude incluso a valorar las prioridades de la 'agenda de debates' que corresponde a una democracia representativa y transparente"<sup>5</sup>.

El 1 de abril de 1992 la Fundación Encuentro, la Fundación Ramón Areces y la empresa Iberdrola firmaron un convenio por el que se creaba el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que asumía la responsabilidad y la gestión del proyecto del informe social global. Éste debía inspirarse en el modelo del informe italiano de la Fundación CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali). El Informe CENSIS era "fruto de intensos diálogos y servía también de herramienta para posibles y deseados debates sobre cuestiones que interesaban al hombre de cultura media que quisiera seguir y encontrar el sentido de los procesos sociales. Las noticias o la información no bastan para aumentar el conocimiento. Tiene que dar un proceso mental a ser posible estimulado por los que estén dispuestos a dialogar en aras de la realidad misma, ya que no se trata de otra cosa que la de consensuar un asunto en torno a la realidad o al conocimiento más cercano que podamos llegar a obtener de ellas con la ayuda de varios puntos de vista. Este sería nuestro mejor instrumento para la organización de nuestros debates. Fue precisamente Fernando Abril Martorell el que después de una sesión larga con agentes sociales que preparaban la huelga en tiempos de la presidencia de Felipe González, el que me hizo la siguiente reflexión. 'A estos debates tan pormenorizados hay que venir con un informe escrito que contenga toda la información estadística. La Fundación Encuentro es la mejor situada para traer a debate informes serios con las mejores estadísticas y con gente verdaderamente interesada por la verdad'. En la Fundación conservamos estas palabras del entonces Vicepresidente del Gobierno, cargadas de sentido común. A partir de ahí comenzó nuestro itinerario en busca de los procedimientos para llegar a ese Informe, cuyo primer volumen dio cuenta del año 1993"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Fundación Encuentro, *Memoria 1990-1991*, pp. 117-118.

<sup>6</sup> Martín Patino, J. M. (2011), p. 6.

La vida de la Fundación se convirtió en la vida de José María durante treinta años. El informe anual fue siempre la actividad principal, pero es precisamente desde la propia experiencia del informe, de sus preocupaciones y centros de interés, de sus métodos de elaboración y de su militante vocación de conocimiento para la acción desde donde empiezan a surgir nuevos proyectos: la Declaración Conjunta en Favor de la Educación, el Programa Educared y el Foro de Experiencias Pedagógicas en colaboración con la Fundación Telefónica, los Estudios con Caja España sobre Castilla y León y, finalmente, el Proyecto Raya Duero. Una vida, en resumen, entregada, intensa, comprometida: *“El propósito central de la Fundación Encuentro, que ahora trato de animar y dirigir, me lleva a mantener y multiplicar las relaciones con gentes de diversas tendencias culturales y religiosas. Es el centro de mi actividad institucional y personal. Mi ‘agenda’ de trabajo anda siempre apretada. Tengo que aprovechar los ‘almuerzos de trabajo’, las reuniones y debates que organizamos para vivir y hacer vivir las grandes cuestiones éticas de la esfera pública. Mi carácter se adapta tan fácilmente a este trabajo, que sorprende mi actividad a los que me rodean. Tengo que sacar tiempo para leer a los autores más diversos y estar bien informado utilizando toda clase de medios”*<sup>7</sup>.

## Saber lo que nos pasa: una larga tradición

José María llega al análisis social tras toda una vida dedicada a la actividad pública, al diálogo interdisciplinar y al debate sobre los grandes temas que afectan a la sociedad española en un período tan intenso como fue la Transición y los primeros años de la democracia. Y es en esa dilatada experiencia práctica en la que descubre todo el sentido de la máxima orteguiana “No sabemos lo que nos pasa y eso es precisamente lo que nos pasa”: *“Una sociedad tiene derecho a conocer el momento que vive. Al menos debe intentar comprender lo que está sucediendo. Ortega denunció hace ya más de seis décadas esta enfermedad de los españoles con su célebre diagnóstico: ‘Lo más grave que nos pasa es que no sabemos lo que pasa’. Hoy no podemos quejarnos de los estadísticos, sociólogos y economistas españoles. Hemos avanzado notablemente en el conocimiento de nuestros males. Disponemos de un repertorio abundante de indicadores. Seguimos al día los económicos y abundan los estudios basados en encuestas y sondeos. El Instituto Nacional de Estadística y el Centro de Investigaciones Sociológicas han institucionalizado toda una estrategia de seguimiento. Las empresas privadas especializadas en determinados sectores sociales y en las técnicas del marketing comercial y político, proporcionan datos y síntomas importantes con los que podríamos trazar un cuadro clínico de las diferentes situaciones sociales. Sin embargo, nos sentimos insatisfechos, como si fuéramos pacientes a quienes su médico sólo diera a conocer la documentación de los análisis y de los escáneres. Sin un diagnóstico compartido,*

---

<sup>7</sup> Gómez-Oliver, V. y Benítez, J. M. (2003), p. 438.

*nos perdemos en discusiones interminables sobre los posibles tratamientos de enfermedades que desconocemos [...] Para saber dónde andamos o 'hasta dónde podemos llegar', no basta comprobar que 'han cambiado los tiempos'. No nos tranquiliza la mera noticia de que vivimos ya en la época 'postindustrial' o en la 'posmoderna'. Nos sirven ciertamente como referencias externas. Pero no llegan a calar en nuestro verdadero tiempo psicológico interior"<sup>8</sup>.*

En la mayor parte de los grandes desafíos a los que se enfrenta la sociedad española, uno de los principales problemas es que faltan diagnósticos a partir de los cuales empezar a dialogar o debatir. Sin saber lo que nos pasa, difícilmente se puede acertar en las medidas necesarias. El informe surge como un instrumento de la vida social y política, que no se reduce al debate partidista. José María recurría con mucha frecuencia a una metáfora utilizada por el sociólogo Luis Garrido en uno de los debates celebrados en la Fundación Encuentro sobre indicadores sociales: las estadísticas y los informes sociales constituyen el “sistema nervioso” de la sociedad, transmiten al “cerebro” informaciones básicas para su supervivencia y desarrollo.

El informe de la Fundación Encuentro no habría visto la luz ni hubiera tenido la continuidad que lo distingue de otras muchas iniciativas similares sin el empeño personal de José María. Pero ese mismo empeño personal no se entendería en toda su profundidad y significación –que desborda claramente los límites de una decisión individual– si no se integra en un horizonte de comprensión que vincula esa decisión a una historia personal enraizada en múltiples contextos sociales y tradiciones intelectuales.

Su convencimiento acerca del protagonismo de lo social en la comprensión de “lo que nos pasa” y de la necesidad de conocerlo a partir de datos rigurosos y objetivos sobre los que poder dialogar y debatir para llegar a un diagnóstico compartido que nos permita actuar sobre nuestra realidad y progresar como personas y como sociedad entronca directamente con una tradición que arranca en el Instituto de Reformas Sociales, continúa con el regeneracionismo y la escuela de Ortega y vuelve a aparecer con fuerza en las actividades de la Fundación FOESSA en la década de los años sesenta. En todos ellos el análisis sociológico se convierte en el principal instrumento de conocimiento y aprehensión de la realidad sobre la que se quiere actuar. En todos esos hitos hay varios elementos comunes, pero uno que destaca es la apertura o sintonía con procesos similares que se desarrollaban allende nuestras fronteras, en los países europeos de referencia. Esa perspectiva de apertura y de mirada a la realidad de otros países de nuestro entorno estuvo muy presente desde el inicio de la Fundación Encuentro. Para José María la frase de Ortega “España es el problema, Europa la solución” fue algo más que un eslogan, para convertirse en un auténtico programa de actuación. La creación en la Fundación Encuentro de una Biblioteca

---

<sup>8</sup> Fundación Encuentro (1994): *Informe España 1993*, pp. 3-4.

de las Culturas Europeas y del Servicio de Documentos se enmarca en dicho programa y tampoco es casual que el informe iniciara su andadura en pleno proceso de construcción de la Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993.

Esa tradición reformista y regeneracionista, abierta a Europa, lúcida ante “los problemas” más que ante “el problema” de España, se hace especialmente presente en las Consideraciones Generales de los sucesivos informes de la Fundación Encuentro, profundamente marcadas por las preocupaciones y la propia experiencia vital de José María. La confianza, la responsabilidad, el diálogo, la integración social, la participación social y política, la violencia, la laicidad, la ética pública, la justicia... son términos con los que se teje un discurso de honda raigambre en la construcción de una España mejor: más desarrollada, más culta, más integrada, más cívica.

Y ése fue su empeño a lo largo de toda su vida. Por eso, como decía al principio de este texto, el tránsito de la intensa labor durante la Transición política a la actividad que desarrolló a través de la Fundación Encuentro no supuso ninguna ruptura o discontinuidad en su proyecto vital y de compromiso público: *“Sabíamos que nuestra ‘transición política’ hacia la democracia tenía que conducirnos necesariamente a otra transición mucho más difícil de nuestros comportamientos sociales. El cansancio de los cambios y la desidia de tantos españoles es la consecuencia inevitable de la opacidad que impregna nuestra vida pública. Carecemos de horizontes estimulantes que nos ayuden a convertir los conflictos en desafíos comunes. La fatiga no nos invade por el esfuerzo realizado en el camino recorrido, sino por la sensación generalizada de que desconocemos hacia dónde nos dirigimos y porque ignoramos la distancia que aún nos separa de una meta que sólo llegamos a intuir.*

*Volvamos a repetirlo. Esta ‘cultura de la insolidaridad’ es la consecuencia de la carencia de horizontes comunes, de ‘instrumentos adecuados de conocimiento’ que sirvan para llevarnos a una sociedad más reflexiva y autoconsciente de sus propias fuerzas y de sus indudables posibilidades, en una Europa decidida a suprimir sus fronteras físicas, monetarias, industriales y políticas, pero dubitante ante el desafío de superar esas otras fronteras interiores fruto de la endogamia perezosa que aísla nuestra mente de otros contextos enriquecedores. La empresa es apasionante, como lo fue aquella elaboración de la Constitución del consenso. Aquel espíritu no ha muerto. Late en el corazón de las demandas sociales y aun en tantas protestas que demuestran la necesidad de sustituir el aprendizaje de mantenimiento por un aprendizaje seriamente innovador. La máxima de Epicteto que encabeza este largo ensayo, se convierte así en razón de nuestra esperanza: ‘Lo que turba a los hombres no son las cosas, sino las opiniones que ellos tienen sobre las cosas’”<sup>9</sup>.*

---

<sup>9</sup> Martín Patino, J. M., Rita, G. de y CENSIS (1991): *Interpretar la realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro/Editorial CEURA, pp. 57-58.

## Datos, pensamiento complejo, perspectiva plural

En el discurso de agradecimiento por la entrega del premio Fernando Abril Martorell, José María recordó que fue el propio Abril Martorell –como ya comentamos anteriormente– quien le planteó el reto de elaborar un informe que, al igual que la cuenta de resultados de una empresa, permitiera discutir la situación real de la sociedad española y plantear medidas de actuación. En el diseño del informe, el punto de partida del análisis debían ser las “cuentas”, los datos; era el primer paso para lograr un conocimiento de la realidad que fundamentara y diera coherencia y consistencia a diálogos y consensos fructíferos a partir de los cuales construir una sociedad civil y política más madura, más fuerte.

La realidad social está compuesta tanto de hechos sociales externos (que se pueden describir y medir a partir de datos cuantitativos) como de significados comunes, cuya explicación sólo se puede alcanzar a través de la interpretación y la comprensión, a través del relato y la narración. Los datos, los indicadores constituyen el esqueleto del análisis de la realidad; sin ellos no se sostiene. Pero sin los músculos, los tendones, las articulaciones no podemos dar cuenta del movimiento, de los cambios. Por ello, para comprender la articulación de los fenómenos sociales *“es necesario contar con toda la batería de indicadores sociales, sin limitar su estudio a la dimensión más inmediata y visible. Podemos conocer el número de drogadictos, de adúlteros, de homosexuales, de desempleados, de partidarios de determinados valores. Mientras no logremos descubrir la interacción y las relaciones causales, no habremos entrado en las dimensiones más profundas de estos fenómenos sociales concretos. Este esfuerzo audaz es propio de la cultura interpretativa que opta decididamente por el pensamiento complejo”*<sup>10</sup>.

José María fue un ávido lector de la obra de Edgar Morin y asumió como propio su paradigma holístico y del pensamiento complejo: *“A una realidad compleja sólo puede responder un pensamiento complejo. Sería una ilusión confundir la complejidad del pensamiento con la lógica deductiva o con la demostrabilidad contable de un balance. Ciertamente el pensamiento complejo es ambicioso. No renuncia a dar cuenta de la articulación entre los diversos saberes y campos disciplinarios, siempre amenazados por el pensamiento disyuntivo que predomina en la inteligencia simplificadora. Todo aquello que se separa o se aísla, se desentiende de la relación, de la interacción y de la interferencia. El pensamiento complejo aspira al conocimiento multidimensional, aunque es consciente de que nunca llegará a la comprensión exhaustiva de los fenómenos sociales. En todo caso, se trata de impedir que la propensión simplificadora, amparada por el nimbo de la claridad, mutile la realidad y la inteligencia interpretadora no se deje cegar por aspectos brillantes y parciales de los acontecimientos humanos. El pensamiento complejo es humilde. Soporta*

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 54.

*las contradicciones internas. Y sabe que tiene que probar su legitimidad, ya que es consciente de que no tiene alcurnia filosófica, científica o epistemológica. Ningún conocimiento humano es definitivo. Tiene la grandeza de admitir que está destinado a ser sustituido por otro más rico, más fiel a la realidad*<sup>11</sup>.

Sólo desde una metodología plural y multidisciplinar se puede abordar el análisis de la realidad social. Porque ésta es en sí misma compleja y se resiste a las simplificaciones reductoras que impiden captar todas las perspectivas y las interdependencias que permiten llegar a una comprensión de los fenómenos. Partir de los datos resulta insoslayable para acceder a la realidad, pero su verdadera comprensión sólo se alcanza cuando esos datos se inscriben en un contexto histórico y en un contexto interpretativo y relacional. Un análisis pegado a la realidad social, a los problemas cotidianos de las personas, que intenta hacerse presente en el debate público y en las conversaciones de los ciudadanos informados, ha de hacer un esfuerzo de comunicación en un lenguaje asequible a la vez que riguroso. El informe de la Fundación Encuentro resalta la importancia de la narratividad en la construcción de un relato que permita un acercamiento, una aprehensión de la realidad social en clave de reto y de acción.

La opción por una metodología plural y por un enfoque multidisciplinar se ha reflejado también en los contenidos y en los colaboradores del informe.

Por lo que se refiere a los temas abordados, el informe de la Fundación Encuentro ha dedicado especial atención a los relacionados con el Estado de bienestar, dado que las dos décadas que lleva publicándose coinciden con el período de construcción en nuestro país de una arquitectura institucional en este ámbito que se acerca y en algunos casos se equipara a la de los países de la Europa tantos años anhelada. Pero esta visión más institucional se ha visto complementada con otros enfoques. Por un lado, el informe ha prestado especial atención a la perspectiva de los actores sociales, que resalta el aspecto de construcción social de la realidad, de intervención y empoderamiento de los sujetos. Este proceso resulta especialmente claro en el caso de las mujeres, que se han convertido en la verdadera fuerza de tracción de los principales cambios sociales y económicos que se han producido en la sociedad española en las dos últimas décadas. Lo mismo cabe afirmar de los inmigrantes y de las personas mayores. Incluso fenómenos como el de la globalización e Internet y las tecnologías de la información y la comunicación parecen haber adquirido esa condición de actores sociales dotados de voluntad. En el informe de la Fundación Encuentro también ha tenido una presencia muy destacada el proceso de distribución territorial del poder, tanto en su implantación en las principales políticas públicas (educación, sanidad, servicios sociales...) como en su mismo desarrollo político y legisla-

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 18.

tivo y en su valoración por parte de los ciudadanos. La perspectiva territorial se ha completado con una atención bastante continuada al eje mundo rural/mundo urbano. Finalmente, el informe ha abordado igualmente temas que no son tan habituales en los informes sociales globales como el de las infraestructuras de transporte, el agua, el urbanismo o las energías renovables y el cambio climático. Son todos ellos aspectos que influyen de una manera cada vez más determinante en la vida de las personas y de la sociedad y en los que los factores sociales y de opinión pública adquieren una relevancia cada vez mayor.

La pluralidad y el carácter multidisciplinar se han visto reflejadas también en los cientos de colaboradores del informe a lo largo de más de dos décadas: sociólogos, economistas, demógrafos, pedagogos, ingenieros, empresarios, sindicalistas, arquitectos, psicólogos, geógrafos, médicos... con enfoques e ideas diversas han participado en el proceso de elaboración de los capítulos y en los múltiples debates y encuentros celebrados en la Fundación. Una buena representación de ellos son los que participan con sus textos en este homenaje a José María. Esta red de colaboradores y amigos, plenamente identificada con la metodología y el sentido del informe, constituye su verdadero capital.

## Conocimiento para la acción

El acercamiento multidisciplinar y el relato resultan coherentes con una visión de la sociedad en la que adquieren especial protagonismo el cambio social y la posibilidad y la necesidad de intervenir en ese cambio social. Una sociedad concebida como un flujo cuya dinámica se intenta conocer y comprender en un momento determinado, pero remitiendo siempre al pasado, a sus causas, y sobre todo al futuro, con la intención de fomentar la intervención y el compromiso con ese proceso de configuración permanente. *“La acción política, la actividad económica, la investigación biológica y las ciencias humanas hunden sus raíces en la tierra de lo social. Sólo una sociedad cada vez más autoconsciente de lo que es y de lo que puede llegar a ser, auténticamente reconciliada, puede ser fecunda en iniciativas y sujeto responsable del aprendizaje social innovador. Por el contrario, la visión dualista, impenitentemente agónica, conduce a posiciones irreconciliables. Empobrece y agosta el pensamiento político: mina el cimiento de la convivencia”*<sup>12</sup>.

Analizar los fenómenos sociales bajo una perspectiva múltiple, buscando las interrelaciones entre disciplinas diversas permite captar el sentido de esos fenómenos; expresarlo en un lenguaje riguroso pero cercano facilita la construcción de un sentido compartido. Y la cuestión del sentido es fundamental en el informe, que surge como un instrumento no sólo para

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 10.

conocer la realidad, sino también para guiar la acción, la intervención en esa misma realidad. José María lo reconocía explícitamente en una de sus intervenciones públicas: *“Nuestro relato de la realidad social española cumple una función informativa o cognoscitiva, pero pretendemos que sea también performativa: queremos que ese mismo relato construya sociedad o al menos haga pedagogía social. En este sentido, nos identificamos plenamente con Enrique Gómez Arboleya, uno de los padres de la sociología española, cuando, en 1958, decía: ‘La ciencia europea fue la conquista de un conjunto de fenómenos en cuanto tales, para descubrir, sin trascenderlos, sus leyes. Tal la física o biología o psicología. La sociología remataba la tarea. Pero también, en cierto modo, la superaba. La sociología fue el coronamiento de la sociedad moderna, en cuanto instaura en ella el primado de la razón, no de una razón constructiva, aislada de la sociedad misma, sino de la razón organizadora, científica, y por eso no sólo es un modo de ciencia, sino de socialización, incluso en sus investigaciones concretas’*<sup>13</sup>. Con el informe, con sus resultados pero también con su propio método de elaboración, basado en el diálogo y el debate, *“queremos contribuir al desarrollo de la sociedad española, aportando análisis y conocimientos rigurosos sobre su realidad que ayuden a fortalecer el debate público y sirvan de apoyo a quienes tienen que tomar decisiones en los múltiples ámbitos que conforman nuestra realidad social”*<sup>14</sup>.

## Diálogo y consenso

Escribía José María en el primer informe: *“Una sociedad es consciente de lo que le pasa cuando comparte un mismo diagnóstico. Pero el sociólogo no es un médico de la sociedad. Participa de su mismo ambiente y de las mismas seducciones que los demás. Sus estudios tendrán éxito si logra dar con los planteamientos que susciten el debate en la esfera pública, esclava de una mera yuxtaposición de noticias aisladas, que la hacen cada vez más opaca, más manipulable por los mercaderes de la política y de la opinión. Por eso la función más noble de cualquier informe sociológico sería lograr el debate público, llamar la atención sobre la complejidad de las relaciones entre actores y estructuras que influyen más decisivamente en la emergencia de nuevas formas, para que sean discutidas, a fin de dar más transparencia al espacio público”*<sup>15</sup>. Pero no hay verdadero debate sin diálogo.

José María tenía algunos libros y autores de cabecera, a los que acudía con frecuencia. Ortega y Unamuno eran parte fundamental de su bagaje

---

<sup>13</sup> Martín Patino, J. M. (2007): “La importancia de la estadística en la interpretación de la realidad. El Informe de la Fundación Encuentro”, en AA.VV., *150 aniversario de la creación de la Comisión de Estadística General del Reino*. Madrid: INE, pp. 108-109.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>15</sup> Fundación Encuentro (1994), p. 5.

personal y formativo. Pero probablemente no hubiera otra obra y otro pensamiento con el que se sintiese más en consonancia que con *Reivindicación del diálogo*, el discurso de ingreso de Pedro Cerezo Galán en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Para José María, como para Pedro Cerezo, sin la presencia, sin el encuentro personal, no es posible el diálogo y la verdadera comunicación. En un texto muchas veces citado por José María, el filósofo cordobés escribe: “este empobrecimiento de la comunicación dialógica cara a cara, o ante el rostro o la mirada del otro, es el índice más elocuente de una nueva barbarie, que ni siquiera adivina su propia indigencia [...] Fuera de esta comunicación viviente con el otro, ya no es posible autentificar ni el juicio de la realidad ni la valoración moral, ni siquiera la experiencia del propio yo, pues éste se desvanece en un laberinto de reflejos interiores si le falta la relación primordial con un tú”<sup>16</sup>.

José María afirmaba que existe una estrecha relación entre el diálogo y la música. Siempre destacaba de Tarancón su fino oído de músico y cómo él aprovechó esa circunstancia para hacer de la conversación y de las comidas –del encuentro cara a cara en torno a una mesa– un espacio privilegiado de diálogo en los difíciles años de la Transición: “Estoy convencido que esta ‘finezza’ estaría más presente si existiera un poco más de reflexión y estudio de los problemas y si el sentido del oído supiera escuchar mucho más, para que pudiera surgir un verdadero diálogo político”<sup>17</sup>. Él mismo era un gran melómano y, tal vez por ello, según su propia teoría, un gran conversador.

Siempre quiso que la Fundación fuese un espacio de diálogo, de consenso y de amistad: “Podemos decir que han pasado por nuestra sede de la fundación cerca de un millar de personas, en su inmensa mayoría prestigiadas en los ámbitos de la universidad, la política y la vida empresarial. Nunca tuvimos el menor incidente por razones ideológicas. El diálogo abrió horizontes y ayudó a recuperar, en no pocos casos, las relaciones amistosas. Los participantes se situaban siempre en el plano de la comunicación, más allá del absolutismo o del escepticismo”<sup>18</sup>.

Distinguía muy claramente el verdadero diálogo de la conversación y la polémica: “A nuestro juicio estábamos desterrando la polémica y la mera tertulia. En la primera, de ‘polemos’, se pretende la victoria por imposición de la retórica o de la demagogia. En la segunda, también típicamente española, únicamente se trata de pasar el rato de forma divertida. Estos dos géneros de convivencia han contribuido de manera decisiva a ahogar el espíritu de diálogo entre los españoles. El diálogo, por el contrario, trata de buscar en común las razones

---

<sup>16</sup> Cerezo Galán, P. (1997): *Reivindicación del diálogo*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, p. 19. Disponible en <http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/discursos/D14.pdf>

<sup>17</sup> Gómez-Oliver, V. y Benítez, J. M. (2003), p. 472.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 458.

*que legitiman el acuerdo o solución de la cuestión discutida. La voluntad de buscar cuanto hay de verdad siempre en el adversario, de desterrar el dogmatismo ideológico y de desautorizar el enfrentamiento, prevalecieron siempre en nuestros debates [...] Esta aportación a la regeneración del diálogo público es considerada como una de las contribuciones más importantes de nuestra fundación”<sup>19</sup>.*

El diálogo era para José María un instrumento de conocimiento, por cuanto pone de manifiesto, a través de las discrepancias, la necesidad de contar con análisis e interpretaciones de la realidad social rigurosos y con voluntad de independencia. Pero era sobre todo un instrumento de consenso: *“La utopía de toda mi vida fue siempre la comprensión, el respeto y el reconocimiento de lo que en cada ser humano hay de verdad. No creo que existan problemas insolubles entre los humanos. Mi utopía es la de un mundo que busca el consenso, que analiza las causas de los conflictos, que dialoga tratando de completar el propio conocimiento con el del discrepante. Fui testigo durante la transición política de la actuación de unos líderes que buscaban por encima de todo el entendimiento. Ahora es mucho más difícil conseguir que se reúnan, que dediquen más tiempo a discutir sin polemizar, sin querer imponer su punto de vista en cada asunto, sin descalificarse y por supuesto sin insultarse”<sup>20</sup>.*

La mesa ovalada del comedor de la Fundación es testigo de incontables reuniones y comidas en las que José María buscó a través del diálogo franco y discreto puntos de encuentro y consenso sobre temas fundamentales para nuestro país en las últimas décadas. El encaje de Cataluña y el País Vasco en España, el fin de la violencia terrorista, la laicidad y el laicismo, y el debate social, político y religioso en torno a la educación fueron sus grandes ocupaciones y preocupaciones. Sus numerosas y constantes intervenciones en los medios de comunicación –sobre todo en las páginas de opinión de *El País* y en la “tercera” de *ABC* y en múltiples entrevistas en prensa, radio y televisión– respondían igualmente a la búsqueda de diálogo y consenso en torno a los grandes problemas de la sociedad española. Un “apostolado del consenso” que nunca sucumbió al desaliento, ni siquiera en los muchos momentos en los que el resultado final invitaba a caer en la tentación del desánimo y el pesimismo histórico respecto a nuestra capacidad como sociedad y como país para llegar a acuerdos duraderos, más allá de las miras estrechas y distorsionadoras del debate partidista y electoral, sobre aspectos básicos para nuestra convivencia y desarrollo.

## **Una vida buena, una buena muerte**

Todos los que conocimos a José María, y especialmente los que convivimos cotidianamente con él, sabemos que era un hombre de acción. Lo

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 458-459.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 464.

fue en sus tiempos de formación en Alemania: *“Con otros jesuitas españoles, logramos organizar una parroquia en la Iglesia de Todos los Santos junto al Zoo. Todos los domingos reuníamos a varios centenares de españoles. Con algunos de ellos trabé una amistad profunda, que se ha mantenido a través de cinco décadas. El rector del teologado me llamó no pocas veces al orden y solía extrañarse cuando al final de curso nos llamaba para leernos las notas. ‘No sé cuándo estudia, porque siempre le veo con visitas y saliendo a la ciudad’”*<sup>21</sup>. Lo fue también en sus tiempos junto a Tarancón, y no sólo en su actividad más institucional y conocida como mano derecha del Cardenal, sino también en las tareas más administrativas, como la construcción de parroquias o de viviendas para los sacristanes. Y lo fue hasta el final de sus días: hasta apenas dos semanas antes de su muerte trabajaba en su despacho siete días a la semana, viajaba con bastante frecuencia, asistía a innumerables reuniones y actos, compartía mesa y conversación (su gran pasión) con personas de todo tipo y condición. El mismo año en que cumplía los ochenta, en 2005, iniciamos el Proyecto Raya Duero, en las Arribes salmantinas y zamoranas. Una de sus principales ocupaciones y preocupaciones en los últimos meses fue relanzar este proyecto extendiéndolo a Portugal y buscando su incardinación en los programas de desarrollo transfronterizo de la Unión Europea.

Hombre exigente y autocrítico como era, una de las pocas virtudes que se permitía reconocerse a sí mismo era la de crear buenos equipos de colaboradores en los múltiples proyectos y actividades que emprendió en su vida. Dada la imposibilidad de deslindar en José María vida personal de proyecto profesional, la relación con sus colaboradores desbordaba con frecuencia el ámbito puramente profesional o laboral. La Fundación Encuentro era para él mucho más que un lugar de trabajo. Con los patronos, especialmente con José Antonio Garrido y Florencio Lasaga, compartió dudas, ilusiones, dificultades y logros. Giovanna, José Luis, Cuca, Antonio, María, Teresa, Beatriz, Félix, Cati, Raquel, Marina, Sebas, Rafael, Ignacio, Paz, Sonia, Pilar, Inmaculada, Agustín pasamos en algunos casos más de veinte años con José María; fuimos testigos y también partícipes cotidianos de una vida plena, de una vida buena.

José María no era muy aficionado a la literatura: *“He leído mucha literatura clásica en mi juventud, y después, por mi trabajo profesional, abandoné casi totalmente la novela. Me interesa el ensayo filosófico, ético, social y religioso. Y aun aquí tengo la impresión de no llegar a leer lo necesario”*<sup>22</sup>. Sin embargo, estoy seguro de que conocía los versos de Rilke sobre la muerte en *El Libro de Horas*: “Señor, da a cada uno la muerte que le es propia / El morir que de aquella vida nace / en la que tuvo amor, sentido y pena. / Pues sólo somos la hoja y la corteza / La gran muerte que todos llevan en sí, es el

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 445.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 471-472.

fruto / en torno al cual da vueltas todo [...] Pues lo que hace a la muerte tan extraña y difícil / es que no es *nuestra* muerte; una muerte que nos arrebató / al fin, porque no hemos madurado muerte ninguna en nosotros. / Por eso viene una tormenta, para despojarnos de todo”.

En estos días de muertes tan gratuitas e irracionales como las que se han producido en París, una ciudad tan querida para José María, sus palabras nos devuelven la esperanza de que la muerte propia es posible: “A los 76 años tengo que admitir necesariamente que me acerco al ocaso de mi vida o a ese oeste que me acerca a la muerte. Yo pienso siempre que se trata de la desembocadura de un río cuyo cauce se ha ido enriqueciendo a través de las distintas etapas de mi biografía y tengo por tanto que negar la hipótesis de un ocaso moral. Me conservo en plenitud de energías, de manera que, a mi juicio y el de mis colaboradores, ha aumentado mi capacidad de trabajo y la madurez de mi trato con los que me ayudan. Espero que el Señor me permita institucionalizar una obra que Él quiso y que indudablemente ha de introducir cambios precisamente para poder seguir con fidelidad los objetivos perseguidos desde su origen: la siento como una necesidad social. Mi vida sigue siendo trepidante. No pocas veces llego a recibir la brisa del mar inmenso como si estuviera ya cerca de la desembocadura del río de la vida. Quisiera morir en plena actividad y esto se lo pido al Señor como una gracia especial. La prueba de una enfermedad terminal larga me aterra. Será lo que Dios, que me ha demostrado su paternidad en todo momento, me ofrezca como purificación o como premio. Tengo la seguridad de que al otro lado de la muerte voy a recibir un inmenso abrazo del Padre y de tantos jesuitas y amigos de todas las tendencias culturales y políticas que aquí me han brindado generosamente su amistad. La idea de la muerte amiga me acompaña casi constantemente y mis colaboradores se extrañan de que la mencione con tanta frecuencia”<sup>23</sup>.

Difícil no evocar tras estas palabras los versos inmortales de Constantinos Cavafis en su poema *Ítaca*: “Cuando emprendas tu viaje a Ítaca / pide que el camino sea largo / lleno de aventuras, lleno de experiencias. / Ten siempre a Ítaca en tu pensamiento. / Tu llegada allí es tu destino. / Mas no apresures nunca el viaje. / Mejor que dure muchos años / y atracar, viejo ya, en la isla, / enriquecido de cuanto ganaste en el camino / sin aguardar a que Ítaca te enriquezca”. José María murió su propia muerte, madurándola, en camino a Ítaca, en plena lucidez, como había sido su vida.

Nos queda mucho más que su recuerdo. Nos queda la pregunta/exhortación que en sus postreros momentos de conciencia nos lanzaba: “¿*Qué estáis haciendo?*”.

¿Cuál es nuestro proyecto, como personas, como ciudadanos, como sociedad, como país?

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 461.



**Parte Primera**

---

**LOS ACTORES**



## Capítulo 1

# LOS RETOS EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO

---

María Isabel Martínez  
Nuria Guilló  
Elvira González  
*Abay Analistas*



## 1. Introducción

Cuando se nos propuso escribir este capítulo, se nos planteó un reto que nos ha llevado a reflexionar conjunta e individualmente: ¿se puede abordar la situación de las mujeres y los retos y desafíos en el camino hacia la igualdad en un capítulo?

Las múltiples dimensiones que construyen, dan forma y atraviesan la desigualdad de género son tantas y tienen tantas ramificaciones que, sin lugar a duda, para abordar la tarea de analizar cuál es la situación ante la que nos encontramos y cuáles son los principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo, se necesitaría un análisis de tantas variables y temas y con una profundidad tal, que no sería posible recogerlos todos en unas pocas páginas.

Por tanto, una vez descartado un objetivo tan ambicioso, decidimos centrar la cuestión en aquellos aspectos que, debido a nuestra experiencia profesional y personal, y nuestro conocimiento, preocupaciones e intereses, creemos que son algunos de los elementos clave y, por tanto, pueden contribuir al avance, aun siendo conscientes de que existen otros ámbitos de igual importancia que no serán tratados en este capítulo.

En el proceso de selección de los temas a tratar no hemos abordado la naturaleza de los mismos de cara a una potencial categorización, es decir, si éstos pueden considerarse como escenarios que se deben cambiar, procesos que se han de iniciar con urgencia u objetivos parciales. Nos hemos querido dejar guiar por una identificación que pudiera ser representativa de las preocupaciones de las mujeres de nuestro entorno y de las nuestras propias y creemos que, más allá de su categorización, los temas seleccionados tienen, de por sí, la entidad suficiente como para considerar que los progresos en los mismos supondrán un claro avance en el camino de la igualdad.

De este modo, el capítulo que a continuación se presenta se centra en tres cuestiones que hemos considerado fundamentales para analizar la situación actual y los retos que se deben abordar: la educación, como elemento transversal y la base fundamental necesaria para que los cambios que se produzcan tengan un carácter real y estructural y que, por tanto, atraviesa todos

los ámbitos restantes; el trabajo, remunerado y no remunerado, como lugar de tensión en el que se han producido avances y retrocesos; y, por último, las violencias de género, como expresión máxima de la desigualdad y como tema especialmente preocupante, donde se debe actuar urgente y prioritariamente.

## 2. Sin (co)educación no habrá avances reales hacia la igualdad

¿Cómo se perciben nuestros/as jóvenes hoy a sí mismos/as? ¿Qué características y actitudes se atribuyen a hombres y mujeres? Una reciente encuesta a jóvenes de 14 a 19 años<sup>1</sup> indica que la mayoría sigue definiendo a las chicas como sensibles y tiernas y a los chicos como dinámicos y activos. A ellas se las considera más capaces de comprender a los demás, dar cariño y reflexionar, y a ellos, más decididos y mejores en el deporte y la tecnología. ¿Por qué estas percepciones permanecen en un escenario como el actual, con cambios sociales aparentemente tan importantes? “Estas creencias tienen como única base científica que las niñas y niños son como esponjas que aprenden y adquieren creencias e ideas que terminan determinando sus roles y sus relaciones. Alguien no nace comprensivo sino que se educa en aceptar y comprender, al igual que no se nace decidido sino que es la seguridad personal la que nos lleva a tomar decisiones en nuestras vidas”<sup>2</sup>.

### 2.1 Lo que nos preocupa

Parece obvio señalar que la educación es la base desde la que se ha de construir la igualdad. La educación es un continuo que, habitualmente, comienza en el núcleo familiar, se extiende al sistema educativo formal y atraviesa todos los ámbitos de la sociedad, donde distintos actores ejercen voluntaria o involuntariamente de formadores para niñas y niños, adolescentes y personas adultas. Efectivamente, la familia, la escuela y los medios de comunicación son, probablemente, los agentes de socialización con mayor influencia en la educación temprana y adulta, ya que a través de ellos comenzamos a conocer e interpretar la realidad, las relaciones, los sentimientos, etc. y, por tanto, a conformar nuestro comportamiento y actitudes ante la vida.

La construcción de las identidades a través de un modelo binario, dualista, dicotómico “hombre-mujer” en el que, como señala Foucault<sup>3</sup>, se

---

<sup>1</sup> Mejías, I. y Ballesteros, J. C. (2014): *Jóvenes y género. El estado de la cuestión*. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud/FAD.

<sup>2</sup> Assiego, V.: “El amor no se impone”, *El Mundo*, 11 de septiembre de 2015.

<sup>3</sup> Foucault, M. (1993): *Historia de la sexualidad. La Voluntad del saber*. Madrid: Siglo XXI.

dan por naturalizados los roles masculinos y femeninos en una estructura de poder desigual<sup>4</sup> y en el que se asignan ámbitos diferenciados “privado-público” a mujeres y hombres y comportamientos diferenciados “niñas-niños”, es una realidad que atraviesa todos los ámbitos de la sociedad. La familia nuclear, como elemento socializador y primer lugar de educación y aprendizaje, es uno de los espacios donde niñas y niños aprenden y reproducen este modelo, haciendo posible su transmisión de una generación a otra. En el proceso de socialización, desde la infancia, se incorporan tres elementos estrechamente relacionados entre sí: “se atribuyen características contrapuestas a cada sexo (dicotomía sexual); se las jerarquiza, considerándose superiores las que están del lado masculino (doble parámetro); y se forman expectativas de conducta para cada sexo basadas en ese dualismo (estereotipos)”<sup>5</sup>.

### **El ámbito familiar**

Las investigaciones y datos sobre la situación de la educación en igualdad en el ámbito familiar son muy escasos, casi inexistentes, por lo que el análisis de los cambios o los progresos que se puedan estar produciendo entran dentro del ámbito de la opinática.

No obstante, hay coincidencia entre las/os expertas/os en señalar que los avances que se han producido en las últimas décadas parecen claramente insuficientes. La existencia de expectativas sociales y familiares y la atribución de actitudes, comportamientos y valores diferenciados por sexo se traducen en la persistencia de una educación en la que a las niñas se las educa en la preocupación por la belleza física, la dulzura, la dependencia, la sensibilidad, el miedo, la falta de asertividad..., y a los niños se les potencia la competitividad, la independencia, la valentía, etc. Y más aún, los modelos de referencia que se ofrecen a las niñas y los niños siguen estando marcados por una clara división de género, que se manifiesta de múltiples formas y que actúa como patrón para las/os menores, ya que se convierte en fuente de información y reproducción de los modelos que viven en casa. La organización, asignación y reparto de trabajos y tareas en la familia, el lenguaje utilizado, la toma de decisiones, la forma de resolución de conflictos, etc., tanto en las relaciones entre las/os propias/os progenitoras/es como con las/os menores, son elementos fundamentales en la educación de niñas y niños.

---

<sup>4</sup> Berdula, L. I. (2012): “Descosiendo el género. Estereotipos: su reproducción sexista vs. coeducación en la enseñanza de la Educación Física”. Ponencia en VII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, 5 al 7 de diciembre de 2012.

<sup>5</sup> Facio, A. (1999): “Cuando el género suena cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal”. San José, C.R.: ILANUD. Disponible en <http://cajpe.org.pe/observatorio/download/cuando-el-genero-suena-cambios-trae-una-metodologia-para-el-analisis-de-genero-del-fenomeno-legal/>

## La escuela

Por otro lado, el segundo ámbito crucial en la formación temprana es la escuela, tema que ha despertado mayor interés entre las/os investigadoras/es y la academia, así como en el ámbito institucional.

Según las expertas/os en la materia, el sistema educativo ha dado grandes pasos en las últimas décadas, pero hay prácticamente plena coincidencia a la hora de afirmar que queda aún un gran camino por recorrer. Y, desde nuestra opinión, coincidente con la de un gran número de expertas/os en género y en el ámbito pedagógico, una de las principales cuestiones que es necesario abordar es la apuesta real y decidida por la coeducación.

En este sentido, es importante, en primer lugar, recordar que la educación mixta no es sinónimo de coeducación, aunque a menudo se confunden ambos términos. La educación mixta (modelo predominante en el sistema educativo español) se basa en la educación conjunta de niños y niñas, con iguales contenidos académicos, curriculares y pedagógicos, asumiendo la idea de que existe igualdad plena entre mujeres y hombres y, por tanto, no prestando relevancia a la perspectiva de género. En contraposición, la coeducación es el modelo en el que, partiendo del principio de igualdad y no discriminación, se asientan las bases para la incorporación de la diversidad, el reconocimiento de valores culturales y prácticas tradicionalmente relacionadas con las mujeres y el análisis del modo en que los contenidos y las metodologías influyen de forma diferente en niños y niñas, proponiendo alternativas para fomentar las capacidades de todas/os y cada una/o.

Como señala Anna Carreras, investigadora y formadora de la asociación CoeducAcció “el fondo diferencial de las escuelas coeducativas es que van capacitando a las personas para detectar el sexismo que nos rodea e intentar transformarlo”<sup>6</sup>. La educación de niñas y niños en la reflexión, el cuestionamiento y la crítica son aspectos clave del modelo.

Distintos autores/as señalan la necesidad de desarrollar procesos de prevención y concienciación en las escuelas, que sean fruto de una reflexión previa que identifique posibles esquemas de género presentes en su práctica profesional cotidiana y detecte mecanismos de discriminación, a veces muy sutiles. Asimismo, como agente mediador en el proceso de socialización de sus alumnos y alumnas, la contribución del profesorado a la construcción de identidades de género flexibles y abiertas puede ser también importante. Y se enfatiza igualmente la importancia de tener voluntad transformadora, de formular propuestas de acción coeducativa. Estas propuestas deben incluir la etapa de Educación Infantil, con acciones concretas y una clara pla-

---

<sup>6</sup> <http://www.lamarea.com/2014/08/23/la-escuela-mixta-lejos-de-educar-para-vivir-la-igualdad/>

nificación que vaya más allá de la acción puntual<sup>7</sup>. Efectivamente, algunas investigaciones vinculadas a la práctica docente en la etapa infantil señalan que, si bien “en determinadas áreas de comportamiento no se producen diferencias por razón de género, siendo el caso, por ejemplo, de la expresión de la afectividad o en el tema de la cooperación con los demás; en otros ámbitos sí se aprecian claras distinciones [...] en la dirección de los estereotipos de género establecidos por el orden social”<sup>8</sup>.

En este sentido, es interesante apuntar brevemente los avances y retrocesos que ha experimentado la coeducación en el ámbito normativo, como reflejo de la falta de una apuesta real por este modelo educativo. Si bien la educación con perspectiva de género ha sido reconocida normativamente, tanto por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género –entre otras–, ésta ha experimentado progresos y regresiones en las distintas leyes de educación. Desde la aprobación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990, que, entre otras cuestiones, establece que “la educación puede y debe convertirse en un elemento decisivo para la superación de los estereotipos sociales asimilados a la diferenciación por sexos, empezando por la propia construcción y uso del lenguaje”, las diversas leyes educativas que se han ido sucediendo han prestado distinta atención a este aspecto hasta llegar al momento actual, donde la aprobación de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) supone un claro paso atrás. En su declaración de motivos no hace ninguna mención expresa a la necesidad de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres (la prevención de la violencia de género sí queda recogida dentro de los fines de la ley); elimina la asignatura de educación para la ciudadanía y no incluye ninguna otra de carácter general que aborde el fomento de la igualdad; y refuerza la educación en centros segregados por sexo. La justificación de la financiación pública de dichos centros se plasma en el apartado 3 del artículo 84 de la citada ley, donde, a pesar de afirmar que “en ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, señala también que “no constituye discriminación la admisión de alumnos o la organización de la enseñanza diferenciada por sexos”.

La realidad es que el paso de la escuela mixta a la escuela coeducativa aún no se ha producido (tampoco en períodos donde las leyes han contemplado y recogido la cuestión) y las escuelas que han realizado una apuesta decidida por este modelo son aún minoritarias y responden más a iniciativas particulares que a programas estructurados y generalizados.

---

<sup>7</sup> Rodríguez Menéndez, M. C. (2005): “La construcción del género en los primeros años de escuela: una mirada desde la perspectiva del profesorado”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 35/1.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Así, las investigaciones más recientes confirman que el sistema escolar sigue reproduciendo el sexismo y los estereotipos de género a través de diversos aspectos como: “la propia organización del centro, las actitudes y expectativas del profesorado, el currículo académico, las materias que se estudian y las que no se estudian, los libros de texto y materiales didácticos, la orientación educativa y profesional, el lenguaje, el espacio, las relaciones con las compañeras y con los compañeros, las relaciones con el profesorado y entre el profesorado, en la metodología de enseñanza y aprendizaje, etc.”<sup>9</sup>.

Los datos recogidos en el estudio *Igualdad y prevención de la violencia de género en la adolescencia*<sup>10</sup>, en el que se analizó la situación actual de las y los adolescentes escolarizados/as respecto a la igualdad y la prevención de la violencia de género, confirman la escasa atención que el sistema educativo presta a las actividades para la construcción de la igualdad y la prevención del sexismo en clase. Así, preguntado el alumnado sobre una batería de ítems relacionados con la frecuencia con la que realizan actividades en esta materia, la mayoría señaló que trabaja en equipo con compañeros/as del otro género y tiene oportunidades para aprender a resolver conflictos por lo menos una vez a la semana. Sin embargo, la realización de otras actividades relacionadas con la igualdad y prevención del sexismo es mucho más minoritaria. Más del 50% del alumnado responde que no realiza nunca o casi nunca actividades como el análisis y reflexión sobre el papel de las mujeres en los temas estudiados, actividades para reconocer qué es el machismo y cómo corregirlo, o el análisis de las relaciones entre hombres y mujeres. Además, el estudio también señala que sólo el 44% del profesorado que trabaja con adolescentes ha tenido formación sobre la construcción de la igualdad y la violencia de género (durante cinco horas o menos).

Como denuncia Elena Simón, formadora y profesora de Secundaria hasta su jubilación, “la escuela mixta ha asumido la igualdad de género como un principio indiscutible pero, sin contenidos programados, no nos ha enseñado a vivir en igualdad. Sólo hemos creado un espejismo y funcionamos dándola por supuesta”<sup>11</sup>.

## Los medios de comunicación

No podemos cerrar este apartado sin mencionar que la educación no solamente es responsabilidad de las familias y las escuelas, sino que es una

---

<sup>9</sup> Gobierno Vasco (2013): *Plan Director para la Coeducación y la prevención de la violencia de género en el sistema educativo*. Disponible en <http://es.slideshare.net/Irekia/definitivo-plan-directorcoeducacion>

<sup>10</sup> Díaz-Aguado, M. J. y Carvajal, M. I. (dir.) (2011): *Igualdad y prevención de la violencia de género en la adolescencia*. Ministerio de Igualdad, Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

<sup>11</sup> <http://www.lamarea.com/2014/08/23/la-escuela-mixta-lejos-de-educar-para-vivir-la-igualdad/>

tarea que ha de asumir el conjunto de la sociedad. Los medios de comunicación, las producciones audiovisuales, la publicidad son también agentes educadores activos y tienen una importancia decisiva en la formación, sustento y fijación del imaginario colectivo, en cómo construimos identidades y en la transmisión de mensajes (positivos o negativos).

La representación de hombres y mujeres en los medios de comunicación sigue siendo diferenciada y desigual. Son múltiples los estudios que constatan la proyección constante de imágenes negativas de las mujeres en los medios de comunicación, la reproducción de estereotipos, su invisibilización y relegación a determinadas secciones. A modo de ejemplo, los resultados alcanzados en un estudio reciente sobre presencia y posición en la prensa de diarios de cobertura nacional<sup>12</sup> en el que se analizaron 13.000 noticias, las/os autoras/es constataron que las mujeres sólo eran protagonistas en menos de un 13% de las mismas, con resultados similares en el caso de su presencia en las fotografías. Además, este estudio constata que algunas secciones son más proclives a las diferencias de género.

Como destacan Iglesias y Lameiras<sup>13</sup>, “los medios de comunicación contribuyen así, a la violencia cultural y estructural (Galtung, 1995) y simbólica (Bourdieu, 1991) contra las mujeres, pero también pueden ser un instrumento de sensibilización, de concienciación, de información y de presión. Los medios de comunicación juegan un papel importante en la objetivación de la mujer y, especialmente, en su silenciamiento, lo que Gaye Tuchman (2000) ha llamado ‘aniquilación simbólica’, debido a que las mujeres están completamente ausentes en el papel de los sujetos”. El análisis del papel de los medios requeriría un capítulo específico, pero queríamos, al menos, destacar su relevancia como agente de socialización y, por tanto, su importante papel educativo.

## 2.2 Por dónde avanzar

¿Cuál es el reto en este campo? El reto es tomar conciencia, a nivel individual y colectivo, de la importancia y capacidad transformadora de nuestro papel como educadoras/es, ya sea desde la maternidad o paternidad, desde la profesión o desde la ciudadanía. La llave para superar las desigualdades de género está en nuestra mano, pero la tenemos olvidada en un cajón y las inercias e inseguridades que todo cambio conlleva nos retraen en su uso.

---

<sup>12</sup> Sánchez, Ó., Quintana, N. y Plaza, J. (2009): “Mujeres, prensa e invisibilidad: la cuantificación de un olvido”, en *Palabra Clave*, 12(2), (pp. 301-314). Disponible en <http://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/1567/1888>

<sup>13</sup> Iglesias, I. C. y Lameiras, M. (2012): *Comunicación y justicia en violencia de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.

En el *ámbito familiar*, la escritora Gloria Steinem<sup>14</sup> resume muy bien el reto: “hemos empezado a criar a nuestras hijas como a nuestros hijos [...] pero pocos tienen el coraje de criar a nuestros hijos de manera más similar a la de nuestras hijas”. Este hecho fomenta la cultura androcéntrica, en la que el comportamiento masculino tiene un mayor reconocimiento y poder que el femenino. De hecho, hay un aprendizaje cultural para que las mujeres como colectivo miremos a los hombres para seguir pautas, del mismo modo que la infancia como colectivo mira a las personas adultas como su referencia. Muy rara vez sucede a la inversa, que los hombres sigan pautas de las mujeres y que las personas adultas sigan pautas de la infancia<sup>15</sup>.

El núcleo familiar debe convertirse en un lugar determinante para la superación de los roles de género y en un lugar de ruptura y avance en la consecución de la igualdad y equidad. Los esfuerzos que se realicen en materia socioeducativa en pro del rechazo a la discriminación de género no serán eficaces si en la vida cotidiana no se transmite la igualdad mediante valores, comportamientos, actitudes y formas de expresión. Y, para todo ello, es necesario identificar los mecanismos internos y externos de la discriminación.

El *sistema educativo* debe jugar un papel mucho más relevante que el que juega en la actualidad como impulsor y motor de cambio. Si bien es cierto que éste, por sí solo, no puede eliminar todas las desigualdades arraigadas en la sociedad y en los individuos que la conforman, no lo es menos su gran capacidad como elemento transformador de la realidad social.

Por tanto, es necesario avanzar en el modelo coeducativo y, para ello, se requiere una mayor implicación de los propios centros educativos mediante: la planificación y coordinación de la coeducación en sus proyectos; la formación continua del profesorado en materia de coeducación, igualdad y no discriminación; la implicación de toda la comunidad educativa en el desarrollo del modelo (alumnado, profesorado, familias, etc.); el establecimiento de planes de trabajo dirigidos a detectar pautas sexistas y crear mecanismos para la intervención y el cambio de contenidos, comportamientos y actitudes; etc.<sup>16</sup>. Pero también tiene que existir una apuesta decidida des-

---

<sup>14</sup> Citada en Gaag, N. van der y cols. (2011): *Por ser niñas. El estado mundial de las niñas 2011. ¿Y qué pasa con los chicos? Hombres y niños, claves en la equidad de género*. Plan. Disponible en file:///C:/Users/Agust%C3%ADn/Downloads/informe\_por\_ser\_nina\_2011\_plan\_international.pdf

<sup>15</sup> Colín, A. (2013): *La desigualdad de género comienza en la infancia*. Red por los Derechos de la Infancia en México. Disponible en [http://derechosinfancia.org.mx/documentos/Manual\\_Desigualdad.pdf](http://derechosinfancia.org.mx/documentos/Manual_Desigualdad.pdf)

<sup>16</sup> Subirats, M. (2010): “La coeducación hoy: los objetivos pendientes”, en *Programa coeducativo para la igualdad, el respeto y la no violencia*. País Vasco: Emakunde. Disponible en [http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/proyecto\\_nahiko\\_formacion/eu\\_def/adjuntos/La%20coeducacion%20hoy\\_MARINA%20SUBIRATS.pdf](http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/proyecto_nahiko_formacion/eu_def/adjuntos/La%20coeducacion%20hoy_MARINA%20SUBIRATS.pdf)

de el ámbito de las políticas públicas y educativas, no solamente mediante su reconocimiento legislativo claro y sin ambigüedades, sino también mediante la dotación de los recursos necesarios. Por su parte, las familias pueden y deben ser parte activa e impulsora de la coeducación a través de su participación, de forma coordinada con los centros educativos.

Los **medios de comunicación** deben adquirir también plena conciencia de su papel como formadores y creadores de opinión y, por tanto, de lo mucho que pueden aportar al cambio. En este ámbito consideramos que los avances han sido aún relativamente pequeños y que cabe un esfuerzo mucho mayor.

Por último, hay que señalar el papel a nivel individual que cada una/o de nosotras/os puede jugar para crear “espacios más permisivos y con apertura a experimentar otras formas de ser y de entablar las relaciones sociales”<sup>17</sup>. La reducción de las desigualdades requiere del convencimiento firme de las mujeres y de los hombres adultos, que contribuyen a tomar múltiples decisiones colectivas en su papel de ciudadanas/os, para precipitar un proceso, la eliminación de la desigualdad de género en todas las esferas, cuya prolongación sigue limitando las posibilidades de desarrollo personal y profesional de millones de niñas y mujeres.

“La educación ha de dirigirse tanto a los elementos sociales que sustentan el imaginario colectivo, como a los valores individuales que configuran la personalidad de los futuros hombres y mujeres... tiene que tener como referencia, en primer lugar, tanto a la sociedad en general, con un mensaje más abstracto, general e indirecto, como a determinados grupos (profesionales, colectivos...) que requiere un mensaje adaptado a sus circunstancias particulares, y, en segundo lugar, a los alumnos y alumnas escolarizados, que todavía pueden modificar su escala de valores y adoptar una visión crítica que les permita cuestionar muchas de las conductas hoy por hoy normalizadas”<sup>18</sup>.

### **3. Trabajo remunerado y cuidados: una ecuación imposible en la realidad actual**

“La discriminación que han sufrido las mujeres como mano de obra asalariada ha estado directamente vinculada a su función como trabajadoras no asalariadas en el hogar”<sup>19</sup>. La división sexual del trabajo, derivada del

---

<sup>17</sup> Colín, A. (2013).

<sup>18</sup> Lorente, M. (2007): “Violencia de género, educación y socialización: acciones y reacciones”, en *Revista de Educación*, n. 342 (pp. 19-35).

<sup>19</sup> Federici, S. (2004): *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficante de sueños.

modelo de sociedad androcéntrico que asigna diferentes ámbitos (público/privado) y tareas y actividades (productivas/reproductivas y de cuidados) a mujeres y varones, presente en todas las esferas, es especialmente acusada en el ámbito reproductivo y en los trabajos de cuidados, reforzando y transmitiendo la idea, a través de la reproducción de comportamientos y actitudes, de que son “trabajos de mujeres”.

### *3.1 Lo que nos preocupa*

Las mujeres españolas han conseguido importantes conquistas en las últimas décadas. Por un lado, su apuesta decidida por la educación se ha traducido en una mayor presencia femenina en el alumnado universitario (aunque aún asimétrica si atendemos a las áreas de conocimiento escogidas mayoritariamente por unas y otros) y, por otro, en los dos últimos decenios, las tasas de ocupación y actividad de las mujeres han aumentado considerablemente, aunque aún sean inferiores a las de los varones.

Sin embargo, los avances han sido mucho menores en relación con los trabajos no remunerados. Su desigual reparto implica una importante sobrecarga para las mujeres, que se traduce en múltiples consecuencias sociales, laborales y personales. El reparto no equitativo de los trabajos reproductivos y de cuidados no sólo tiene incidencia en lo laboral, sino que también supone mayores problemas para poder realizar otro tipo de actividades de ocio, deportivas, de compromiso ciudadano, sobre la salud, etc.

El análisis, desde una perspectiva de género, de la situación en relación con el trabajo (productivo y de sostenimiento de la vida) es un tema que varios informes de la Fundación Encuentro han estudiado, que consideramos de especial interés y que nos gustaría abordar en este ensayo.

En primer lugar, al analizar la situación con respecto al mercado laboral, vemos que es un ámbito de desigualdad para las mujeres, que continúan teniendo mayores tasas de paro, menores tasas de ocupación y de actividad y condiciones laborales más precarizadas (parcialidad, brecha salarial, etc.). No obstante, si se atiende a los indicadores estadísticos, algunos de los progresos recientes más notables hacia la igualdad están relacionados con la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. El informe de la Fundación Encuentro ha recogido muchos de ellos, pero quizás cabe destacar, por su simbolismo y capacidad transformadora, el aumento sostenido de las tasas de actividad y de empleo femeninas.

En los últimos quince años, la tasa de ocupación femenina ha aumentado en más de once puntos porcentuales y la de actividad en más de catorce. Incluso en el período de crisis, la evolución de la tasa de actividad femenina ha sido positiva, hasta tal punto que el aumento del número de mujeres activas ha atenuado la caída de activos derivada del envejecimiento

y de los flujos migratorios. Además, el crecimiento se observa en todos los grupos de edad, con la única excepción de las mujeres más jóvenes, que han prolongado su recorrido académico. Asimismo, la tasa de actividad en los tramos de edad que concentran el inicio en la maternidad y en la crianza de los hijos e hijas ha crecido también a un ritmo sostenido y el porcentaje actual de mujeres de entre 30 y 45 años empleadas o en búsqueda de un trabajo remunerado oscila entre el 80% y el 86%.

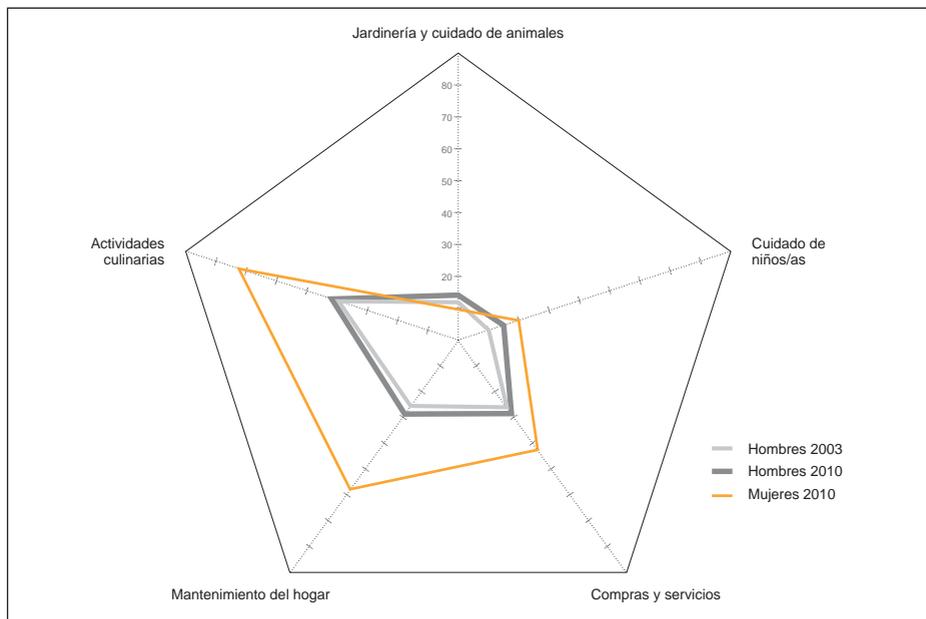
No se puede entender la dinámica de la participación femenina en el mercado de trabajo sin considerar otro fenómeno estrechamente vinculado a la misma anteriormente mencionado en este texto: la ganancia, también continuada, en el nivel educativo de las mujeres españolas. Ha sido precisamente el diferencial educativo de las mujeres españolas y sus mayores dificultades de acceso al empleo –reflejadas durante décadas en mayores tasas de paro– los factores que han sesgado el empleo femenino hacia las categorías superiores de educación. Las mujeres han ido ocupando puestos de media y alta cualificación en casi todo el tejido productivo, pero de manera muy especial en algunos sectores, como la sanidad o la educación, altamente feminizados y en los que el sector público tiene un peso muy alto.

A pesar de los avances señalados, el mercado laboral sigue siendo una fuente de desigualdades, las mujeres tienen mayores tasas de desempleo y ocupan empleos más precarios, con altas tasas de temporalidad, menos adecuados a sus niveles de cualificación (subempleo), con más tiempo parcial (en un alto porcentaje no deseado) y con brechas salariales difícilmente atribuibles en su totalidad a factores observables.

La evolución de la sociedad hacia mayores cuotas de igualdad y el importante esfuerzo que las mujeres han realizado y siguen haciendo está contribuyendo a una transformación de la realidad, aunque los avances parecen tener distintos ritmos e intensidades. Los avances tanto a nivel educativo como laboral no se han visto, sin embargo, acompañados por progresos equiparables en otros ámbitos igualmente importantes. Así, la esfera en la que se han producido menos cambios, donde la desigualdad sigue siendo más acusada, es en los trabajos no remunerados, trabajos frente a los que perdura una falta de reconocimiento social y económico.

Los datos actuales parecen constatar la persistencia de una estrecha relación entre los roles de género asignados a cada sexo y los usos del tiempo, no sólo en cuanto al trabajo remunerado y no remunerado, sino también respecto a los espacios público y privado. Así, como ya se ha apuntado y se observa en el gráfico 1, los datos muestran que las mayores disparidades se localizan en los trabajos reproductivos y de cuidados: el porcentaje de mujeres que los realiza es del 91,9% (17 puntos superior al de los hombres) y la dedicación media diaria a los mismos es dos horas superior. En menor medida, las disparidades persisten en el trabajo remunerado, donde la participación de los hombres es superior en diez puntos porcentuales y la

**Gráfico 1 – Porcentaje de personas que realizan actividades relacionadas con el hogar y la familia. 2003 y 2010**



Fuente. Fundación Encuentro, *Informe España 2013*.

dedicación media diaria supera también en una hora y doce minutos a la de las mujeres.

En suma, los distintos indicadores confirman la fortaleza de las tendencias de avance en la presencia de las mujeres en el mercado laboral, pero también las resistencias encontradas para reducir sus tiempos en el hogar. Las diferencias en los usos del tiempo continúan siendo notables y, aunque se aprecia una disminución de las mismas en los últimos años (los hombres participan más y dedican algo más de tiempo diario al hogar), el avance es claramente insuficiente y no guarda simetría con el experimentado por las mujeres en el ámbito laboral.

En este sentido, la mayor presencia y dedicación de las mujeres a los trabajos de cuidados tiene repercusiones negativas más allá del ámbito laboral. El modelo androcéntrico, además de separar esferas, ámbitos y tareas, asigna también valores a esta división, de tal forma que cualquier actividad relacionada con el sostenimiento de la vida es menos apreciada que las que se realizan en el “ámbito productivo”. Esta desigual valoración se plasma también en el diseño y en las prioridades de las políticas públicas.

Aún nos encontramos lejos de una situación cercana a la igualdad, por lo que es necesario que, desde los poderes públicos, se apueste por las

políticas de igualdad y que se tenga en cuenta el género como elemento transversal en el desarrollo de las políticas públicas. Cualquier retroceso en este sentido conlleva la pérdida de años de avance. La consecución de una sociedad igualitaria debería ser el objetivo de cualquier Gobierno, con independencia de la situación económica a la que se enfrente.

Pero la llegada de la crisis económica parece haber relegado las políticas de igualdad a un segundo plano, no sólo en materia presupuestaria, donde los recortes en este ámbito han sido superiores a los que se han efectuado en otras áreas, sino también como estrategia política. Como señala Cecilia Castaño: “tras la llegada de la recesión, las políticas que se han puesto en práctica para abordarla [...] son completamente ciegas al género. Esto significa que no se ha considerado si sus efectos favorecen a los hombres y perjudican a las mujeres o viceversa: tampoco se han diseñado medidas para superar la crisis que preserven los avances alcanzados en la igualdad de género. Lo peor es que en muchos países –entre ellos notablemente España– ha habido un retroceso de la igualdad en términos políticos e institucionales”<sup>20</sup>, dando a entender que la igualdad de género es un lujo superfluo que en época de crisis no nos podemos permitir.

Como ejemplos, la eliminación, argumentada con ahorros de cuantías ridículas, del Ministerio para la Igualdad, transmitiendo una idea de necesidad y deber moral de eliminar un ente superficial e inútil<sup>21</sup>; o la paralización de reformas legales de gran importancia desde el punto de vista del género, como las dirigidas a fomentar la corresponsabilidad. Es el caso, entre otras, de la reforma para ampliar el permiso de paternidad a cuatro semanas, que en la actualidad aún sigue parada. En este sentido, cabe señalar que, aunque la ley permite la transferibilidad del permiso de maternidad (tras las seis primeras semanas obligatorias para la madre en el caso de hijos o hijas biológicos), según los datos procedentes de la Seguridad Social, el porcentaje de hombres que lo han disfrutado fue de tan sólo el 1,7% en 2012 (proporción que aumentó sólo una décima con respecto a 2007).

Además, los recortes en políticas públicas y en servicios sociales, aunque afectan negativamente al conjunto de la sociedad, están produciendo consecuencias especialmente perjudiciales para las mujeres. La desaparición o reducción de estos servicios sociales implica una mayor carga de trabajos reproductivos y de cuidados que están siendo asumidos mayoritariamente por éstas, perpetúa su rol de cuidadoras y dificulta todavía más la compatibilización de los trabajos de cuidados con el empleo remunerado

---

<sup>20</sup> Castaño, C. (dir.) (2015): *Las mujeres en la Gran Recesión*. Madrid: Cátedra.

<sup>21</sup> Sobra comentar las consecuencias de la degradación de las políticas de igualdad, tanto en términos prácticos como simbólicos: por una parte, disminuye la consideración de los problemas de género en las políticas públicas y, por otra, obstaculiza la coordinación institucional entre ministerios, niveles y territorios.

y con otro tipo de actividades. A modo de ejemplo, se puede destacar el impacto que produjo la reforma de la Ley de Dependencia, que, entre otras cuestiones, estableció que a partir de enero de 2013 las cotizaciones a la Seguridad Social de las personas cuidadoras, que desde la aprobación de la ley eran sufragadas por el Estado, comenzasen a correr a cargo exclusivamente de la persona suscriptora (nuevos y antiguos convenios), siendo voluntaria su suscripción. En la práctica esto se ha traducido en que si en 2011 había algo más de 170.000 personas suscritas (el 92,5% de las personas cuidadoras de personas dependientes son mujeres), en 2014 apenas eran 15.000 las que habían optado por cotizar por su cuenta<sup>22</sup>. Otra muestra son las recientes reformas en el sistema de pensiones, que dificultan cada vez más el acceso a quienes tienen trayectorias laborales discontinuas, lo que desvaloriza aún más los períodos de tiempo dedicados a los trabajos que sostienen la vida.

En definitiva, como se abordó con mayor profundidad en el capítulo del *Informe España 2013* “Las mujeres, otra vez en la encrucijada”<sup>23</sup>, nos encontramos ante un escenario en el que la presencia de las mujeres españolas en el mercado laboral no ha encontrado una respuesta de apoyo equivalente ni en el ámbito privado ni en el institucional. Los recortes en los servicios de bienestar y el retroceso en las políticas de igualdad acentuarán las asimetrías señaladas, asimetrías que junto con la falta de valoración de los tiempos dedicados al sostenimiento de la vida dan como resultado una merma en la calidad de vida de millones de mujeres y una de las tasas de natalidad más bajas del mundo.

### 3.2 *Por dónde avanzar*

El reto en este ámbito es avanzar hacia un modelo laboral que haga compatible para hombres y mujeres el trabajo remunerado con la vida personal, con los trabajos necesarios para el sostenimiento de la vida.

La situación actual, como se ha señalado, se resume en una ecuación imposible en la que distintos actores, de los que cabría esperar un papel compensador y de acompañamiento al esfuerzo que las mujeres han realizado con su decidida incorporación al mercado de trabajo, no están cumpliendo con las expectativas. El resultado es una fuente de importantes tensiones que se saldan con una posición desigual en el mercado de trabajo, insuficiente independencia económica y con lo que ha venido a denominarse “doble y triple jornada”, con una merma en la calidad de vida de las mujeres.

---

<sup>22</sup> <http://www.europapress.es/epsocial/politica-social/noticia-descienden-90-numero-altas-cuidadores-no-profesionales-dependientes-gobierno-rajoy-20141014141043.html>

<sup>23</sup> En este capítulo se realiza un análisis, desde una perspectiva de género, sobre la repercusión de la crisis en el trabajo remunerado y no remunerado y los recortes en políticas públicas.

## Cuotas de poder

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Como ya se ha señalado, la fuerte y continua entrada de las mujeres españolas al mercado de trabajo no ha estado acompañada por progresos equiparables en otros espacios. Los ámbitos de poder, de decisión (alta dirección de las empresas, poder judicial, político, altos cargos de la Administración, etc.), siguen estando caracterizados por una clara sobrerrepresentación masculina, configurando una realidad inarmónica y anacrónica, que no responde ni al marco normativo vigente ni a la presencia de las mujeres españolas en otros espacios. Con excepción del ámbito judicial, las mujeres están todavía lejos de representar porcentajes cercanos a la paridad y, en algunos casos, ni siquiera llegan a alcanzar una masa crítica. Además, la evolución no es esperanzadora, ya que en algunos ámbitos, como el empoderamiento político, se observa un claro retroceso<sup>24</sup>. El denominado “techo de cristal” sigue actuando como freno a la igualdad en los espacios de poder.

## Co-responsabilidad y valorización del trabajo

La fuerte y continua entrada de las mujeres en el mercado de trabajo tampoco ha venido acompañada por una incorporación equiparable de los hombres a los trabajos de sostenimiento de la vida, ya que los avances de éstos han sido muy pequeños. En este escenario, el papel compensador que cabría esperar del Estado no sólo no se ha producido sino que ha sido de signo contrario. El Estado se ha retraído –como muestra la drástica reducción de los recursos públicos para la conciliación y el cuidado de personas– y ha consolidado su imagen de “recurso dudoso”. Como se concluye en un reciente trabajo<sup>25</sup>, en este escenario “la cuestión es: quién cuida”.

En opinión de distintos expertos, también en la nuestra, los cambios más sólidos en este escenario pueden venir de una *ruptura con la artificial división entre lo productivo y lo reproductivo*, partiendo del entendimiento de ambos tipos de actividades como trabajos equivalentes que han hecho que la sociedad haya funcionado a lo largo del tiempo. El necesario reconocimiento social de los trabajos reproductivos y de cuidados se acelerará en la medida en que los hombres se incorporen de forma masiva a los mismos. Tal y como se señala en el *Informe España 2013* en su capítulo “Las mujeres, otra vez en la encrucijada”, para avanzar hacia la igualdad es imprescindible una evolución en las estructuras familiares en la que los hombres participen, en condiciones similares a las mujeres, en los trabajos reproductivos y de cuidados y que éstos empiecen a estar reconocidos

---

<sup>24</sup> Nuestro país ha pasado del puesto número 5 en 2006 al puesto 27 en el año 2013, según datos del último Global Gender Gap (GGG).

<sup>25</sup> Tobío, C. y Fernández Cordon, J. A. (2015): “El déficit de cuidado ante la crisis”, en Castaño, C. (dir.) (2015).

como imprescindibles para el sostenimiento de la vida y, por tanto, de la sociedad.

### **Papel del Estado**

El Estado debe recuperar su papel de actor implicado en los problemas colectivos con un compromiso inequívoco con la igualdad de género en todos los ámbitos. Son necesarias políticas que incorporen la igualdad como eje transversal, que favorezcan la presencia de mujeres en todos los ámbitos de decisión, pero también políticas que aseguren una fuerte provisión de servicios que ayuden a mejorar la conciliación de las vidas personales, laborales y familiares, y que consoliden las tasas de actividad de las mujeres españolas y su presencia en el mercado de trabajo. En concreto, el rol del Estado como principal proveedor y contratista de servicios de cuidado de niños y niñas o de servicios a domicilio para personas dependientes –incluyendo las condiciones laborales en las que se desarrollan y que afectan en su gran mayoría a mujeres– debe ser profundamente modificado para atender a ese compromiso ineludible de promotor de la igualdad. Sin este papel compensador e impulsor del Estado, se ponen en peligro los avances hasta ahora alcanzados y se deja a las mujeres solas frente a la “doble jornada” y la cadena de desigualdades que conlleva.

## **4. Las violencias contra las mujeres: una dolorosa actualidad reflejo de la envergadura del problema**

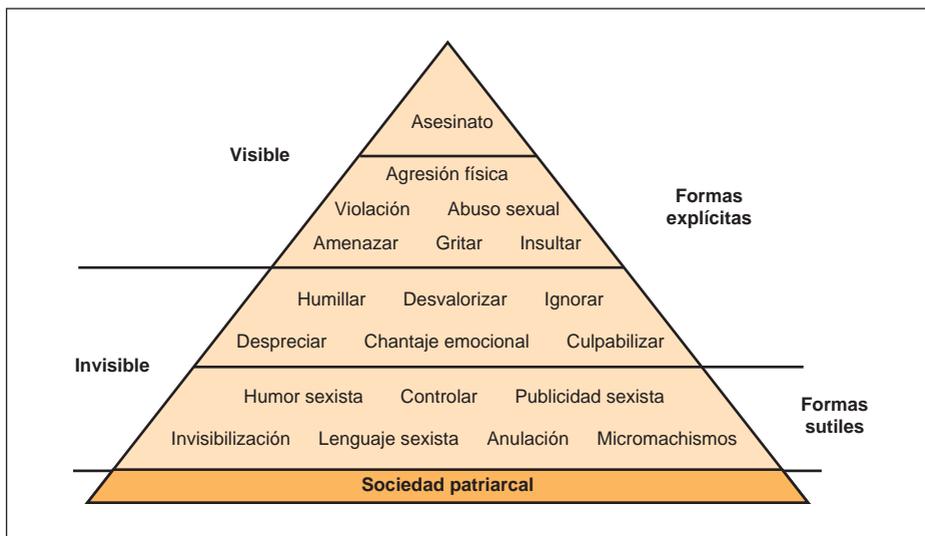
Las violencias machistas, las que se ejercen contra las mujeres por el mero hecho de serlo, es otro de nuestros retos más acuciantes. Mientras redactábamos este capítulo, en sólo 24 horas, cuatro mujeres y dos menores fueron asesinadas. Éste es un tema que causa gran preocupación, tanto por ser la expresión máxima de las desigualdades de género como porque, probablemente, sea uno de los más difíciles de abordar, ya que requiere tanto de actuaciones inmediatas como de un planteamiento a largo plazo.

### **4.1 *Lo que nos preocupa***

Las diferentes violencias que se ejercen contra las mujeres por el mero hecho de serlo es un problema mundial que tiene su raíz en las desigualdades sociales a las que nos enfrentamos y en cuya reproducción y persistencia la educación y la socialización son elementos centrales.

Se puede afirmar que las distintas violencias que se ejercen contra las mujeres por el hecho de serlo se construyen de forma piramidal (cuadro 1). En su base se encuentra lo que se ha denominado “formas sutiles de la vio-

Cuadro 1 - Pirámide de la violencia de género



Fuente: <http://www.mujeresparalasalud.org/>

lencia”, que se ejercen de una manera menos identificable, más invisible y que comprenden el uso del lenguaje sexista, el humor, los chistes machistas y sexistas, la publicidad sexista, la anulación, el control, la invisibilización, los micromachismos, etc. En un segundo estadio las violencias continúan de forma explícita pero también invisibilizada en las humillaciones, la desvalorización, la culpabilización, los chantajes emocionales, el desprecio, etc. Alcanzan su forma más explícita y visible en la violación, las agresiones sexuales, los insultos, los gritos, las amenazas y las agresiones físicas. Culminan, por último, en su expresión más grave: el asesinato.

Es interesante señalar que, aun siendo un problema histórico y que afecta a la mitad de la población mundial, la violencia de género no fue definida por las Naciones Unidas hasta 1993, bajo la siguiente formulación: “Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vía pública o privada”.

En España, la preocupación institucional y social también es relativamente reciente. Aunque históricamente las violencias contra las mujeres han sido denunciadas insistentemente por colectivos feministas, no será hasta finales de la década de los años 90 cuando se empiece a considerar la magnitud del problema de forma más general. Y habrá que esperar hasta el año 2004 para que se apruebe la Ley Integral contra la Violencia de Género.

Como señalan Bustelo, López y Platero<sup>26</sup>, el reconocimiento de la violencia de género como un problema público muestra su transformación, pasando del “ámbito privado”, es decir, algo que debe ser resuelto privadamente, al “ámbito público”, que requiere de la intervención del Estado y de los poderes públicos.

Sin embargo, los datos siguen siendo tremendamente preocupantes. Desde la aprobación de la citada ley hasta julio de 2015 más de 700 mujeres, según las cifras oficiales del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, han sido asesinadas por sus parejas o exparejas. De hecho, entre 2003 y 2013, la mayoría de las mujeres asesinadas cada año en España (el 53%) lo fueron a manos de sus parejas o exparejas. Y estas cifras escalofriantes deben interpretarse teniendo muy presente que no incluyen a otras víctimas como, por ejemplo, a acompañantes de la víctima asesinadas con ella o a prostitutas asesinadas por sus clientes. Como señala, entre otras/os expertas/os, Miguel Lorente<sup>27</sup>, las estadísticas deberían contemplar estos casos, ya que o bien son prolongación de la propia agresión a la mujer (acompañantes en el momento de la agresión o personas que interceden en su ayuda) o se llevan a cabo para hacerle daño indirectamente (por ejemplo, a través de los hijos e hijas). Este exceso de celo en la contabilización indica desconocimiento y falta de aceptación de la amplitud del fenómeno.

Pero, además del número de asesinadas, decenas de miles de mujeres han sufrido y sufren a diario agresiones físicas y psicológicas por parte de sus parejas o exparejas. Según los últimos datos del CIS (2015), el 12,5% de las mujeres (aproximadamente dos millones y medio) de 16 y más años ha sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja y, de éstas, casi el 70% no denuncia<sup>28</sup>. Violencia que, además, se extiende en el caso de existir hijos e hijas menores. La macroencuesta de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género realizada en 2015 ofrece datos muy preocupantes: del total de mujeres que sufren o han sufrido violencia física, sexual o miedo de sus parejas o exparejas con hijas/os a su cargo en el momento en el que se produjo la agresión, el 63,6% afirma que las hijas e hijos presenciaron o escucharon alguna de las situaciones de violencia (el 92,5% de las mismas afirma que sus hijas/os eran menores cuando sucedieron los hechos). Y, de las mujeres que han contestado que sus hijas/os presenciaron o escucharon los episodios de violencia de género, el 64,2% afirma que sus

---

<sup>26</sup> Bustelo, M., López, S. y Platero, R. (2007): “La representación de la violencia contra las mujeres como un asunto de género y un problema público en España”, en Bustelo, M. y Lombardo, E (eds.): *Políticas de igualdad en España y Europa. Afinando la mirada*. Madrid: Cátedra.

<sup>27</sup> [http://www.eldiario.es/sociedad/mujeres-asesinadas-Espana-parejas-exparejas\\_0\\_419958564.html](http://www.eldiario.es/sociedad/mujeres-asesinadas-Espana-parejas-exparejas_0_419958564.html)

<sup>28</sup> Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (2015): *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

hijas/os sufrieron a su vez violencia. Aún más, los agresores han asesinado a 44 hijas e hijos de mujeres en situación de violencia de género, más de la mitad durante la visita o la custodia compartida<sup>29</sup>.

Y, como señala la doctora en psicología social Patricia Amigot, esto es sólo la punta del iceberg: “[...] quiere decir que por detrás hay infinidad de situaciones de maltrato y de violencia de diferentes clases, porque la violencia de género tiene expresiones muy diversas. Las que más impactan mediáticamente son las físicas y, por supuesto, los asesinatos, pero aparecen desconectadas de esas expresiones de violencia mucho más abundantes que sustentan esos casos extremos. La violencia contra las mujeres es una expresión de una desigualdad social que tiene muchas caras”<sup>30</sup>.

Sin embargo, pese a estos datos, la sociedad no parece reaccionar con la suficiente contundencia. La violencia machista no es uno de los problemas que más preocupan a nuestra sociedad: sólo un 0,2% lo consideran un problema principal, según el CIS. La falta de concienciación social también se refleja en el escaso número de denuncias presentadas por familiares y/o amistades que, según el Consejo General del Poder Judicial, sólo alcanza un 0,04% del total de denuncias presentadas.

Otro dato llamativo en relación con la percepción social del problema es el repunte en el cuestionamiento de las denuncias relacionadas con las violencias de género. Observamos con preocupación que cualquier noticia sobre el tema genera intensos debates sobre “denuncias falsas”, debates incomprensibles que no se producen en relación con ningún otro tipo de delito con porcentajes muchísimo más elevados de denuncias falsas, como pueden ser los robos o asaltos. Según la *Memoria de la Fiscalía General del Estado*, desde 2009 hasta 2013, el número de denuncias falsas representa el 0,005% del total (porcentaje similar al de denuncias falsas en caso de violación). De hecho, como señala Miguel Lorente<sup>31</sup>, es más bien al contrario: la realidad no son las denuncias falsas sino las que no se llegan a interponer; el porcentaje de casos de violencia denunciados sólo alcanza el 22% del total.

Así, la crudeza de estas cifras y la escasa sensibilización de la sociedad ante un problema tan grave nos hacen plantearnos la eficacia de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que, si bien supuso el reconocimiento por parte del Estado de la magnitud del problema y marcó un antes y un después a nivel jurídico contra esta lacra, parece haberse demostrado insuficiente. Así, su

---

<sup>29</sup> <http://www.elmundo.es/espana/2015/08/02/55bd3087e2704eae318b4597.html>

<sup>30</sup> [http://www.eldiario.es/norte/navarra/ultima\\_hora/violencia-mujeres-expresion-desigualdad-muchas\\_0\\_424858145.html](http://www.eldiario.es/norte/navarra/ultima_hora/violencia-mujeres-expresion-desigualdad-muchas_0_424858145.html)

<sup>31</sup> [http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/estafa-piramidal-denuncias-falsas\\_0\\_327917529.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/estafa-piramidal-denuncias-falsas_0_327917529.html)

carácter punitivo ha de complementarse con una dotación de recursos que realmente contribuyan a mejorar la protección de las víctimas y garantizar su integridad y bienestar (de ellas y de sus hijas/os) y de medidas e instrumentos dirigidos a enfrentar la violencia contra las mujeres desde una perspectiva transversal y global, aspectos que, aunque previstos en la norma, no siempre se han implementado por falta de recursos o de voluntad.

Sin embargo, en el ámbito institucional, pese a la contundencia de los datos, se observa un importante retroceso, constatando la falta de consideración y reconocimiento de la gravedad del problema. Como denuncian las organizaciones feministas, las políticas de igualdad en España han sufrido un importante recorte presupuestario<sup>32</sup>. En el año 2013, mientras el conjunto de los ministerios sufre una reducción de aproximadamente el 8,9%, el presupuesto destinado a políticas de igualdad disminuyó en un 24% con respecto al año anterior<sup>33</sup>. Concretamente en relación con la prevención integral de la violencia de género, España dedica un 26% menos de recursos que en 2010. El dinero que destina el Gobierno ha pasado en seis años de 34,3 millones en 2010 a 30,4 en 2011 y a 25,2 que prevé gastar en 2016. Aún más, como señala el *Informe Sombra 2008-2013*<sup>34</sup>, desde el inicio de la crisis económica, y especialmente desde el año 2011, la “atención integral a las víctimas de violencia de género se encuentra en peligro al no existir una norma o acuerdo político que garantice estándares mínimos de disponibilidad, accesibilidad y calidad”.

Como señala Nuria Varela<sup>35</sup>, la situación en España tiene dos problemas especialmente graves. Al primero, la educación –o más bien, la falta de ella– en materia afectivo-sexual, resolución pacífica de los conflictos o prevención de la violencia de género ya hemos hecho referencia en el segundo apartado de este capítulo. El segundo tiene una estrecha relación con el primero. Como señala la autora, “el vacío en la formación básica de los menores se extiende por todo el sistema educativo, incluida la universidad, lo que se traduce en que los profesionales relacionados con la violencia de género (tanto de manera directa: abogados, jueces, fiscales, equipos psicosociales..., como de manera indirecta: profesionales de la salud, profesorado y profesionales de los medios de comunicación) no tienen formación en violencia de género”.

---

<sup>32</sup> Castaño, C. (dir.) (2015).

<sup>33</sup> <http://www.if.uji.es/sites/default/files/Manifiesto%20Impacto%20Genero%20PGE%202013.pdf>

<sup>34</sup> Plataforma CEDAW Sombra España (2014): *Informe Sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres*. Disponible en [http://www.upm.es/sfs/Rectorado/Gerencia/Igualdad/Documentos/Informe%20Sombra%202008-2013\\_%20CEDAW.pdf](http://www.upm.es/sfs/Rectorado/Gerencia/Igualdad/Documentos/Informe%20Sombra%202008-2013_%20CEDAW.pdf)

<sup>35</sup> [http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2015/08/14/el\\_machismo\\_mata\\_hipocresia\\_alimenta\\_36548\\_1023.html](http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2015/08/14/el_machismo_mata_hipocresia_alimenta_36548_1023.html)

Por otro lado, es necesario señalar que la ley estatal no solamente se ha mostrado insuficiente a la hora de erradicar, o al menos paliar, la violencia que sufren las mujeres a manos de sus parejas o exparejas. Su aproximación restrictiva a las violencias de género deja fuera de su ámbito todas las violencias sufridas fuera de la relación de pareja. Así, la violencia económica, la violencia institucional, la violencia sexual, la trata, etc., no son consideradas por la norma, a pesar del gran número de mujeres que han sufrido y sufren estos tipos de violencias.

Así, si atendemos a las cifras oficiales de dos de las formas más visibles y extremas de violencia contra las mujeres, las violaciones y la trata con fines de explotación sexual, encontramos que en el año 2013, según la memoria del Ministerio del Interior, se contabilizaron casi 1.300 violaciones en España y aproximadamente 13.500 denuncias, cifra que sólo responde a las “agresiones con penetración”, no incluyendo cualquier otro tipo de abuso sexual, tal y como denuncia la Asociación de Asistencia a Mujeres Violadas<sup>36</sup>. El espacio de este artículo nos impide realizar un análisis en profundidad de la situación, pero creemos importante recoger la denuncia que realizan las organizaciones expertas sobre el escaso avance e incluso retroceso que se está produciendo en esta materia, tanto desde el punto de vista social –con, entre otras cuestiones, el mencionado incremento del cuestionamiento de la veracidad de las denuncias– como desde el punto de vista institucional, donde algunas asociaciones apuntan a un deterioro de la aplicación de los protocolos de actuación en comisarías<sup>37</sup>.

En cuanto a la trata de mujeres con fines de explotación sexual, otra de las formas más claras y extremas de violencia, la Organización Internacional del Trabajo calcula que aproximadamente 2,5 millones de personas al año son víctimas de trata con fines de explotación laboral o sexual. Y, de éstas, el 80% son mujeres y niñas, según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), porcentaje que asciende a casi el 98% cuando el fin de la trata es la explotación sexual<sup>38</sup>.

Detrás de la trata de mujeres con fines de explotación subyacen múltiples factores que la causan y la fomentan (discriminación, desigualdad social, globalización, pobreza, conflictos bélicos, discriminación en el acceso al mercado laboral, etc.), aunque el determinante, sin duda, es la desigualdad de género. Y esto es así reconocido por la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012- 2016)<sup>39</sup>, la cual afirma que la discriminación, las desigualdades de género y la violencia contra las

---

<sup>36</sup> <http://www.elmundo.es/yodona/2014/10/04/542d7f39268e3e44378b4588.html>

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/human\\_trafficking\\_in\\_spain\\_invisible\\_victims\\_es\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/human_trafficking_in_spain_invisible_victims_es_0.pdf)

<sup>39</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

mujeres son causa y consecuencia de la trata. La mencionada Estrategia reconoce que factores como la cultura de la violencia contra las mujeres, la feminización de la pobreza, el machismo o la desigualdad de oportunidades en el acceso a la educación o al mercado laboral son algunos de los principales factores detrás de este problema. Así, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “las mujeres están más afectadas por la violencia y la discriminación de género en la educación, la inequidad laboral, caracterizada por la segregación ocupacional y una representación desproporcionada en los sectores informales de empleo. Todo ello trae como consecuencia una muy particular vulnerabilidad así como una enorme inseguridad económica y, por lo tanto, la propensión a migrar, generalmente en forma irregular, a pesar de los riesgos e implicaciones que esto conlleva<sup>40</sup>”.

En el caso español, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)<sup>41</sup> cifra entre 40.000 y 50.000 el número de mujeres y menores de edad explotadas sexualmente. Además, tanto CEAR como otros organismos internacionales como la UNODC<sup>42</sup>, sitúan a España como uno de los principales países de destino y de tránsito. Sin embargo, estas cifras pueden ser conservadoras y el alcance del problema puede ser aún mayor.

Pese a la magnitud del problema y la gravedad del mismo, no será hasta el año 2010 cuando el Gobierno español elabore el I Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. El II Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018 no ha sido aprobado hasta este mismo año. Y muestra de la escasa atención que el problema ha despertado es la ausencia de una ley integral contra la trata. El *Informe Sombra* señala, además, la falta de incorporación de la perspectiva de género y de derechos humanos en la actuación estatal y la ausencia de medidas dirigidas a evitar la (re)victimización de mujeres y niñas víctimas de trata, “no existiendo un reconocimiento específico del estatuto formal de víctima de la trata ni protección integral y adecuada a las víctimas”<sup>43</sup>.

Amnistía Internacional también denuncia la protección inadecuada que sufren las víctimas de violencia sexual y trata de personas. En su informe *Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género: violencia sexual y trata de personas*<sup>44</sup> se destacan aspectos como: “la limitada producción de información y datos fiables sobre violencia sexual y trata de personas; la inadecuada legislación y planes dirigidos a asegurar a las

---

<sup>40</sup> <http://www.oas.org/atip/reports/trata.aspectos.basicos.pdf>

<sup>41</sup> <http://www.cear.es/2014/07>

<sup>42</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2009): *Global Report on Trafficking in Persons*.

<sup>43</sup> Plataforma CEDAW Sombra España (2014).

<sup>44</sup> [https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Vida\\_sin\\_violencia\\_para\\_web.pdf](https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Vida_sin_violencia_para_web.pdf)

víctimas de violencia sexual una atención integral, protección y acceso a la justicia; la falta de preparación de la Administración de Justicia para asegurar un tratamiento adecuado de estos casos, especialmente cuando las víctimas son niñas; la ausencia de mecanismos de prevención de la violencia sexual cometida por funcionarios del Estado; o la existencia de obstáculos para el acceso de las víctimas de trata a la atención, protección y justicia necesarias<sup>45</sup>.

Como muestran las cifras que hemos recogido brevemente<sup>46</sup>, la situación en relación con las violencias que sufrimos las mujeres por el hecho de serlo es altamente alarmante. El camino que es necesario recorrer para acabar con las violencias machistas es largo y requiere de la participación de todos los agentes sociales. Sin embargo, observamos con preocupación una serie de elementos que nos hacen pensar que no existe la implicación social e institucional necesaria para abordar el problema con la rotundidad requerida y que, en algunas cuestiones, no sólo no se está avanzando sino que se observan claros retrocesos, algunos de ellos ya señalados (ámbito educativo, políticas públicas, falta de consideración social de la gravedad del problema, etc.).

A esto hay que añadir otras tendencias preocupantes, como alertan las organizaciones expertas en la materia<sup>47</sup>: “el incremento de las mujeres que renuncian a continuar el proceso judicial tras la denuncia, el raudo crecimiento del número de denuncias por violencia de género archivadas por los jueces y la creciente tasa de órdenes de protección solicitadas que son denegadas por los juzgados”. Según los datos recabados por el *Informe Sombra*, los sobreseimientos provisionales se han incrementado en un 158% en el período de tiempo comprendido entre 2005 y 2012, mientras el número de denuncias ha descendido desde 2008. Se observa también la persistencia de los comportamientos machistas y una mayor tolerancia hacia la violencia entre la población más joven, hecho que señala la Delegada del Gobierno para la Violencia de Género, Blanca Hernández Oliver, y parecen confirmar los datos del CIS (2015): el 25,4% de las mujeres jóvenes ha padecido violencia de género<sup>48</sup>.

## 4.2 Por dónde avanzar

Por tanto, ¿cuál es el reto en este ámbito? La gravedad del problema requiere de actuaciones inmediatas y compromisos decididos tanto a corto como a medio y largo plazo. Pero las actuaciones que se lleven a cabo no

---

<sup>45</sup> <https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/el-estado-debe-garantizar-una-vida-sin-violencia-para-todas-las-mujeres-y-las-ninas-1/>

<sup>46</sup> Existen muchos otros tipos de violencias de género que, pese a su importancia, no hemos recogido en este capítulo por motivos de extensión.

<sup>47</sup> Plataforma CEDAW Sombra España (2014).

<sup>48</sup> [http://www.eldiario.es/sociedad/mujeres-asesinadas-dias-violencia-machista\\_0\\_408059394.html](http://www.eldiario.es/sociedad/mujeres-asesinadas-dias-violencia-machista_0_408059394.html)

pueden ser fruto de la urgencia del momento, sino que tienen que ser planificadas bajo un enfoque integral, ser sometidas a seguimiento y evaluación continua y han de contar con un apoyo institucional decidido, coordinado entre todas las Administraciones y consensuado entre todos los actores. En este sentido, son varios los colectivos que reclaman un Pacto de Estado, propuesta que ha sido debatida y rechazada recientemente en el Senado.

Son múltiples las actuaciones que se han de realizar, para que las violencias contra las mujeres sean erradicadas, pero, desde nuestro punto de vista, en el momento actual es urgente actuar en materia de *educación, concienciación y sensibilización*, ya que, como señala Miguel Lorente y parecen confirmar algunos de los datos anteriormente señalados, los recortes en las políticas de igualdad “están afectando a la concienciación, y ello implica una mayor pasividad y distancia de la sociedad, de los entornos cercanos a las víctimas y de los entornos próximos a los agresores; algo que se traduce en más libertad para continuar con la violencia [...] Los homicidios futuros en violencia de género se están planificando en el momento actual; si no hacemos algo por evitarlos, irremediablemente se producirán”<sup>49</sup>.

En este sentido, la sensibilización no puede limitarse a campañas puntuales, sino que debe ser constante. Asimismo, la educación y formación en igualdad y en prevención de la violencia debe ser contemplada efectivamente a todos los niveles, comenzando por las escuelas, para lo que se necesitan profesionales formados en igualdad de género y actuaciones específicas para todos los miembros de la comunidad educativa (familias, profesorado, alumnado, etc.). Se debe prestar también especial atención a la formación que reciben las y los profesionales que trabajan en atención directa (personal sanitario, educadoras/es, fuerzas y cuerpos de seguridad, etc.) y al incremento de la formación que recibe el personal de la Administración de justicia, ya que, como señala la experta en Derecho Civil Teresa San Segundo, “la formación evitaría un fenómeno frecuente: el cuestionamiento permanente de la víctima incluso desde la justicia”<sup>50</sup>. Asimismo se ha de intensificar el trabajo conjunto con otros agentes, como, por ejemplo, los medios de comunicación, no sólo respecto al tratamiento que éstos dan a las noticias relacionadas con la violencia de género sino también en relación con el tipo de mensajes que transmiten.

El reto es, por tanto, concienciar al conjunto de la sociedad de la importancia del problema y de la necesidad de implicarse en su solución. Es necesario no sólo que la sociedad lo identifique y sea consciente de su magnitud, sino que también ha de mostrar una mayor firmeza a la hora de en-

---

<sup>49</sup> [http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/Recortes-hoy-violencia-genero-manana\\_0\\_181632543.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/Recortes-hoy-violencia-genero-manana_0_181632543.html)

<sup>50</sup> [http://www.eldiario.es/sociedad/violencia-machista-inevitable-medidas-tomarse\\_0\\_419608401.html](http://www.eldiario.es/sociedad/violencia-machista-inevitable-medidas-tomarse_0_419608401.html)

frentarse a las violencias machistas. Como señala Tardón, de la Fundación ASPACIA, “que los gestos machistas sean tan reprobados en la vida diaria como puedan serlo los racistas o los que justifiquen el terrorismo”<sup>51</sup>.

Pero éste es un reto que sólo puede ser alcanzado a medio o largo plazo, ya que conlleva un profundo cambio social y cultural. Mientras esperamos a que la realidad se transforme y a que la sociedad evolucione, tome conciencia del problema y se actúe sobre la raíz del mismo, la desigualdad social de las mujeres en todos los terrenos, no podemos seguir permitiendo que todos los años haya decenas de mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas, que dos millones y medio de mujeres sufran violencia física y sexual a manos de éstos o que anualmente haya miles de mujeres violadas o víctimas de trata, por citar solamente las formas más extremas de violencia. Los poderes públicos han de actuar inmediatamente. Urge *reforzar los recursos y las medidas de detección y protección de las víctimas*, garantizando la *provisión de servicios adecuados y accesibles de atención* en donde se les ofrezca información y asesoramiento integral. La protección de las mujeres víctimas de violencia ha de ser una de las prioridades de cualquier Gobierno, independientemente de su color. En vista de las cifras actuales, parece a toda luz necesaria una revisión de la idoneidad y suficiencia de las actuaciones que se llevan a cabo y de los protocolos de actuación (detección, acompañamiento, priorización de actuaciones, rapidez en la realización de las mismas, mejora en la evaluación del riesgo, provisión de protección adecuada, provisión de recursos especializados acordes a sus necesidades, etc.) y ello requiere una mayor asignación presupuestaria que garantice la existencia y disponibilidad de todos los recursos institucionales, técnicos, financieros, etc., necesarios.

## 5. Indicadores

Los indicadores son herramientas necesarias para poder medir y, con ello, controlar los procesos con el objetivo de realizar una gestión eficaz de los mismos. De cara a facilitar la medición de los avances de la sociedad española en relación con los temas analizados en este capítulo, proponemos a continuación un conjunto de indicadores.

De los tres retos planteados en el capítulo, la *coeducación* es el más difícil de medir. No se han encontrado fuentes de información oficiales y periódicas que permitan conocer el grado de avance de la educación en igualdad y la coeducación ni en las familias ni el ámbito educativo. Aunque existen varios estudios monográficos sobre percepción de la desigualdad,

---

<sup>51</sup> [http://www.eldiario.es/sociedad/violencia-machista-inevitable-medidas-tomarse\\_0\\_419608401.html](http://www.eldiario.es/sociedad/violencia-machista-inevitable-medidas-tomarse_0_419608401.html)

Cuadro 2 – Indicadores sobre trabajo remunerado y cuidados

Indicador	Periodicidad	Fuente
Diferencias en las tasas de empleo de mujeres y hombres (20-49 años) con hijas/os menores de seis años a su cargo	Trimestral/ Anual	EPA, INE
Diferencias en las tasas de empleo de mujeres y hombres (20-49 años) sin hijas/os menores de seis años a su cargo	Trimestral/ Anual	EPA, INE
Segregación horizontal (aproximada mediante el porcentaje de mujeres y hombres por ocupación/sector. Las diferencias son sumadas con el objetivo de ofrecer el total, expresado como un porcentaje sobre el empleo total)	Anual	Eurostat (Labour Force Survey)
Población subempleada por sobrecualificación para el puesto de trabajo y sexo	Trimestral/ Anual	EPA, INE (Cálculo a partir de los datos de EPA)
Brecha salarial	Trimestral/ Anual	Encuesta de Estructura Salarial
Personas ocupadas a tiempo parcial por motivo de la jornada parcial y sexo	Trimestral/ Anual	EPA, INE
Personas inactivas que no buscan empleo por razones familiares y sexo	Trimestral/ Anual	EPA, INE
Distribución de los usos del tiempo: trabajo remunerado y trabajo no remunerado según sexo (porcentaje de personas, duración media diaria en horas y minutos y diferencias en los usos del tiempo entre mujeres y hombres)	Sexenal (aproximadamente)	Encuesta de empleo del tiempo, INE
Cuidado a menores y personas dependientes. Nº de personas según sexo y horas dedicadas al cuidado	Bienal (aproximadamente)	Encuesta Nacional de Salud, INE

evolución de la adolescencia sobre la igualdad, percepción de la violencia de género (en el conjunto de la sociedad y entre jóvenes y adolescentes) que ofrecen datos que consideramos de interés y que podrían ser utilizados como indicador que informe de los avances o retrocesos en la materia, no hemos encontrado ninguna fuente que ofrezca información periódica y, en consecuencia, ésta es una necesidad.

Por tanto, el único indicador que podemos proponer, con la información existente en la actualidad, es el referido al seguimiento de la evolución en medios de comunicación: informes anuales del Observatorio de la Imagen de las Mujeres (OIM), número de quejas recibidas, de contenidos denunciados, de empresas denunciadas, de personas que denuncian según sexo, de actuaciones llevadas a cabo por el OIM.

Para el seguimiento de la evolución y avance hacia la *igualdad en el ámbito del trabajo*, se propone la utilización de un conjunto de indicadores relacionados con el mercado de trabajo y con los trabajos de sostenimiento de la vida (cuadro 2). Se ha realizado una selección de los indicadores más relevantes, aunque existen muchos otros (en ambas esferas) que podrían ser añadidos. No obstante, consideramos que la limitación del número de indicadores facilitará su alimentación y lectura, al mismo tiempo que recogerá, de forma clara, los avances que se produzcan en ambos ámbitos.

Cuadro 3 – Indicadores sobre violencias contra las mujeres

Indicador	Periodicidad	Fuente
<b>Violencia de género ejercida por la pareja o expareja</b>		
Número de mujeres maltratadas (maltrato técnico y maltrato declarado)	Cuatrienal	Macroencuesta de Violencia contra la Mujer. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género
Número de denuncias	Anual	Estadísticas judiciales de los Juzgados de Violencia contra la Mujer, Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)
Número de mujeres asesinadas por violencia de género a manos de su pareja o expareja	Anual	Delegación Especial del Gobierno para la Violencia de Género
Porcentaje de mujeres asesinadas por violencia de género a manos de su pareja o expareja que habían interpuesto denuncia	Anual	Delegación Especial del Gobierno para la Violencia de Género
<b>Violencia sexual</b>		
Número de delitos conocidos de abuso, acoso y agresión sexual	Anual	Ministerio del Interior
Delitos conocidos contra la libertad e indemnidad sexual cometidos en el ámbito familiar y allegados (porcentaje sobre el total)	Anual	Ministerio del Interior
<b>Trata de mujeres con fines de explotación sexual</b>		
Trata de mujeres con fines de explotación sexual (número de delitos conocidos)	Anual	Informe criminológico anual sobre los delitos contra la libertad sexual. Guardia Civil.

Para el seguimiento de la evolución de las *violencias contra las mujeres*, proponemos utilizar una selección de los indicadores recogidos en el sistema estatal de indicadores de género<sup>52</sup> (cuadro 3). También aquí se ha limitado el número de indicadores con el objetivo de facilitar su alimentación y lectura.

A éstos, nos gustaría añadir un indicador adicional, en relación con la percepción social de la magnitud del problema, para lo que se propone utilizar como aproximación los datos periódicos (mensuales) que ofrece el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre los tres problemas principales que existen actualmente en España y ver la evolución del porcentaje de personas que señalan las violencias contra las mujeres como uno de ellos.

<sup>52</sup> <http://www.inmujer.gob.es/observatorios/observIgualdad/estudiosInformes/docs/018-sistema.pdf>



## Capítulo 2

# LA JUVENTUD ESPAÑOLA: EL IMAGINARIO DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE

---

Josune Aguinaga Roustan  
*UNED*

Domingo Comas Arnau  
*Fundación Atenea*



# 1. Un repaso histórico al estudio de la juventud en España

## 1.1 Los estudios de juventud en España

Las investigaciones en torno a la juventud representan uno de los campos de trabajo en los que con mayor intensidad se ha investigado en España. La existencia de un organismo específico, el Instituto de la Juventud (INJUVE) –que ya existía en el franquismo y que, además, fue la matriz de las primeras investigaciones empíricas de carácter sociológico en España– explica, al menos en parte, este hecho. En 1960 el INJUVE ya realizó la primera de las encuestas generales sobre la juventud. Aunque no fue publicada hasta quince años después<sup>1</sup>, sus datos se conocían y, desde 1965, Amando de Miguel la publicó a retazos en una serie de artículos<sup>2</sup>. Ahora puede parecer un trabajo poco relevante desde un punto de vista técnico, pero en su momento representó un cambio radical en la evolución del régimen franquista hoy en día olvidado, a pesar de que fue un precedente clave del Primer Plan de Desarrollo. En 1968 se realizó la segunda encuesta, que fue publicada al año siguiente<sup>3</sup>; en el año 1975, la tercera<sup>4</sup>, a la que siguieron dos encuestas no publicadas (1977 y 1979) pero disponibles en la base de datos del INJUVE; en 1982 se realizó una encuesta un tanto atípica<sup>5</sup> y en 1984 se inició la serie Informes Juventud en España, cuya última aportación corresponde al año 2012<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> INJUVE (1976): *Encuesta de Presupuestos Mentales de la Juventud Española 1960*, número monográfico de la *Revista del Instituto de la Juventud*.

<sup>2</sup> Miguel, A. de (1965/1966): “Estructura social y juventud española”, en *Revista del Instituto de la Juventud*, n. 0 (1965), n. 1 (1965), n. 3 (1966), n. 5 (1966) y n. 6 (1966).

<sup>3</sup> INJUVE (1969): “Encuesta de juventud 1968”, en *Revista Española de Opinión Pública* (REOP), n. 15.

<sup>4</sup> INJUVE (1975): *III Encuesta Nacional a la juventud*. Madrid.

<sup>5</sup> Toharia, J. J. y García Ferrando, M. (1984): *Encuesta de la Juventud 82*. Madrid: Ministerio de Cultura/INJUVE.

<sup>6</sup> La relación bibliográfica de los mismos aparece en Aguinaga, J. y Comas, D. (2013): “Los jóvenes hoy: aprendiendo a tomar decisiones en un entorno enmarañado”, en *Informe España 2013*. Madrid: Fundación Encuentro.

Pero no sólo el INJUVE, también el Instituto de Opinión Pública (IOP), antecedente del actual CIS, comenzó a realizar “encuestas generales de juventud” desde sus inicios<sup>7</sup>, y desde el año 2004, a través del llamado convenio CIS/INJUVE, lleva a cabo al menos tres encuestas generales sobre juventud, que aparecen en la base de datos de ambas instituciones. Asimismo, ya en el año 1968 el Ministerio de Trabajo comenzó a publicar estudios sobre “las personas jóvenes y el trabajo”, desde la perspectiva de “las dificultades y los problemas”, focalizando además su atención en “los que no estudian ni trabajan”, así como en las “dificultades para la emancipación”<sup>8</sup>, creando un relato sobre el desempleo juvenil que ha perdurado a través de los Informes Juventud en España. Finalmente, debemos mencionar la serie de estudios de la Fundación SM, que se inició con *Juventud Española 1984*, al que siguieron amplios informes en 1989, 1994, 1999, 2000 –éste sobre la religiosidad de las personas jóvenes–, 2005 y 2010. Los estudios de la Fundación SM son similares a los del INJUVE, aunque en los de la primera siempre aparece un capítulo dedicado al tema de valores, que no está en los del INJUVE.

Además, a partir de la Transición, la mayoría de las comunidades autónomas crearon sus propios Institutos de la Juventud (o Direcciones Generales de Juventud), e incluso muchos ayuntamientos, diputaciones (incluyendo las forales) y organismos insulares, recrearon con mayor o menor continuidad un órgano administrativo que se ocupaba de la juventud y que de una manera prioritaria realizaba estudios de juventud. Se han hecho algunos trabajos para tratar de catalogar toda esta producción empírica<sup>9</sup>, que incluye cientos de publicaciones y que, al menos a modo de hipótesis, podría superar el millar de títulos<sup>10</sup>.

Pero ocurre que, frente a este conocimiento tan extenso, aunque algo repetitivo, las políticas reales de juventud son parciales, retóricas y están escasamente dotadas. Y ahí encontramos el segundo factor que explica por qué tantos estudios de juventud: la carencia de políticas reales se compensaba con el encargo de trabajos de investigación que a lo largo de medio siglo han gozado de una gran presencia en los medios de comunicación. Expresado en otros términos, se hacía muy poco por las personas jóvenes pero se producía mucho conocimiento sobre las mismas, y los medios de

---

<sup>7</sup> IOP (1969): *Encuesta sobre la juventud 1968*, en *Revista de Opinión Pública*, n. 15.

<sup>8</sup> Ministerio de Trabajo (1968): *Estudios sobre el empleo de los trabajadores jóvenes*. Madrid.

<sup>9</sup> Comas, D. (2007): *Las políticas de juventud en la España democrática*. Madrid: INJUVE.

<sup>10</sup> En el año 1985 la revista *Papers*, de la UAB, realizó una primera recopilación de estudios y obtuvo 139 referencias, aunque faltaban numerosos estudios locales y autonómicos de fuera de Cataluña. Desde hace unos meses se ha creado un amplio grupo de investigación para intentar catalogar y describir toda esta producción. Existe el compromiso de que dicho catálogo esté concluido a finales de 2015.

comunicación solían (y suelen) difundir estos datos casi siempre desde una perspectiva negativa: paro, desinterés, fracaso y abandono escolar, retraso en la emancipación, comportamientos de riesgo... En fin, sucesivas y continuas “generaciones perdidas” que, al menos desde la mitad de los años 60 –es decir, incluyendo a una parte de los actuales jubilados– se han ido sucediendo en España, sin que nadie lo considere un chiste.

¿Por qué ha ocurrido esto? Hemos realizado algunos análisis que se pueden consultar<sup>11</sup> y que podríamos resumir diciendo que la visión negativa de las personas jóvenes en España es un correlato estructural de lo que muy recientemente se ha calificado en ámbitos psicosociales anglosajones de “síndrome de dependencia familiar”<sup>12</sup>, representando España (y otros países mediterráneos) el mejor ejemplo de dicha patología cultural.

## 1.2 *Las limitaciones de una perspectiva estrictamente empirista y bastante cuantitativa*

Una de las características de los estudios de juventud reside en su estricto carácter empírico (en la mayoría con metodologías cuantitativas pero tampoco faltan los estudios cualitativos), que en parte podemos atribuir a que en los organismos de juventud y en todo lo relacionado con el conocimiento los recursos siempre estuvieron, al menos en términos relativos, mejor dotados que otros ámbitos. Por otra parte, y con el argumento cierto de la continuidad, se produjo una repetida utilización de cuestionarios y otros instrumentos metodológicos, lo cual permitía reiterar y centrar los trabajos siempre en los mismos temas y, por supuesto, contemplados desde un cierto prejuicio negativo que definía la condición juvenil. La manera en que se ha tratado la cuestión de la emancipación juvenil en España desde 1960 hasta la actualidad y cómo ha sido la posterior realidad de las cohortes juveniles en estos 55 años representa un ejemplo de autoengaño en la investigación.

Además, esta perspectiva empírica tan estricta ha funcionado durante más de cincuenta años como una norma cultural que ha permitido a las personas jóvenes, cuando se convierten en adultas, sostener una actitud vigilante y, en general, poco justificada, inconsciente e implícita hacia sus hijos en cuanto tenían ocasión. Obviamente esto no ha evitado los proble-

---

<sup>11</sup> Aguinaga, J. (2004): *El precio de un hijo: los dilemas de la maternidad en una sociedad desigual*. Barcelona: Debate; Aguinaga, J. (2008): “Ni victimismo ni triunfalismo. Logros consolidados y déficit por conseguir en materia de igualdad en mujeres jóvenes”, en *Revista de Estudios de Juventud*, n. 83; Aguinaga, J. y Comas, D. (2008): “La juventud española entre la negación y la mitificación”, en Campo, S. del y Tezanos, J. F. (dirs), *España siglo XXI. La sociedad*. Madrid: Biblioteca Nueva; Comas, D. (2008): *La juventud asturiana: los escenarios de la generación premeditada*. Oviedo: Gobierno del Principado de Asturias.

<sup>12</sup> Gil Calvo, E., (2014): “El síndrome de dependencia familiar (*framing*) de la agenda juvenil”, en *Metamorfosis*, n. 0. Madrid: FAD/Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud.

mas, porque los problemas emergentes nunca han estado en la agenda de los estudios de juventud hasta que no han afectado de forma muy llamativa a toda una generación. Aunque lo más chocante de esta producción es que la continuidad no ha sido interpretada como estudios longitudinales (que lo son), sino más bien como trabajos singulares sin que casi nadie estableciera series con los mismos.

Vistos en perspectiva, los estudios de juventud son un frondoso bosque, con muy hermosos árboles, que nadie se atreve a visualizar en su conjunto, porque, como dice el refrán, tantos y tan frondosos árboles no dejan ver el bosque. Para ver el bosque se necesitaría utilizar reflexiones racionales y teorías explicativas que comenzaran por formular esta pregunta: ¿por qué estudiamos así a la juventud?

En estas seis décadas los instrumentos empíricos se han convertido en una jaula de hierro: han facilitado determinadas prácticas sociales al tiempo que frenaban el desarrollo de políticas públicas necesarias para nuestro avance social y económico. Políticas acordes con las demandas (no mediadas) de las personas jóvenes, que, al menos desde el tardofranquismo, se han sometido a una cultura de dependencia familiar y a una serie de tópicos negativos usados para sujetar culturalmente a las personas jóvenes en España<sup>13</sup>.

Ciertamente hemos vivido intensos cambios históricos en lo político, en lo social y en lo económico, pero una parte sustantiva de nuestro modelo cultural se ha mantenido artificialmente “ligada” al tardofranquismo. Vivimos, por tanto, un desajuste, quizás tan importante como el que se vivía al inicio de la Transición entre el sistema político y el grado de desarrollo económico y social. Sólo que ahora se focaliza en ciertos aspectos culturales, entre los que el rol atribuido a las personas jóvenes es uno de los más importantes. En este sentido, España no se ha modernizado, sino que vive en una coyuntura tradicional, muy tradicional, que bloquea los necesarios cambios para seguir avanzado en una transformación profunda que facilite nuestro desarrollo económico y social.

Para romper con esta situación, resulta imprescindible, por tanto, realizar una reflexión conceptual y teórica que nos permita ver el bosque, que nos permita contestar a la pregunta de por qué estudiamos así a la juventud en España. Y que nos permita formular hipótesis que nos proporcionen respuestas a las necesidades objetivas y subjetivas de las personas jóvenes.

---

<sup>13</sup> Aguinaga, J. y Comas, D. (2013): “Los jóvenes hoy: aprendiendo a tomar decisiones en un entorno enmarañado”, en *Informe España 2013*. Madrid: Fundación Encuentro. Comas, D. (2015): “La emancipación de las personas jóvenes en España: el túnel del miedo”, en *Metamorfosis*, n. 2. Madrid: FAD/Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud.

### 1.3 Las aportaciones de los informes de la Fundación Encuentro

En el caso de los informes de la Fundación Encuentro, al menos de una forma monográfica y exclusiva, el tema de la juventud no ha sido tratado con demasiada frecuencia. Parece una actitud razonable, ya que la propia abundancia de estudios de juventud no aconsejaba entrar en una cuestión tan reiterada en la investigación social española. Revisando los diferentes informes, vemos que en el primero de ellos (1993) aparece el capítulo “Las reformas educativas”, pero las personas jóvenes como tales no son sujetos ni actores del contenido, porque los fenómenos tratados se refieren en exclusiva al sistema educativo. Algo parecido ocurre en *Informe España 1998* en los capítulos “La formación para el empleo” y “La protección social a la familia”, así como en el *Informe España 2000*, en el que, al hablar de la telefonía móvil, se dedica un subcapítulo a “la autonomía de los jóvenes”.

En el informe del año 2002 el tema de la juventud como tal se hace presente en un capítulo sobre la familia, aunque en el mismo tanto las tesis interpretativas como la red de fenómenos analizados expresan, de forma muy acertada, que, si bien se hacen presentes mayores niveles de autonomía personal, a la vez la solidaridad intrafamiliar y el papel protector de la familia parecen reforzarse. En el mismo informe aparece el capítulo “El empleo entre 1995 y 2001: Otra oportunidad de convergencia perdida”, en el que la juventud sólo aparece reflejada como categoría al referirse a la “oportunidad de las NTIC” (y que comparten con la categoría “ser mujer”) y en las cifras de paro por edad.

Un cambio importante se produce en el informe del año 2005, con un capítulo específico sobre juventud, que además trata un tema no muy frecuente en los estudios de juventud, salvo en la mencionada serie de la Fundación Santa María: “Los jóvenes y su sentido de la vida”. Además, la dimensión juvenil se incluía puntualmente en otros dos capítulos, uno sobre “preocupación por la violencia”, en forma de violencia juvenil, y otro en torno a “la nueva movilidad residencial” expresado como “la creciente escasez” de personas jóvenes tanto en los centros urbanos de las ciudades como en el mundo rural.

Posteriormente, los informes de los años 2008, 2009 y 2010 incluyen sendos capítulos sobre el tema de la educación desde muy diversas perspectivas, aunque en todos ellos los alumnos en cuanto tales no son objeto de atención, en gran medida porque tratan de circunstancias muy concretas, como “La diversidad como reto educativo” (2008), “La aplicación pedagógica de las TIC” (2009), “Un nuevo paradigma pedagógico para la ESO” (2010) y “Las necesidades de la Formación Profesional” (2010). A la vez en el *Informe España 2009* se incluye también el tema de la juventud al hablar de empleo en un subcapítulo sobre “relaciones entre el sistema educativo y productivo”, cosa que se repite en el informe del año 2011, aunque citado

como “cifras de ocupación y paro por edad”. En este mismo año se incluye asimismo el tema juventud en un capítulo relacionado con la familia, que reitera y amplía las hipótesis del *Informe España 2002*, “La fortaleza de la familia como pilar ante la crisis socioeconómica”. Finalmente, en el informe del año 2013 se incluye otro capítulo específico del que somos autores y en el que se analiza, en el conjunto de la etapa democrática, la evolución de los avances educativos, del desempleo juvenil y otras cuestiones como la movilidad territorial, al tiempo que lanzábamos diversas hipótesis que vamos a concretar en este texto.

En total son 21 informes a lo largo de otros tantos años en los que las personas jóvenes como categoría independiente sólo aparecen, al menos de forma estricta, en dos ocasiones. En otras dos ocasiones figuran como coprotagonistas en sendos trabajos sobre la familia. Y, por último, son citados en ocho capítulos relacionados con otros temas; el más importante, educación, con cinco menciones: dos de ellas compartidas con empleo y otras dos con TIC –una con empleo sólo, otra sólo con TIC– y otra con violencia. No aparecen menciones muy comunes en los estudios de juventud como ocio y tiempo libre, proyectos de vida, procesos de transición, felicidad y satisfacción, estilos de vida, salud, riesgos –en particular drogas–, participación social y política, conflictos familiares, fecundidad, sexualidad y demografía, igualdad de género, emancipación, cuestiones culturales y mediáticas o vivienda. Tampoco se ha abordado demasiado la cuestión del cambio de valores en las personas jóvenes, aunque se dedica a esta cuestión uno de los dos capítulos específicos. Otra diferencia importante entre los estudios de juventud y el tratamiento de las personas jóvenes en los informes de la Fundación Encuentro reside en el tono, pesimista cuando no agorero en el primer caso, más ponderado en el segundo.

¿Qué conclusión podemos extraer de este resultado? En primer lugar, que los informes de la Fundación Encuentro no incluyen el contenido habitual de la agenda de los estudios de juventud; en segundo lugar, que las personas jóvenes no aparecen como tales sino como actores secundarios en cuestiones más generales; y, en tercer lugar, que por regla general estos informes no han incluido algunos temas habituales de la llamada “condición juvenil”. ¿Por qué ha sido así? Ya hemos mencionado el hecho del gran número de estudios específicos de juventud y la existencia desde hace más de medio siglo de instituciones especializadas en su realización. Parecía, por tanto, una tarea innecesaria por reiterada que además se ha mantenido durante todas estas décadas en un burbuja propia y diferenciada de la agenda de los problemas globales de la sociedad española.

¿Qué ventajas y qué inconvenientes nos ofrece esta trayectoria? La gran ventaja, que vamos a tratar de aprovechar y optimizar, reside en el hecho de situarse al margen de un viejo y obsoleto paradigma que es urgente superar; el inconveniente reside en la falta de tradición de la Fundación En-

cuentro en el ámbito de juventud. Pero quizás este inconveniente también pueda considerarse una ventaja, porque en este momento histórico en el que afrontamos un profundo cambio la ausencia de hipotecas con el pasado puede considerarse un valor añadido. Por este motivo hemos entendido que, de alguna manera, éste es el mejor lugar para proponer una ruptura con el pasado y una apuesta para el futuro en el ámbito de las personas jóvenes y de las políticas de juventud.

#### *1.4 La perspectiva racional de la teoría de las generaciones*

Se supone que se sabe mucho sobre la juventud española, pero tanto sobre las personas jóvenes como sobre la categoría juventud se sabe más bien poco. Quizás porque nunca se han planteado las preguntas pertinentes para, de acuerdo con el estándar científico de racionalidad, poder formular hipótesis teóricas que posteriormente podamos contrastar. Se trata de una acción que no se ha emprendido en todo el período democrático, quizás porque ya se hizo en la Transición y adoptó la perspectiva de una propuesta escasamente fundada: ¿cómo podemos mejorar la vida de las personas jóvenes y cómo vamos a medir estas mejoras? A lo que se añadió que, para enfocar bien los temas de juventud, había que “adoptar una posición más crítica”, lo que a la postre se tradujo en la actitud pesimista y agorera que hemos mencionado.

Podríamos formular estas hipótesis teóricas desde muy diversos enfoques, pero nos hemos decidido por utilizar la teoría de las generaciones. En primer lugar, porque la hemos trabajado desde una perspectiva conceptual<sup>14</sup>. En segundo lugar, porque en este momento quizá no sea tan relevante el enfoque teórico propuesto como la posibilidad de romper con la jaula del empirismo reiterativo y banal y poder iniciar un debate teórico. En tercer lugar, la teoría de las generaciones nos permite contemplar, mejor que otras opciones, el despliegue de las políticas de juventud, al menos desde el tardofranquismo hasta la actualidad. Sin esta perspectiva histórica, el debate teórico carecería de un componente fundamental.

La teoría de las generaciones se considera una creación genuinamente española, aunque las primeras menciones a la “dinámica generacional” aparecen en Auguste Comte. Pero fue Ortega quien propuso por primera vez una “sociología generacional” y Julián Marías quien, en sus largos años en universidades norteamericanas, la difundió tal y como aún aparece en las enciclopedias de sociología. Vamos a utilizar dicha teoría, aunque actualizándola de acuerdo con nuestra propuesta topológica de hace una década.

---

<sup>14</sup> Comas, D. (2004): “El canon generacional: una aproximación topológica”, en *Sistema*, n. 178. Madrid: Fundación Sistema.

## 2. Las generaciones juveniles en el último medio siglo en España

### 2.1 *El juego de las generaciones, la estratificación social y la diversidad territorial*

La visión de las generaciones en Comte y en Ortega adolece de una dificultad que limita severamente la aplicación práctica del concepto de generación, a la que se delimita exclusivamente por fechas y por edades, con lo que generación se confunde con un conjunto de cohortes. Por su parte, Jacques Lacan definió la generación en un esquema de relaciones familiares de tal manera que la fecha y la edad no eran variables continuas, sino el resultado de aplicar una determinada estructura familiar al cambio de actitudes, valores o perspectivas materiales. Así, para Lacan dos personas separadas, pongamos, 30 años podían ser parte de una misma generación dependiendo de otras variables que, aparte de la estructura psíquica familiar, nunca acabó de definir muy bien.

En España se supone que se han hecho estudios generacionales (y así se han titulado), pero en realidad son estudios de cohortes o, mejor expresado, estudios de grupos de edad (en general quinquenal o decenal) que responden a la disponibilidad de determinadas series estadísticas (Censos y Movimiento Natural de la Población, en especial), pero que agrupan a personas de muy diferentes generaciones, porque no todas las personas que nacen en un determinado año pertenecen a la misma generación y, además, los cambios generacionales responden a acontecimientos y a transformaciones que no tienen por qué ocurrir precisamente en el año uno o en el año cinco de cada decenio.

En este momento estamos realizando un amplio trabajo sobre la dinámica generacional en la sociedad española, que pensamos publicar en el año 2016. Dicho trabajo nos ha permitido aislar tres variables presentes en el juego generacional: la primera se refiere a la estratificación social, la segunda al despliegue territorial y la tercera al ritmo de implantación de las TIC (y antes de la “sociedad de la comunicación”).

No es una idea que se nos ha ocurrido de repente. Ya en el año 1996 observamos que la incorporación de las mujeres al consumo y adicción de drogas ilegales seguía un ritmo marcado por dos variables. De una parte, la clase social: las mujeres de clase alta eran las primeras que se incorporaban al consumo, después las de clase media y finalmente las de clase baja. De otra parte, observamos que esta incorporación seguía ciertas pautas territoriales relacionadas con la urbanización y el PIB por habitante. Las primeras mujeres adictas habían aparecido en Madrid y Barcelona y pertenecían a la clase alta; después se fueron incorporando mujeres de las grandes ciu-

dades españolas y de los territorios con mayor grado de desarrollo económico. En 1994 las menores tasas de feminización correspondían a Andalucía, Canarias, Extremadura y a entornos rurales –por ejemplo, Orense y Lugo en el caso de Galicia–. También pudimos observar como el ritmo de aproximación a la diferencia entre sexos (hasta llegar a la cifra estable de 35% mujeres/65% varones) se aceleraba con los años, lo cual atribuimos, creemos que acertadamente, a lo que entonces se llamaba “sociedad de la comunicación”<sup>15</sup>.

Si consideramos el factor adicción a drogas –que, como veremos, caracteriza a una determinada generación–, está claro que al menos en España entrar a formar parte de una generación depende del estatus social y el territorio donde se viva (y el hábitat). Un cambio cultural y social que afecta a un determinado grupo de personas jóvenes puede iniciarse en Madrid y en Barcelona en el año cero, pero no llega a las zonas rurales de comunidades autónomas de renta baja hasta muchos años después. Por tanto, una generación no supone que todos los nacidos en el año cero (o los que habían cumplido una determinada edad) pertenecen a la misma, sino que la generación es un conjunto de personas que son progresivamente afectadas por este cambio social que les proporciona una identidad cultural. Por este motivo, resolver el problema de la delimitación de una generación no es fácil y en ello estamos.

Mientras tanto, podemos definir las sucesivas generaciones por una fecha de inicio y otra de finalización, en el bien entendido de que antes de esta fecha de inicio ya existían minorías que podían actuar como “antecedentes” de la misma (en general de clase alta, urbanas y de territorios muy desarrollados). Asimismo, en la fecha de finalización de la generación concreta pervivirán minorías (clase baja, rural y en territorios poco desarrollados) que aún no han descubierto la nueva identidad generacional.

Conviene aclarar que también sospechamos que ninguno de los factores mencionados (es decir, estatus, territorio y hábitat) es absolutamente determinante y hay rupturas relacionadas con otros factores, así como con actitudes y percepciones personales. Además, la creación, primero, de una sociedad de la comunicación y el desarrollo posterior de las TIC han acelerado estos procesos y es posible que en la actualidad el ritmo de implantación social y territorial sea mucho más rápido que en el pasado.

En resumen, una generación puede representarse como una curva normal y, por tanto, sólo es mayoritaria en los años modales. Una imagen estadística y matemática muy distinta del habitual concepto de cohorte.

---

<sup>15</sup> Aguinaga, J. y Comas, D. (1997): “Perfil psicosocial de los usuarios”, en AAVV (1997): *Memoria Proyecto Hombre 1996*. Madrid: Asociación Proyecto Hombre.

Debemos también aclarar que vamos a utilizar un concepto sociológico muy estricto de generación, que nada tiene que ver con la noción a la que nos tienen acostumbrados el márketing y los medios de comunicación. Para ellos las “generaciones” se suceden a una gran velocidad en forma de continuos clústeres de consumo, que ofrecen identidades formales, a partir de un libro o un artículo fundacional (producido o lanzado habitualmente por las propias empresas de márketing), y que incluyen aspectos como modas, aficiones, afiliaciones a estilos de vida y preferencias estéticas y, de manera muy concreta, valores atribuidos, que reciben diferentes nombres, aunque al menos desde hace medio siglo todas ellas tienen en común que “son más individualistas” y más “selectivas en sus decisiones (de compra)”.

A vuelapluma podemos recordar, a partir de la generación del *baby boom*, la generación contracultural, la generación *mod* –que en España llegó tarde y se confundió con la generación de la “movida”–, la generación *punky*, la generación de los modernos o neopijos, la generación X o MTV –que en algunos casos se superpone a la generación Peter Pan– y la generación *grunge*, la generación Y o *millennials*, la generación de la EGB de Javier Nieves (la de “Chanquete ha muerto”) –sustituida muy rápidamente por la generación “de las chuches”–, la generación *alien*, las sucesivas generaciones Pokemon, la generación C –porque se supone “se conectan”–, la generación ni-ni, la generación de nativos digitales –en particular la generación *net* de Prensky–, la generación @, la generación *hikikomori*. Y, finalmente, las más recientes, como la generación *hipster*, la generación Z o quizás la “generación Einstein” de Jeroem Boschma e Inez Groen, que engloba a varias de ellas<sup>16</sup>. Y nos dejamos en el tintero a todas las “generaciones perdidas y singulares” que podamos imaginar y para las que exista algo aparentemente nuevo que se pueda vender.

Todas estas supuestas generaciones son, en realidad, subculturas particulares, imprescindibles para una sociedad de consumo, que han sido muy bien definidas por Michel Maffesoli como “tribus identitarias y singulares que comparten una misma realidad histórica tratando de compensar el creciente individualismo social”<sup>17</sup>. Y que, por supuesto, nada tienen que ver con la noción de generación que incluye factores estructurales que propician cambios generales y, por tanto, definen etapas históricas, más o menos largas, entre las cuales aparecen diferencias sociales y culturales de importancia.

---

<sup>16</sup> Boschma, J. y Groen, I. (2006): *Generación Einstein*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

<sup>17</sup> Maffesoli, M. (1990): *El tiempo de las tribus, el declive del individualismo en las sociedades de masas*. Barcelona: Icaria.

## 2.2 *La generación del tardofranquismo (1965-1980, años modales 1971-1973)*

Las personas jóvenes que pertenecían a la generación del tardofranquismo<sup>18</sup> y que ahora se han jubilado o están a punto de hacerlo inician su andadura por la vida a partir del crecimiento del PIB propiciado por los Planes de Desarrollo y se identifican con las nuevas realidades socioeconómicas de los años 60 y también con la emigración interna y externa, así como con su efecto más directo, la urbanización. Sin duda, las costumbres de los turistas también tuvieron una gran relevancia en la identidad de esta generación. Los miembros de la misma percibían la mejora económica (y en cierta medida social), pero, cuando dirigían su mirada hacia otros países de nuestro entorno, se percataban de las diferencias políticas, en particular la ausencia de libertades y el notable desfase cultural que existía con los mismos. Como consecuencia, aquella fue una generación marcada por las reivindicaciones políticas, sociales y culturales que reclamaba un cambio, en especial en todo lo relativo a los estilos de vida y a las costumbres tradicionales.

La familia era el eje de sus vidas, la institución que había permitido sobrevivir a sus padres en las difíciles condiciones de la Guerra Civil y la posguerra. Además, la mayor parte de las familias trataban de esforzarse (y de motivar) a sus hijos para que estudiaran aprovechando las nuevas facilidades educativas inexistentes las dos décadas anteriores. Para una mayoría el objetivo educativo no era demasiado ambicioso y se limitaba a proponer una mejora respecto al nivel de estudios de los padres: así, cuando los padres eran analfabetos, había que conseguir un título de Primaria; si tenían estudios primarios, se trataba de conseguir un título de Secundaria; si tenían una titulación de Secundaria, se apostaba por la universidad o al menos un título de grado medio. Por supuesto, en aquellas familias en las que aparecía un licenciado tanto los hijos como las hijas tenían la obligación de alcanzar dicho nivel. En general, la juventud del tardofranquismo asumía sin ninguna oposición estos objetivos educativos e, incluso, en muchos casos trataba de superarlos. Sin embargo, las familias de más bajo nivel educativo se planteaban que, una vez lograda esta mejora, había llegado la hora de un trabajo, que siempre sería más cómodo y mejor remunerado que el de los padres que “tenían menos estudios”.

---

<sup>18</sup> Las personas jóvenes de cualquier generación son aquellos que tienen entre 15 y 29 años, que es, además, el rango de edad sobre el que trabajan los estudios de juventud. Así, a las anteriores limitaciones sociales y territoriales hay que añadir el hecho de que no todas las personas jóvenes del año 1965 podían pertenecer a la generación del tardofranquismo, porque los más mayores de ellos (25/29 años) habían nacido en plena Guerra Civil. Pero, en cambio, entre los más jóvenes (15/19 años) es donde, por aquel año, comenzaron a aparecer los rasgos del tardofranquismo.

Cuando se felicitaba a la muchacha o al muchacho por que había mejorado el estatus educativo de la familia equivalía a informarles de que debía ponerse a trabajar. Pero la propia inercia del estudio, así como el mensaje de “mejorar el estatus educativo familiar”, invitaba a compaginar estudios y trabajo (lo cual no era fácil) y dejó un poso de deseos insatisfechos que se expresan a través de una parte muy importante de los más de dos millones de estudiantes de la UNED que pertenecen a esta generación, la mayoría de los cuales se ha licenciado en las últimas décadas, produciendo la paradoja de que en determinadas edades puede haber en la actualidad más licenciados por la UNED que por el resto de universidades.

Fue, además, una generación con una alta tasa de fecundidad, que suele atribuirse a factores descriptivos como el *baby boom*, pero que en realidad se debió a una circunstancia muy particular: el alto número de matrimonios muy jóvenes (incluidos menores de edad), cuyo primer hijo nacía a los pocos meses<sup>19</sup>. Algo que hemos atribuido precisamente a un componente de su principal característica generacional: vivían, aunque fuera de una forma colateral, lo que en el resto del mundo desarrollado se llamó “revolución sexual”, pero en España no tenían acceso a los anticonceptivos. Expresado en otros términos, eran parte de la misma generación que en Francia, Italia o EE.UU. estaba cambiando sus comportamientos, pero aquí no tenían libertad para expresarlo y dificultades para hacerlo y pagaban sus consecuencias. La noción de una generación reivindicativa surge de esta paradoja.

Pero, aunque el relato reivindicativo es muy cierto, el compromiso político real no fue tan intenso como se suele afirmar. Al menos hasta muy avanzada la Transición la sociedad española fue muy prudente (o miedosa si se quiere), y las personas jóvenes eran más atrevidas quizás, pero el compromiso y el riesgo que esto suponía sólo fueron asumidos por una “minoría militante”.

### 2.3 *La generación de la democracia (1981-1995, años modales 1984-1989)*

La generación de la democracia comienza a andar con la Transición democrática y avanza con mucha rapidez territorial y social, de tal manera que ya en el año 1983 se ha consolidado. Se identifica, por tanto, con el cambio de sistema político, con el logro de las nuevas libertades sociales y con las transformación de las costumbres. Fue un proceso muy rápido quizás por deseado y a pesar de los intentos mediáticos de descalificación (especialmente por alusiones a “movidas”, drogas y violencia). Se trata de una

---

<sup>19</sup> Comas, D. (2015), “La emancipación de las personas jóvenes en España: el túnel del miedo”, en *Metamorfosis*, n. 2. Madrid: FAD/Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud.

generación muy consistente, que los estudios de juventud han identificado y definido con mucha precisión.

Es la generación de la permanente amenaza del paro, del retraso en la edad de emancipación, del ocio de fin de semana y sus riesgos, de importantes logros económicos, sociales y culturales, que se expresaron en el imparable ascenso de España en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (y quizás en los fastos de 1992). Se trata, en todo caso, de logros negados por los estudios, por los medios de comunicación, por las familias (los adultos de la generación anterior se los atribuían todos) y por las propias instituciones, que sólo mencionaban a las personas jóvenes como problema.

#### *2.4 La generación de la suficiencia pragmática (1996-2010, años modales 2001-2006)*

La generación de la suficiencia pragmática (que recoge esencialmente los nacidos tras la aprobación de la Constitución de 1978) se identifica con la irrupción de la noción de “ya estamos bien” y la recuperación de un deseo de certidumbre que sostiene que “más cambios ya no son necesarios”. Inicia su andadura al superar la crisis de 1992/93, con un indudable impacto, pero que el imaginario social no retuvo. En este sentido, es una generación que en algún momento describimos como neo-castiza, porque recupera una percepción social de la realidad tradicional y muy “española”, aunque, a la vez, adquiere hábitos y estilos de vida muy “modernos e incluso transgresores”. En 2002, en un complejo trabajo empírico, nos dimos cuenta de que habían retrocedido al sistema de horarios y usos del tiempo propios del franquismo, pero habían rellenado parte de estos tiempos (tanto chicos como chicas y de manera convergente) con actividades, hábitos de vida y estilos de diversión muy diferentes de aquéllos<sup>20</sup>.

Pero el hecho más significativo para esta generación se produjo en el sistema educativo. Tras treinta años de crecimiento del nivel educativo, tanto en el tardofranquismo como en la democracia, a mitad de los años noventa –y al mismo tiempo que el sistema educativo trata de mejorar e incluso amplía la etapa obligatoria– se inicia un período de abandono, fracaso y deserción escolar, que frena el avance de nuestros indicadores educativos, hasta el punto de que retrocedemos en alguno de ellos. Las razones de esta crisis no hay que buscarlas en el sistema educativo, ni en las políticas educativas, ni en el profesorado, ni tan siquiera en los propios alumnos, sino en el impacto del cambio cultural relacionado con los rasgos tradicionales de certidumbre que describiremos más adelante.

---

<sup>20</sup> Comas, D., Aguinaga, J., Andrés Orizo, F., Ochaita, E. y Espinosa, Á. (2002): *Jóvenes y estilos de vida. Valores y riesgos en los jóvenes urbanos*. Madrid: Fad/INJUVE.

En la primera generación, la del tardofranquismo, los adultos españoles transmitieron a sus hijos la necesidad de mejorar su nivel educativo, aunque dentro de unos límites y con un cierto posibilismo. En la segunda generación, la de la democracia, los adultos trataron de maximizar la apuesta educativa de sus hijos. Finalmente, al menos una parte de los adultos de la generación de la suficiencia pragmática, quizás aquellos que tenían menos estudios, apostó por la idea de que “estudiar está bien, pero un buen trabajo es mejor”. Y como esto era posible en aquel momento –en la construcción, en ciertas industrias, en actividades profesionales no especializadas como informática básica e incluso en la agricultura–, fueron muchos los que abandonaron el sistema escolar, desde la etapa obligatoria hasta la universidad, provocando además el desánimo y la desmotivación en un amplio segmento de las personas jóvenes que sí continuaban estudiando.

## 2.5 La emergencia de una nueva generación (2011-2015)

Podemos sostener la hipótesis de que en la primera parte de la gran recesión se mantuvo el predominio de la suficiencia pragmática, a pesar de la intensa caída del PIB y el incremento del desempleo. La opinión mayoritaria era que las consecuencias de la finalización de la burbuja inmobiliaria (2008) tenían un recorrido corto y que no era necesario adoptar medidas demasiado drásticas, sino simplemente esperar<sup>21</sup>. La perspectiva cambió como consecuencia del estallido de la burbuja financiera a partir de 2010/2011 y la actitud de los adultos también varió, tratando de hacer a las personas jóvenes responsables de su futuro<sup>22</sup>.

El contraste entre los mensajes que recibió la generación anterior (“todo va bien y sólo tienes que seguir nuestras instrucciones”) y los que comenzó a recibir la nueva generación (“tienes que tomar decisiones por ti mismo, incluida la emigración, si quieres tener un futuro”) ha producido grandes chirridos socioculturales. No tanto en un primer momento, mientras se pensaba que la situación era provisional, lo que incluso produjo un repentino incremento de las tasas de escolarización, pero sí a partir de 2011/2012. De repente, como hemos mencionado, las personas jóvenes “tuvieron que espabilarse”. Así, comenzaron a emanciparse antes, lo cual era paradójico con la situación del mercado de trabajo, pero se adaptaron a formas de vida en precario compartiendo vivienda; muchos, muchos más de los que dicen las estadísticas oficiales, emigraron; y, en fin, dieron nuevas y variadas respuestas a sus propias necesidades y a las expectativas de los

---

<sup>21</sup> Rodríguez, E., Ballesteros, J. C. y Mejías, I. (2010): *Bienestar en España. Ideas de futuro desde el discurso de padres y madres*. Madrid: FAD. El trabajo de campo fue realizado en febrero de 2009.

<sup>22</sup> Rodríguez, E.; Ballesteros, J. C. y Mejías, I. (2012): *Jóvenes y emancipación en España*. Madrid: FAD. El trabajo de campo fue realizado en abril de 2011.

adultos<sup>23</sup>. En poco tiempo había aparecido una nueva generación y, aunque quizás no eran aún la mayoría de las personas jóvenes, pronto comenzarían a hacer mucho ruido.

Los chirridos van siendo muy ruidosos, porque las actuales transformaciones sociales son de un calado infrecuente, pero una vez iniciadas –además, como un estallido– ya son irreversibles, por más que alguien trate de provocar alguna involución. Pero lo que está en el aire es aún la forma definitiva, la definición y la identidad que adoptará esta nueva generación. Por ahora, parecen estar muy insatisfechos con todo. Pero para poder imaginar lo que puede ocurrir antes debemos considerar algunas cuestiones.

### **3. La dimensión cultural familia/educación y la transformación de las generaciones jóvenes en España**

#### *3.1 ¿Qué representa la dimensión cultural familia/educación?*

Por dimensión familia/educación nos referimos al contexto facilitador del aprendizaje y la socialización. Se trata de una dimensión clave en las prácticas sociales, poco estudiada porque no se refiere ni a la dimensión de la familia como tal ni a la dimensión de la educación como tal, sino exclusivamente a aquello que relaciona ambos campos. Es decir, la manera en la cual los estilos de transmisión de valores y prácticas familiares (así como los mismos valores y prácticas) influyen en el resultado educativo, y el modo en el que los procesos y las prácticas educativas afectan a la dinámica familiar y, por supuesto, a su estatus social familiar. En el *Informe España 2012* se incluye el capítulo “Educación y movilidad social en España”, que desarrolla un tema similar pero sin considerar esta dimensión cultural.

Porque estamos ante un vórtice muy preciso, y podemos definirlo afirmando que “el aprendizaje es socialización”, pero ni todo el aprendizaje ni toda la socialización. Asimismo, determina cuestiones como las capacidades, la motivación, el sentido de los proyectos de futuro, el grado de empoderamiento y la facilidad de adquirir competencias por parte de las personas jóvenes. A su vez, explica la estabilidad (y el cambio) en sistemas de estratificación, así como la posibilidad de incrementar (o disminuir) la competencia para obtener resultados sociales, culturales y económicos de relevancia.

En general, los estudios de juventud proporcionan muchos datos sobre la dinámica educativa, pero no explican los resultados desde ninguna perspectiva racional, conceptual o teórica, porque estos resultados se expli-

---

<sup>23</sup> Aguinaga, J. y Comas, D. (2013): “Los jóvenes hoy: aprendiendo a tomar decisiones en un entorno enmarañado”, en *Informe España 2013*. Madrid: Fundación Encuentro.

can sólo desde las propias características del sistema educativo (estructura, prácticas pedagógicas, recursos disponibles, dependencia administrativa, grado de exigencia, preparación del profesorado, plan de estudios...), cuestiones sin duda importantes pero de mucha menor enjundia que la dimensión cultural familia/educación. Es como querer explicar la vida de los peces sin tener en cuenta que necesitan vivir en el agua. Éste es posiblemente el motivo por el que las sucesivas leyes educativas no han tenido apenas impactos positivos en la mejora del sistema: olvidan que los peces necesitan agua para vivir.

En cuanto a los estudios sobre familia, que son mucho más escasos, se suelen referir más bien a cuestiones demográficas y de estructura familiar, a los conflictos familiares (otorgando un claro protagonismo a las personas jóvenes) y, en menor medida, a transmisión y cambio de hábitos y valores. También se ha trabajado mucho la cuestión de “la nueva familia democrática”, aunque han sido pocos los que han entendido que la confusión de roles y la “tolerancia amical” han contribuido a consolidar la dependencia y a retrasar la emancipación. Pero todos los estudios han olvidado los componentes, más o menos inconscientes, de la cultura familiar. Lo expresa muy bien el novelista irlandés John Banville, premio Príncipe de Asturias de las Letras 2014: “Pertener a una familia como la mía [...] es como ser miembro de una sociedad. No, no es esto; me refiero más bien a una tribu secreta, una tribu que haya aceptado todo lo que le exigen los mercenarios y los misioneros que hayan invadido su territorio, y que sigilosamente siga cultivando los ritos de antaño, las costumbres, el culto de sus propios dioses, en especial sus dioses. En el mundo exterior somos iguales que cualquiera, podríamos incluso ser cualquiera, dicho de otro modo, mezclamos bien con el resto del mundo. Pero entre nosotros... somos una raza completamente al margen. Supongo que esto es algo que se debe a que estamos obsesionados por nosotros, quiero decir que estamos obsesionados los unos por los otros...”<sup>24</sup>.

Por su parte, la propia dimensión cultural familia/educación es definida de una forma radical por uno de los más conocidos filósofos de la ciencia del siglo XX: “Llego a la conclusión de que un carácter moral no puede crearse mediante la discusión, la “educación” o un acto de voluntad. No puede crearse por ningún tipo de acción planificada, ya sea política, científica o artística. Al igual que el verdadero amor es un regalo, no un logro. Depende de accidentes como el afecto de los padres, cierto tipo de estabilidad, la amistad y, como consecuencia de ello, de un delicado equilibrio entre la confianza en sí mismo y la preocupación por los demás. Podemos crear condiciones que favorezcan el equilibrio, podemos crear el equilibrio mismo. Culpa, responsabilidad, obligación: estas ideas tienen

---

<sup>24</sup> Black, B. (2010): *En busca de April*. Madrid: Alfaguara.

sentido cuando el equilibrio existe. Son palabras vacías, incluso obstáculos, cuando falta”<sup>25</sup>.

Sin embargo, esta dimensión cultural aparece como tal en los Informes PISA de la OCDE, que miden el nivel de competencia de los alumnos de muy diversos países y pueden consultarse íntegros en [www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional](http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional), olvidando la versión mediática y poco rigurosa de los mismos. En general, los resultados obtenidos por los alumnos españoles son relativamente buenos si los comparamos con los países de nuestro entorno inmediato. Sin embargo, todos los años los medios de comunicación los presentan de tal forma que les permite denunciar el “drama de la educación” en nuestro país. La lectura del informe concreto (incluidos sus anexos) nos facilita una información muy diferente, que matiza y reorienta la de los medios.

Como consecuencia de estas informaciones, casi todos los españoles creen saber que “estamos muy mal” frente a Finlandia, el país con supuestos mejores resultados dentro de la UE. La culpa de todas estas carencias la tiene nuestro sistema educativo, que es malo de solemnidad, incompetente, poco exigente o falto de recursos, según la orientación del medio, pero coincidiendo todos en que la responsabilidad es exclusivamente del sistema escolar.

Pero el orden de los resultados cambia de forma radical cuando la OCDE aplica una serie de correcciones; por ejemplo, cuando excluye en lengua a aquellos que tienen otra lengua materna, o cuando corrige los resultados por el Índice de Estatus Social, Económico y Cultural (ESCS, en sus siglas en inglés), que refleja la ocupación profesional y el nivel educativo de los padres, así como los recursos disponibles en el hogar, por ejemplo, el número de libros en casa. Un sistema educativo se considera tanto más equitativo cuanto menor sea el impacto de la variación del ESCS del alumnado en su rendimiento educativo. El ESCS se ha elaborado a partir de las respuestas de los alumnos a los cuestionarios de contexto aplicados junto con las pruebas de rendimiento”<sup>26</sup>.

España ocupa uno de los últimos lugares de la OCDE en el ESCS (el sexto por la cola), muy por debajo del que le correspondería según su PIB por habitante y también por debajo de países que consideramos menos desarrollados que nosotros. Expresado en otras palabras, somos en términos porcentuales y a pesar de las crisis, un país más rico que la media, pero mucho menos culto. De hecho, con la corrección del factor ESCS los países del norte de Europa puntúan sus competencias peor que nosotros (porque tienen un ESCS mucho más alto); en cambio, nosotros tenemos un sistema educativo igual o mejor, pero las estrategias, las motivaciones y los designios familiares son infinitamente peores. Utilizando otras pruebas estadísti-

---

<sup>25</sup> Feyerabend, P. K. (1995): *Matando el tiempo*. Madrid: Debate.

<sup>26</sup> <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results>

cas observamos también que el impacto del ESCS en España es escaso pero negativo, es decir, la media de las familias españolas no contribuye en positivo a la educación de sus hijos. Quizás esto no puedan contarlos los medios de comunicación si quieren seguir teniendo lectores, pero para planificar el futuro debemos decirlo.

Además, en España las diferencias de los resultados del Informe PISA por comunidad autónoma son de los más divergentes entre los países de la OCDE<sup>27</sup>. Mientras algunas comunidades autónomas se pueden poner medallas (están entre las diez primeras regiones europeas), otras, en cambio, están a la cola. Pero lo más llamativo son las divergencias en el ESCS, desde aquellas comunidades autónomas que están por encima de la media de la OCDE hasta aquellas que muestran rasgos familiares propios de los países menos desarrollados, en los que las familias dan menos importancia a la educación.

### 3.2 *La dependencia familiar y la dimensión cultural familia/educación en una perspectiva generacional*

Ya hemos presentado las cuatro generaciones que ocupan la etapa histórica desde mitad de los años 60 hasta la actualidad. Nos hemos referido, además y para todas ellas, a la relación entre las familias y los estudios. Vamos a presentar ahora de una manera más precisa la dimensión familia/educación desde la perspectiva de la dependencia familiar:

El concepto de “síndrome de dependencia familiar” aparece como una consecuencia de la definición de la “agenda juvenil”<sup>28</sup> en términos de “los problemas de las personas jóvenes” definidos por la sociedad, ignorando, a la vez, otros aspectos de la vida de estas mismas personas jóvenes. La agenda social se refuerza como agenda institucional retórica o explícita<sup>29</sup>, lo cual facilita un determinado encuadre para la imagen familiar y las actitudes de los adultos hacia los hijos y las personas jóvenes en general<sup>30</sup>. En nuestro caso, venimos hablando de la “dependencia familiar” en términos de referente cultural hegemónico al menos desde 1991 y hemos dedicado numerosos trabajos a describirlo y a analizar sus consecuencias<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Comas, D. y Granado, O. J. (2002): *El rey desnudo: componentes de género en el fracaso escolar*. Madrid: Plataforma de Organizaciones de Infancia.

<sup>28</sup> Goffman, E. (2006): *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*. Madrid: CIS.

<sup>29</sup> Mari-Klose, P. (2012): “Prioridades poco prioritarias: jóvenes en la agenda gubernamental de España”, en *Revista de Investigaciones Sociológicas*, n 140.

<sup>30</sup> Gil Calvo, E. (2014): “El síndrome de dependencia familiar (*framing*) de la agenda juvenil”, en *Metamorfosis*, n. 0. Madrid: FAD/Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud.

<sup>31</sup> Comas, D. (2015): “La emancipación de las personas jóvenes en España: el túnel del miedo”, en *Metamorfosis*, n. 2. Madrid: FAD/Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud.

En el caso español, además, el alto grado de dependencia familiar debería relacionarse con nuestros particulares resultados en el Índice de Dimensiones Culturales (IDC), cada vez más utilizado en los análisis comparativos internacionales, así como en las estrategias de implantación de las multinacionales ([www.geert-hofstede.com](http://www.geert-hofstede.com)). El IDC se compone de seis dimensiones culturales, cada una de las cuales se mide a partir de un cuestionario específico. En Internet es fácil encontrar estos cuestionarios para aplicarlos a uno mismo o a cualquier grupo. Las seis dimensiones son: 1) distancia al poder, 2) individualismo frente a colectivismo, 3) evitación de la incertidumbre, 4) masculinidad frente a feminidad, 5) orientación a largo plazo frente a corto y 6) indulgencia frente a contención. En España (y en gran parte de Latinoamérica) puntuamos de forma exagerada la dimensión 3 y dentro del rango de normalidad las otras cinco dimensiones. Sostenemos la hipótesis, que intentaremos poner a prueba, de que existe una estrecha relación entre nuestra intensa dependencia familiar y el hecho de ocupar el pódium mundial de miedo a la incertidumbre.

En la generación del tardofranquismo la dependencia familiar funcionó como un mecanismo de motivación ante los estudios. El mensaje y las estrategias familiares se vinculaban a dos situaciones familiares. De una parte, las familias con estudios superiores o medios (en general el padre) consideraban que sus hijos debían mantener el estatus educativo (y de una manera creciente incluían a las hijas). Por su parte, la mayoría de las familias españolas que se ubicaban desde el analfabetismo hasta menos que Primaria o sólo Primaria entendían que sus hijos debían prolongar su esfuerzo educativo hasta alcanzar niveles superiores, pero vinculaban este esfuerzo al logro de un “trabajo mejor”, que en general se identificaba bien como no-manual o bien como obrero especializado. No se percibía un límite preciso para dicho esfuerzo y en aquellos casos en los que se accedía a un trabajo que se consideraba satisfactorio se abandonaban los estudios, porque la motivación familiar dejaba de operar. Pero el límite establecido por la dependencia familiar resultaba ambiguo y fueron muchas las personas jóvenes que optaron, en un contexto poco favorable, por seguir estudiando y con mayor frecuencia por estudiar y trabajar.

Este contenido en la dimensión familia/educación se mantuvo en la generación de la democracia, aunque la limitación a la aspiración de “sólo un nivel más” se convirtió en un objetivo más ambicioso, óptimo y posible. Pero la generación de la suficiencia pragmática recuperó la noción de límite y lo vinculó a la cuestión del trabajo, ya que, aun en fases de pleno empleo, la cuestión del desempleo juvenil era el componente central de la agenda juvenil. Por su parte, la generación emergente parece que trata, de un lado, de rehuir la dependencia familiar, pero, de otro lado, asume la “agenda juvenil” y, por tanto, reclama respuestas a problemas que quizá no son los que debería afrontar de forma prioritaria.

#### **4. Los retos: ¿cómo debemos apoyar a la generación emergente para que aumente nuestra competitividad internacional y haga sostenible nuestro Estado de bienestar?**

El análisis realizado nos permite entender que, para superar este reto –sin duda esencial si en los próximos años queremos mantener nuestro actual nivel de desarrollo social y económico–, debemos primero plantearnos y superar al menos otros cuatro retos previos:

1. Disminuir el grado de dependencia familiar, creando un relato alternativo sobre la responsabilidad familiar en la emancipación de las personas jóvenes, consiguiendo que la emancipación temprana y no el retardo familista sea el objetivo de las propias familias e impulsando un modelo de emancipación, como ocurre en otros países europeos (y por supuesto en EE.UU.), en el cual las “condiciones socioeconómicas” para la emancipación no sean variables decisivas.

2. Impulsar una intensa inmersión cultural de nuestra sociedad, en todas sus capas sociales y en todos sus territorios, mediante la formación de adultos en todos los niveles educativos, la colaboración de los medios de comunicación y la promoción cultural de las instituciones.

3. Disminuir la utilización de la educación en España como un sistema pensado para la reproducción de las distinciones sociales, aumentando su capacidad para producir equidad y evitando la fragmentación social de los centros educativos. Es decir, creando un sistema equitativo similar al del resto de los países desarrollados y que evite la segregación de los alumnos, desde Primaria, según el estatus social y el imperativo de distingo de la familia. El propio Informe PISA demuestra que el grado de igualdad en el sistema educativo se relaciona estrechamente con los resultados educativos. En los sistemas poco equitativos, como el español –aunque se suele argumentar que en el Informe PISA nuestro país puntúa más en equidad que en resultados–, la comparación internacional muestra que los resultados son peores tanto para los centros “inferiores” como para los “exclusivos”. Los españoles debemos decidir si preferimos mantener un sistema educativo centrado en la distinción o si preferimos mejorar el desarrollo social y económico del país.

4. Impulsar un pacto de Estado que no gire de forma exclusiva en torno a las características del sistema educativo, sino que incluya los componentes que señalamos en este capítulo. Nos referimos, por ejemplo, a políticas radicales contra el absentismo y el abandono escolar. Pero también a normas que faciliten la equidad y combatan el llamado “efecto Mateo”<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> El “efecto Mateo” es una expresión acuñada por Thomas Merton, que utiliza una frase del Evangelio de San Mateo que aparece en la Parábola de los Talentos: “al que más tiene más se le dará, y al que menos tiene, se le quitará para dárselo al que más tiene”. Se utiliza en Servicios Sociales para explicar que, en una población objetivo de una intervención o prestación, son los que más tienen (o están mejor) los que obtienen las ayudas más fácilmente.

En este sentido, también sería muy adecuado recuperar el espíritu de la LODE (1985) y repensar la reforma de la misma que se realizó con la LOPEG (1995). Este pacto debería plantearse como un proyecto dotado de continuidad durante al menos dos décadas y se debería priorizar su evaluación.

## **5. Indicadores clave para evaluar nuestra evolución y perspectivas**

La evaluación global de esta transformación se podrá observar en los próximos años, según evolucione, en comparación con otros países, el Índice de Dimensiones Culturales. Porque, si nuestra hipótesis es correcta, al controlar el grado de dependencia familiar deberíamos disminuir nuestra puntuación en la evitación y el miedo a la incertidumbre.

Pero, además, se deberían realizar estudios monográficos sobre la evolución concreta de la dimensión cultural familia/educación. Tales estudios incluirían temas como: a) la actitud y las prácticas de las familias hacia los estudios de sus hijos, b) la percepción del profesorado en torno a las actitudes y las prácticas de las familias de sus alumnos, c) el análisis de las estrategias educativas que faciliten la autonomía y el empoderamiento de las personas jóvenes, en especial en la etapa de la adolescencia y d) cómo se produce su transmisión mediática y en otros soportes culturales.

Asimismo, se debería estudiar el grado de implantación de los cuatro retos concretos mencionados en el apartado precedente:

1. Establecer un sistema de indicadores continuos que mida la emancipación de la familia por parte de las personas jóvenes más allá de la mera emancipación residencial e incluyendo percepciones subjetivas y prácticas reales y materiales.

2. Medir con una cierta periodicidad las prácticas culturales del conjunto de los españoles, teniendo en cuenta, además, el impacto de las TIC.

3. Evaluar de forma concreta el avance de la equidad, explícita e implícita, en el sistema educativo, en términos de objetivos de igualdad pre-establecidos. La organización Save The Children ya ha elaborado un amplio cuestionario que ha probado en muy diversos países, incluido España, para evaluar la equidad del sistema.

4. Evaluar las políticas educativas más allá de los resultados escolares, incluyendo variables como la participación familiar, la eficacia global de cada una de las medidas y normas que facilitan la equidad o estableciendo indicadores de efectividad y eficiencia más allá de los indicadores de eficacia pedagógica.



## Capítulo 3

# LAS PERSONAS MAYORES Y EL DESAFÍO INTERGENERACIONAL

---

Antonio Abellán  
M<sup>a</sup> Dolores Puga  
Rogelio Pujol

*Instituto de Economía, Geografía y Demografía (CSIC)*



Las cuatro ideas motrices que la Fundación Encuentro ha querido desarrollar en estos últimos años en relación con las personas mayores y con las transformaciones en las estructuras generacionales han sido: a) la existencia de un proceso acelerado, profundo e irreversible de envejecimiento demográfico, con aumento de la presencia relativa de personas mayores en el conjunto de la población; b) la preocupación por evitar la exclusión social entre los mayores, así como por mantener el bienestar social alcanzado en una sociedad envejecida; c) el papel de la familia, su fortaleza como institución social y como red de apoyo a los mayores, así como la labor de los mayores como redistribuidores de recursos en la familia; d) y, finalmente, la necesidad de un debate que aporte propuestas a los poderes públicos para afrontar los retos planteados por el envejecimiento, sin dañar la estructura social ni familiar, ni los equilibrios generacionales.

Los informes de la Fundación Encuentro sobre la realidad social española han sido el instrumento para recoger ideas, debates, opiniones de los expertos y propuestas de actuación. Desde el inicio de la publicación de la serie en 1993 la Fundación Encuentro ha prestado especial atención al tema de las personas mayores. Hasta en seis ocasiones han sido protagonistas de análisis en profundidad. Estrechamente unido a ese planteamiento, destaca también el interés por la familia y por las relaciones intergeneracionales dentro de la familia y en la sociedad, desde los hijos hacia los padres mayores y desde éstos hacia hijos y nietos, en términos de transferencias de espacio (convivencia), tiempo (cuidados) y recursos.

El *Informe España 1993*, el primero de la serie, dedica su capítulo IX a los problemas de la vejez. Es el marco conceptual bajo el que se desarrollará una fecunda tarea de la Fundación Encuentro en el abordaje de los principales temas sobre las personas mayores. El informe de 1996 continúa esta labor, caracterizando el envejecimiento humano también en sus aspectos biológicos. Vuelve a plantearse un estudio global en 2013, con los mayores como protagonistas en época de crisis.

En el informe de 2001 se aborda la protección a los mayores dependientes, un debate necesario y oportuno. Necesario tanto por la magnitud social y económica que el problema estaba comenzando a adquirir –y que no dejará de aumentar conforme avance el proceso de envejecimiento–,

como por la “invisibilidad” del fenómeno de la dependencia, soportado por las familias de puertas adentro. Y oportuno porque en los años siguientes la dependencia, como un riesgo del que hay que protegerse, se convirtió en un tema central en el debate sobre protección social. El informe de 2010 se ocupa de otra de las grandes cuestiones relativas a la vejez: las pensiones, planteando la necesidad de reforma del sistema de pensiones, que califica de ineludible. Debate también la reforma de las pensiones de viudedad, tan importantes en número en la vejez avanzada.

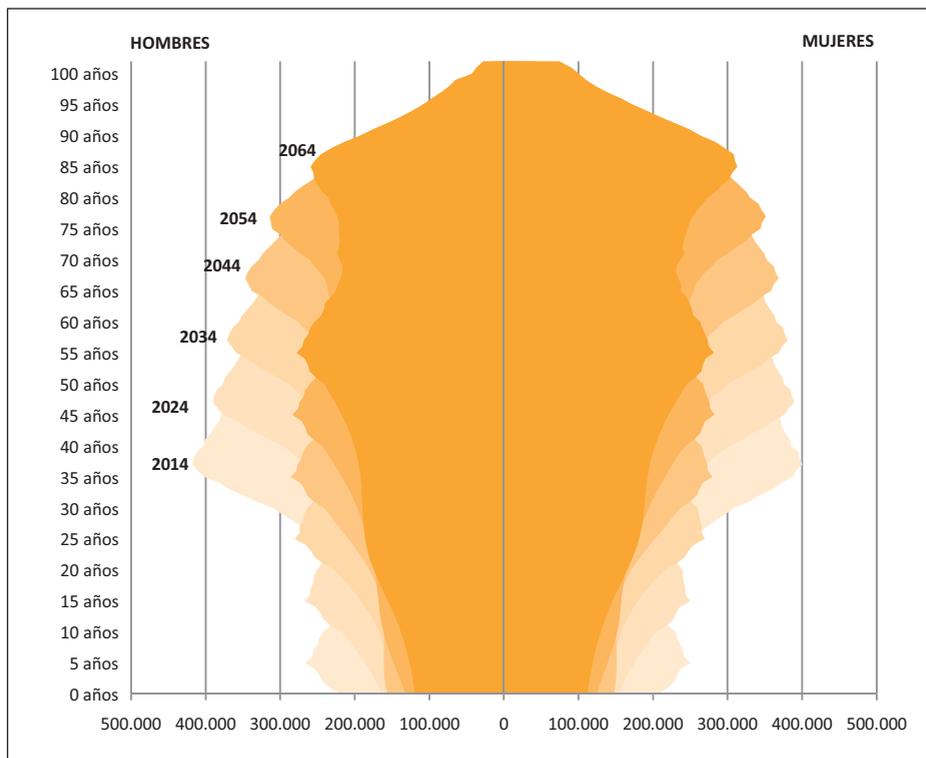
El interés por la familia converge con el de las personas mayores en el informe de 2006. Se insiste en los cambios demográficos y sociales que afectan a la estructura y relaciones familiares. Se constata el proceso de “verticalización” de la estructura familiar; así como la situación de las generaciones adultas femeninas, con presiones simultáneas de transferencias de tiempo hacia hijos y padres. Se señala que se precisan políticas de apoyo a la familia que promuevan la cohesión social. En los informes de 2002 y 2011, también se prestó especial atención a la familia de forma más genérica. En el primero se estudió la familia como proveedora de bienestar, los nuevos desafíos de las nuevas formas familiares. En el segundo se analizó la fortaleza familiar como pilar ante la crisis socioeconómica, considerando a la familia como factor de resiliencia, es decir, de adaptación a las situaciones de crisis; la solidaridad intrafamiliar ha sido el mayor recurso de resistencia de la población afectada por el desempleo y la quiebra de su patrimonio doméstico.

## **1. Abordaje de las grandes cuestiones sobre las personas mayores**

### *1.1 El proceso de envejecimiento demográfico*

La preocupación por el envejecimiento demográfico y la vejez se ha mantenido desde el inicio de la serie de los informes de la Fundación Encuentro, debido al importante crecimiento del número de personas de 65 y más años (umbral arbitrario pero aceptado para considerar mayor a una persona). Es un proceso con implicaciones en la vida económica, familiar y social, acentuadas por el notable incremento de los muy mayores gracias a un continuado aumento de la esperanza de vida. Son éstos, los muy mayores, los que tienen más probabilidades de vivir solos, de requerir una asistencia sanitaria más especializada y una mayor necesidad de cuidados. España tiene ahora un 18,4% de su población con 65 o más años, 8,6 millones de personas (2015). Este proceso de envejecimiento se está produciendo en todo el mundo, y las proyecciones de Naciones Unidas avisan de su acentuación durante este siglo.

Gráfico 1 – Evolución de la población por sexo y edad. 2014-2064



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2014*; e INE, *Proyecciones de población*.

❑ **Factores del envejecimiento.** El envejecimiento de la población se produce porque llegan más supervivientes a la edad de 65 años (descenso de la mortalidad a todas las edades) y porque ha disminuido la fecundidad y, como consecuencia, el volumen de población joven. A ellos se añade el aumento de la duración de la vejez; la caída de la mortalidad entre los mayores motiva a su vez un proceso de envejecimiento de los ya viejos.

La estructura de la población cambiará (gráfico 1). Hacia 2050 las personas mayores habrán duplicado sus efectivos actuales, y ya significarán el 38% del total de la población (tabla 1). La población en edad laboral (16-64) y los niños (0-15) habrán reducido su peso, hasta proporciones del 51% y 11%, respectivamente. Los mayores triplicarán la cifra de niños. Las cohortes del *baby-boom* están ahora atravesando las edades laborales, pero dentro de una década esas cohortes empezarán a jubilarse. Esto llevará a una reducción de la población en edad laboral y a un aumento de los pensionables, y de las demandas sanitarias y de cuidados de larga duración. Ésos serán los principales retos a los que habrá que dar respuesta.

**Tabla 1 – Evolución de la población de 65 y más años por grupos de edad. Valor absoluto y porcentaje respecto a la población total. 1900-2061**

	Absoluto				Porcentaje		
	De 65 y más años	De 65 a 79 años	De 80 y más años	Población total	De 65 y más años	De 65 a 79 años	De 80 y más años
1900	967.774	852.389	115.385	18.618.086	5,2	4,6	0,6
1910	1.105.569	972.954	132.615	19.995.686	5,5	4,9	0,7
1920	1.216.693	1.073.679	143.014	21.389.842	5,7	5,0	0,7
1930	1.440.744	1.263.632	177.112	23.677.794	6,1	5,3	0,7
1940	1.699.860	1.475.702	224.158	26.015.907	6,5	5,7	0,9
1950	2.022.523	1.750.045	272.478	27.976.755	7,2	6,3	1,0
1960	2.505.165	2.136.190	368.975	30.528.539	8,2	7,0	1,2
1970	3.290.800	2.767.061	523.739	34.040.989	9,7	8,1	1,5
1981	4.236.740	3.511.599	725.141	37.683.362	11,2	9,3	1,9
1991	5.370.252	4.222.384	1.147.868	38.872.268	13,8	10,9	3,0
2001	6.958.516	5.378.194	1.580.322	40.847.371	17,0	13,2	3,9
2011	8.116.347	5.659.442	2.456.908	46.815.916	17,3	12,1	5,2
2021	9.466.481	6.462.726	3.003.755	46.037.605	20,6	14,0	6,5
2031	11.903.963	8.044.599	3.859.364	45.351.545	26,2	17,7	8,5
2041	14.791.516	9.531.604	5.259.912	44.680.774	33,1	21,3	11,8
2051	16.486.938	9.327.682	7.159.256	43.581.814	37,8	21,4	16,4
2061	16.095.184	7.326.273	8.768.911	41.603.330	38,7	17,6	21,1

**Nota:** Desde 2021 son proyecciones.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de INE, *Censos de Población*, varios años; e INE, *Proyecciones de Población 2021-2061*.

□ **El mundo rural.** El mayor número de personas de edad se concentra en los municipios urbanos (tabla 2); por ejemplo, en los dos municipios más grandes de España (Madrid y Barcelona) viven casi un millón de personas mayores. Sin embargo, el envejecimiento es mucho más acentuado en el mundo rural. En 2014, vivían 2.773.849 personas en los municipios rurales, de las que el 28% eran personas de 65 y más años. En el mundo rural los problemas aumentan en relación inversa a su población y su capacidad de respuesta. La dispersión de la población en núcleos pequeños y distantes dificulta la prestación de servicios, ya que esto exige una proximidad del productor del servicio al beneficiario. La concentración de servicios sociales y de salud en centros urbanos favorece una mejor relación coste/servicio/beneficio; es factible atender a un mayor conjunto de población con la misma inversión económica.

□ **Estructura por edad.** Presentamos las pirámides de España y de la España rural, en cifras absolutas a escala aproximada (gráfico 2). En la rural destaca un fuerte envejecimiento, mayor número de mujeres que de hombres en las edades avanzadas, un predominio de los varones en las edades centrales y una proporción del grupo de niños muy reducida.

Tabla 2 – Población según grupos de edad y tamaño municipal. 2014

Tamaño municipal de la población (habitantes)	Número de municipios	Grupos de edad							
		Datos en tablas absolutos y % verticales							Mayores % horizontales
		Total población	Jóvenes <16		Adultos 16-64		Mayores ≥ 65		
<b>TOTAL</b>	<b>8.117</b>	<b>46.771.341</b>	<b>7.473.995</b>	<b>100</b>	<b>30.854.919</b>	<b>100</b>	<b>8.442.427</b>	<b>100</b>	<b>18,1</b>
<b>Rural</b>	<b>5.831</b>	<b>2.773.849</b>	<b>313.604</b>	<b>4,2</b>	<b>1.685.446</b>	<b>5,5</b>	<b>774.799</b>	<b>9,2</b>	<b>27,9</b>
0-100	1.220	71.178	3.350	0,0	38.874	0,1	28.954	0,3	40,7
101-500	2.661	663.095	58.530	0,8	385.913	1,3	218.652	2,6	33,0
501-1.000	1.033	736.661	84.956	1,1	448.665	1,5	203.040	2,4	27,6
1.001-2.000	917	1.302.915	166.768	2,2	811.994	2,6	324.153	3,8	24,9
<b>Intermedio</b>	<b>1.534</b>	<b>6.995.176</b>	<b>1.119.662</b>	<b>15,0</b>	<b>4.552.292</b>	<b>14,8</b>	<b>1.323.222</b>	<b>15,7</b>	<b>18,9</b>
2.001-5.000	982	3.109.507	470.733	6,3	1.994.723	6,5	644.051	7,6	20,7
5.001-10.000	552	3.885.669	648.929	8,7	2.557.569	8,3	679.171	8,0	17,5
<b>Urbano</b>	<b>752</b>	<b>37.002.316</b>	<b>6.040.729</b>	<b>80,8</b>	<b>24.617.181</b>	<b>79,8</b>	<b>6.344.406</b>	<b>75,1</b>	<b>17,1</b>
10.001-20.000	353	5.025.279	858.787	11,5	3.332.791	10,8	833.701	9,9	16,6
20.001-50.000	254	7.509.883	1.306.748	17,5	5.042.240	16,3	1.160.895	13,8	15,5
50.001-100.000	83	5.968.029	1.032.439	13,8	4.014.661	13,0	920.929	10,9	15,4
100.001-500.000	56	11.015.433	1.745.855	23,4	7.327.212	23,7	1.942.366	23,0	17,6
>500.000	6	7.483.692	1.096.900	14,7	4.900.277	15,9	1.486.515	17,6	19,9

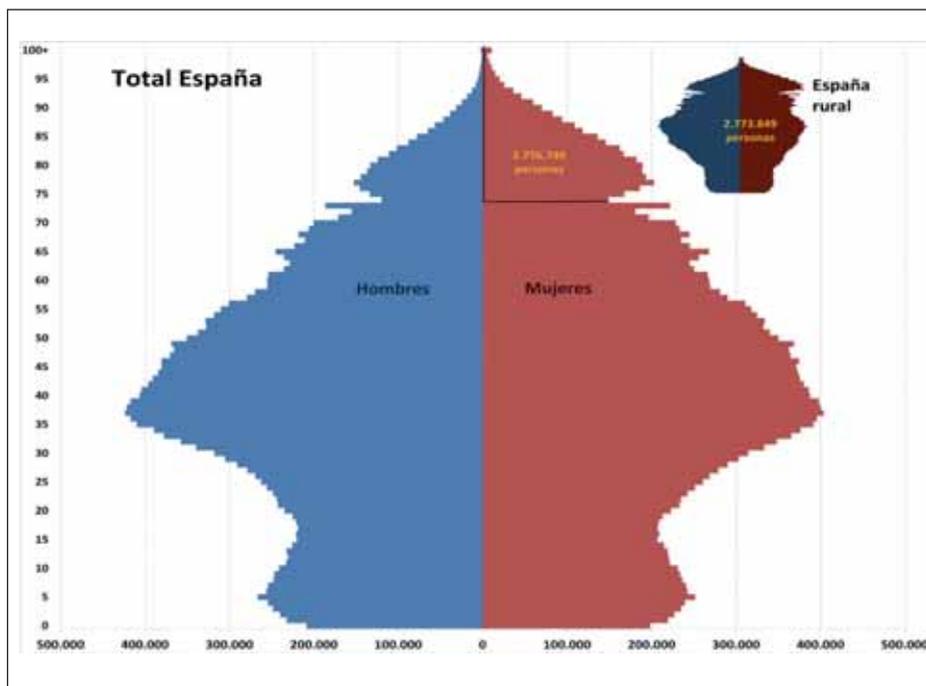
Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2014*. Datos por municipios. Consulta, abril 2015.

A más edad suelen aumentar las necesidades de atención sanitaria y de cuidados. En 2015 ya hay 1,6 millones de octogenarios, 250.514 nonagenarios y 5.065 centenarios. Son éstos, además, los grupos de edad que más están aumentando: en la última década el volumen de octogenarios se ha multiplicado por 1,5, el de nonagenarios por 1,7 y el de centenarios por 2,9. Además, debido a una mortalidad diferencial entre hombres (más alta) y mujeres, en las edades más elevadas nos encontramos con una población muy feminizada.

## 1.2 Estado de salud y necesidades de cuidados

No sólo importa el envejecimiento demográfico. Las personas según cumplen años envejecen; su salud y su habilidad funcional van empeorando. En los informes se ha tratado más el envejecimiento de las poblaciones que el envejecimiento de las personas, salvo en el *Informe España 2013*, que destaca las mejoras en longevidad y en salud general, aunque se echa de me-

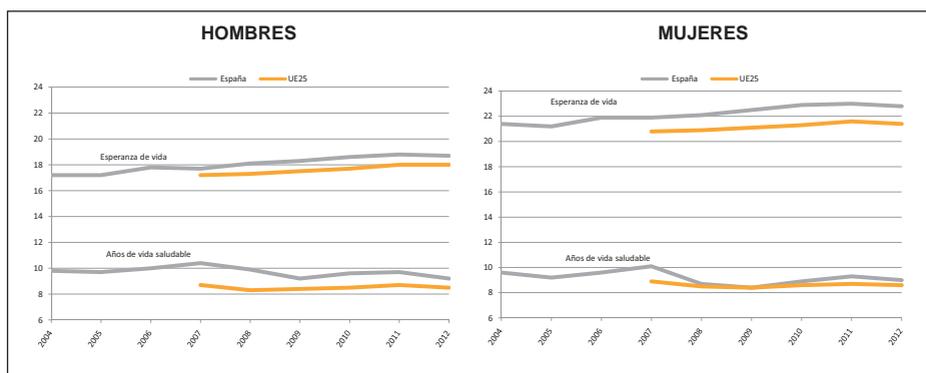
Gráfico 2 – Población por sexo y edad de España y de la España rural. 2014



Ángulo superior derecho: equivalencia aproximada de la pirámide de la España rural con una parte de la pirámide de España.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2014*.

Gráfico 3 – Evolución de la esperanza de vida y de los años de vida saludable por sexos en España y en la UE. 2004-2012



Años de vida saludable: sin limitación de actividad.

Fuente: EHLEIS (2015): *Esperanza de vida saludable en España. Encuesta de condiciones de vida*, varios años

Tabla 3 – Evolución de la esperanza de vida por edad y sexo. 1900-2013

	Al nacer			A los 65 años			A los 75 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1900	34,8	33,9	35,7	9,1	9,0	9,2	4,7	4,7	4,8
1910	41,7	40,9	42,6	10,0	9,8	10,1	5,4	5,4	5,4
1920	41,2	40,3	42,1	10,2	9,7	10,6	5,4	5,2	5,7
1930	50,0	48,4	51,6	11,0	10,4	11,5	5,9	5,7	6,1
1940	50,1	47,1	53,2	11,0	9,9	11,9	6,1	5,6	6,6
1950	62,1	59,8	64,3	12,8	11,8	13,5	7,2	6,8	7,6
1960	69,9	67,4	72,2	14,4	13,1	15,3	8,3	7,6	8,8
1970	72,4	69,6	75,1	14,7	13,3	15,9	8,6	7,8	9,1
1980	75,6	72,5	78,6	16,5	14,8	17,9	9,8	8,8	10,5
1990	76,9	73,4	80,5	17,5	15,5	19,2	10,5	9,3	11,4
2000	79,3	75,9	82,7	18,8	16,7	20,6	11,4	10,1	12,4
2010	82,1	79,1	85,1	20,6	18,4	22,4	12,8	11,3	13,9
2013	82,8	80,0	85,6	21,1	19,0	22,9	13,2	11,7	14,4

Fuente: INE, *Anuario estadístico de España 2004. Demografía y Tablas de mortalidad de la población de España*.

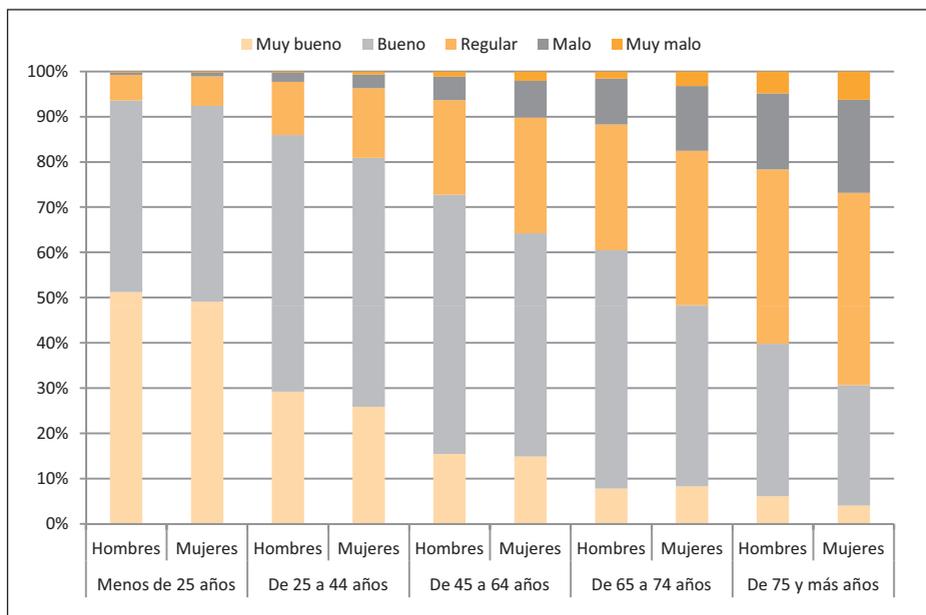
nos un análisis sobre la calidad de los años ganados a la muerte (gráfico 3). Sin embargo, la Fundación Encuentro fue pionera en el planteamiento del tema de la dependencia (informe de 2001).

□ **La esperanza de vida.** La de España se encuentra entre las más altas del mundo. En 2013, las mujeres españolas tenían una esperanza de vida al nacer de 85,6 años y los hombres de 80,0 años (tabla 3). Se ha incrementado de forma espectacular durante todo el siglo XX: en 1900 era de 34,8 años y ahora es de 82,8. Sigue existiendo un declive de la mortalidad a edades muy avanzadas.

El *Informe España 2013* analiza el estado de salud percibido por los mayores. El porcentaje de los que perciben su estado de salud como bueno o muy bueno es mayor entre los hombres que entre las mujeres, e igualmente entre los de menos edad que entre los de más edad (gráfico 4). Con la crisis económica de 2008 aumenta la preocupación por la sanidad; la intranquilidad es comprensible, si se tiene en cuenta que más del 90% de las personas de 65 y más años tienen sólo cobertura sanitaria pública.

En el informe de 2001 se presentó ya a debate el problema de la dependencia. Fruto del esfuerzo de profesionales, mundo académico, instituciones, agentes sociales y partidos políticos, en diciembre de 2006 el Gobierno aprobó la conocida como Ley de Dependencia (Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia), un hito histórico en la política social española. Supuso el recono-

Gráfico 4 – Valoración del estado de salud percibida por sexo y grupos de edad. 2011-2012



Fuente: INE, INEBASE, Encuesta Nacional de Salud 2011-2012.

cimiento de un nuevo derecho de ciudadanía que garantiza la atención y cuidados a las personas dependientes.

En el informe se señalaba, con atinada previsión, que estudios previos para la ley adolecían de inconcreciones: financiación, gestión de los servicios, intensidad y cuantía de las prestaciones, garantías, participación del sistema sanitario, modalidades de copago, etc. Con la perspectiva de los años, se puede renovar el deseo manifestado entonces de que algunas de las aportaciones realizadas en este trabajo puedan contribuir a clarificar el debate que sin duda presidirá la actividad de políticos, planificadores y expertos en los próximos años.

### 1.3 Las pensiones

Las personas mayores tienen en las pensiones su forma principal de ingresos (tabla 4). A ellas se han dedicado diferentes epígrafes en los últimos informes. En el *Informe España 2010*, inmersos en la crisis económica, se planteó un debate. A pesar de las reformas acometidas en el pasado reciente tendentes a frenar el ritmo de crecimiento del gasto, reforzando el carácter contributivo del sistema, el importe de las pensiones ha aumentado por encima de la renta media de los hogares. Se insistía entonces en que el desafío

Tabla 4 – Pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social por tipo de régimen y tipo de pensión. 2015

	Total		Incapacidad permanente		Jubilación		Viudedad		Orfandad		Favor familiar	
	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)
TOTAL	9.240	874,4	928	916,9	5.589	1.004,7	2.353	625,4	332	368,7	39	509,9
Régimen General	6.547	979,8	683	953,3	3.885	1.162,3	1.702	669,6	250	379,0	27	524,7
Régimen Especial: Trabajadores autónomos	1.927	619,0	125	683,3	1.248	687,8	479	468,4	65	313,3	9	429,0
Régimen Especial: Trabajadores del mar	130	931,0	8	872,9	71	1.174,5	45	623,2	5	421,7	1	535,7
Régimen Especial: Minería del carbón	67	1.530,6	3	1.468,8	37	2.034,7	23	836,2	2	598,1	1	811,6
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	247	978,8	96	1.082,4	62	1.160,9	73	808,1	15	408,7	1	911,7
SOVI <sup>1</sup>	368	382,0	15	385,7	324	382,8	30	371,3	–	–	–	–

(1) Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

Nota: Las pensiones del Régimen de Empleados de Hogar forman parte del Régimen General desde junio de 2013.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*. Datos a octubre de 2015.

demográfico era un hecho muy real y que muchos países ya han acometido reformas profundas para hacer frente a este reto en el largo plazo y no sólo en el corto plazo, como ha sucedido en España.

Desde distintos frentes se ha cuestionado la capacidad de financiación de las pensiones en el futuro. Las incertidumbres sobre las posibilidades de financiación no proceden sólo de los elevados niveles de desempleo existentes por la crisis económica, sino también del fuerte ritmo de envejecimiento de la población. Cada vez es mayor el número de personas que se jubilan y cada vez serán más, pues a lo largo de los próximos lustros comenzarán a jubilarse las cohortes del *baby-boom*. De ahí que desde múltiples instancias se defienda la necesidad de proceder a su reforma para evitar que el continuado aumento en el número de pensionistas se traduzca en un gasto inasumible.

Los planteamientos del informe están en el centro del debate: racionalización y mejora de las fuentes de financiación, simplificación y armonización de los regímenes especiales, reforzamiento de la equidad y del carácter contributivo, incentivación del retraso de la edad de jubilación, fortalecimiento del principio de solidaridad y un impulso y promoción de los sistemas complementarios de previsión social.

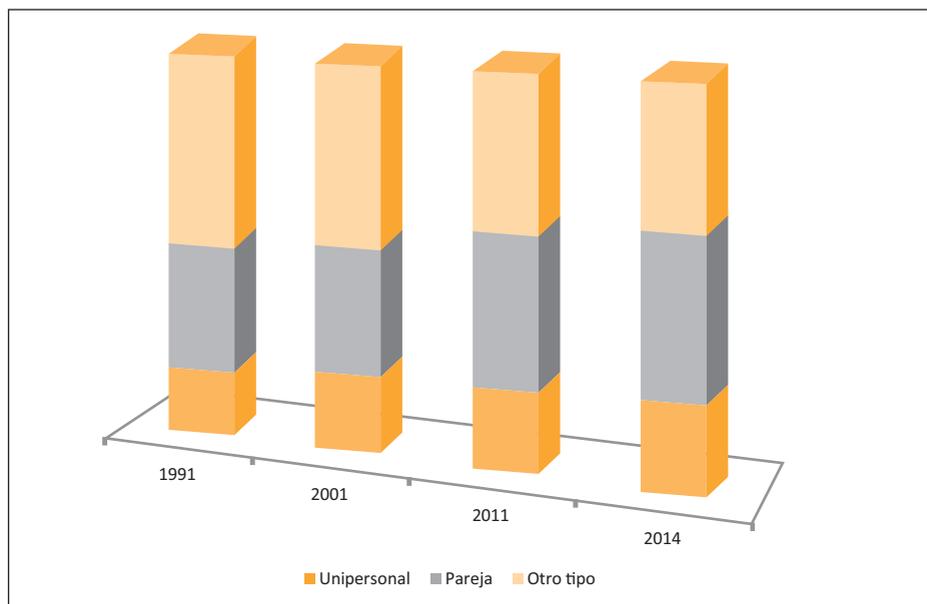
La aceptación social de la necesidad de esta reforma pasa no sólo por un amplio debate fundamentado en datos y en evidencias comparativas, sino también por el establecimiento de períodos transitorios más largos que diluyan el impacto en el tiempo. Por ello, se insistía, la reforma debe acometerse preferentemente por consenso, en el marco del Pacto de Toledo, pues éste ha demostrado ser un instrumento muy eficaz para sortear con éxito los importantes desafíos a los que ha tenido que hacer frente el sistema en el pasado reciente.

Posteriormente, en el informe de 2013, vuelve a tratarse el tema de la crisis económica y el sistema de pensiones. Se introducen en el debate los nuevos conceptos propuestos para la reforma de las pensiones: las cuentas nocionales, cuentas virtuales donde se recogen las aportaciones de los cotizantes y sus rendimientos ficticios a lo largo de su vida laboral, de cara a recibir una prestación por jubilación adecuada a lo cotizado. También se plantea el debate académico internacional sobre los denominados dividendos demográficos, dentro de la teoría de la economía generacional.

#### ***1.4 Familia y bienestar***

Destaca también el interés por la familia como proveedora de bienestar, en especial para las personas mayores con problemas de dependencia. En los informes de 2002 y 2011, la familia ha sido el centro de atención, primero como proveedora de bienestar y después como fortaleza o pilar ante la crisis económica.

Gráfico 5 – Personas de 65 y más años según tipo de hogar. En porcentaje. 2014



Fuente: INE, *Censos de población y viviendas 1991-2011*; INE, *Encuesta Continua de Hogares*, 2014.

El tamaño medio del núcleo familiar está descendiendo y aumentan los hogares unipersonales, especialmente entre los mayores (gráfico 5), y dentro de éstos, entre las mujeres. Pero esto no significa una reducción ni de la intensidad de las relaciones ni del tipo de intercambios entre los miembros de la familia. La vida familiar en España se caracteriza, en general, por un elevado grado de contacto con los familiares, un contacto frecuente y fluido.

El aspecto más destacable del estudio de la familia en el *Informe España 2002* es su papel como fuente de ayuda en caso de necesidad. La red familiar funciona como “capital relacional” de reserva que puede activarse para resolver los problemas a los que se tiene que hacer frente en el curso de vida. Las ayudas pueden ser muy diferentes: desde el sentimiento de pertenencia a una comunidad hasta prestaciones sin contrapartida directa en forma de dinero o servicios personales de ayuda de todo tipo, pasando por la herencia de medios de vida. Las ayudas más frecuentes son las que se refieren al cuidado y atención de los niños. También hay ayudas de alojamiento (convivencia), de apoyo económico (dinero o préstamo de bienes), tareas de casa (labores domésticas, papeleo), o como red para conseguir un empleo.

En el informe de 2011 se analizó la fortaleza de la familia como pilar ante la crisis económica. En nuestro país, las experiencias de crisis anteriores han demostrado que la solidaridad intrafamiliar ha sido el mayor recur-

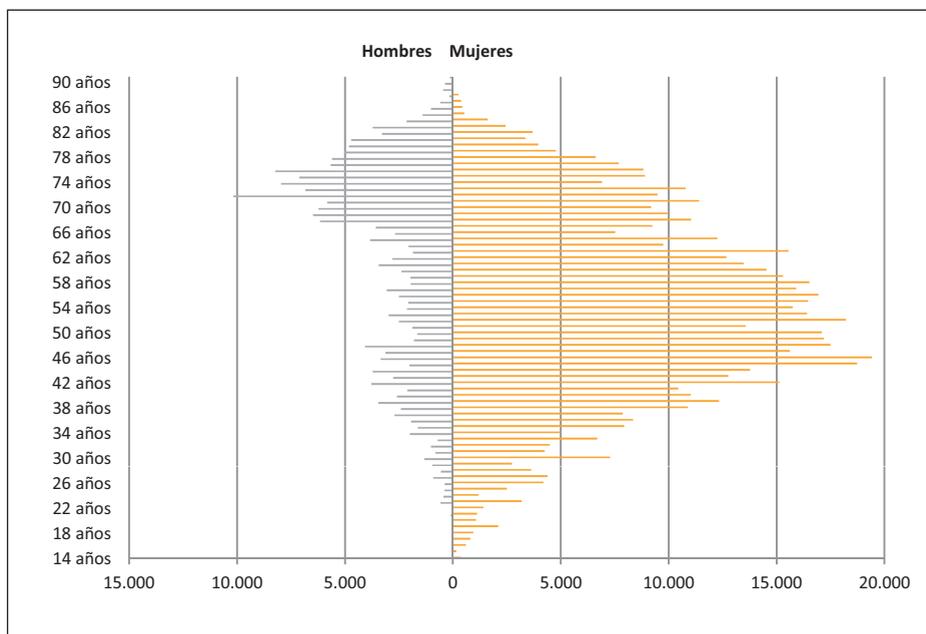
so de resistencia de la población afectada por el desempleo y la quiebra de su patrimonio doméstico. La familia aparece como factor de resistencia y resiliencia socioeconómica. La familia alcanza una alta valoración cuando en estos contextos de crisis aparece como una infraestructura permanente que soporta nuestra sociedad. En el informe de 2013 se vuelve a destacar el papel de los mayores en la crisis. Los mayores son cada vez más decisivos. La sociedad será distinta a como lo fue en el pasado: en su composición, en la aptitud de las personas que la integran, en los gastos que tiene que afrontar, en las necesidades que hay que solucionar, en los problemas que se deben resolver. Posiblemente los jóvenes sean los mayores damnificados por la crisis con empleo escaso, precario o sin empleo, pero los recortes en el sistema de salud y de cuidados también afectan especialmente a las personas mayores.

### *1.5 Solidaridad y transferencia de recursos*

En el *Informe España 2006* se analizan las solidaridades familiares vigentes desde la perspectiva de las personas mayores. Gracias al desarrollo del Estado de bienestar, las personas mayores reciben del mismo buena parte de su seguridad (en forma de recursos económicos y atención sanitaria), en un proceso que quizá parecía que relegaba o arrinconaba el papel de la familia, que históricamente había sido la principal institución proveedora de ayuda material, cuidados y apoyo emocional. Pero se ha demostrado la fortaleza de los vínculos familiares, hasta tal punto que buena parte de esos lazos constituyen una pesada carga para los miembros de la familia, lo que obliga a los poderes públicos a actuar, por ejemplo, aliviando la carga de la dependencia.

Los tres aspectos clave que afectan y definen el modelo de solidaridad y transferencia de recursos familiares son: los cambios demográficos y sociales (como la longevidad y la incorporación de la mujer al mercado laboral), la pervivencia de factores culturales y la interacción con las políticas públicas. En el citado informe se analizan en detalle las solidaridades entre las personas mayores y sus familias, tanto estructurales –convivencia y proximidad–, como asociativas –contactos– y funcionales –quiénes son los dependientes, con quién viven, quiénes les cuidan–; es decir, se estudia el modelo familiar de transferencias intergeneracionales. También se examina la carga soportada por los cuidadores y se descubre una cierta inequidad y subsidiariedad en la distribución de los servicios sociales existentes.

El modelo mediterráneo de convivencia, solidaridad y relaciones entre generaciones, caracterizado por estrechos lazos, se mantiene con fuerza en España, a pesar de los cambios demográficos y sociales acaecidos en los últimos y del innegable proceso de convergencia con Europa en patrones de conducta y vida cotidiana. En uno de cada tres hogares españoles reside

**Gráfico 6 – Cuidadores principales de personas de 65 y más años con discapacidad según sexo y edad. 2008**

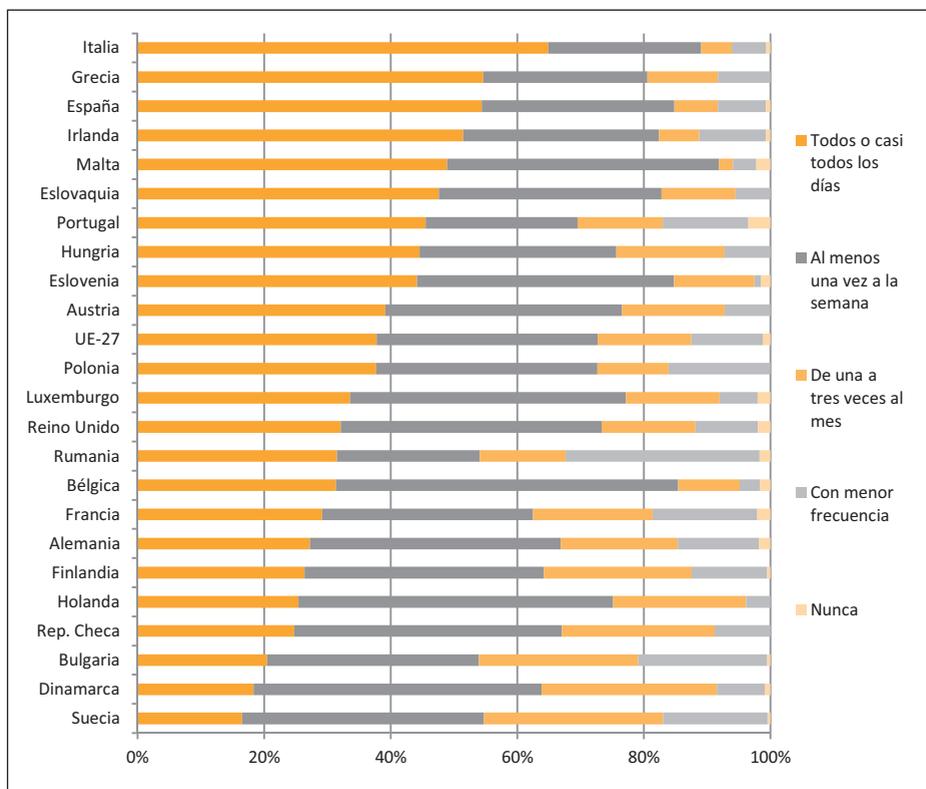
Fuente: INE, *Edad 2008*. Elaboración propia a partir de los microdatos.

una persona mayor. En la mayoría de los casos, los mayores cohabitan con sus hijos o incluso con sus hijos y nietos. Este dato expresa con claridad la fortaleza del sistema familiar y la estrecha relación entre las personas mayores y sus familias.

Mientras las situaciones de dependencia entre los solitarios resultan alarmantes y muy visibles, debido a la especial vulnerabilidad que les confiere la soledad residencial, las situaciones de dependencia más grave –y que se traducen en una mayor carga de cuidados– son las más invisibles desde el ámbito público, pues se encuentran en su mayoría en hogares multigeneracionales, en los que especialmente las hijas (gráfico 6) se hacen cargo de una situación que en muchos casos no trasciende fuera del ámbito familiar, pero que tiene graves consecuencias dentro del hogar.

La frecuencia de contactos entre las distintas generaciones de una familia es uno de los principales vehículos de la solidaridad familiar, que atenúa en gran manera las necesidades de ayuda de los mayores que llegan al ámbito público. Los contactos intergeneracionales son más frecuentes en los países meridionales que en el resto de Europa (gráfico 7). Otro ejemplo: el 81% de los españoles de 80 y más años contacta diariamente con algún hijo, frente al 59% de la media europea, el 29% de Holanda o el 33%

**Gráfico 7 – Frecuencia del contacto cara a cara de personas de 65 años y más con sus hijos en países de la UE. En porcentaje. 2012**



Fuente: Eurofound, *European Quality of Life Survey (EQLS)*, 2012.

de Suecia<sup>1</sup>. El modelo “una familia, varios techos” se configura como una oportunidad de mantener mayor autonomía para las personas dentro de las redes familiares, como una fórmula de intimidad a distancia, preferida por la población. A diferencia del modelo del norte de Europa, el sistema familista meridional ha facilitado la sostenibilidad del cuidado de la vejez en una sociedad muy envejecida. Sin embargo, como efecto perverso, se ha generado una excesiva presión sobre las generaciones intermedias. La carga del cuidado queda en la familia en forma de tiempo invertido, o incremento del esfuerzo intergeneracional, desgaste emocional, falta de otros ingresos o sobrecoste para los presupuestos familiares.

Los índices de cobertura de los servicios de cuidados de larga duración, o de atención a la dependencia, para las personas mayores se sitúan por deba-

<sup>1</sup> Encuesta SHARE, 2004. Disponible en <http://www.share-project.org/>

**Tabla 5 – Ratios de cobertura de servicios sociales a la dependencia por comunidad autónoma. En porcentaje de población usuaria de servicios o beneficiaria de ayudas. 2008**

	Población 65+	Tele-asistencia	SAD	Centro día / respiro	Prestación económica	Adaptaciones técnicas	Transporte /comida/ lavandería domicilio	Cobertura total
Andalucía	1.196.354	5,5	3,9	3,6	3,2	0,0	0,0	16,2
Aragón	262.113	5,4	4,3	0,6	1,7	0,0	0,0	12,1
Asturias	235.428	3,8	4,6	0,7	1,6	0,1	0,1	10,9
Baleares	145.675	3,8	3,3	0,3	1,0	0,0	1,3	9,7
Canarias	263.027	1,2	3,5	1,0	0,4	0,0	0,0	6,1
Cantabria	107.342	5,8	3,6	0,7	2,5	1,1	0,2	13,8
Castilla y León	570.559	3,5	4,8	0,6	0,5	0,2	0,5	10,1
C.-La Mancha	362.087	8,6	7,8	1,4	1,8	0,8	0,6	20,9
Cataluña	1.196.294	5,0	4,8	0,6	1,4	0,1	0,2	12,0
C. Valenciana	813.214	3,6	2,7	1,6	0,4	0,2	0,6	9,2
Extremadura	207.081	4,4	9,9	0,3	0,5	0,0	0,0	15,1
Galicia	602.986	1,2	1,7	0,5	1,6	0,0	0,1	5,1
Madrid	895.583	11,9	8,0	0,6	0,0	0,2	0,3	20,9
Murcia	194.003	3,4	2,4	0,2	2,5	0,8	0,4	9,7
Navarra	107.020	5,9	3,4	0,2	3,2	0,6	0,2	13,5
País Vasco	401.688	3,6	5,4	0,7	1,8	0,0	0,1	11,7
La Rioja	57.187	1,9	5,2	0,7	1,6	0,0	0,0	9,5

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Imsero, *Informe 2008 Las personas mayores en España*. Información Estadística del SAAD, diciembre 2008.

jo de la media europea, a pesar del desarrollo que han experimentado durante la última década los servicios destinados a mantener la autonomía residencial especialmente la teleasistencia y los servicios de ayuda a domicilio. España sigue manteniendo una importante distancia con otros países europeos en gasto en protección social. Además, existe una gran variabilidad territorial, llegando a cuadruplicarse la cobertura de servicios para la atención a la dependencia entre unas regiones y otras (tabla 5). Por otra parte, estos servicios no parecen pensados para el conjunto de la población, sino como servicios de reemplazo cuando falta la familia, por ejemplo, en el caso de los solitarios, siendo la vulnerabilidad social, en mayor medida que la física, la que determina el acceso a los mismos. Por ello, indirectamente, el sistema de atención descansa sobre la generosidad de las familias que afrontan el cuidado de los más dependientes, creando, por tanto, un problema de inequidad.

La crisis económica que estamos sufriendo también ha hecho más evidente y ha puesto en valor la solidaridad intergeneracional, en especial el apoyo de los mayores al resto de los miembros de la red familiar. Y, en este apoyo, han sido fundamentales tanto la mejora en las condiciones de salud

de las personas mayores en las últimas décadas como el seguro de ingresos que supone el sistema de pensiones. El apoyo formal a la vejez ha posibilitado que los mayores sean proveedores netos de transferencias informales durante toda la vejez, liberando a las generaciones intermedias de un soporte económico simultáneo hacia sus hijos y sus padres, y aportando a los mayores unos recursos (económicos, de tiempo) que transfieren a las generaciones más jóvenes en forma de solidaridad familiar. El debilitamiento del apoyo formal a la vejez redundaría en una mayor presión sobre las generaciones intermedias; mientras que el sostenimiento de dicho apoyo formal reforzará el potencial de solidaridad familiar. Ésta ha constituido el principal factor de “protección social” en nuestro país, especialmente en el medio rural.

Según los datos del proyecto National Transfer Account, la población española presenta un superávit (produce más de lo que consume) entre los 27 y los 57 años. Durante la infancia y la juventud, las transferencias privadas financian dos tercios del consumo individual, mientras que las transferencias públicas financian sólo un tercio, a través de la educación y los servicios de salud. Las personas mayores financian su “déficit” fundamentalmente gracias a reasignaciones de activos (por ejemplo, ahorros). Las transferencias públicas son en nuestro país (a través de las pensiones y los servicios sanitarios) sólo la segunda fuente de financiación del consumo y el gasto generado en la vejez. Los mayores son proveedores netos de transferencias privadas, es decir, transfieren más dinero o servicios hacia los miembros más jóvenes de la familia de lo que reciben de ellos. Junto con la evidencia de que todos los individuos con más de 16 años generan y reciben transferencias privadas en España, es un buen indicador de la bidireccionalidad y la fortaleza de las transferencias informales en nuestro país.

Dos de los principales flujos de transferencias informales desde la vejez hacia generaciones más jóvenes se producen mediante transferencias de espacio y tiempo. La primera de ellas es la convivencia con hijos adultos, o con hijos y nietos, gracias al capital inmobiliario de las actuales generaciones de mayores. La segunda es la relativa a los flujos de tiempo en forma de cuidados a nietos, lo que, a su vez, facilita la ocupación laboral femenina de generaciones intermedias –de gran relevancia para la sostenibilidad del sistema público de solidaridad entre generaciones–. A pesar del bajo porcentaje de abuelos entre los mayores españoles comparado con otros países europeos (debido a la tardía fecundidad), los abuelos españoles se sitúan entre los que con mayor probabilidad proveen cuidado de forma regular (casi un 40% semanalmente o con mayor frecuencia). En 2006 el porcentaje de niños entre 0 y 2 años con algún tipo de cuidado formal (público o privado) era de un 34%; para el 66% restante, y para facilitar la actividad laboral de sus madres, los abuelos juegan un papel decisivo.

Pero las generaciones que alcancen la vejez en las próximas décadas no serán iguales a las que lo han hecho hasta ahora. Ello puede influir tanto

en sus necesidades y preferencias respecto a los flujos de apoyo recibidos, como a sus posibilidades y deseos respecto a las transferencias provistas hacia generaciones más jóvenes. En las próximas décadas, los mayores tendrán una pareja con mucha más frecuencia que en la actualidad, gracias a la importante reducción de la mortalidad a edades avanzadas y a la mayor probabilidad de establecimiento de una nueva unión tras una ruptura por divorcio que por viudez. Esto es especialmente relevante para las mujeres mayores: se ha estimado que para las mujeres de 85 y más años será tres veces más común tener pareja en 2030 de lo que lo era en el año 2000 (22% frente a un 9%), patrón que será muy similar en los diferentes países europeos. La población mayor con algún hijo superviviente también aumentará en las próximas décadas, debido a que el porcentaje de población sin hijos no se incrementó entre las próximas generaciones en alcanzar la vejez y a la mayor supervivencia a todas las edades. Como resultado, podemos esperar que la población que cuenta tanto con pareja como con hijos supervivientes durante su vejez haya aumentado en un 145% entre el año 2000 y el 2030. Escenario que permitiría un aumento de los flujos intrageneracionales en la vejez y el mantenimiento de los fuertes flujos ya existentes.

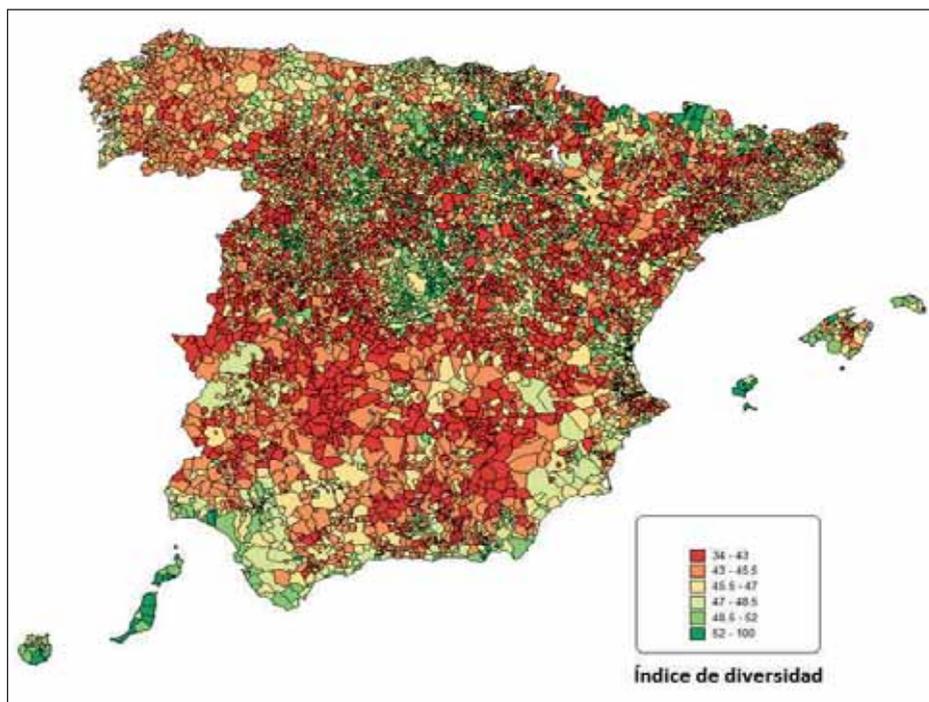
## **2. Los retos**

### ***2.1 Pérdida poblacional***

El envejecimiento vendrá acompañado de un descenso poblacional cuando los nacimientos no superen a las defunciones, situación que en ocasiones se plantea con tintes alarmistas. Se argumenta que ese descenso puede significar un declive económico, escasos incentivos para seguir invirtiendo ante un mercado que se encoge, etc. Otros argumentan que puede reportar algunos beneficios, como la reducción del impacto ambiental, mayor sostenibilidad ecológica, menos emisiones nocivas, menos congestión de tráfico, mejora de los entornos. Desde el ámbito político el descenso poblacional no es observado con satisfacción, pues además introduciría mayores desigualdades territoriales. Por otro lado, desde el ámbito europeo el envejecimiento y el futuro declive demográfico se examina en el contexto de la expansión global de la población del mundo, más acentuada en otras regiones. Nos guste o no, España tendrá menos habitantes en el futuro, y el descenso se ha iniciado ya, aunque ha sido provocado por la crisis y unos saldos migratorios negativos (más emigrantes que inmigrantes), a los que posiblemente se unan unos saldos vegetativos negativos (más defunciones que nacimientos) en los próximos años.

Un reto añadido viene dado por la distribución de las distintas generaciones en el territorio, pues las zonas que han perdido más rápidamente

Gráfico 8 – Diversidad etaria municipal. 2011



Fuente: INE, Censo de Población 2011.

población por emigración, han perdido también heterogeneidad generacional. Las relaciones sociales en las que participan miembros de distintas generaciones favorecen un mayor nivel de bienestar en la vejez, al facilitar a la persona de edad el acceso a un mayor abanico de información y recursos de distintos tipos. Por tanto, es relevante no sólo dónde viven los mayores sino también entre quiénes viven. El índice de diversidad etaria (gráfico 8) mide la probabilidad de un vecino de encontrarse con otro vecino de un grupo etario distinto al suyo (se toman los tres grandes grupos de edad), es decir, mide la heterogeneidad generacional. Cuanto más alto es el índice (colores verdes) mayor es la diversidad o heterogeneidad generacional; y cuanto más bajo es el índice (colores rojo y naranja), mayor concentración. Se puede observar cómo en amplios espacios del interior peninsular, salvando las áreas urbanas y sus zonas de influencia, los mayores viven, sobre todo, entre mayores.

Las sociedades suelen tener capacidad de adaptación a los cambios demográficos, aunque las proyecciones avisen de los riesgos. El retraso en la adopción de medidas es una oportunidad perdida para asegurar la sostenibilidad del sistema, es decir, para asegurar también a las generaciones futuras una suficiente protección social.

## *2.2 Más enfermedad crónica y ¿más discapacidad?*

La probabilidad de necesitar atención sanitaria y cuidados de larga duración aumenta con la edad, con la demanda más intensa concentrada en los años finales de la vida. El aumento del número de personas mayores y de su longevidad hace prever un incremento del gasto público en salud y cuidados de larga duración. Las enfermedades crónicas serán más frecuentes conforme la edad media de la población siga en aumento. La pérdida de visión y de audición son limitaciones muy comunes relacionadas con la edad, y altamente relacionadas con la discapacidad. La pérdida auditiva dificulta la comunicación, lo que puede llevar a su vez a la disminución de la autoestima y el aislamiento social. A medida que se envejece, las personas pueden encontrar barreras adicionales; los problemas de movilidad engrandecen barreras físicas que habían pasado inadvertidas y el entorno se hace más hostil. La fragilidad y la discapacidad aumentan notablemente con la edad y son muy elevadas a partir de los 85 años. La probabilidad de experimentar discapacidad cognitiva aumenta en los últimos años de la vida, llegando a ser considerada, actualmente, más un aspecto inherente a la senilidad que un proceso mórbido.

Aún se discute si las mejoras en salud retrasarán la aparición de la discapacidad. Se observan corrientes contrapuestas y todavía no está definitivamente confirmada la hipótesis de la compresión de la morbilidad. Si bien la mayoría de las evidencias apuntan a un equilibrio dinámico, según el cual vivimos más años con enfermedad, pero con enfermedades menos graves, que progresan, o empeoran, más lentamente, por lo que los años con discapacidad se mantienen más o menos estables al final de la vida. Por otra parte, las mejoras en la educación de las generaciones sucesivas pueden facilitar un mayor retraso en la edad de aparición de problemas graves, al igual que la mejora de los estándares de vida y de la salud en general. El uso de ayudas técnicas también facilitará la vida de las personas.

La atención a los dependientes graves es consumidora de mucha mano de obra intensiva, y en esto el avance tecnológico tiene poco desarrollo. No obstante, los sistemas de teleatención han avanzado de forma muy notable en los últimos años y responden adecuadamente a las necesidades de muchos mayores en los inicios del proceso de discapacidad. El desarrollo de sistemas de telemedicina y de telecuidado son también de interés en casos de personas encamadas, con dificultad de movilidad a consultas médicas, y en los casos de poblaciones rurales aisladas, con dificultades de acceso a servicios presenciales. Por otra parte, las preferencias de las personas con problemas han de ser tenidas en cuenta desde varios puntos de vista. Por una parte, suelen preferir cuidados en casa antes que en una institución, lo que podría suponer costes más elevados, aparte de estresar la provisión de cuidados desde la familia. Por otra, es posible que los cambios en niveles educativos y trayectorias de vida previas de las

próximas generaciones de mayores traigan consigo cambios también respecto a las preferencias de cuidados, con una mayor demanda de cuidados profesionales.

A pesar de todo ello, la llegada de generaciones más numerosas a edades avanzadas probablemente haga aumentar el número de personas con discapacidad, incrementando el gasto público en estos aspectos. Las necesidades crecientes dependen del proceso de envejecimiento, pero también del desarrollo de nuevos procedimientos sanitarios (tecnológicos y farmacéuticos), de la mejora en el acceso y cobertura de servicios de prevención y tratamiento de enfermedades crónicas (que ralenticen su progresión), así como de un aumento de comportamientos saludables y una menor exposición a condiciones de desigualdad o pobreza durante el curso de vida.

Importará cada vez más, para conocer la magnitud del desafío, no cuántos mayores habrá, sino cuántos serán muy mayores, frágiles y en situación de discapacidad grave. Y esto aún no está claro.

### *2.3 Descenso de la actividad económica*

El cambio demográfico, con más personas mayores y una población menguante en las edades laborales, puede acarrear una disminución de las tasas de crecimiento económico. Las previsiones de la UE hacen retroceder el crecimiento medio anual del PIB a la mitad en 30 o 40 años, sólo debido al envejecimiento. Esto obligará a confiar cada vez más en la mejora de la productividad, el aumento de la riqueza producida por trabajador. Asimismo, algunos expertos apuntan hacia un mejor reparto del trabajo durante el curso de vida, de forma que las próximas generaciones trabajarían hasta edades más avanzadas, pero con una menor intensidad durante su trayectoria laboral (menos horas semanales), lo que, a su vez, facilitaría la conciliación de trabajo y familia. La vida laboral a tiempo completo o con sueldos adecuados empieza tarde. Los ratios de personas en edad laboral respecto a personas pensionables se deterioran; éste es el mayor desafío del proceso de envejecimiento. El envejecimiento demográfico puede suponer una disminución de las tasas de crecimiento económico por una reducción de la población en edad de trabajar. Más trabajadores de edad y un retraso en la edad de jubilación no garantizan que la productividad sea mayor. Se plantean cambios inevitables en el modelo de participación en la fuerza de trabajo y de jubilación.

### *2.4 Sostenibilidad de las finanzas públicas*

El sistema de pensiones es un mecanismo para evitar el riesgo de pobreza cuando un trabajador sale del mercado de trabajo por razón de edad.

Pero también persigue permitirle mantener un estándar de vida y consumo tras la jubilación. Con el fuerte proceso de envejecimiento, y el aumento de los pensionables, existe riesgo de desfase entre los ingresos del sistema de Seguridad Social y los gastos en pensiones. Este desfase se hace más evidente en épocas de recesión económica, con menores aportaciones a los fondos de Seguridad Social, menos ingresos por impuestos y mayor gasto público. El desfase entre ingresos y gastos se podría acentuar con la llegada de los *baby-boomers* a edades pensionables.

El *baby-boom* español iniciará la llegada a los 65 o 66 años a partir de 2023/2024, aumentando progresivamente desde esa fecha hasta 2044 aproximadamente. El *baby-boom* no debería causar tanta inquietud, dado que no llegan “de golpe”, ni son tantos en las primeras generaciones que se jubilan, comparadas con las que se han jubilado en los años previos. La alarma se ha importado, pues en otros países ya están llegando a la jubilación sus propias generaciones de *baby-boomers*. Pero más importante es lo que suceda con la tasa de ocupación de aquellos que en teoría deberían mantener a los pensionables. Tenemos actualmente un escenario de ocupados/pensionistas que se dará la vuelta en 15 años. A partir del final de la próxima década generaciones con efectivos menguados en plena edad laboral (los nacidos en los 80) empezarán a sostener a efectivos crecientes en edad de pensión. Si no mejora la ocupación de toda la masa laboral, existirá un problema de sostenibilidad del sistema de protección social. La inquietud debería centrarse más en el nivel de ocupación de las personas en edad laboral. Desde diferentes instancias se ha instado a un debate profundo sobre las políticas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

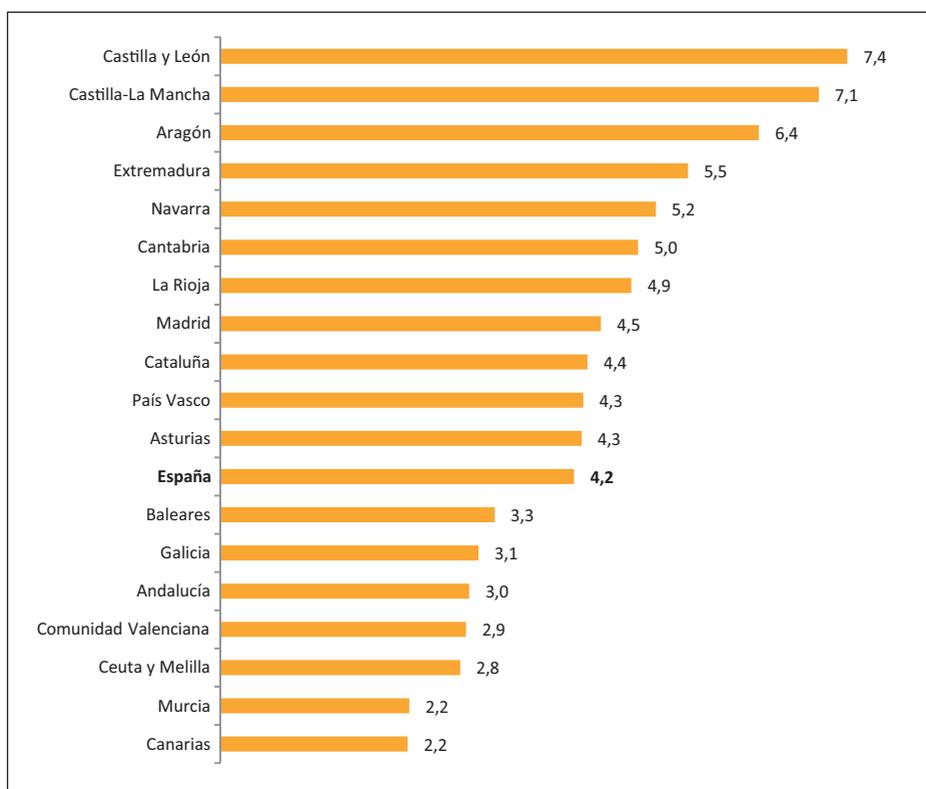
## 2.5 Otros retos

El envejecimiento implica necesariamente que la proporción de niños es más pequeña. Esto significa que los destinos de los gastos se modificarán, por ejemplo, en educación. Los gestores de lo público han de estar preparados para estos cambios presupuestarios. El destino de los impuestos pagados puede ir desviándose progresivamente hacia otros objetivos. Es posible que muchos trabajadores no perciban positivamente este desvío, lo que podría derivar en un conflicto político.

Las relaciones intrafamiliares cambian por el proceso de envejecimiento y la menor fecundidad. Aparecen más a menudo lazos o relaciones verticales –de padres a hijos y nietos, y viceversa– que horizontales –hacia hermanos y primos–. Es posible que el potencial de cuidado, cuando aparece la dependencia, se resienta por ese menor tamaño de las generaciones sucesivas, y que en el futuro aumente la capacidad/necesidad de cuidar de uno mismo, con ayudas tecnológicas.

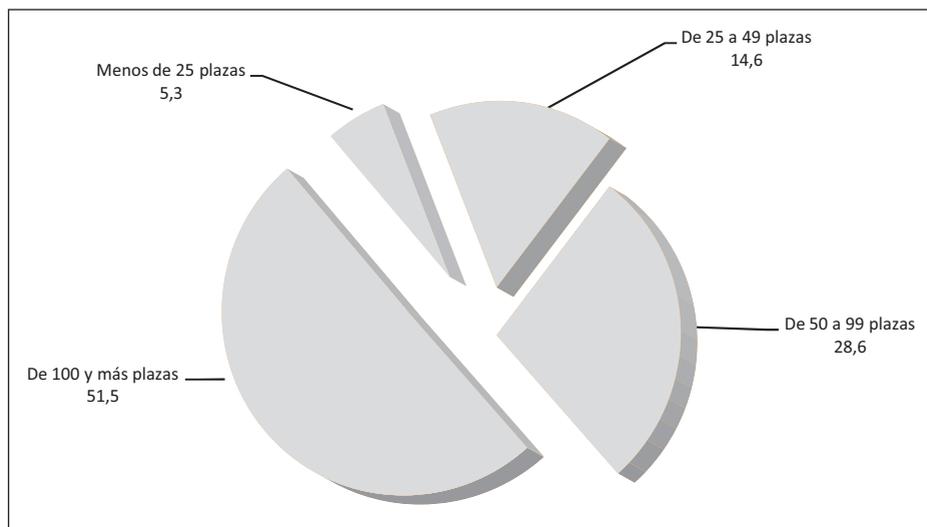
No se ha prestado atención en los informes de la Fundación Encuentro, por falta de datos consistentes, al desafío que supone la institucionalización al final de la vida y a su respuesta. La información existente es limitada, salvo el módulo que se realizó a personas con discapacidad en centros residenciales<sup>2</sup>; pero no se sabe apenas nada del resto de personas sin problemas que han optado por la institucionalización como forma de vida. No parece existir una política social definida sobre el tema. La institucionalización de personas mayores con o sin discapacidad es un reto que no ha tenido respuesta adecuada. El hecho de que los mayores generalmente no la prefieran no es óbice para debatir este asunto, pues en 2015 hay más de 300.000 personas mayores viviendo en residencias (gráficos 9 y 10).

**Gráfico 9 – Ratio de plazas residenciales por cada 100 personas de 65 años y más por comunidades autónomas. 2015**



**Fuente:** Estadísticas sobre residencias. *Informes Envejecimiento En Red*, n. 13, septiembre 2015.

<sup>2</sup> Encuesta EDAD, 2008. Disponible en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t15/p418&file=inebase&L=0>

**Gráfico 10 – Plazas en centros residenciales según el centro. En porcentaje. 2015**

**Nota:** 359.035 plazas en residencias.

**Fuente:** Estadísticas sobre residencias. *Informes Envejecimiento En Red*, n. 13, septiembre 2015.

### 3. Propuestas de actuación

La Fundación Encuentro ha seguido un camino paralelo a otras instituciones preocupadas por la sostenibilidad de la protección social y del Estado de bienestar. En muchos de sus informes se plantearon los problemas, se enunciaron los retos o desafíos para la sociedad y, finalmente, se apuntaron soluciones.

#### 3.1 Una reflexión necesaria sobre el inicio de la vejez

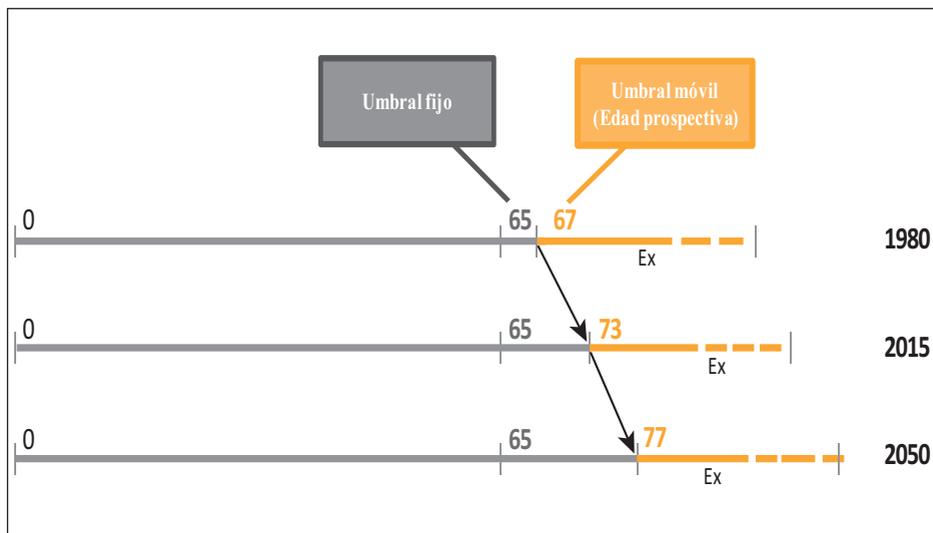
El nivel de envejecimiento de una sociedad depende mucho de los indicadores con los que se mida. En concreto, depende en gran medida de cómo definamos el inicio de la vejez, y este límite de la vejez está siendo objeto de una intensa discusión científica. Tradicionalmente se utiliza la edad legal de jubilación, 65 años, umbral cronológico establecido por primera vez en España como edad legal de jubilación en 1919; entonces la esperanza de vida al nacer era de 41,2 años, y la esperanza de vida una vez alcanzado ese umbral de 65 años era de 10,2 años. Desde entonces la supervivencia ha aumentado mucho a todas las edades, pero sobre todo a edades avanzadas, incrementándose notablemente la duración de las trayectorias de vida a través de la vejez de las generaciones que han ido alcanzando dicho umbral. Actualmente (2013) la esperanza de vida al nacer es de 82,8 años, y la espe-

ranza de vida a los 65 años es de 21,1 años. Se pone en cuestión hasta qué punto es útil una medida estática, como la edad, en trayectorias de vida que se prolongan. Conforme aumenta la esperanza de vida restante, las personas se convierten en más “jóvenes” de lo que lo fueron las generaciones anteriores a su misma edad.

Hasta ahora, para medir las dimensiones del proceso de envejecimiento, se utilizaban diferentes ratios de dependencia demográfica que ponían en relación las personas de 65 y más años con toda la población o una parte de ella. Se trata de considerar la posible carga de población potencialmente inactiva que recae en los adultos, población potencialmente activa; por ello, también se conocen como ratios de dependencia económica. Incluso esta idea de dependencia económica de unos grupos respecto de otros es demasiado simplista, pues no todos los mayores son dependientes ni todos los adultos están en el mercado laboral.

Estos ratios no tienen en cuenta que se están produciendo progresos en las condiciones de salud, en la tasa de discapacidad de las personas mayores y en la esperanza de vida. Con la utilización de una edad cronológica fija para determinar el umbral de la vejez no se valoran bien los cambios internos en la distribución por edad, ni en los costes sanitarios, debido a que la mayor parte de éstos ocurren en el tramo final de la vida, que es cambiante porque la esperanza de vida está aumentando y se espera que continúe esta progresión. Si en vez de establecer un umbral fijo de la vejez, como se

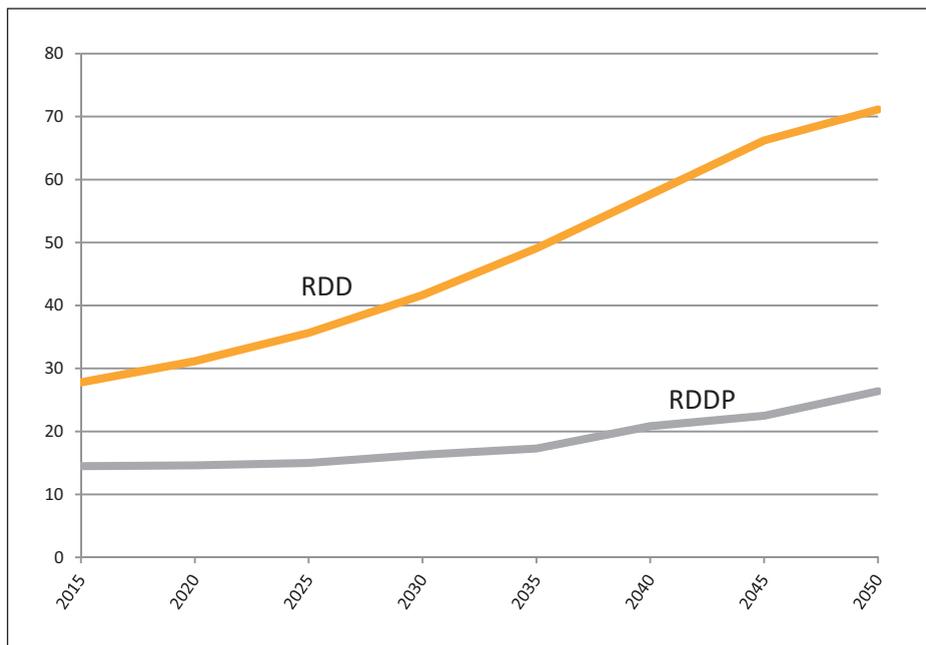
Gráfico 11 – Ejemplo de umbral fijo y móvil de la vejez



**Nota:** El eje horizontal representa la línea de vida. Ex = esperanza de vida restante a cada edad. Por ejemplo, 67 años es la edad en que la esperanza de vida restante es de 15 años o menos

**Fuente:** INE, *Tablas de mortalidad. Proyecciones de población.*

Gráfico 12 – Ratios de dependencia demográfica. España. 2015-2050



RDD: Ratio de dependencia demográfica (edad cronológica): personas de 65 y más años por cada 100 de 15-64 años.

RDDP: Ratio de dependencia demográfica prospectiva (edad prospectiva): personas dentro del umbral de edad prospectiva por cada 100 de 15 años hasta la edad prospectiva.

Fuente: INE, *Proyecciones de población*.

hace habitualmente, establecemos un umbral móvil usando la esperanza de vida, se corrigen en parte los inconvenientes citados. Es lo que se conoce como “edad prospectiva”.

Según este criterio, la vejez empezaría en el primer momento (edad) en el que la esperanza de vida restante fuese 15 años o menos. Por tanto, la edad-umbral de inicio de la vejez sería móvil en el tiempo (gráfico 11). Este período de 15 años es arbitrario y podría modificarse, pero lo utilizamos para seguir la metodología de Sanderson y Scherbov<sup>3</sup>. Si se utiliza el criterio de umbral móvil, se puede obtener otra medida del envejecimiento: la proporción de personas con esperanza de vida de 15 o menos años respecto del total de la población. Es una proporción “prospectiva” de personas mayores. Por ejemplo, en 1980 ese umbral móvil de inicio de la vejez estaría en 67 años, en 2000 en 73 y en 2050 alcanzaría los 77 años.

<sup>3</sup> Sanderson, W. y Scherbov, S. (2008): “Rethinking Age and Aging”, en *Population Bulletin*, vol. 63, n. 4. Disponible en <http://www.canatx.org/CAN-Research/Reports/2008/63.4aging.pdf>

Los ratios de dependencia demográfica calculados con esta nueva medida del envejecimiento presentan escenarios más optimistas. De acuerdo con este criterio, disminuye el número de personas consideradas mayores con respecto al criterio de umbral fijo (3,5 millones menos en 2015) y su proporción en relación con el total de la población (casi ocho puntos menos); en 2050, 7,6 millones de personas y 18 puntos porcentuales menos. El gráfico 12 presenta la evolución de los ratios de dependencia demográfica calculados con ambos umbrales de inicio de la vejez: el tradicional (RDD) y el móvil de la edad prospectiva (RDDP). Por ejemplo, en 2050 con el primer ratio existirán 71 personas mayores (65 y más años) por cada 100 de 15-64 años; con el segundo criterio habría 26 personas mayores (dentro del umbral móvil) por cada 100 de 15 años hasta la edad prospectiva (umbral móvil).

### 3.2 Políticas frente al reto del envejecimiento demográfico

El documento de la Comisión Europea *El futuro demográfico de Europa*<sup>4</sup>, que se tituló significativamente “Transformar un reto en una oportunidad”, plantea una serie de políticas; lo utilizamos como hilo conductor.

□ **Renovación demográfica.** Se animaba a los países a reaccionar ante el declive demográfico y la disminución de la fecundidad, que en España se encuentra entre las más bajas de Europa. Las políticas de reducción de las incertidumbres para que los jóvenes accedan al mercado de trabajo, y las políticas de igualdad de género, facilitan que las parejas se planteen tener hijos. Por tanto, se recomienda mejorar el acceso a la vivienda y al empleo, facilitar el cuidado de los hijos y avanzar en la conciliación de vida laboral y familiar.

La escala geográfica merece ser tenida en cuenta. El envejecimiento rural en España es muy profundo y pocas políticas se han organizado para frenarlo o ralentizarlo. Entre ellas, la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que persigue racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, además de clarificar competencias municipales para evitar duplicidades, entre otros objetivos. También fomenta la fusión voluntaria de ayuntamientos para superar la atomización del mapa municipal y refuerza el papel de las diputaciones y de otras figuras de coordinación para la prestación de algunos servicios. Sin embargo, poco puede hacer ante el problema de esta estructura poblacional, resultado de falta de actividad económica y de diferentes dinámicas demográficas (emigración, baja fecundidad). Es difícil manejar esas proporciones de personas mayores en un mundo rural disperso y con pocos recursos. Hay poco mar-

---

<sup>4</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (2007): *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad*. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0571&from=ES>

gen para la fusión de municipios rurales y la situación obliga a buscar otras fórmulas para optimizar las prestaciones de servicios.

□ **Más empleo y una vida activa más larga y de calidad.** Promover la actividad económica y el empleo, en especial aumentando el femenino, y facilitando que, tanto hombres como mujeres, puedan compaginar actividad y vida familiar. El aumento del empleo femenino viene animado no sólo por políticas de igualdad de género sino también por el envejecimiento de la población, que precisará de más mano de obra para mantener la relación de población en edad laboral y personas mayores.

□ **Aumentar la productividad y el dinamismo de la economía.** Si el proceso de envejecimiento deja menos potencial de mano de obra, ésta ha de ser más productiva para compensar el aumento de gasto y la disminución de ingresos de los sistemas de protección. El envejecimiento debe ser un incentivo adicional para incrementar la investigación, la innovación, la competitividad y el desarrollo de tecnologías. También para aumentar la inversión en formación a lo largo de todo el curso de vida.

□ **Recibir e integrar inmigrantes.** Las medidas de recepción e integración de inmigrantes están pensadas para el medio y largo plazo. Si bien la crisis económica ha abierto un debate sobre si estas medidas son apropiadas en el corto plazo. El aumento del paro ha obligado a muchos inmigrantes a retornar a sus países de origen, especialmente desde España, golpeada fuertemente por la crisis. Las políticas de inmigración en los países de la UE no son homogéneas y se lucha por una política común, lo que se antoja un objetivo difícil por la desigual situación económica, de desempleo y de envejecimiento de cada país.

□ **Mantener unas finanzas públicas viables,** como garantía para una protección social adecuada y de la equidad entre las generaciones. La idea de sostenibilidad abarca el no comprometer la protección de las generaciones futuras. Es en el capítulo de pensiones donde se observan y observarán mayores desequilibrios por el envejecimiento demográfico.

La sostenibilidad del sistema de pensiones ha sido un centro de especial interés en las respuestas a los desafíos del envejecimiento. La Comisión Europea preparó en 2012 el Libro Blanco *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*. Las conclusiones son contundentes. La primera de ellas se refiere al aumento de la productividad ante el descenso de la masa laboral futura. En España el problema no es ése de momento, pues la masa laboral tiene grandes efectivos; el problema es la falta de actividad y el elevado número de desempleados. La segunda conclusión afecta a la prolongación de la vida laboral. En este sentido, España ya ha modificado la edad de jubilación para elevarla a 67 años. Otras conclusiones se refieren a la restricción de las salidas tempranas de la carrera laboral y al acceso a planes de jubilación anticipada, medidas para facilitar que los trabajadores de

edad continúen en actividad; aprendizaje a lo largo de la vida, para aumentar la productividad; vinculación de la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida; acabar con las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones; y favorecer la constitución de planes de ahorro privados complementarios de jubilación.

□ Finalmente, se recomiendan políticas de **mejora de la salud pública**, para favorecer los estilos de vida saludables (lucha contra la obesidad, tabaquismo, alcoholismo), y lucha contra las enfermedades mentales, lo que mejoraría la calidad de vida de las personas e incidiría en una mayor productividad en el trabajo. Se promueve también el desarrollo de tecnologías, como la telemedicina y los sistemas de atención individualizados, como respuesta a problemas de salud de la población con enfermedades crónicas, en especial de las personas mayores. Promover la participación de los mayores en la vida social, y sobre todo económica, mejora su salud y, por otra parte, suaviza el reto planteado por el envejecimiento, manteniendo el empleo y la participación social. Si bien éste es un aspecto que, por su ambición y relevancia, se desarrolla más ampliamente en el siguiente apartado.

### 3.3 Políticas de envejecimiento activo

La Organización Mundial de la Salud planteó en 2002 un marco político para hacer frente a los cambios demográficos. Proponía planes de acción para promover la salud y el envejecimiento activo. La estrategia resultó un éxito en la utilización de la terminología y en su seguimiento por parte del mundo académico y político. El planteamiento propone un marco político de actuación para los gobiernos, para que éstos desarrollen políticas concretas. El envejecimiento activo es un marco coherente y comprensivo para las estrategias individuales y para las políticas locales, regionales, nacionales e incluso intergubernamentales para responder a la revolución de la longevidad. Esta estrategia se complementó con el II Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento, que se aprobó en la Asamblea Mundial celebrada en 2002 en Madrid. En julio de 2015 se presentó en la sede de Naciones Unidas el nuevo documento *Envejecimiento activo: un marco político en respuesta a la revolución de la longevidad*<sup>5</sup>. Actualiza el documento publicado por la Organización Mundial de la Salud en 2002.

El envejecimiento activo no es sólo un concepto, sino, sobre todo, una herramienta o un marco de referencia para el diseño de políticas dirigidas a los individuos y a los grupos de población. El concepto captura una visión

---

<sup>5</sup> Abellán García, A., "Envejecimiento activo: un marco político en respuesta a la revolución de la longevidad". *Blog Envejecimiento [en-red]*, 16 de julio de 2015. Disponible en: <https://envejecimientoenred.wordpress.com/2015/07/16/envejecimiento-activo-un-marco-politico-en-respuesta-a-la-revolucion-de-la-longevidad/>

positiva y completa del envejecimiento como una aspiración individual y como un objetivo político. Se define como el proceso de optimización de oportunidades para la salud, el aprendizaje a lo largo de la vida, la participación y la seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas mientras envejecen. Introduce como novedad respecto al anterior documento la importancia de la resiliencia, es decir, la capacidad para adaptarse o para soportar los desafíos que se presentan a lo largo de la vida. Por ello, han añadido un cuarto pilar, el aprendizaje a lo largo de la vida, a los tres pilares del envejecimiento activo presentados en el antiguo documento (salud, participación y seguridad).

Como marco de referencia o herramienta para el desarrollo de políticas, el documento desgana hasta un centenar de recomendaciones dirigidas a diferentes actores, sobre todo al gobierno, a la sociedad civil, al sector privado, al mundo académico, a los medios de comunicación y a otras organizaciones intergubernamentales. Estas recomendaciones están agrupadas en los cuatro pilares del envejecimiento activo y en una serie de recomendaciones transversales.

Las recomendaciones de salud persiguen reducir los factores de riesgo asociados a las principales enfermedades e incrementar la prevención a lo largo del curso de vida; asegurar el acceso universal a servicios sanitarios de calidad; prestar especial atención a temas específicos de salud (enfermedad mental, problemas auditivos, etc.); así como fomentar el desarrollo de una cultura del cuidado (autocuidado, apoyo a los cuidadores, organización del cuidado, cuidados paliativos, etc.).

Las recomendaciones sobre aprendizaje a lo largo de la vida tienen como objetivo promover oportunidades de innovación, mejorar el acceso a la información, reconocer el papel del voluntariado para fomentar este aprendizaje, impulsar la alfabetización en temas de salud y de cuidados, proveer educación y aprendizaje sobre cuestiones del envejecimiento y promover el intercambio intergeneracional.

Las recomendaciones sobre participación intentan mejorar la imagen del envejecimiento y combatir los estereotipos y los sesgos negativos del mismo, crear oportunidades para la participación y para la toma de decisiones, promover el compromiso civil y de voluntariado, rediseñar los entornos de trabajo para que la fuerza laboral sea más estable y permanezca más tiempo, cultivar la solidaridad intergeneracional y crear entornos amigables en las ciudades para animar a la participación de los mayores.

Las recomendaciones sobre seguridad tratan de proteger los derechos básicos de las personas mayores, erradicar la pobreza, asegurar sistemas de pensiones sostenibles y evitar la discriminación por razón de edad.

Finalmente, el marco político propone unas recomendaciones generales (transversales) que afectan a los diferentes niveles de la Administración

y a los diferentes temas o campos de actuación. La principal de ellas es mejorar las estructuras de gobierno para responder a la revolución de la longevidad y actuar de forma que nadie quede atrás.

#### 4. Indicadores clave

Para comprobar la evolución del envejecimiento y de la situación de las personas mayores en nuestro país, proponemos un conjunto de indicadores básicos (cuadro 1), que nos permitirán hacer un seguimiento anual de un tema de vital importancia en la sociedad española actual y futura.

**Cuadro 1 – Indicadores sobre envejecimiento y situación de las personas mayores**

Indicador	Fuente
Evolución de la población mayor	INE <i>Cifras de población. Proyecciones de población</i>
Estructura de la población por sexo y edad	
Ratios de dependencia demográfica	
Población según grupos de edad y tamaño municipal	INE <i>Estadística del Padrón continuo</i>
Esperanza de vida por sexo y edad	INE <i>Tablas de mortalidad</i>
Personas mayores según tipo de hogar	INE <i>Encuesta Continua de Hogares</i>
Valoración del estado de salud por sexo y edad	INE <i>Encuesta Nacional de Salud. Encuesta de Condiciones de Vida</i>
Proporción de personas con discapacidad	
Años de vida saludable	
Pensiones del sistema de Seguridad Social	Seguridad Social <i>Estadísticas Pensiones y pensionistas</i>
Gasto en protección social según función, % del PIB	Eurostat <i>Population and social conditions. Social protection</i>

## Capítulo 4

# CONSENSO FAMILISTA Y PACTO DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ESPAÑA

---

Fernando Vidal  
*Instituto Universitario de la Familia*  
*Universidad Pontificia Comillas*



Dos cuestiones tiene clara la población española: su voluntad de vivir en familias y la necesidad de garantizar la protección de la infancia. Respecto a la primera, las políticas han avanzado poco, enredadas en disputas culturales y doctrinarias sobre la familia. Respecto a la segunda, la crisis de 2008 ha supuesto un empobrecimiento severo de la población infantil, que había disfrutado de relevantes avances en salud, educación y seguridad. La situación de la familia requiere una reflexión profunda sobre el fenómeno y una nueva mirada más próxima a la experiencia real y cotidiana de la gente. Alrededor de la segunda no hay un complejo problema cultural, sino que para su avance se exige mirar los datos, innovar la gobernanza y comprometerse en un Pacto de Estado-Ciudadanía por la Infancia como el que lidera Unicef España.

## **1. Claves interpretativas y posicionamiento de los informes de la Fundación Encuentro**

La familia es la experiencia más universal de la Historia. De tal arraigo en la condición humana que se hace posible en muy diversos tipos de institucionalización, expresiones y papeles. Las distintas transformaciones que la han afectado durante las últimas décadas no han hecho sino dejar claro y manifiesto un casi unánime anhelo de ser familia en casi todos los ciudadanos. El informe de la Fundación Encuentro ha seguido muy atentamente la evolución de la familia y ha llamado a ese reconocimiento de la aceptación pública que tiene tan singular comunidad humana como vertebradora de la vida personal, comunitaria y la del conjunto de una sociedad. Al ser la familia cuidadora incondicional de la persona en su más íntima dignidad, hablar de familia es tratar de infancia y su educación, de mayores, de personas con discapacidad, en situación de dependencia o de quienes sólo tienen a la familia como recurso para sobrevivir a las presiones y carencias de la exclusión social. Todas esas dimensiones han sido abordadas por el informe a lo largo de dos décadas.

## 1.1 Una sociedad en busca de la familia

Ya desde sus primeras entregas las cuestiones de infancia y familia tuvieron un importante peso. El informe de la Fundación Encuentro comienza su andadura cuando este país empieza una nueva etapa. La Transición política, económica, social y cultural alcanza su culmen con la presentación internacional de un nuevo país mostrado en las Olimpiadas de Barcelona, la Exposición Universal de Sevilla y la Capitalidad Cultural Europea de Madrid. La Transición deja ver también sus límites ante la crisis económica internacional que nos afectó inmediatamente después de las grandes celebraciones internacionales y en una extensa corrupción política que provocaría un importante cambio en la cultura política. Cuando la Transición llega a su fin, inicia su trayectoria el informe de la Fundación Encuentro, quizás para avivar lo mejor de aquel legado de concordia, diálogo y cooperación. Bajo ese prisma se colocan todos los asuntos de familia. Ya el primer informe abordó en 1993 “la protección social a la infancia” y la “familia como objeto de protección social”. En él se criticaba la ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad y su imprescindible conciliación con el trabajo extradoméstico, cuestión que contribuyó a poner de forma pionera en la agenda de discusión pública cuando aún era incipiente.

En su segundo informe, la Fundación Encuentro llevó la familia a un lugar incluso más prioritario y definió nuestro país como “una sociedad en busca de la familia”. Era una de las tres cuestiones que más destacaba de la sociedad española de 1994. El *Informe España 1994* constataba que “la sociedad y los españoles, en su gran mayoría, buscan, con más incertidumbre que en el pasado, la relación familiar [...] La sociedad y los españoles buscan familia”. Esa búsqueda se hacía en medio de una transformación de formas, pluralización de situaciones y diversificación institucional que requerían una mayor comprensión de las condiciones concretas de las personas, parejas y familias. Por eso, la gente busca familia, “pero no es menos cierto que la familia busca otra sociedad, más tolerante y acogedora”. Junto a ello, también se es consciente de que existe nostalgia y cierto catastrofismo. El constitutivo pensamiento positivo de la Fundación Encuentro reacciona animando a una mirada más profunda: “No compartimos el pesimismo dominante, que se queda en la denuncia de la destrucción de la familia tradicional”. Tampoco se deja llevar por un relativismo que *utilitarice* todas las relaciones. Valora el tipo de individualización que establece una “familia relacional” que permita el desarrollo equitativo de todos sus miembros. No privatiza a la familia expulsándola del espacio y protección públicos ni tampoco cae en el determinismo que hace de la familia un objeto maleable e impotente: “Menos aún nos dejamos llevar por el optimismo ingenuo, que contemplaría pasiva y acríticamente los cambios, como si todos ellos obedecieran a un determinismo ciego, impuesto por el clima social y superior a las iniciativas y proyectos individuales”.

La posición de la Fundación Encuentro reconoce la pluralización de expresiones de lo familiar; señala los factores de riesgo que fragilizan la familia y, a la vez, aprecia el valor que pareja y familia tienen para la inmensa mayoría de la gente –posiblemente para todos, aunque sólo tengamos en cuenta su papel en los primeros años de vida–. En ese 1994, establece una serie de posicionamientos que han permanecido en el tiempo y crecido en importancia. Avisaba de que “corremos el riesgo de limitar la definición de la familia a su tamaño, forma y estructura externa, abandonando la visión más profunda de las funciones interactivas de sus miembros”. Los informes han atendido a la protección de cada uno de los miembros más vulnerables o desfavorecidos de la familia y también han hecho inteligentes estudios y propuestas sobre las condiciones de vida de las familias.

En las diversas vicisitudes y opciones que trenzan las situaciones familiares de los ciudadanos, el informe de la Fundación Encuentro propone ofrecer el apoyo necesario. Sobre ello, el informe constata en 1994 que “apenas existen políticas eficaces de ayuda a las madres solteras y a las familias monoparentales de viudos/as, divorciados/as y separados/as”. Pero su enfoque no se reduce a las dotaciones de recursos de las familias, sino que apuesta por cuidar y fomentar la propia institución familiar –en toda su diversidad– como algo anhelado por la gente y la primera comunidad de la sociedad. Hay un consenso social en lo esencial de la familia frente al cual el Estado no puede permanecer ajeno, escondido tras la apariencias de no querer entrar en el campo de los valores. La familia ha de ser cuidada por todos como una de las instancias más valiosas de la vida personal y también comunitaria. “El Estado-providencia se encarga de casi todo menos de proteger la cohesión y la unidad familiar”, dice el mismo *Informe España 1994* y sigue: “una forma aparente de neutralidad estatal que no responde a las verdaderas demandas de las mismas familias [...] Las políticas familiares del Estado no deben, por tanto, dirigirse exclusivamente a socorrer el bienestar de cada uno de los miembros sino a crear el marco propicio y estimulante de esta unidad social primaria y decisiva de la Sociedad de Bienestar”. El grupo de expertos de la Fundación Encuentro apunta al corazón del problema: la ayuda a la familia no debe disolverla individualizándola en ayudas a sus tipos de miembros, sino que debe apoyar también a la comunidad familiar. La comunidad familiar son aquellos parientes que conviven solidariamente entregados a un proyecto integral de vida. Sin comunidad familiar no hay comunidad social.

Desde esos principios analíticos, la Fundación Encuentro ha desplegado una intensa agenda de estudios sobre la familia. El *Informe España 1995* aborda la crítica dimensión de la vivienda. En 1996 se preocupa por el envejecimiento y por la relación entre “Familia y escuela: dos mundos que no se encuentran”. En 1997 el objeto de interés fue el papel de la televisión en la vida familiar y en 1998, cuatro años después del primer posicionamiento global, abre de nuevo el gran angular del análisis y aborda la protec-

ción social a la familia, a la que considera “la gran olvidada en el Estado de bienestar”. En general, el informe entiende que la protección a las familias tiene pocos componentes que no sean económicos y considera que no está suficientemente bien enfocada. Se demanda avanzar “hacia un verdadero reconocimiento de las funciones sociales de la familia”. 1998 fue el año en que el Gobierno de España aprobó un primer Plan Integral de Apoyo a las Familias y el informe percibe un cambio en la filosofía que inspira la protección a las familias, pero no tiene correspondencia con los medios materiales destinados a tal fin.

En 1999, el informe retoma la agenda de cuestiones vinculadas a familia. Se vuelve a insistir en la “difícil conciliación de la vida laboral y familiar” y se constata la urgencia de un “mayor reconocimiento del cuidado familiar de mayores y discapacitados”. A la discapacidad dedicarán capítulos los informes de 2000 y 2001, y ese último año, también a la dependencia entre los mayores. En 2002, de nuevo cuatro años después, vuelve a analizar y hacer propuestas en profundidad bajo el título “La familia, proveedora de bienestar”. Constata de nuevo que “el crecimiento de la autonomía personal no erosiona la solidaridad familiar”. Es decir, que la individuación y potenciación del desarrollo personal de cada miembro del hogar no debilita a la familia sino, en todo caso, intensifica su comunión y solidaridad. La familia sigue siendo, pese a todos los cambios, “fuente de ayudas en caso de necesidad”. En ese mismo *Informe España 2002* se estudian en profundidad los malos tratos a la mujer en la pareja, cuestión sobre la que la opinión pública no hará sino profundizar su preocupación en los siguientes años.

En los años siguientes nos encontramos con capítulos específicos en los que se atiende a la Educación Infantil, considerada “derecho universal y responsabilidad familiar” (*Informe España 2006*). Ese mismo año se aborda la cuestión de los mayores y la familia en la sociedad actual y cuatro años después la atención seguirá enfocada en ese mismo tema, con un capítulo titulado “Incertidumbres en torno a las personas mayores”, que principalmente se centra en las pensiones en el contexto de la crisis económica en que se escribe el *Informe España 2010*. Precisamente el informe del año siguiente, 2011, puso de relieve el esencial papel de la familia ante la debacle del desempleo y “la fortaleza de la familia como pilar ante la crisis socioeconómica”. En ese capítulo sostuvimos el papel clave que otra vez la familia está jugando en la resistencia y resiliencia ante las dificultades económicas, no sólo por la provisión de bienes y vivienda, sino por el apoyo emocional y su valor como fuente de regeneración moral del país. Los siguientes informes hasta la actualidad volvieron a incluir la reflexión sobre los mayores como nuevos protagonistas de la realidad española y la situación de las mujeres, a quienes sitúa “otra vez en la encrucijada” (*Informe España 2013*). Analiza especialmente el peso de las ocupaciones del trabajo no remunerado y señala que, al respecto, “el mayor reto está hoy en la familia, en avanzar en la igualdad de las labores domésticas”.

En resumen, los informes de la Fundación Encuentro reconocen la crucialidad de la familia para cada persona y la sociedad en su conjunto, afirma que la búsqueda del desarrollo individual de cada miembro de la familia no atenta contra la solidaridad familiar sino lo contrario, cree que hay que tener una mirada equilibrada y no catastrofista ante las transformaciones que viven la pareja y la familia, sostiene que hace falta una política de reconocimiento de la familia y un enfoque integral sobre la propia comunidad familiar y todas las funciones de bienestar que realiza, y aborda cuestiones clave como el papel de la mujer, la conciliación con el trabajo extradoméstico, la contribución a y de los mayores, la situación de la dependencia y la discapacidad o el cuidado y formación de niños y jóvenes.

## *1.2 Una crecida demanda de familia*

Los abundantes estudios de los sucesivos informes han ido siguiendo desde el comienzo los cambios y constantes vividos por las familias. Contemplándolo panorámicamente, lo primero que habría que afirmar es que la demanda de más familia no ha cesado de crecer.

El conjunto de parejas que no han contraído matrimonio público han luchado por el derecho a ser reconocidas como una unidad conyugal. La conyugalidad no está ligada a la legislación matrimonial, sino que es una categoría antropológica propia de aquellas parejas que se entregan a un proyecto de vida en común. Aunque semánticamente la conyugalidad haya estado vinculada a lo largo de décadas al matrimonio, es aplicable a las parejas de hecho. Si abrimos el foco de la discusión socio-jurídica, antropológicamente el matrimonio incluye muchos tipos de institucionalización. La institucionalización mediante cuerpos jurídicos no agota las formas de fundar un matrimonio. Podríamos decir que junto al matrimonio público –constituido jurídicamente– está también lo que se denomina matrimonio social, expresado por la costumbre y eventos informales como la mudanza a un hogar común, el nacimiento de un hijo o diversas celebraciones. Tanto los matrimonios públicos como los matrimonios sociales hacen algo propio de esa entrega mutua a un proyecto de vida común, que es integrarse como tan singular díada en la comunidad: todos son matrimonios comunitarios, con distintos alcances de integración y, actualmente, con diferentes regímenes jurídicos. Las parejas de hecho se han acogido a registros que constituyen actos legales de conyugalidad pública y los tribunales han desarrollado una jurisprudencia que equipara los matrimonios sociales en derechos y obligaciones a los matrimonios públicos. Desde un punto de vista jurídico y económico, lo que existe en nuestra sociedad son dos regímenes de matrimonio civil, a los cuales se accede desde la vía históricamente establecida o desde el reconocimiento de facto de los matrimonios sociales en los registros administrativos o en los tribunales cuando existen disputas.

La evolución hace decrecer los matrimonios públicos y se eleva el número de matrimonios sociales o parejas de hecho, así como familias monoparentales. Los matrimonios civiles –incluidos los religiosos– se han reducido a la mitad desde 1976 a 2013, cuando la tasa bajó hasta 3,32 matrimonios por 1.000 habitantes. En 2013 se redujeron un 7,3% respecto al año anterior. Según el INE, en 1975 el 2,03% de los nacimientos eran de progenitores no casados; casi cuarenta años después ese porcentaje se ha multiplicado por veinte, hasta constituir el 40,86 de los nacimientos en 2013. El Barómetro del CIS de julio de 2015 muestra que están casados el 52,9% de los residentes en España, convive con una pareja de hecho el 10,7% y tiene una pareja con la que no convive el 8,9%. No tiene pareja ni está casado el 26,6%.

Así pues, existe una primera lectura de este fenómeno que confirma la demanda de matrimonio y familia que hemos señalado como primera tendencia. Un segundo signo de esa demanda de familia ha sido el acceso de parejas homosexuales a la conyugalidad. En pocos años, los países occidentales han modificado las legislaciones o han hecho interpretaciones jurídicas del matrimonio público que permiten que personas del mismo sexo se puedan casar. Esa posibilidad se suma a ese fenómeno de mayor anhelo de familia, también extendida a parejas homosexuales reconocidas como cónyuges y, por tanto, progenitores.

Un tercer signo señala al reconocimiento público de la monoparentalidad como una forma familiar en la que no existe conyugalidad ni dos progenitores. Un solo progenitor con uno o más hijos es una fórmula que ha luchado por su desestigmatización social y el reconocimiento y defensa públicos como familia plena.

Algunas de las demandas de familia no encuentran satisfacción, porque las condiciones socioeconómicas no lo facilitan. Es claro en el caso del número de hijos. Continúa su tendencia al descenso, pese a que las mujeres desean tener más hijos, el doble. Desde la década de los 70 no se alcanza la tasa de reposición generacional; en 2014 el número medio de hijos por mujer estaba situado en 1,3. El número de nacimientos en 2013 fue 425.715 y en 2014 se experimentó un repunte. Desde 2009 no había hecho sino descender –sin duda por la crisis–, después de los avances de comienzos de la década de los 2000, gracias a las personas extranjeras residentes en España. En el año 2000 el 6,2% de los nacimientos era de una persona extranjera y su contribución a la natalidad española no dejó de crecer hasta triplicarse y alcanzar en 2014 el 19,6%. El número medio de hijos por mujer se sitúa en 1,53 entre las extranjeras y baja a 1,23 entre las españolas.

Estos fenómenos no son nuevos. Históricamente vienen existiendo –los matrimonios sociales, las parejas homosexuales o las familias monoparentales–, aunque no tuvieran un estatus jurídico. Una interpretación plausible es que ha habido un proceso de reconocimiento realista de dichos fenómenos y, sobre todo, una superación de la discriminación mediante

prejuicios y exclusión de los derechos –y deberes– asociados al matrimonio y la familia. Ese proceso de apertura y pluralización de los accesos al estatuto de matrimonio y familia ha seguido un camino legal dispar. En el caso de las parejas homosexuales –el último y mayor cambio– el acceso al matrimonio civil ha permitido el mismo alcance de garantías jurídicas que el que históricamente venían vinculando a las parejas heterosexuales. Las familias monoparentales disfrutaban de todos los derechos y deberes entre padres e hijos. No es el caso de las parejas de hecho o matrimonios sociales. En su caso, se ha establecido un amplio abanico de situaciones con muy distintos grados de compromiso y a la vez con una incertidumbre muy alta. La jurisprudencia generada con respecto a tal vínculo va creando un cuerpo de resoluciones muy similares al matrimonio civil. El realismo que reconoce a los matrimonios sociales también reconoce que la realidad de la relación entre cónyuges sigue evoluciones muy parecidas, independientemente del ámbito de integración comunitaria que expresen entre ellos. Mientras se multiplican los conflictos e incertidumbres, las parejas de hecho van experimentando las formas de celebrar su entrega e integración. Buena parte de los cambios consisten en nuevas formas de celebración e institucionalización de la unión conyugal. La mayor parte de los tan discutidos cambios en la familia son cambios en la conyugalidad o la pareja.

La mayor demanda de familia también se comprueba en el constante aumento de su reputación como institución social. Especialmente en los tiempos de crisis, que han castigado a prácticamente todas las instituciones con fuertes caídas de la confianza pública, la familia ha demostrado su fortaleza manteniendo un altísimo nivel de confianza. En el Barómetro de octubre de 2004, hace 10 años, el 98,9% manifestaba que la familia era muy (78,5%) o bastante (20,4%) importante. En octubre de 2014, el Barómetro del CIS pide al encuestado que valore la importancia de la familia de cero a diez; el 98,7% le otorga de 6 a 10 puntos y el 83,3% le asigna un 10. Es decir, que la importancia de la familia continúa en una valoración positiva casi unánime y cuatro quintos le dan la máxima valoración.

### *1.3 La relegitimación de la familia por la individuación*

El segundo gran cambio en la familia consiste en los papeles internos que cumplen sus miembros. En realidad, los cambios en el papel y reconocimiento de la mujer constituyen el más importante salto que vivió la familia en el siglo XX. A lo largo del siglo XX la mujer se emancipó de la tutela masculina y conquistó derechos inalienables en igualdad con los varones. En realidad, forma parte de un proceso de individuación más amplio, que también reconoció a los niños y jóvenes como sujetos de derechos irrevocables, les abrió a una mucha mayor participación social y a un modo de relación diferente con las generaciones mayores. Además de mujeres, niños

y jóvenes, también los mayores ganaron independencia y un papel más amplio en los procesos sociales. Junto con ellos, aquellos que dependían más de la solidaridad familiar, como las personas con discapacidad, también han ido haciéndose beneficiarios de derechos y apoyos para su libertad y seguridad. Sin duda el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales y transexuales puede ser interpretado como una ampliación del reconocimiento de la pluralidad de personas. En todos los casos se reconoce la singularidad de cada tipo de persona, se valora la aportación que hace desde su característica distintiva –sexo, edad, condición, dependencia...–, se establecen derechos y responsabilidades respecto a ellos, se incrementa su participación social, se apoya el ejercicio de su libertad y eso varía cualitativamente la estructura de roles y libertades en las familias.

Podríamos denominar a todo ese proceso *individuación* o *personalización*: tras el desplome civilizatorio que supuso la Segunda Guerra Mundial, el intento de superar ese tipo de modernidad –*posmodernidad*– comenzó con la Declaración de los Derechos Humanos, cuyo sujeto era el individuo. Cada persona se hizo titular de derechos inalienables e irrevocables. Con ello dio comienzo una cascada de cartas mundiales de derechos de los niños, de la mujer, de los mayores, de los jóvenes, de las personas con discapacidad, etc. Previamente a la Segunda Guerra Mundial imperaba un fuerte *maquinismo*, que sometía y convertía a las personas en simples engranajes en instituciones como las industrias, las burocracias, los mercados, los ejércitos, los Estados, las ideologías, las jerarquías, las metrópolis, las razas, los partidos políticos, etc. Aunque ese maquinismo no se disolvería del todo tras las catástrofes de la Segunda Guerra Mundial, retrocede por el reconocimiento, liberación y protección de los individuos. Primero por sí mismos, por el hecho de ser una persona humana. Segundo, independientemente de cualquier condición sexual, de edad, etnia, clase, nacionalidad, etc. Efectivamente, en su dignidad todos los seres humanos son iguales. En tercer lugar, se asumen sus características (sexo, edad, capacidades, etc.) como valores positivos desde los que participar y crear en la sociedad. Cuarto, en realidad hay un proceso de individuación en el que cada persona debe desarrollar libremente su unicidad y su propia vida.

La individuación es movida desde la política de la reconstrucción –tras la Segunda Guerra Mundial– y desde la cultura posmoderna, pero también desde las religiones –como el judaísmo o el Concilio Vaticano II– y los mercados. Éstos conocían desde siempre el trabajo femenino, pues el mundo agrario e industrial absorbía enormes masas de mujeres trabajadoras. La Segunda Guerra Mundial movilizó masivamente a los hombres a los frentes de guerra y a las mujeres a los puestos que éstos antes ocupaban predominantemente en las organizaciones. La socialización de las mujeres en todas las escalas laborales más cualificadas sería una tendencia que no dejaría de crecer durante las décadas siguientes.

Siendo la familia el ámbito más íntimo de las personas, tuvo que ser el primer lugar donde impactara con mayor fuerza la individuación. España la vive especialmente durante la traumática destrucción de su economía industrial y su reconversión en economía de servicios e informacional. La Transición política fue simultánea a la transición demográfica, económica y familiar. En el proceso de individuación los miembros de la familia no están constreñidos por la dirección patriarcal, sino que ganan libertad personal para desarrollar su propio proyecto y carrera, así como para tomar decisiones libres respecto a los vínculos y modos de convivencia en el hogar. Los padres reconocen la autonomía de los niños y ven limitado su poder indiscriminado sobre ellos: no pueden pegarles, los niños tienen derechos que la autoridad hace cumplir –por ejemplo, respecto al trabajo infantil en un país como España con tanto pequeño negocio familiar y tanta economía informal–, la escuela y los servicios sociales velarán por su protección y se adopta paulatinamente una nueva pedagogía que reconoce la creatividad y autonomía de la infancia. Los jóvenes viven un proceso de emancipación, la mayoría de edad es un derecho de independencia y el tipo de relación con los padres cambia a un modo más dialogal e igualitario. Tanto los derechos del niño como la autonomía juvenil modifican radicalmente las relaciones con las generaciones mayores –tanto padres como abuelos–. El modelo reconoce más la individualidad, retira poder y extiende el afecto, se hace más sentimental, la pedagogía es más creativa y respetuosa de los procesos, las decisiones se toman más cooperativamente. En general, es un modelo más democrata de familia en las relaciones intergeneracionales. No obstante, ese cambio en la responsabilidad formativa y en el método pedagógico de los padres no ha logrado establecer un modelo libre de hondas preocupaciones.

La liberación de la mujer de los papeles que la constreñían y su plena participación en todos los órdenes de la vida familiar y pública han supuesto la mayor revolución de la segunda mitad del siglo XX. En las familias no sólo redefinió el papel de las mujeres –esposas, hijas, hermanas, etc.–, sino que supuso una alteración radical del papel masculino y de la propia categoría de masculinidad, que todavía está en proceso de hallar contenidos. La dinámica familiar vivió una transformación profunda, ya que se altera la división estanca entre el espacio interno doméstico-vecinal, gestionado por la mujer, y el exterior laboral-público, predominantemente exclusivo del varón. Espacio interior y exterior serán competencia de todos los adultos independientemente del sexo y las decisiones se tomarán de modo cooperativo. Aunque existe una institucionalización normativa de ese modelo de familia, aún queda mucho por avanzar en la microgestión doméstica y las mujeres todavía encuentran barreras al cambio que no se han vencido. Existen cierres institucionales masculinos a la participación femenina, generalmente consistentes en códigos invisibles o costumbres reacias. La subcultura femenina incorporó históricamente los valores y responsabilidades de lo comunitario, lo convivencial, el cuidado y la ternura, la responsabilidad con lo

próximo, la comunicación y confianza personal, la celebración de la intimidad y la crucialidad de lo práctico. Junto con otros valores femeninos, como la maternidad, constituyó una subcultura con la que el feminismo aspiraba a transformar una cultura pública masculinizada y patriarcal. Ese cambio no sólo era importante para que la mujer no tuviera que competir desigualmente en un mundo masculinizado, sino para que los varones asumieran sus nuevos papeles dentro de la familia, el hogar, el parentesco y el vecindario. Nuestras sociedades todavía se hallan inmersas en ese proceso de cambio. Aunque las éticas del cuidado, las escalas comunitarias y lo relacional han avanzado en las organizaciones, aún queda mucho por hacer para que no recaiga sobre las mujeres una sobrecarga de papeles que conlleva estrés e impotencia. La falta de conciliación trabajo-familia y la irracionalidad de los horarios laborales es un fenómeno propio de una cultura que ignora los valores femeninos –seguramente no adscritos a la condición de mujer sino a una tradición históricamente formada–.

La individuación de los mayores es el resultado del proceso cultural de derechos personales, pero también del aumento de esperanza de vida y de la dotación pública de pensiones. Permiten la autonomía y la formación de una tercera edad: un tercio de la vida disfrutado sin tener que trabajar y orientado al libre desarrollo y estilo de cada persona.

Todos estos procesos de individuación –femenino, juvenil, infantil, etc.– crearon incertidumbre. En un tiempo de reconversión industrial con gran pérdida de empleos hasta principios de los 90, seguida de una crisis económica internacional que también afectó al país, el malestar social podía alimentar la incertidumbre e incluso la nostalgia de tiempos anteriores, de los que sin duda formaba parte un modelo nuclear de familia. La Fundación Encuentro mostró desde sus comienzos que esos procesos de individuación no sólo no debilitaban la solidaridad familiar, sino que traían una mayor aceptación de la familia, que ya no se veía como una instancia que impedía el desarrollo personal de cada uno de sus miembros. La individuación en general –y de manera muy especial la emancipación femenina– ha supuesto una relegitimación de la conyugalidad y la familia. Si la familia no se hubiera adaptado a la individuación –y una pequeña parte de la sociedad se ha resistido a dichos cambios– hubiera continuado siendo diana de las críticas. Pero la familia siempre se adapta, su profundidad arraigada en la condición humana la hace capaz de expresarse en las formas más diversas.

La reacción más grave a la individuación y libertad de la mujer ha sido sin duda la violencia de género en el seno de relaciones sentimentales o familias. Su interpretación es compleja, pues muestra la continuidad de ansias de dominio machista junto con nuevos componentes nihilistas que llevan no sólo a maltratar e incluso matar a la mujer sino al asesinato de los hijos y al suicidio del criminal. Por un lado, hay un componente relacionado con el machismo, que no soporta la libertad del otro, y, por otro, una nueva

violencia patológicamente incapaz de asumir el fracaso de las relaciones sentimentales o familiares.

Más allá de las distintas reacciones, temores y suspicacias, existe un estado de opinión que cree que la “familia de personas” –en la que cada miembro cuenta con la máxima libertad y el apoyo solidario de todos los demás para desarrollarse– responde de forma más auténtica a la relación entre sexos y generaciones, alienta la ternura en el modo masculino de vivir la conyugalidad y paternidad y la comunicación de lo femenino y materno para mejorar cada papel de la sociedad. Explora nuevos caminos de amistad en la relación conyugal y alcances desconocidos de lo masculino. Frente a visiones que fijan el patrón de familia en una forma histórica, la familia moderna es más natural. La cultura de la familia ha experimentado que la comunión de libertades permite un desarrollo humano mucho más alto que la dominación de papeles. El modelo familiar de comunión de libertades no pone los vínculos por encima de las personas, sino que las relaciones están al servicio del desarrollo de cada persona, lo cual no implica una visión utilitarista sino que dicho desarrollo puede en gran parte consistir en entrega, servicio y presencia en el seno de la familia. El modelo de dominación de papeles sí que rezumaba utilitarismo al poner los papeles y vínculos por encima de la libertad, el desarrollo e incluso la salud de las personas. Eran utilizados para asegurar la permanencia de la unidad institucional, funcional, a la vez, a un determinado modo de orden social. La familia en comunión de libertades demuestra que en materia de parentesco no hay motivos para la nostalgia.

#### *1.4 Una España familista, pero a contracorriente del utilitarismo y la pobreza*

La sociedad española es familiar, ya que no sólo la familia es la principal fuente de felicidad y motivación de casi todos los ciudadanos, sino que la sociedad está sostenida sobre redes comunitarias de familias. Sin embargo, el familismo de la sociedad española –caracterizada como latina o mediterránea– y, en general, la cultura de familia chocan con algunos otros rasgos culturales que se extienden por el planeta. Pese a ello, al menos el 60% de los españoles son familistas que consideran de máxima importancia cuidar personalmente a sus mayores, a sus hijos, mantener relaciones cordiales con sus familiares y apoyarlos emocionalmente.

La sostenibilidad y capitalización de las familias está amenazada por dos tendencias principales. Por un lado, la exclusión deprime las condiciones de vida y ello ejerce una presión sobre la vida íntima, marco de sentido y perspectivas de futuro de las familias. Ese empobrecimiento reduce expectativas de movilidad y obliga a estrategias (principalmente escasa o nula inversión en educación y acceso prematuro al mercado laboral) que

comprometen el potencial desarrollo de las generaciones jóvenes y las mujeres. Por otro lado, la segunda tendencia tiende a empobrecer los propios vínculos familiares, lo cual da lugar a un debilitamiento de la institución o a un intento fundamentalista de fortalecimiento –que, pese a la apariencia, tampoco aumenta la sostenibilidad ni la capitalización familiar, porque sustrae el desarrollo integral de las personas–.

Si comenzamos analizando esa segunda tendencia, veremos que la cultura sufre corrientes de superficialización de las emociones, lo cual hace difícil la vinculación sentimental en profundidad con las personas. Está muy relacionada con el consumismo, que cosifica personas y relaciones y las pone en función del ensimismamiento de los individuos. Extiende un paradigma utilitarista de las relaciones humanas, amorosas y familiares. El consumismo constituye también un paradigma de la cultura que la fragmenta en un mosaico de productos-experiencias inconexas que se consumen y la fundamentan en identidades basadas en su afirmatividad y no en su veracidad. Todo eso se inscribe en el individualismo utilitarista que desde la esfera económica el neoliberalismo ha filtrado en la cultura, los estilos de vida, las relaciones y hasta la familia. Una cosa es la individuación, que desarrolla a cada miembro de la familia, y otro el individualismo, que fragmenta lo comunitario, disuelve las entregas y usa a los otros para una visión muy reduccionista de los propios intereses. En España existe ese choque cultural entre las vinculaciones neoliberalizadas que siguen la lógica utilitarista y las relaciones comunitarias definidas por la entrega. En el marco cultural utilitarista se hace muy difícil formar y cultivar virtudes y experiencias cruciales en la familia como son la gratuidad, la gratitud, el perdón, la servicialidad, la entrega, la incondicionalidad, la permanencia, el compromiso o el amor al otro por sí mismo. Ese individualismo no “individúa” o personaliza, sino que hace que cada sujeto reduzca la experiencia, condición y relación humana a una serie de sensaciones estandarizadas. El utilitarismo es otro modo moderno de dominación que va en la dirección contraria de la dignidad humana, aunque sea simplemente porque no tiene en cuenta integralmente a toda la persona ni valora al otro por sí mismo, sino que lo trata en función de intereses reduccionistas. Si para la familia son fundamentales las categorías de proyecto, comunidad y entrega, entonces es incompatible con el individualismo utilitarista. Igual que se despiezan empresas, se reduce el valor a dinero y los trabajadores rotan aceleradamente, la familia queda convertida en una caricatura de lo que supone tan honda experiencia.

El modelo utilitarista de conyugalidad y familia se comienza a vivir en las más incipientes relaciones sentimentales. En realidad, afecta a toda la red de sociabilidad y a todas las comunidades; no es algo exclusivo de las familias, aunque éstas lo sufran con especial severidad, ya que constituyen la experiencia más honda de entrega e incondicionalidad. Habría que afirmar que parte de los cambios que ha habido en las formas de las familias pueden estar influidos no sólo por la individuación y la diversidad, sino por

esa cultura utilitarista y por la superficialización de las relaciones sentimentales. Eso puede estar afectando a los procesos de emparejamiento, porque la sostenibilidad de la familia requiere buenas elecciones y la primera de todas, elegir aquella pareja con quien poder compartir todo el proyecto vital.

Algunas de esas elecciones y compromisos conyugales se ven sometidos desde siempre a desengaños e insostenibilidades que rompen las parejas. Las separaciones, divorcios e incluso las anulaciones canónicas muestran la permanente presencia de disoluciones. Las diferentes legislaciones al respecto han ido eliminando aspectos discriminatorios –como la sentencia judicial que identifica un culpable de dicha separación matrimonial– y facilitando la gestión administrativa y judicial de la decisión de divorciarse. Ciertamente se puede explicar buena parte de los fracasos de las parejas –casadas o no– por la cultura utilitaria. En ocasiones los divorcios pacifican situaciones que se hacen insostenibles desde el punto de vista de la convivencia, el bienestar de los hijos o incluso de la seguridad. En otros casos quizás son signo de la frugalidad emocional y relacional. En la mayoría de esas historias existen dramas y en muchas ocasiones los procesos y efectos son tan traumáticos que son pocos los que lo hacen con una voluntad frívola.

Las rupturas no han dejado de crecer desde la aprobación de la Ley del Divorcio, aunque lo han hecho a un ritmo mucho menor durante la crisis. La ruptura matrimonial se había desacelerado en 2009 y repuntó en 2013. Las rupturas matrimoniales en 2014 sufrieron un aumento del 5,4%, lo que se interpreta como separaciones que aún no habían sido consumadas por la crisis económica y que las perspectivas de confianza popular en la recuperación económica han hecho formular. Según los datos del INE de 2014, la media de duración de los matrimonios en España es de 15,5 años.

A pesar de todas estas tendencias, los datos más recientes sobre la satisfacción e importancia de las relaciones familiares indican que se está muy lejos del modelo utilitarista de familia. Según el Barómetro del CIS de marzo de 2015, las distintas dimensiones de la familia son valoradas positivamente (son consideradas muy o bastante importantes) por al menos el 80% de los residentes en España mayores de 18 años (tabla 1). En la misma encuesta, las relaciones con los familiares (padre, madre, hermanas/os, hijas/os, abuelos/suegros, tías/os y primas/os) alcanzan también altos porcentajes, ninguna por debajo del 89%.

En consecuencia, en España la familia tiene una notabilísima relevancia en la vida de las personas y la satisfacción general con las relaciones familiares es muy alta. Podríamos llegar a afirmar que al menos el 80% de los residentes en España son personas familistas. El familismo forma parte del imaginario público en España. Eso no significa que las familias estén viviendo su compromiso unos con otros de modo contracultural frente a las tendencias del consumismo, el utilitarismo y el individualismo.

**Tabla 1 - Para cada una de las cuestiones que voy a leerle a continuación, ¿podría decirme si representan para Ud. en la vida algo muy importante, bastante, poco o nada importante?**

	Muy importante	Bastante importante	Poco importante	Nada importante	N.S./N.C.
Tener pareja	38,2	41,8	14,8	4,3	0,9
Tener hijos/as	48,7	35,1	11,8	3,5	1,0
Cuidar de los padres cuando son mayores	60,8	36,4	1,6	0,5	0,6
Vivir cerca de su familia	45,2	39,3	13,1	2,1	0,2
Tener amigos/as	52,4	42,4	4,5	0,4	0,2
Cuidar personalmente a los/as hijos/as	66,1	29,2	2,4	1,1	1,2
Mantener relaciones cordiales con los miembros de la familia	58,6	38,7	2,3	0,2	0,1
Apoyar emocionalmente a los miembros de la familia	61,6	36,7	1,2	0,3	0,2
Ayudar económicamente a los miembros de la familia	52,4	43,1	3,0	0,4	1,1

Fuente: CIS, Barómetro marzo 2015.

Familia y matrimonio han sido vistos como parte de un orden social que resultaba opresor para la conciencia posmoderna. Había una crítica a la conyugalidad y comunidad familiar como hermetismos y se acusaba a la familia de formar parte del entramado institucional moderno que llevó a los desastres autoritarios y al aburguesamiento de la cultura. Parte de estas críticas permanecen en un sector de la población. La familia ha sido uno de los mayores campos de lucha cultural –si no el mayor– desde el comienzo del siglo XX. Al tocar cuestiones tan sensibles a la dignidad humana y que implican tanto el concepto de persona, se ponen intensamente en juego las cosmovisiones de la gente. Parte de los cambios en la formación de matrimonios sociales y familias monoparentales se deben a la inautenticidad percibida en la institucionalización matrimonial. La recomunitarización y autenticación de la conyugalidad y la familia que actualmente se vive traerá en el futuro más evoluciones simbólicas y formales hacia la institucionalización y plausibilidad del matrimonio. Dependerá de la progresiva accesibilidad administrativa de los matrimonios públicos y de la evolución de las costumbres celebrativas de las parejas de hecho o matrimonios sociales.

## 2. La evolución de la infancia

La situación de la infancia en España ha seguido una senda de progresiva protección y se ha hecho frente a nuevos riesgos que van surgiendo. Se ha ido incrementando la sensibilidad pública sobre el bienestar infantil y las legislaciones han ido mejorando continuamente. Es importante el papel

realizado por el Comité de Derechos del Niño, con sus informes periódicos sobre el estado de la infancia y los aspectos que señala que se deben mejorar. En este caso la presión internacional tiene un efecto positivo sobre el país. No obstante, es necesario avanzar en la garantía del bienestar infantil extendido a todos los niños residentes en España y aún hay mucho por conseguir. Unicef lideró una iniciativa que reclamaba un Pacto de Estado por la Infancia y logró el apoyo de un amplio sector público y ciudadano. El bienestar infantil debe convertirse en un imperativo ante el que todas las políticas cooperen con eficacia. Gran parte de los problemas que afectan a la infancia requieren una intervención compleja, porque implican la responsabilidad y condiciones de las familias, así como medidas que afectan a medios de comunicación, empresas o ámbitos tan inciertos como Internet.

## *2.1 Severo empobrecimiento de la infancia en España*

Quizás el episodio más grave que ha afectado a la infancia en los últimos veinte años haya sido la crisis económica. Tras los excepcionales daños económicos causados por la crisis internacional, el sufrimiento de las familias ha sido intenso y las tasas comparadas de pobreza infantil se han elevado. El empobrecimiento de la infancia en España e incluso su estado de salud han sido objeto de atención mediática y se han convertido en la emergencia social a la que, junto con los desahucios, se ha prestado mayor atención. España ha tenido conciencia del alcance de los daños de la crisis internacional sobre la pobreza infantil en nuestro país y tanto las Administraciones como la sociedad civil se han mostrado muy sensibles al respecto.

Ciertamente, el indicador compuesto consensuado a nivel europeo AROPE, con el que se mide la pobreza y la exclusión social, muestra un importante deterioro en los últimos años. Se ha incrementado en 2,6 puntos entre 2009 y 2013, último año del que se tienen datos, pasando del 24,7% al 27,3%. El factor que más ha influido en esta evolución es el aumento de hogares con muy baja intensidad laboral, dada la destrucción de empleo generada y el incremento del desempleo de larga duración. La privación material severa se ha elevado más moderadamente. La tasa de pobreza se ha mantenido prácticamente sin variaciones, aunque el umbral de pobreza ha descendido, debido a la reducción general de los ingresos. En lo referente a los menores de 18 años, el indicador AROPE se ha incrementado en 0,6 puntos entre 2009 y 2013 –se partía de una tasa bastante elevada–. En 2009 alcanzaba el 32%, 5,3 puntos superior a la de la población general en 2013. Según el último dato disponible, la tasa de riesgo de pobreza de los menores de 18 años se ha reducido en 1,5 puntos, pasando del 29% al 27,5%. Pese a ello, sigue siendo 7,1 puntos más elevada que la de la población general. La tasa de privación material de los menores se ha incrementado en el período de crisis en 1,6 puntos, pasando del 6,7% en 2009 al 8,3% en 2013 (más de

dos puntos superior a la del total poblacional). El porcentaje de los menores que viven en hogares con muy baja intensidad en el empleo es el que ha evolucionado de forma más negativa: entre 2009 y 2013 ha crecido en 7,6 puntos, partiendo del 6,2% y llegando hasta el 13,8%. Es, además, casi dos puntos mayor que el del conjunto de la población.

En cuanto a los análisis e informes de instituciones privadas, se observa, igualmente, la gravedad de la situación descrita. Según el estudio *Infancia, pobreza y crisis económica*<sup>1</sup>, desde la irrupción de la crisis económica el riesgo de pobreza relativa no ha parado de crecer entre el conjunto de la población, pero en un grado mucho más alarmante lo ha hecho entre los menores de 18 años. En 2012 el riesgo de pobreza en España se situaba en el 22,2%, dos puntos porcentuales por encima del de la etapa 2004-2008. Entre los niños este mismo indicador alcanzaba casi el 29%. Según el mismo informe, el riesgo de pobreza entre 2008 y 2012 pasó del 17,4% al 24,7% para el conjunto de la población y del 23,9% al 32,1% para los niños. Se trata de un crecimiento del 41% y del 34%, respectivamente. Estos datos muestran los efectos que la crisis económica ha tenido sobre las familias, la infancia y su calidad de vida. La prolongada recesión no ha impactado uniformemente sobre la población, por lo que las familias con hijos a su cargo (monoparentales y numerosas, particularmente) se han visto particularmente más afectadas.

## 2.2 La mejora en salud y los nuevos riesgos de los estilos de vida

Algunas voces han insistido en relacionar el empobrecimiento infantil con el estado de salud de los menores en España. Desde la perspectiva de la salud, la infancia en España continúa mejorando en reducción de la mortalidad y morbilidad, aunque también hay algunos puntos especialmente sensibles que constituyen nuevas oportunidades y nuevos riesgos. Los niños en España tienen una esperanza de vida al nacer de 82,8 años (85,5 en mujeres y 79,9 en varones), lo que supone un aumento de más de tres años de esperanza de vida desde 2000 y nos sitúa a la cabeza de los países de la UE. Las defunciones de menores se han reducido notablemente, desde 2.574 en 2010 a 2.048 en 2013, según el INE. La tasa de mortalidad infantil en España ha ido descendiendo paulatinamente: en 2013 se registraron 2,6 defunciones por cada 1.000 habitantes menores de 1 año, mejorando las tasas de 2009 (3,3) y 2000 (4,4). Esta tasa mide el efecto de las condiciones socioeconómicas en la salud de las madres y de los recién nacidos, y la calidad de los servicios sanitarios y de las actuaciones de prevención de la enfermedad y promoción de la salud. En este sentido, podemos afirmar que, en líneas

---

<sup>1</sup> Ayllón, S. (2015): *Infancia, pobreza y crisis económica*. Barcelona: Obra Social La Caixa.

generales, las necesidades de alimentación, agua potable y saneamiento, salud, vivienda, educación, cultura y relaciones están cubiertas para la mayoría de los niños, niñas y adolescentes. El objetivo a corto plazo debe ser que estén absolutamente garantizados para el 100% de la población infantil.

La seguridad física de los niños mejora en términos generales. Incluso en aquellos casos extremos como los homicidios ha ido disminuyendo. Con respecto a las muertes violentas, 17 menores murieron por infanticidio en 2013, 19 en 2011 y 21 en 2010. Lo que sí es objeto de preocupación en los últimos años es la mala evolución de las tasas de suicidio infantil. En el año 2013 hubo 9 suicidios de menores de 15 años, lo que supone una tasa de 0,127 por cada 100.000 habitantes, en ligero ascenso frente a 2010 (0,04) y 2006 (0,078).

Entre las preocupaciones está el aumento del sobrepeso y la obesidad, una cuestión que en los países occidentales ha alcanzado el carácter de epidemia. Según el INE, de los dos a los cuatro años hay un 22,4% de niños con sobrepeso u obesidad. Sube progresivamente hasta que a los 15-17 años afecta al 36,6% de esa población. Afecta algo más a los extranjeros que a los españoles y más conforme descendemos en la clase social de los padres. Los hábitos de alimentación están en el centro de las preocupaciones actuales sobre la infancia. Según datos de la OMS, sólo un 61,8% de los niños españoles desayunan un vaso de leche o fruta durante los días laborales, porcentaje que se reduce progresivamente conforme aumenta la edad del niño. En general, los problemas de alimentación no tienen que ver con la ausencia de comida sino con los hábitos y es ahí donde la responsabilidad de los padres debe ser mucho más comprometida. Los trastornos de alimentación, como la anorexia nerviosa y la bulimia, han sido objeto de alta preocupación en los últimos años. Algunos estudios señalan una prevalencia del 4,5% en población adolescente –en nueve de cada diez casos son chicas–. Las causas son complejas, pero la opinión pública y las instituciones han puesto la atención sobre los cánones de belleza impuestos por las firmas de ropa. Incluso se ha extendido en Internet una corriente que incita a la anorexia, lo cual llevó a la Fiscalía General del Estado a cerrar una quincena de sitios web que la promovían. Países como Francia han llegado a prohibir la extrema delgadez en las pasarelas de moda.

Algunas mejoras merecen ser reseñadas. El cuidado perinatal se ha intensificado y previsiblemente los planes de familia e infancia aprobados por el Gobierno de España van a mejorar ese período mediante la asistencia doméstica de profesionales a las nuevas madres. Entre los indicadores de cuidado en los primeros meses de vida destaca la presencia de la lactancia materna, la cual está aumentando, pero, aun así, todavía no la tiene la mitad de los niños cuando cumplen seis meses –a esa edad son el 46,9% de ellos los que sí son alimentados exclusiva o parcialmente con leche materna, según datos del Ministerio de Sanidad–. Otro logro sustancial en la salud de los

niños es la reducción de quienes entre ellos son fumadores pasivos. Según el Ministerio de Sanidad, el porcentaje de los expuestos al humo de tabaco al menos una hora diaria se ha reducido hasta el 4,7% en 2012. Otro ámbito donde la responsabilidad paterna es clave es en los accidentes de tráfico. Los avances en seguridad en el tráfico han logrado hacer descender drásticamente la mortalidad infantil por accidentes en vehículos a motor. Los datos del INE nos hacen darnos cuenta del enorme salto dado al respecto: en el año 2000 fueron 733 menores de 19 años los que murieron en dichos accidentes de tráfico mientras que en 2013 la cifra había descendido hasta 113. Las medidas específicas de seguridad infantil se han generalizado, aunque todavía existe una resistencia en las costumbres de un sector siempre demasiado alto de padres dadas las consecuencias que tiene.

### 2.3 Descensos en las dificultades educativas

Uno de los problemas más graves del país respecto a la infancia es el abandono escolar. Hay una gran necesidad de redoblar esfuerzos para reducir la tasa de deserción escolar prematura y tomar las medidas necesarias para que los niños terminen su escolarización. El objetivo de la Unión Europea dentro del marco 2020 es reducirla al 10%. Entre 2002 y 2008, el abandono en España oscilaba entre el 30% y el 33%; a partir de 2009 y hasta 2014 la tendencia fue descendente, con una reducción de casi diez puntos. En 2014, la tasa de abandono temprano de la educación y la formación en España estaba en el 21,9%. Aun así, dobla la cifra comprometida para 2020 en el horizonte europeo. El abandono es menor entre las chicas y mayor entre hijos de extranjeros y de padres con bajo nivel educativo. Las condiciones sociales y educativas de la familia de origen siguen siendo decisivas. La desigualdad educativa respecto a la familia de origen continúa marcando fuertes e injustas desventajas de partida.

Un modo de conocer el estado de la infancia en relación con su formación es preguntarnos por los problemas que tienen los padres en la educación de sus hijos. Una reciente encuesta de Escuelas Católicas<sup>2</sup> realizada a mitad de 2015 revela que el 65,9% de los padres con algún hijo menor de edad tiene al menos ocasionalmente sentimientos de impotencia en relación con la educación de sus hijos. El 5,7% se siente impotente muchas veces y uno de cada cuatro (25,5%) bastantes veces. Es decir, que cerca de un tercio de los padres, el 31,2%, se siente impotente muchas o bastantes veces respecto a la educación de su hijo o hijos. Por otro lado, la encuesta de Escuelas Católicas muestra que el 21,7% de los padres tiene algún problema educativo grave con sus hijos. Otro indicador importante es que tres de cada

---

<sup>2</sup> Vidal Fernández, F. (2015): *Demandas educativas de los padres*. Madrid: Escuelas Católicas.

cinco padres, el 59,8%, siente que pocas veces puede tener tiempo para dedicárselo a los estudios de sus hijos. Al combinar esas tres variables, Escuelas Católicas concluye que un tercio de los padres (32%) tiene pocas dificultades educativas con sus hijos, uno de cada cinco (19,9%) tiene muchas dificultades y poco menos de la mitad (44,8%) está en una posición intermedia.

## 2.4 La excesiva alarma social por el mundo televisivo y digital

Otra cuestión que preocupa a la opinión pública y a las familias es la relación de los menores con la televisión, Internet y las redes sociales. Ha habido avances importantes con las cadenas especializadas en programación infantil, pero se prodigan casos de abusos en las generalistas. Posiblemente nunca en la historia se había contado con una oferta tan buena y especializada para la infancia. Pero si los hijos acceden a las televisiones generalistas, la opinión pública piensa que sus contenidos son con frecuencia inadecuados. No obstante, apenas se hacen reclamaciones, pese a que es cada vez más fácil. El cauce para hacer reclamaciones se ha hecho más accesible y sencillo, ya que el sitio web [www.tvinfancia.es](http://www.tvinfancia.es) incluye un formulario que constituye un procedimiento de trámite directo, automatizado y simple para cualquier ciudadano. En el *Informe de la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia en España*, [www.tvinfancia.es](http://www.tvinfancia.es), en el año 2013 se recogieron 44 reclamaciones por contenidos difundidos en horario protegido (de 6 de la mañana a 10 de la noche) por las principales cadenas de televisión en España que se acogen al Código de Autorregulación (Atresmedia, CRTVE, FORTA, Mediaset, Net Tv y Unidad Editorial). El 23% corresponden a cadenas de titularidad pública. Las cadenas operadoras han aceptado seis reclamaciones, lo cual supone un 14% de las mismas: cinco correspondían a imágenes y comentarios de contenido explícitamente sexual y una a imágenes de menores sin pixelar en un reportaje sobre pornografía infantil. Hubo también cuatro reclamaciones referidas a anuncios publicitarios, de las cuales dos fueron desestimadas por emitirse fuera de horario de protección, una por no incumplir la normativa de protección del menor y en un caso se aceptó la reclamación y el anunciante se comprometió a la rectificación o cese de dicho contenido publicitario.

En cuanto a la seguridad digital, ha habido campañas masivas al respecto. España aún no sufre niveles altos aunque sí preocupantes. Una encuesta de la Fundación Vodafone<sup>3</sup> realizada en 2015 mostraba que el 8% de los niños españoles ha sufrido alguna vez ciberacoso, mientras que la media en un grupo relevante de países occidentales alcanza el 18% –más del do-

---

<sup>3</sup> Vodafone Foundation & YouGov (2015): *Cyberbullying*. Newbury, Berkshire, UK: Vodafone Foundation.

ble– y en Estados Unidos se eleva hasta el 27%. En el ámbito internacional de la encuesta un 41% de menores conocía a alguien que hubiera sufrido ciberacoso, porcentaje que entre los niños españoles era del 37%, sensiblemente menor.

En una encuesta realizada por la Fundación Encuentro y la Fundación Telefónica en 2011<sup>4</sup> sobre la informatización e informacionalización de las familias españolas, se extraían conclusiones muy reveladoras. Nuestra sociedad avanza hacia la plena cobertura de infraestructura doméstica y escolar de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). En el 95% de los hogares los hijos pueden usar estas tecnologías. Sin embargo, un mayor desarrollo del acceso a Internet no conduce a una mayor permisividad sino al contrario: los padres con mayor dominio, uso y disfrute de las TIC administran con mayor atención, restricción y acompañamiento el acceso y uso de sus hijos a las mismas. El informe sostenía que la brecha digital entre niños no se sitúa en los accesos e infraestructura sino que reside en los estilos educativos de las familias. Los sectores de clase baja y bajo nivel educativo sufren un menor desarrollo informacional que no viene causado por la falta de conexiones o dispositivos sino por el mal uso familiar que se hace de ellos. En la clase baja el porcentaje de padres que dicen que sus hijos pasan en casa más de dos horas diarias pendientes de las redes sociales supera en seis veces la media; por otro lado, mientras un 64% de los padres de clase media-alta dicen tener un conocimiento extenso de la actividad de sus hijos en Internet, el porcentaje se reduce al 14% entre los padres de clase baja. Se observa también que en la clase baja se multiplica por doce la probabilidad de que un menor sufra amenazas por Internet y se dobla sobradamente la probabilidad de que los hijos accedan a pornografía por Internet.

Según declaran los propios padres, hay un 8% de hijos con adicciones graves a videojuegos y otro 8% a redes sociales. Los padres están alarmados respecto a las TIC: el 69% cree que hay riesgo de que sus hijos sufran abusos, el 62% sostiene que sus hijos corren riesgo de sufrir amenazas, el 58% declara que hay riesgo de que sus hijos accedan a pornografía por Internet y el 33% sospecha que hay riesgo de que sus hijos insulten o amenacen a otros por Internet. Sin embargo, sólo el 13% se siente impotente respecto a la relación de sus hijos con las TIC.

Internet y las TIC son un buen medio educativo si los padres enseñan, educan y acompañan a sus hijos. El 90% de los padres consideran que Internet es útil para que los hijos realicen los popularmente conocidos como “deberes” o tareas escolares y solamente un 34% piensa que Internet hace

---

<sup>4</sup> Vidal Fernández, F. (2012): “De hogares informatizados a familias informacionales: Educación y TIC en las familias españolas”, en AA.VV., *Alfabetización digital y competencias informacionales*. Madrid: Fundación Telefónica/Fundación Encuentro (<http://www.fundacion-telefonica.com/artecultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/?itempubli=161>)

perder demasiado tiempo y no compensa el valor de lo que sus hijos encuentran. Sin embargo, hay un 56% que cree que es útil si se sabe buscar y sus hijos realmente no saben buscar y el 57% cree que “en Internet hay riesgos y el valor de lo que exploran y encuentran no compensa”. Cuando los padres manejan y disfrutan las TIC éstas tienen mucho más valor formativo y menos riesgos para sus hijos. Cuanto más dominan, usan y disfrutan los padres las TIC, más valoran su potencialidad formativa; mejor conocen recursos educativos en el medio; más administran, acompañan y socializan su uso por los hijos; más desarrollado tienen sus hijos el manejo de las TIC; sus hijos se distraen menos y pierden menos el tiempo cuando usan Internet; sienten mayor seguridad respecto a la relación; sus hijos tienen menos incidencias conflictivas y menos adicciones; y creen que las TIC sí hacen a sus hijos más competentes informacionalmente: más sociables, curiosos, críticos, participativos, emprendedores, activos, con iniciativa y globales.

### **3. Retos y propuestas**

#### *3.1 El nuevo marco político de familia*

Parte de las políticas han tratado de evitar implicarse en el debate cultural sobre la familia. Bien por intereses electorales, bien porque se considere un hecho privado del ámbito sentimental de cada ciudadano, pocas veces durante las últimas décadas el Estado ha querido comprometerse con las familias como una institución que se debe fomentar como tal. Sin embargo, un no-compromiso ya es un posicionamiento en tal campo. En su conjunto, en los últimos años ha habido un desplazamiento de la opinión pública y los partidos políticos a favor del reconocimiento y protección de las parejas, matrimonios y familias en toda su variedad. Frente a cuestión tan crucial, el Estado no puede permanecer ajeno: todas sus políticas sociales, educativas, urbanísticas, culturales o incluso sanitarias incluyen posicionamiento en materia de familia. Una salida fácil ha sido preocuparse por la familia abordando a cada individuo por separado o alguna de las relaciones, como es el caso de la parentalidad. Los informes de la Fundación Encuentro han sido muy avanzados al pedir que la familia sea abordada como una comunidad, igual que el Estado reconoce, fomenta y apoya otras instituciones, organizaciones y grupos.

Este informe de 2015 coincide con la aprobación por parte del Gobierno de España de un segundo Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF), después de que venciera el plazo de aplicación del aprobado en 1998. El PIAF 2015 es un plan que no sólo dota de recursos a las familias sino que introduce la solidaridad de la sociedad con las familias, la perspectiva familiar en el conjunto de servicios que la afectan –como, por ejemplo,

la atención hospitalaria o la educación– y la erradicación de las desigualdades con origen en la situación familiar. Parte de un principio de apoyo a las familias como principio de sostenibilidad y cohesión social y protege la maternidad y la parentalidad positiva de modo decidido. Especialmente ordena el soporte a madres jóvenes en vulnerabilidad social y otras situaciones familiares de atención prioritaria como las numerosas, las monoparentales, familias LGTB, familias inmigrantes, madres reclusas o exreclusas y aquellas que tienen miembros con discapacidades, enfermos graves o personas dependientes. También destaca el compromiso con la prevención de embarazos no deseados, el apoyo a las viudas y las ayudas financieras a las familias en pobreza. Otro capítulo importante es el avance en la conciliación y la corresponsabilidad mediante medidas como las bolsas de horas recuperables, las ayudas a padres con hijos con enfermedades graves y los planteamientos de racionalización de horarios. El PIAF es un avance hacia la consideración de la familia como agencia crucial de la vida pública y perspectiva de los servicios de interés general. Es un plan muy representativo del conjunto de políticas del país, con sus apoyos a familias vulnerables, la prevención de la maternidad precoz y medidas para evitar la discriminación de la diversidad de formas familiares.

De nuevo las críticas al plan derivan de la ausencia de compromisos específicos de inversión económica para impulsar las líneas más innovadoras. Aunque las competencias son autonómicas y la financiación principal debe emanar de dicho ámbito, es necesario hallar el modo de que los proyectos nacionales tengan también una financiación nacional, para poder impulsar aquellos aspectos que se consideran transversales e innovadores. Pero quizás el problema mayor del PIAF procede de las insuficiencias en la coordinación interautonómica. Al carecer de una costumbre y articulación eficaz de cooperación interautonómica, se ve comprometida la potencia de los planes y estrategias nacionales para impulsar en todo el territorio aquellas materias clave como el apoyo a las familias.

En el orden de los retos, existen varios relativos al envejecimiento, la discapacidad, la dependencia o la conciliación familia-trabajo, por citar sólo algunos de los más evidentes, pero vamos a seleccionar algunos desafíos centrados en las estructuras principales de la familia.

### ***3.2 Centrarse en la sostenibilidad familiar y el capital familiar en los enclaves de exclusión***

Una gran mayoría de los problemas familiares están dándose en los enclaves de exclusión social, donde la presión de la pobreza degrada las condiciones de los hogares y debilita y hace más conflictivos los vínculos. Las políticas de familia deben poner mucho más énfasis en la regeneración de las familias en lugares de exclusión. Podríamos establecer un principio:

cuando las experiencias vitales o condiciones sociales arrojan a las personas a una situación de despojamiento y, por tanto, carecen de los recursos que solían sostener su vida, la última agarradera que queda es la familia. Es decir, que cuando no hay nada, comienza a haber sólo familia. Por eso, cuando hasta la familia falla, se sufre una desposesión tan absoluta que exige una reconstrucción vital de la persona.

Todo esto se vuelve extremadamente significativo cuando lo aplicamos a las situaciones de exclusión social. Cuando trabajamos contra la exclusión social, la primera estrategia es fortalecer o reconstruir familias o lazos de familiaridad (por ejemplo, fraternidad o comunidades de hospitalidad). Donde no podemos garantizar la plena civilización –la restauración del estado de justicia y ciudadanía–, se deben consolidar al menos y primariamente aquellos bienes que permiten el autosostenimiento y, entre ellos, la familia es el principal. La exclusión social amenaza, minimiza o nihiliza (tiende a convertir en “nada”) la vida civilizada (des-ciudadaniza, des-civiliza, rompe la ciudad). Cuando la ciudad se descompone, sólo resiste la sociedad de familias y la alianza entre ellas es la comunidad política desde la que comenzar a reconstruir. De hecho, la clase obrera se constituyó desde la solidaridad entre familias que establecían mutualidades, cajas de resistencia y ciudades-vecindario –en vez de ciudades-Estado–. Donde millones de pobres malviven en los *slums* del planeta, sobreviven gracias a la solidaridad de cada familia y a la solidaridad entre las familias del vecindario. En crisis dramáticas como la que sufre España, las familias son la red que ha sostenido a millones de personas sin empleo. Comenzar por sostener o crear más familia es la medida más urgente, resiliente y transformadora para empoderar a las personas y generar tejido ciudadano; es la base para la subsistencia y sostiene el sentido.

La exclusión es separación, expulsión, alejamiento y extrañamiento de las personas o comunidades. Contra ello, la familia mantiene la singularidad, defiende la originalidad, conserva la ubicación en el mundo y las presencias, es lugar y momento de significados donde uno es reconocido o donde, al menos, no desaparece del todo. La familia es el último tejido de la interioridad de una sociedad, donde principalmente reside el sentido de la vida para la mayoría de las personas, donde adquiere dirección el tiempo mediante el proyecto vital, el ciclo vital y la transmisión entre generaciones. Cuando la sociedad trata de expulsar, queda la familia para contrarrestarlo.

Si se eleva la mirada desde esos principios a una perspectiva de políticas sociales y de modelos de transformación social (la idea de “intervención” social es demasiado unilateral y condescendiente: es mejor hablar de “transformación” social), entonces la familia pasa de ser un recurso o una circunstancia, a convertirse en el sujeto social primario. Como hemos dicho, la familia es la primera comunidad de la sociedad civil, pero pocas veces es considerada así: más bien se la ubica en un mundo privado o *sub-*

*ciudadano*. Por el contrario, en la familia reside la responsabilidad primaria de transmitir intergeneracionalmente el espíritu de la ciudadanía y la democracia. A la familia le corresponde la solidaridad última e inalienable entre personas (a nadie se le exige la magnitud de solidaridad que se establece entre padres e hijos). A la familia le corresponde la solidaridad absoluta de bienes y también en la familia reside la principal fuente de sentido. En la familia es donde más intensamente se transmiten las militancias y compromisos cívicos y es donde se consolidan los cambios de actitudes y hábitos cotidianos. Lejos de estar fuera de la sociedad civil, es su primera comunidad. Desde ahí se concibe a la familia como un abrazo de responsabilidades y un grupo abierto a la recepción, encarnación y profundización de procesos sociales transformadores. La experiencia familiar –fraternidad, filiación, complementariedad, conyugalidad, comunidad intergeneracional, etc.– es además paradigma de relaciones integrales, significativas, hondas y solidarias. Frente al individualismo, el relativismo, la superficialidad, la desresponsabilización o el fundamentalismo, la solidaridad y profundidad familiar aparece como la principal comunidad contracultural.

Los auténticos lazos familiares son la más honda resistencia a la exclusión, porque la detienen y reconstruyen otro tipo de relación entre las personas basadas en el reconocimiento de cada uno, la responsabilidad por el otro y la formación de una comunidad unitaria –no sólo una red que sume relaciones binarias–. La ciudadanía se cimenta en la cultura familiar. Por eso es tan importante para el conjunto de la sociedad el fomento de familias equitativas y solidarias, donde cada persona encuentre apoyo a su desarrollo integral y sean grupalmente constructoras de un mundo con sentido y fraternal.

No obstante, es necesario advertir de un hecho dramático que amenaza aún más la supervivencia última de las personas por la que parecen luchar las redes de familias. La exclusión social disgrega a las familias y la cultura familiar. La exclusión social no es un acto único de negación de los derechos de la persona, sino que forma una espiral destructiva que aniquila o instrumentaliza a toda la persona, empobrece todas sus dimensiones y también la familiar. La exclusión deteriora esa estructura familiar primaria que permitiría que individuo y comunidad sobrevivieran y reconstruyeran una sociedad alternativa. Cuando la exclusión expulsa al sujeto, se abre una vida alternativa, extrarradio, subterránea de las familias o de personas buscando hogar. Ese mundo alternativo genera sus propios equilibrios, leyes de intercambio, espacios de producción y significado.

La exclusión social contorsiona las estructuras familiares: introduce violencia, disgrega vínculos, provoca dominaciones, desata abandonos o hace que unas familias se conviertan mafiosamente en excluidoras de otras. En los paisajes de exclusión donde no hay solidaridad de familias hay mafia; donde no hay fraternidad reina la violencia. La exclusión no se detiene cuando el excluido queda reducido a la subsistencia familiar sino que continúa y toma la familia para continuar la destrucción. De hecho, la exclusión

social suele comenzar a operar en el interior de la familia, en las estructuras más íntimas de las relaciones. La exclusión no es un acto puntual y disruptivo, sino que opera en las estructuras de vida, usándolas (pervirtiéndolas) para sus fines. Así, mientras los niños y jóvenes son educados, se les limitan las expectativas preparándolos para los papeles laborales y sociales para los que la familia se resigna. Cuando además la familia se rinde al abandono, el maltrato o el abuso, los procesos excluyentes se inyectan todavía más. Entonces, la familia puede convertirse en la herramienta más poderosa para hacer penetrar más los patrones de exclusión social. La destrucción de la exclusión culmina cuando logra que personas, familias y comunidades vuelvan su acción contra sí mismas de forma autodestructiva.

Así pues, nuestra mirada desde la política de familia es crear, defender, fortalecer y liberar (de dominaciones, maltratos y abusos) a las familias. A la vez que confiamos en la capacidad solidaria y vitalizadora de la familia, necesitamos una vigilancia crítica del modo familiar que aparece donde la exclusión presiona a las personas y sus vínculos. La sospecha crítica sobre el modelo de familia debe comenzar, no obstante, por el propio esquema familiar que las políticas promueven, pues puede estar siendo nocivo en los ámbitos de exclusión.

Dos ideas ayudan a componer la política de familia en situaciones de empobrecimiento: la sostenibilidad y el capital familiar. La sostenibilidad familiar implica que el grupo y cada uno de los vínculos contribuyen al desarrollo pleno de cada miembro y la familia cuenta con los medios necesarios para continuar cumpliendo sus funciones.

Por otra parte, es útil que las políticas de familia en ámbitos de exclusión trabajen desde el concepto de capital familiar. Se debe reforzar y potenciar lo familiar como motor de desarrollo integral. Llamamos “capital” a todo factor que influye en la movilidad social de una persona o colectivo. El capital familiar sintetiza aquellos bienes que se producen en la familia. Los cuatro capitales son el económico (bienes, prestaciones y seguridad laboral), educativo (formación y cualificación), social (vínculos, pertenencias y confianza) y cultural (sentido, disposiciones y medios de reflexión/expresión). La familia contribuye a casi todos ellos y a algunos de forma crucial. La familia transmite bienes (inmuebles, financieros, etc.), asocia prestaciones públicas e influye proporcionando redes para la búsqueda de empleo. La familia es quien forma a la persona y es soporte para su cualificación formal. La familia es la principal fuente de vinculaciones, es núcleo de pertenencia y genera las bases de la confianza. La familia aporta el marco de sentido a la persona (creencias, valores, modo de sentir y experiencias constituyentes), forma sus principales disposiciones e influye determinadamente en sus capacidades de reflexión y expresión.

Conforme el mundo institucional de la persona es más pobre (por la ausencia o deterioro de los derechos y las organizaciones), en la familia

reside mayor responsabilidad como capitalizadora de las personas y de la comunidad. Sin embargo, ya hemos visto que en dichas condiciones la principal amenaza procede de la disgregación de familias o su distorsión para llevarlas a dinámicas autodestructivas. Los comportamientos mafiosos o de egoísmo familiar no favorecen ni siquiera a esas familias que los mantienen, ya que introducen la violencia y el utilitarismo dentro de sus patrones de relación.

En último término, la esencia del capital familiar es el correcto desarrollo de los vínculos y comunidad entre los parientes. Si existe felicidad y funcionalidad en la experiencia entre parientes –y en cada uno de los tipos de vínculos entre ellos, como maternidad, fraternidad, etc.–, entonces la familia maximiza todos los capitales que puede crear. Las políticas de familia en ámbitos de exclusión, pues, crean capital familiar para que haya movilidad social y desarrollo humano integral.

### *3.3 El enfoque familiaricéntrico*

En las políticas de familia hay problemas de perspectiva y problemas de herramientas. Son necesarias perspectivas más integrales y que den presencia a la familia como agencia en los diferentes espacios de servicios y participación. Por otra parte, es precisa una innovación radical en las herramientas y metodologías de intervención. Un problema crucial de las políticas sociales es que carecen de métodos explícitos y probados, lo cual explica que tampoco exista una rigurosa evaluación de los resultados de las mismas.

Entre los principios que van en esa dirección, la participación de las familias es una de las grandes claves de una eficaz política de familia. Un enfoque familiaricéntrico de los servicios integra la dimensión familiar de cinco modos:

1. **Familia en partenariatado.** Se integra a uno de los miembros de la familia como soporte para intensificar la eficacia del servicio.

2. **Familia como decisora.** Se reconoce el papel de la familia en muchas decisiones que el miembro de la familia no puede tomar por sí mismo –salvo que esté inhabilitada por una autoridad pública– y se reconoce su derecho a estar plenamente informada.

3. **Familia como destinataria.** La familia en su conjunto puede ser el destinatario de la acción, puede estar afectada por la acción y requerir servicios complementarios o hay que prestarle apoyos para que pueda cumplir su papel de colaboradora o decisora.

4. **Familia como participante en la gobernanza.** Las familias tienen un papel en la gobernanza de muchos servicios e instituciones que las atienden como grupo o a algunos de sus miembros.

5. **Familia como presencia.** A la familia se le reconoce su papel y se la acoge y proporciona espacios y tiempos para poder estar presente durante los servicios.

El enfoque familiarcentrado reconoce, por una parte, el papel crucial que juegan las familias en la salud y bienestar de todos sus miembros a todas las edades y, por otra, que su participación y soporte es fundamental para lograr eficacia e integralidad de los procesos. La familia puede ser activada como un apoyo principal para la persona y a su vez la familia necesita cuidados para que pueda ejercer ese rol. Se establecen cuatro principios del cuidado familiarcentrado<sup>5</sup>:

a. *Respeto*: escucha y reconocimiento de las perspectivas y elecciones de la familia, así como incorporación de las creencias, valores y singularidades culturales de la familia en la acción de los servicios.

b. *Comunicación*: compartir íntegramente la información de que se dispone en tiempo y forma adecuados, de modo que sea útil y las familias puedan tomar parte en las tareas y tomas de decisiones.

c. *Participación* en todos los niveles que la familia elija.

d. *Colaboración* de las familias con todos los profesionales y en el diseño, implementación y evaluación de los programas.

La participación familiar debe extenderse a todos los servicios en los que tiene un papel crucial como es el caso de la escuela y muchos otros: en las instituciones penitenciarias<sup>6</sup>, los centros culturales locales o los hospitales, por ejemplo. Precisamente en estos últimos es donde nos encontramos uno de los mejores casos de desarrollo. Uno de los mejores protocolos<sup>7</sup> al respecto es el creado por el estadounidense *Institute for Patient and Family-Centered Care* (IPFCC) –que actúa desde Maryland– y que aplica en toda su red la *Canadian Foundation for Healthcare Improvement*<sup>8</sup>.

### 3.4 La activación de las familias

En el marco de la globalización y de la movilidad integral que vive nuestra época, la familia tiene ante sí un reto: aprovechar al máximo las oportunidades de la movilidad (comunicacional, relacional, psicológica, geográfica, etc.) y a la vez garantizar un mínimo de comunidad que la haga

<sup>5</sup> <http://www.ipfcc.org/>

<sup>6</sup> En Michigan existe un programa de participación de la familia en programas de instituciones penitenciarias, <http://www.familyparticipationprogram.com/>

<sup>7</sup> [http://www.cfhi-fcass.ca/sf-docs/default-source/patient-engagement/guidelines-for-presence-of-families\\_eng.pdf?sfvrsn=2](http://www.cfhi-fcass.ca/sf-docs/default-source/patient-engagement/guidelines-for-presence-of-families_eng.pdf?sfvrsn=2)

<sup>8</sup> <http://www.cfhi-fcass.ca/Home.aspx>

sostenible. La familia debe ser activa para aprovechar las oportunidades –por ejemplo, toda la información, contenidos y relaciones que a través de los dispositivos digitales entran en el hogar– y a la vez debe ser activa para trabajar internamente la comunidad familiar. Las familias que sean pasivas se encontrarán con que la masiva movilidad acaba dispersándolas y la cultura individualista fragilizará sus vínculos. Las familias se encuentran ante el desafío de pensar su proyecto y trabajar continuamente para sostenerlo. Por eso, la familia que no sea proactiva en su proyecto, corre graves riesgos. Ser una familia activa no es una opción sino una condición para la sostenibilidad de cada comunidad y núcleo familiares.

Ser una familia activa implica adquirir hábitos constructivos, mantener una comunicación permanente, reflexionar juntos sobre lo que ocurre y tejer un relato común, organizar actividades conjuntas y alimentar con experiencias, celebraciones y nuevos aprendizajes la vida familiar. La familia ya no tiene como escenario el barrio y los lugares de proximidad sino el conjunto de la ciudad y el mapa de la globalidad. Cuando los miembros de la familia están interactuando digitalmente con personas de todo el planeta, la familia ya no está reducida al barrio sino que está conectada como grupo con la globalidad y eso requiere una específica gestión. La familia navega ya en la alta mar de la globalización y la incertidumbre. Para navegar, la familia necesita un proyecto que nombre su identidad, su historia, su visión y su estilo singular de hacer las cosas. Además, existe una creciente demanda de actividades públicas por parte de las familias, para poder dar soporte a su necesidad de experiencias y aprendizajes comunes.

En consecuencia, la familia se encuentra ante tres necesidades. Por un lado, dotarse de un proyecto que las haga conscientes de cuál es su fundamento y su visión, su identidad, su historia y su estilo de hacer las cosas. En segundo lugar, aprender capacidades de discernimiento, decisión y reconciliación ante los intentos fallidos. Tercero, contar con una amplia agenda de actividades organizadas por la propia familia, por grupos de familias o por la sociedad.

Especialmente útil es contar con un proyecto de familia en cada hogar. El proyecto de familia es el modo singular como una familia cumple su misión. Hay una misión general de carácter funcional propia de toda familia, pero hay también una misión única de cada familia, constituida por su contexto específico, su particular visión y expectativas, sus caracteres y deseos, las responsabilidades que asuma, su identidad e historia concreta. Toda familia tiene un proyecto: toda familia realiza un camino, piensa el futuro, planifica, deja un legado a las siguientes generaciones y se posiciona por acción u omisión ante los acontecimientos de su historia. Puede que el proyecto nunca haya sido pronunciado, nunca se haya pensado integralmente, pero siempre existe. Lo que nuestro tiempo exige cada vez más es que la familia lo tenga explícitamente presente para poder interpretar y

decidir por dónde va. Recientemente se cuenta con *El Reloj de la Familia*<sup>9</sup>, creado por la organización católica CVX, vinculada a los jesuitas, que proporciona una metodología para formular y fortalecer los proyectos de las familias. Es un método secuencial y experiencial organizado en ocho pasos que busca crear y fortalecer el proyecto de pareja y/o familia. Comienza por la gratitud, formula el proyecto de familia, examina el papel de la pareja y/o familia en la libertad y desarrollo personal, desarrolla capacidades de discernimiento, deliberación y decisión, enseña a aprender de los fracasos y proporciona habilidades para la reconciliación.

Otra medida útil anima la oferta de activación familiar: que las ciudades obliguen a que las instituciones culturales –aquellas que potencialmente pueden ser disfrutadas por familias y públicos de todas las edades– atiendan a la diversidad familiar. Igual que se exige que haya accesibilidad para las personas mayores o con discapacidades, las instituciones culturales tienen que ser capaces de ser disfrutadas por personas de todas las edades y por quienes asisten en grupo familiar. Además de descuentos en el precio, la institución debe contar con un programa específico que adapte la oferta. Se podría contar, además, con un sello de reconocimiento de la calidad de la oferta para familias.

### 3.5 Parentalidad positiva en los vínculos tempranos

Es necesario atajar los problemas educativos en el estadio más temprano. Una idea-fuerza de las políticas de familia reside en la parentalidad positiva. Ha impulsado una nueva mirada compartida sobre familia y continúa siendo fuente de innovación para las políticas de familia<sup>10</sup>. Esa orientación positiva de la conyugalidad, la parentalidad y otras dimensiones de la vida familiar responde a la necesidad de un enfoque que priorice la felicidad y solidaridad de las personas, que valore el papel de lo familiar en ello y que refuerce las capacidades y proactividad de todos los agentes dentro de la familia. La parentalidad positiva es la valoración y desarrollo de las ideas y capacidades para desempeñar integralmente las funciones de crianza, lo cual exige optimizar la cooperación y el proyecto común entre los progenitores.

La idea de positividad también ha sido entendida como asertividad y seguridad. Por ejemplo, el programa Triple P<sup>11</sup> (Positive Parenting Program) –creado en 1996 en la universidad australiana de Queensland por el profesor Matthew R. Sanders– busca la prevención de los problemas de los

---

<sup>9</sup> Vidal, F. y CVX-España (2015). *El Reloj de la Familia. Un método para el proyecto de familia*. Bilbao: Mensajero.

<sup>10</sup> Ruggiero, R. (coord.) (2013): *Public policies supporting positive parenthood: new policy perspectives*. Florencia: Istituto degli Innocenti.

<sup>11</sup> <http://www.triplep.net/glo-en/home/>

hijos poniendo el foco en una seguridad integral (un entorno protector y supervisado, una disciplina asertiva y la seguridad de los padres mediante el autocuidado), un entorno de aprendizaje continuo y un horizonte de expectativas realistas. Ofrece servicios clínicos, *counseling* y talleres formativos.

Los programas de apoyo a la parentalidad se remontan –como en el caso del trabajo con parejas– al último tercio del siglo XX. Por ejemplo, el Confident Parenting Program<sup>12</sup> fue desarrollado a comienzos de los años 70 por el psicólogo Robert Aitchison para el Center for the Improvement of Child Caring (CICC) y sostenido por el National Institute of Mental Health. Es un amplio programa consistente en varios métodos que usan el *counseling*, el entrenamiento asistido para la modificación de conductas y un curso de un solo día para padres. Dentro del programa del CICC, el enfoque Active Parenting fue creado por el psicólogo Michael Popkin, basado en vídeo, actividades y discusiones con los padres para ayudarles.

El enfoque de la parentalidad positiva busca que en las políticas de familia se establezcan objetivos dirigidos a la mejora del desempeño de los padres en la crianza y lo hace mediante formación, entrenamiento y diversos métodos, especialmente dirigidos a los padres en los momentos más decisivos del ciclo vital. Dentro de la idea de parentalidad positiva, creemos que es especialmente importante la transformación de la relación entre padres e hijos en los primeros seis años de vida del niño. Es entonces cuando se establece el modelo parental y cuando se producen los desajustes y disfuncionalidades. En ámbitos de exclusión social es entonces cuando se ocasionan la mayor parte de las rupturas conyugales y cuando se transmiten los patrones reproductores de capital cultural, porque es cuando se asientan las costumbres, las disposiciones y los rasgos caracteriológicos. Por tanto, es preciso proporcionar programas de intervención temprana y hacerlo con pedagogías innovadoras que permitan la autoayuda entre padres, un enfoque comunitario y métodos activos y experienciales. Entre ellos, Primera Alianza<sup>13</sup> es un programa para el fortalecimiento del vínculo parental temprano, especialmente diseñado para familias en riesgo de exclusión social. Programas similares se encuentran en Estados Unidos como es el caso del Circle Security<sup>14</sup>, creado por Kent Hoffman, Glen Cooper y Bert Powell en el Estado de Washington.

### 3.6 Conyugalidad positiva

Varios de los principales cambios en materia de familia durante las últimas décadas afectan a la conyugalidad. La conyugalidad es el vínculo se-

---

<sup>12</sup> <http://www.ciccparenting.org/ConfidentParentingDesc.aspx#1>

<sup>13</sup> <http://www.primeraalianza.com/index.php>

<sup>14</sup> <http://circleofsecurity.net/>

xual de entrega integral a un proyecto de vida común. La conyugalidad positiva busca la potenciación de la entrega mutua libre y solidaria, así como un enfoque prioritario a la superación de sus problemas y la reconciliación en los conflictos. Proporciona capacidades para que la pareja delibere y haga progresar su proyecto común y lo integre en el conjunto de su vida y en el tejido comunitario. A su vez, la conyugalidad positiva reconoce que una pareja es un vínculo que tiene proyección social a través de su estilo de vida común y sus compromisos compartidos. Independientemente de la forma institucional que adopte una pareja, la conyugalidad positiva forma parte crucial de las políticas de familia.

Los métodos y propuestas para promover la conyugalidad positiva comienzan a aparecer de forma sistemática a comienzos de los años 80 en Estados Unidos. Previamente, a finales de los años 60 algunas propuestas habían partido desde organizaciones cristianas aunque practicables por personas de cualquier condición y creencia. Entre ellas, resalta como la más relevante y globalizada el método de fin de semana de Encuentro Matrimonial –que el jesuita Chuck Gallagher formuló en 1968, basado en una previa experiencia catalana–, principalmente dedicado a cualificar la capacidad de comunicación en la pareja. En 1983 surge el método PAIRS<sup>15</sup>, dedicado a la educación de las parejas, independientemente de su condición religiosa. Impulsado por Lori Gordon y Virginia Satir desde el Estado de Virginia, el método ofrece talleres con pedagogía experiencial y transformativa basados en la creación de capacidades para que las parejas mejoren su vida. También en Virginia, en 1989, se creó el método de círculos Couples Coaching Couples<sup>16</sup>, una propuesta no confesional basada en el *counseling* y acompañamiento de unas familias por otras para cualificar capacidades y buscar vías de mejora de la vida de pareja. Los métodos no han dejado de sucederse buscando mejoras.

En 2003, el Departamento Federal de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos creó –en su Administración para Infancia y Familias–, un amplio programa dedicado la educación de parejas con bajos ingresos, llamado Supporting Healthy Marriage Project<sup>17</sup> (SHM) con implantación en todo el país y dotado con más de 250 millones de dólares. Su objetivo es la preparación de parejas para una vida y salud integralmente positiva. En resumen, el servicio de SHM se dirige a la población de bajos ingresos y vulnerabilidad social, con el fin de fortalecer la relación de pareja, que se ve estresada por sus condiciones de vida. Se basa en cuatro programas consecutivos que buscan mejorar la seguridad y conductas constructivas, la cooperación, la maduración emocional, el reconocimiento del otro y la amistad

---

<sup>15</sup> <http://participant.pairs.com/about.php>

<sup>16</sup> <http://www.couplescoachingcouples.org/index.htm>

<sup>17</sup> <http://www.mdrc.org/project/supporting-healthy-marriage#overview>

entre ambos. Estratégicamente, considera que la conyugalidad positiva es la base sobre la que se cimenta una parentalidad armoniosa y eficaz.

### 3.7 *Propuestas en materia de infancia*

La mayoría de las medidas propuestas afectan a la infancia, pero resumamos otras propuestas operativas para la mejora de la situación de los menores en nuestro país.

□ **Datos.** La primera medida es relativa a la información disponible. La ONU ha señalado las graves carencias que tiene España respecto a la información sobre la situación de su infancia. Como dice Unicef en su *Informe Infancia en España 2014*<sup>18</sup>, “los datos en sí mismos no cambian el mundo pero sí posibilitan el cambio”. Unicef y el Gobierno de España han creado un espacio web llamado Infancia en Datos<sup>19</sup>, que recoge de modo bastante integral indicadores estratégicos de lo que le ocurre a dicha población en nuestro país, pero muchos datos sólo se pueden conocer mediante encuestas. Es necesario contar con una encuesta nacional de infancia cada cinco años.

□ **Colaboración y corresponsabilidad interautonómica.** La coordinación entre todas las comunidades autónomas –que son las competentes para intervenir en las cuestiones relacionadas con la protección de menores– sigue siendo una cuestión difícil que la ONU ha señalado como una debilidad de la protección de la infancia en España. Existen organismos de coordinación y armonización de políticas, pero falla la cultura colaborativa. Para que exista un proyecto común de país debe existir una efectiva cooperación garantizada por ley, porque de lo contrario se hace imposible en la práctica el desarrollo de estrategias comunes y se tiende a la desigualdad. La fórmula de competencias compartidas entre la Administración central y las autonómicas es una posibilidad, pero también existirían otras fórmulas legislativas de corresponsabilidad que aseguren que se pueda mejorar como país con un proyecto común compartido.

□ **El Pacto de Estado por la Infancia.** La iniciativa liderada por Unicef en España propone una gran alianza de instituciones de todos los sectores que les comprometa en un marco común de actuación con acciones de carácter legislativo, inversiones y fomento cívico y cultural de la participación infantil. Es novedoso también que la alianza posea una gobernanza cooperativa. El pacto tiene dos contenidos principales: la lucha contra la pobreza y por la inclusión social de la infancia y la apuesta

---

<sup>18</sup> [http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/infancia-espana/unicef\\_informe\\_la\\_infancia\\_en\\_espana\\_2014.pdf](http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/infancia-espana/unicef_informe_la_infancia_en_espana_2014.pdf)

<sup>19</sup> <http://www.infanciaendatos.es/datos-e-indicadores>

por la educación inclusiva y de calidad. Un pacto de este tipo, tal como propone Unicef, supone un salto cualitativo en la acción por la infancia y, sobre todo, una gran innovación en el modo de hacer políticas públicas.

□ *Renta infantil mínima.* Es urgente la armonización de las rentas mínimas en todo el territorio español y su extensión a donde no llegan. Con especial prioridad es urgente que se garantice un ingreso mínimo por hijo en todo el territorio y se complemente allí donde la familia no logra cubrirlo. Esto impactaría de modo masivo en la reducción de la pobreza infantil y promovería la natalidad.

□ *Recursos e innovación contra el fracaso escolar.* La tasa de abandono es todavía demasiado alta y está muy lejos del objetivo propuesto por la UE para 2020. Junto con el absentismo escolar, las repeticiones y el fracaso escolar implican a un porcentaje demasiado elevado de menores en España. Es necesario no sólo garantizar el acceso gratuito a una enseñanza de calidad en centros –públicos o concertados– dotados de los medios suficientes para cumplir su misión. Es preciso experimentar nuevas fórmulas que den soluciones a corto plazo a esa población escolar estancada y en las que colaboren el mundo profesional y las organizaciones socioeducativas. Es urgente innovar los programas que logren un compromiso mayor y más eficaz de las familias con los estudios de sus hijos.

□ *Elevar al 50% las tasas asociativas infantiles.* Aunque es la sociedad civil la que por libre iniciativa forma asociaciones y participa en ellas, es preciso un salto cualitativo en el asociacionismo infantil. Es fuente de valores, de capital social, de seguridad, salud, felicidad, de ciudadanía democrática y de formación en disposiciones como el emprendimiento, la creatividad o la innovación. A través de las escuelas debe hacerse una cadena de campañas que impulsen el asociacionismo en todo el plural arco de organizaciones de la sociedad civil y las escuelas deben incorporar a las asociaciones como agentes formativos en sus actividades. En aquellos enclaves de menor participación social por causas de exclusión, se deben financiar programas de promoción de la participación asociada activa mediante educadores sociales.

□ *Mixculturalidad.* La integración de los niños extranjeros en España no se produce solamente porque cuenten con los mismos medios materiales que el resto de la población –lo cual ya está por primera vez garantizado legalmente por la nueva Ley de Protección de la Infancia–, sino que se sentirán del país si contribuyen a la cultura común de modo que se vean reflejados en ella como parte de sí mismos y a sí mismos como parte de ella. Para eso es insuficiente la interculturalidad, que reconoce la cultura de los otros: es urgente que existan programas de cocreación en los que las culturas que traen los extranjeros se mezclen con la cultura española y se generen innovaciones y evoluciones culturales. Esa

mezcla que crea colaborativamente nuevas expresiones valiosas es lo que se denomina mixculturalidad y es una de las más importantes medidas de participación cultural infantil, ya que son los jóvenes los principales innovadores culturales.

▣ *Adopción abierta.* Son miles los niños que viven acogidos en residencias y no disfrutan de familia. Las cifras de adopción internacional se han desplomado de modo progresivo desde las 6.431 solicitudes anuales de 2008 hasta las 1.887 de 2013, según datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. La nueva legislación de protección a la infancia nos pone ante un nuevo reto que requiere un cambio en las disposiciones familiares a la acogida y la adopción: que no haya niños en residencias cuando podrían vivir con familias.

La Fundación Encuentro se ha caracterizado por suministrar datos fiables, propuestas operativas y también por análisis en profundidad, alejados de discursos puramente ideológicos o superficiales. Especialmente en el ámbito de infancia y familia eso ha sido así durante la larga serie de más de 20 años de los informes sobre la realidad social española. En el caso de la infancia, se ha ido logrando paulatinamente una mejoría de todas las condiciones de vida y se han afrontado nuevos fenómenos como el mundo digital o las nuevas violencias. Lamentablemente, no fue un progreso suficiente como para lograr reducciones cualitativas en la pobreza infantil. La crisis del 2008 ha acentuado esa situación y ha hecho sufrir un grave quebranto a la infancia en nuestro país. Es precisa una nueva articulación interautonómica y una amplia alianza de todos los actores para impulsar una nueva gobernanza de la protección de la infancia y avanzar en aquellos aspectos que aparecen con claridad como estratégicos. Por otro lado, la familia goza de un extenso y hondo consenso ciudadano, pero no existe una correspondencia con las políticas, enredadas en disputas ideológicas que es preciso superar. En uno y otro caso, los datos, la reflexión y las propuestas –ver, juzgar, actuar– siguen siendo cruciales, pero, de todo, lo que sigue siendo imprescindible es el Encuentro.

Capítulo 5

## MIGRACIONES EN ESPAÑA

---

Raquel Caro  
Mercedes Fernández  
*Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones  
Universidad Pontificia Comillas*



Este capítulo pretende ofrecer una visión panorámica desde hace dos décadas hasta la actualidad de la cuestión de la inmigración en España. Un 15% de los habitantes del país a fecha de hoy, cerca de siete millones de personas, es de origen extranjero. No es, por tanto, cuestión baladí.

Hemos dividido nuestro análisis de la realidad migratoria en cinco apartados. En primer lugar, analizamos con datos la evolución de la inmigración en los últimos 20 años, centrándonos, como no podía ser de otra manera, en el período de crisis que hemos sufrido estos últimos años. A continuación exponemos los principales retos que hoy plantea la integración de la población extranjera dentro de nuestra sociedad y que son indicadores de una fase ya madura en el proceso migratorio; por ello, no nos centramos en la primera acogida, sino en otro tipo de procesos: promoción de la igualdad de trato, convivencia, cohesión social, segunda generación, ejercicio de los derechos políticos... En el tercer apartado describimos tanto los catalizadores como las barreras que encontramos en el funcionamiento de nuestro sistema de gestión de la inmigración; este tercer apartado termina con una serie de propuestas encaminadas, por una parte, a mitigar el impacto negativo de las barreras y a potenciar, por otra, los beneficios de los catalizadores. El cuarto apartado intenta concretar el análisis realizado anteriormente y, por ello, se centra en puntos concretos: se ofrecen apuntes sobre los principales focos de intervención con la población inmigrante, ilustrados con ejemplos concretos de programas que están funcionando en la práctica. Un apartado conclusivo cierra el capítulo.

## **1. Claves interpretativas**

### *1.1 La inmigración a España: rasgos generales y evolución*

Gran número de textos españoles recientes en materia migratoria comienzan explicando que España, tradicional emisor de emigrantes, se ha convertido en país receptor de inmigración. Pues bien, a pesar de la crisis que ha sacudido el país en los últimos siete años, esta afirmación sigue te-

niendo vigencia: si bien es cierto que se ha producido un descenso en la población extranjera, éste no se debe únicamente a que los extranjeros están marchándose masivamente del país. Más bien, la bajada en las cifras puede deberse a que muchos de los extranjeros residentes han tenido acceso a la nacionalidad española, desapareciendo consecuentemente de las estadísticas de extranjería.

Según datos del INE, en 1998 había en España aproximadamente 637.000 ciudadanos de nacionalidad extranjera, lo cual representaba el 1,6% del total de la población. En 2014 este número pasaba ligeramente de los cinco millones de personas, un 10,7% de la población empadronada ese año. El crecimiento de la población de nacionalidad extranjera es exponencial hasta 2003, se mantiene en cifras porcentuales anuales de dos dígitos hasta 2008 (año en que la población de nacionalidad extranjera crece en un 17% con respecto al año anterior), se estanca (aunque con ligero crecimiento) entre 2010 y 2013 y sólo en 2014 experimenta un descenso –del 9%, unas 520.000 personas menos– respecto al año anterior.

Ahora bien, este descenso no implica que medio millón de extranjeros hayan abandonado el país. Así, a los lógicos movimientos motivados por el retorno o por la reemigración hacia otros lugares (preferentemente de Europa), ha de sumarse el elevado número de nacionalizados en estos últimos años. Las cifras de los ciudadanos de origen extranjero que han ido obteniendo la nacionalidad española han venido creciendo a un ritmo medio sostenido del 7% anual entre 1998 y 2014. En este último año, aparecen empadronadas algo más de 1.730.000 personas nacidas en el extranjero que han obtenido la nacionalidad española. O, si se prefiere, un 28% del total de los ciudadanos empadronados que han nacido en el extranjero o un 4% del total de la población residente en España.

Otro dato interesante son los individuos de nacionalidad extranjera que han nacido en España, que conforman la incipiente *segunda generación*<sup>1</sup>. En 1998 eran 57.000 personas; en 2014, 470.000, un 1% de la población total.

La población extranjera es joven, en general. En 1998, cuando la llegada sostenida de migrantes llevaba produciéndose desde hacía apenas cuatro años, la edad media de extranjeros y españoles era muy parecida: 39,3 años en el caso de estos últimos y 38,3 para los primeros. Sin embargo, en 2014 la diferencia se agranda muchísimo: 35 años para los extranjeros y 43 para los españoles. Esto es, en este lapso de tiempo, hemos recibido una inmigración de carácter económico, pues la mayor parte de los individuos ha venido a España a trabajar. De hecho, para este mismo año 2014, mientras que un 65% de la población española está en edad laboral y un 19%

---

<sup>1</sup> Se denomina segunda generación a los hijos de inmigrantes que nacen en el país receptor.

sobrepasa la edad de jubilación, el 78% de los extranjeros se encuentra en edad activa y sólo un 6% es mayor de 65 años.

Los extranjeros en España se concentran por país de nacimiento, siendo el lugar de origen más importante Marruecos, con casi 800.000 efectivos (un 12% del total de extranjeros), seguido de Rumania, con algo más de 700.000 (un 11%). Los ciudadanos de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia suman conjuntamente un 20% del total, el mismo porcentaje que los ciudadanos de la UE que no son ni búlgaros ni rumanos. Colectivos muy visibles, como los subsaharianos y los chinos, representan, sin embargo, sólo un 4% y un 3% del total de la población de nacionalidad extranjera, respectivamente.

Por otra parte, debe indicarse que no todas las nacionalidades de origen tienen el mismo tratamiento de cara al acceso a la nacionalidad española. De hecho, mientras que para los latinoamericanos el acceso a la misma puede tardar entre dos y cinco años, los marroquíes o los subsaharianos se encuentran con un largo proceso que se prolonga al menos durante una década. De hecho, si analizamos el porcentaje acumulado de concesiones de nacionalidad por residencia desde 2005 hasta 2014, vemos que, del algo más de un millón de expedientes tramitados<sup>2</sup>, sólo un 13% corresponde a marroquíes. Por el contrario, un 54% corresponde conjuntamente a ecuatorianos, colombianos, peruanos y bolivianos.

## *1.2 La crisis económica y la evolución del mercado de trabajo (inmigrante)*

Existen múltiples indicadores que nos permiten seguir el rastro de la crisis económica que venimos sufriendo desde 2007 (caída de los componentes de la demanda agregada, concretamente consumo o formación bruta de capital, descenso del IPC, aumento del paro y, consecuentemente, del endeudamiento). El aumento del paro repercute de manera directa en la variación interanual negativa del consumo. En el período 1998-2007, el consumo crece a razón del 7% anual. Entre 2007 y 2008, el aumento es cercano al 3%, lo cual supone un drástico descenso, pero aún con signo positivo. En 2009 se experimenta un desplome del -4,5%, seguido de una pequeña recuperación en 2010, para volver a la senda del decrecimiento en el período 2011-2013. La crisis ha afectado de manera dramática a la población española, pero toma tintes más severos si cabe en el caso de la población inmigrante.

---

<sup>2</sup> Aunque el número total de nacionalizados es de 1.730.000, sólo 1.049.000 individuos han accedido a la nacionalidad por residencia, que puede adquirirse tras las sucesivas renovaciones de diferentes permisos de trabajo y residencia. Estas renovaciones, como hemos indicado, son más largas para unos colectivos que para otros.

Ya apuntábamos en el apartado anterior que los migrantes han venido a España a trabajar. Pues bien, si nos fijamos ahora en su tasa de actividad<sup>3</sup>, veremos que la de los inmigrantes es muy superior a la de los españoles, que se sitúa en torno al 58%, sin apenas variaciones desde 2006 hasta 2014, según datos de la EPA. Entre los inmigrantes dicha tasa difiere en función de la nacionalidad: los latinoamericanos son los que presentan unos valores más altos, con un 81% en el período mencionado, un 75% para los de doble nacionalidad (principalmente latinoamericanos, como vimos) y un 71% para el resto de las nacionalidades. En todo caso, tasas notablemente superiores a las de los españoles, que tienen unas redes sociales mayores y mejores y que pueden (en muchos casos) permitirse prolongar sus estudios o su formación en estos tiempos de difícil acceso al mercado laboral.

La tendencia de la tasa de actividad, que es sostenida a lo largo del tiempo, no va, sin embargo, pareja a la de la tasa de paro. Así, las cifras para los españoles parten de un 7,9% en 2006, creciendo hasta alcanzar el límite máximo del 26,9% en 2013 y remitiendo ligeramente al 23,7% en 2014.

En el caso de los extranjeros, los que se hallan en mejor situación son los colectivos latinoamericanos y europeos (en su mayoría búlgaros y rumanos), que, de cifras parecidas a las de los españoles en 2006 (9% los europeos, 11% los latinoamericanos) pasan al 30% y 32% de su población parada, respectivamente, en 2014. En el extremo opuesto encontramos a los africanos, que desde el 16% de paro en 2006 llegan a alcanzar el 47%, casi la mitad de su población activa, en 2013. En 2014 la tasa desciende al 45% para este colectivo.

Además, no podemos olvidar que la población inmigrante ha venido ocupando en España una serie de nichos rechazados o no queridos por los trabajadores autóctonos en los sectores de la agricultura, la construcción, el servicio doméstico y la hostelería. Se trata de puestos de trabajo con unas condiciones duras en términos de horarios, salarios y reconocimiento social. Son, además, sectores en los que la presencia de la economía sumergida (con las connotaciones negativas que ello conlleva para el trabajador) es muy relevante.

### *1.3 Una breve reflexión*

En este apartado hemos visto que la población inmigrante ha ido asentándose paulatinamente en nuestro país a lo largo de los últimos 20 años: un 1% de los españoles son inmigrantes de segunda generación (han

---

<sup>3</sup> Porcentaje de población activa entre el total de individuos de edades comprendidas entre los 16 y los 65 años.

nacido en España) y otro 4% han nacido en el extranjero y han adquirido la nacionalidad por diversas vías, principalmente por arraigo.

Esta población ha venido a España por motivos fundamentalmente económicos, a trabajar en aquellos sectores que habían ido siendo abandonados por una población española cada vez más formada y con mayores aspiraciones. Los extranjeros, por tanto, han venido a ocupar los puestos de trabajo más precarios y ello, junto con unas redes sociales más debilitadas que las de los autóctonos, les coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. Esta situación se agrava, además, con la crisis económica (y el consecuente aumento del paro) que hemos vivido estos años.

Se trata de cinco millones de personas, casi siete si contamos a los nacionalizados (15 personas de cada 100 residentes en España). No trabajar por la integración, por la cohesión social, puede suponer un serio problema en un futuro cercano. Es más, la evolución demográfica prevista para nuestro país en las próximas décadas, con un aumento exponencial de la población mayor, volverá a poner de manifiesto que la inmigración será un factor necesario para nuestro desarrollo económico y social.

## **2. Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo**

### *2.1 La historia de la política migratoria en nuestro país: ¿lo que pudo ser y no fue?*

El diseño de las políticas migratorias en España ha ido parejo a la evolución del fenómeno. En 1994 se pone en marcha el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), que pretendía abordar, por primera vez en nuestro país, la inmigración con un enfoque global, siguiendo las directrices de la Unión Europea. El PISI creó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ha sido desde entonces el órgano de participación de los inmigrantes, porque está definido como un órgano de carácter consultivo para todas las cuestiones que afecten a la inmigración. Además, en el PISI se creó también el Observatorio Permanente de Inmigración.

El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración 2001-2004 (Programa GRECO) fue el instrumento que plasmó la política española de inmigración durante el mencionado período. El Programa GRECO recoge actuaciones como el fomento de la inmigración legal, el desarrollo de mejoras en la acogida de inmigrantes y en su acceso a la información, la ordenación de la llegada de inmigrantes, la asistencia sanitaria, la incorporación al mercado de trabajo, la lucha contra el racismo y la xenofobia o la ayuda al desarrollo de los países de

origen. En el ámbito de la actuación estatal, el Programa GRECO mantuvo una filosofía de control de flujos migratorios, enfatizando la lucha contra la inmigración irregular:

Entre 2005 y 2008 se observa un mayor compromiso político en temas de inmigración. Así, la gestión de la inmigración pasa de depender del Ministerio del Interior a ser competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Se elabora, además, un nuevo reglamento de extranjería y tiene lugar un proceso de normalización extraordinaria en 2005. También en ese mismo año, se creó el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, que ha resultado vital para la materialización de políticas de integración en el ámbito regional y local. Se potenciaron igualmente distintos instrumentos de apoyo a las políticas de integración de los inmigrantes, como subvenciones o la participación en programas europeos.

El primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010, dentro de este contexto, pretendía, en primer lugar, fomentar la integración de los inmigrantes en la sociedad española mediante el reconocimiento de derechos y obligaciones similares a los de los españoles y estableciendo las condiciones para que esos derechos y obligaciones fueran efectivos; en segundo lugar, fomentar la comprensión del hecho migratorio por parte de la sociedad española y su adaptación a la nueva realidad social; y, finalmente, mejorar la adecuación de los servicios públicos orientados a todos los ciudadanos, inmigrantes y españoles, en igualdad de condiciones. Contemplaba doce áreas de actuación: Acogida, Educación, Empleo, Vivienda, Servicios sociales, Salud, Infancia y juventud, Igualdad de trato, Mujer, Participación, Sensibilización y Codesarrollo.

La herramienta político-legal de integración de las personas migrantes es a fecha de hoy el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014. El Plan pretende ofrecer una visión panorámica de los indicadores para el diseño exitoso de políticas de integración. Así, además de las líneas políticas clásicas en materia de inmigración (empleo, educación, salud, vivienda), se podría destacar la metodología participativa (contando con toda la pluralidad de actores sociales) usada en su diseño, la promoción de políticas de cohesión social o la gestión de la diversidad.

Sin embargo, la crisis económica que ha sufrido el país en los últimos años ha dado al traste con unas políticas migratorias que podrían parecer no ya coherentes, sino ejemplares. En este sentido, no sólo el PECI 2011-2014 no tiene un documento sucesor, sino que muchas de las medidas propuestas en el Plan no han sido implementadas debido a los recortes aplicados en el gasto social. Por otra parte, aunque se han llevado a cabo algunas evaluaciones de su funcionamiento, éstas no han visto la luz.

Un cierto paliativo de esta situación podemos encontrarlo en el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016, cuyo presupuesto asciende a 136.600 millones de euros. Aunque este Plan va destinado a la población vulnerable en general, en él se propone una serie de medidas encaminadas a mejorar la efectividad del sistema de garantía de bienestar de la población migrante. Destacan las medidas sobre igualdad de trato y no discriminación (medida 202), y las encaminadas a mejorar la gestión y los sistemas de calidad en la implementación de programas de integración (medida 205). En todo caso, habrá que esperar al final del Plan para ver cómo han funcionado estas medidas.

Por otra parte, en 2014 y 2015 el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha mantenido su convocatoria de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de programas de integración de inmigrantes.

## 2.2 Cuestiones relevantes

Describimos a continuación las cuestiones y situaciones que a nuestro entender suponen o pueden llegar a suponer retos que debemos afrontar en un futuro cercano.

### La promoción de la igualdad de trato y no discriminación

Afortunadamente, la crisis económica no se ha reflejado en la aparición de partidos políticos de corte racista o xenófobo. Sin embargo, según el informe correspondiente a 2013 del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España*<sup>4</sup> entre un 16% y un 20% de la población española declara que su aceptación o tolerancia hacia este tipo de partidos sería media o incluso elevada. Es más, se observa un sesgo en el discurso por parte de ciertos sectores de la población española hacia la inmigración, especialmente en lo que al mercado de trabajo se refiere: los migrantes comienzan a aparecer como los causantes del deterioro en las condiciones laborales o como competidores desleales de los trabajadores españoles. Por otra parte, la utilización de perfiles étnicos en el ámbito de las identificaciones policiales ha sido puesta de manifiesto en 2013 en el informe de la Universidad de Valencia *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*<sup>5</sup>. En 2014 1.273 crímenes de odio fueron registrados por el Ministerio del Interior; de

<sup>4</sup> [http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio\\_descargaFichero?bibliotecaDatoId=4056](http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio_descargaFichero?bibliotecaDatoId=4056)

<sup>5</sup> García Añón, J., Bradford, B., García Sáez, J. A., Gascón Cuenca, A. y Llorente Ferreres, A. (2013): *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Valencia: Tirant lo Blanch-Publicacions de la Universitat de Valencia ([http://www.uv.es/garciaj/pub/2013\\_perfil\\_etnico.pdf](http://www.uv.es/garciaj/pub/2013_perfil_etnico.pdf)).

ellos, 917 fueron cometidos por españoles y el resto, un 28% del total, por extranjeros.

En cuanto a las condiciones laborales de los migrantes, UGT denuncia que el salario medio de los trabajadores extranjeros en España es un 36% más bajo que el de los trabajadores españoles. En el ámbito del acceso al sistema de salud pública, desde 2013 y para los migrantes irregulares, éste quedaba reducido a la atención de urgencia. No obstante, de nuevo se está volviendo a ampliar el servicio en algunas comunidades autónomas.

En 2013, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial y Étnica creó el Servicio de Apoyo a las Víctimas de la Discriminación Racial, que presta soporte y asistencia gratuitos a las personas que han sido o están siendo discriminadas por razón de su origen racial o étnico en diversos ámbitos como la educación, el empleo, el acceso a la sanidad o a la vivienda, etc.

De momento, en España los migrantes que puedan adquirir por vez primera o renovar su permiso de residencia no tienen que pasar test de integración alguno.

### **La adquisición de la nacionalidad española y los derechos políticos**

El acceso a la nacionalidad española, que sería el culmen de la integración, está actualmente fundamentado en dos conceptos que resultan ciertamente difusos: “buena conducta cívica” y “suficiente grado de integración en la sociedad española”. Hasta el momento, la evaluación de estos dos parámetros dependía de la discrecionalidad del funcionario público (juez) encargado de la tramitación del expediente. Ello implicaba grandes disparidades en la manera de demostrar la mencionada conducta cívica o el grado de integración, que irían desde una mera evaluación del manejo intermedio del idioma hasta preguntas sobre historia medieval de nuestro país.

En marzo de 2015 se lleva a cabo una reforma del Código Civil en la que se propone la realización, por parte del aspirante a la nacionalidad, de un único test de cara a garantizar el suficiente grado de integración en la sociedad española. Este test tiene una primera parte, en la que se evalúa el conocimiento del idioma, y una segunda, en la que se comprueba el conocimiento básico de la cultura española y el compromiso del aspirante con los valores constitucionales y los principios democráticos.

En cuanto al ejercicio de los derechos políticos, la Constitución española no permite el voto de los ciudadanos extranjeros ni en las elecciones nacionales ni en las regionales. Sí tienen derecho a voto en el ámbito municipal tanto los ciudadanos europeos como aquellos nacionales de terceros países con tratados de reciprocidad, esto es, en los que se reconoce el voto a

los españoles<sup>6</sup>. En ningún caso los extranjeros no comunitarios tienen derecho al sufragio pasivo (ser elegidos).

### **La importancia de los órganos consultivos**

Este tipo de órganos son muy relevantes, pues recogen el sentir de todos los estamentos involucrados en materia migratoria, identifican realidades, ponen el acento en las cuestiones más relevantes y apuntan vías de solución.

En el ámbito nacional tenemos el ya mencionado Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Se trata de un ente de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los migrantes. Su objetivo principal es proponer, informar y desarrollar acciones en este ámbito. Desde su creación, el Foro ha emitido un número muy relevante de documentos. Sólo en el período 2010-2014 se han publicado 14 dictámenes, 10 informes, 4 memorias y 6 documentos bajo el epígrafe “otros trabajos”.

Por su parte, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica es un órgano de consulta, cuyos miembros son representantes de las Administraciones local, regional y central, de empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil que combaten la discriminación racial o étnica. No obstante, aunque este Consejo se creó en 2011, no parece que hasta el momento haya tenido mucha actividad (a juzgar por el escaso número de informes que aparece en su página web).

En el ámbito local destacamos la presencia de dos entes muy consolidados: el Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona (CMBI) y el Foro Madrid para el Diálogo y la Convivencia. El CMBI ha elaborado el Plan de Trabajo sobre Inmigración para el Ayuntamiento de Barcelona y el Foro madrileño promueve activamente el cumplimiento del Plan Madrid para la Convivencia Social e Intercultural.

### **Asociación y participación**

Existen grandes dificultades para los profesionales extranjeros a la hora de convertirse en miembros de asociaciones o colegios profesionales. La mayor limitación de índole legal y práctica se encuentra en la convalidación de sus titulaciones o en el reconocimiento oficial de la praxis profesional en sus lugares de origen. Otra limitación son las barreras impuestas desde los colegios profesionales y las medidas de discriminación positiva en favor de los españoles –para ejercer la abogacía, por ejemplo, es necesario *a priori* ostentar la nacionalidad española– o de los hispanoparlantes –en el

---

<sup>6</sup> Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad-Tobago.

caso de los médicos, se requiere acreditar un nivel C1 de conocimiento de la lengua española–.

En este momento existe un proyecto de ley de colegios profesionales que suaviza las condiciones de acceso a la práctica profesional a los ciudadanos extranjeros, estableciendo una única tarifa para la inscripción en todos los colegios y permitiendo el ejercicio en todo el territorio nacional independientemente del lugar en el que el profesional esté registrado.

Por su parte, la Ley de Emprendedores (2013) favorece el acceso y la estancia en España de aquellos extranjeros no comunitarios (y sus familiares) que realicen actividades emprendedoras o radiquen negocios en el país.

### **Actividad política y ciudadana**

La integración de los migrantes en España puede ser considerada satisfactoria, alcanzando altos niveles en la segunda generación, según el informe *Crecer en España. La integración de los hijos de inmigrantes*, dirigido por Rosa Aparicio y Alejandro Portes en 2014<sup>7</sup>. Además, existe un importante número de asociaciones de inmigrantes en España con un fuerte compromiso con sus lugares de origen. Sin embargo, la viabilidad y relevancia de estas asociaciones se han visto muy afectadas durante estos años de crisis, produciéndose un muy significativo descenso en los niveles de participación migrante.

### **Educación cívica**

Según el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, los aspectos de lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia deben ser incluidos en el currículum escolar en todos los niveles educativos. Los colegios, por ley, deben ofrecer una educación intercultural e inclusiva.

En la práctica, la aplicación e implementación de programas interculturales depende de la manera en que cada centro adapta la ley a su currículum escolar y, por supuesto, de la ideología del cuerpo de docentes.

Los padres migrantes tienen dificultades a la hora de participar en las actividades tanto escolares como extracurriculares de los hijos. No obstante, esta limitación es también experimentada por los padres de alumnos españoles.

### **Cohesión social y relaciones con la comunidad**

El concepto teórico de cohesión social engloba tres aspectos fundamentales: el cultural, el relacional (capital social) y el referido a la redis-

---

<sup>7</sup> [https://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios\\_sociales/vol38\\_es.pdf](https://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol38_es.pdf)

tribución de los recursos. Sin embargo, el análisis de los planes españoles de integración de los migrantes nos lleva a concluir que el concepto de cohesión social no ha sido aún claramente definido.

Según el anteriormente mencionado estudio de Portes y Aparicio, la segunda generación de migrantes no está teniendo especiales problemas de adaptación al sistema educativo español, más allá de los experimentados por los españoles de su misma edad.

En 2013 el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre el racismo y la xenofobia alabó la fundación del Consejo para la Defensa de las Víctimas del Racismo, pero denunció los recortes en prestaciones sociales, pues suponían de facto un impedimento para la implementación de las medidas. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en su informe de seguimiento sobre la estrategia nacional de racismo, xenofobia y formas conexas de intolerancia incorporó las sugerencias del relator.

### **3. Propuestas de actuación**

En este apartado indicamos, en primer lugar, aquellos elementos existentes en el sistema que catalizan o podrían catalizar la integración de los inmigrantes. A renglón seguido mostramos las barreras que dificultan el logro de los objetivos propuestos. Nuestra propuesta de actuación pasa por el intento de derribar las barreras y potenciar las virtualidades positivas de los catalizadores.

#### **3.1 Catalizadores**

1. La metodología participativa seguida en el diseño de las políticas de integración. Los Planes Estratégicos de Integración (tanto el de 2007 como el de 2011) se confeccionaron contando con la participación de todos los actores protagonistas de las políticas de integración: Administración central, gobiernos regionales, ayuntamientos, organizaciones sociales, asociaciones de inmigrantes, expertos académicos y otros órganos asesores en materia de integración de los inmigrantes tales como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes o el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación por Razón del Origen Racial o Étnico. Esta metodología ha sido posteriormente extrapolada a la confección de otros planes regionales de integración, como es el caso del III Plan Integral para la Inmigración de Andalucía Horizonte 2016.

2. Las políticas de integración propuestas en el Plan Estratégico permean otras políticas públicas (empleo, educación, vivienda, etc.). En este sentido, el Plan prevé mecanismos específicos para incorporar el tema de

la integración de la población inmigrante en términos de cohesión social y gestión de la diversidad cultural en las políticas sociales públicas más relevantes. Estos mecanismos específicos son:

— La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Secretaría General de Inmigración y Emigración), a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Subdirección General de Integración de los Inmigrantes), coordina medidas de integración de los distintos órganos de la Administración General del Estado. El instrumento para la coordinación específica en esta área es la Comisión Interministerial de Extranjería.

— La coordinación de las acciones en materia de integración social con los gobiernos regionales se lleva a cabo a través de la Conferencia Sectorial de Inmigración. Otro órgano de coordinación de la gestión de la integración es el Consejo Superior de Política de Inmigración.

3. El Plan Intensivo de Nacionalidad (Proyecto GEN, Gestión de Expedientes de Nacionalidad) fue lanzado en 2012 por el Ministerio de Justicia, para resolver las 500.000 solicitudes de nacionalidad que se habían ido acumulando desde 1995 en la Dirección General de los Registros y del Notariado. El Plan, válido hasta el 31 de diciembre de 2013, implicó a notarios y registradores, que, de forma gratuita, cooperaban en el desarrollo del proceso (realización de juramentos o promesas de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y las leyes).

4. Promoción de la convivencia y de los procesos de integración a nivel local a través de planes de acción piloto integrados en barrios con una importante presencia de inmigrantes y otras poblaciones en riesgo de exclusión social. La Declaración de Zaragoza, en la sección II, bajo el título “La participación integral: la diversidad en el barrio”, pone de relieve la perspectiva local como una dimensión clave de las políticas de integración, en particular en el caso de los barrios segregados. Dos programas piloto se llevaron a cabo: uno, en 2009, de actuación integral en los barrios de Andalucía con una importante presencia de inmigrantes, y otro, en 2010, para reforzar la convivencia y la cohesión social en los barrios con una importante presencia de inmigrantes en Cataluña. Estos proyectos se desarrollaron a partir de los acuerdos firmados entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Junta de Andalucía y la Generalitat, respectivamente.

5. Debe también destacarse la lucha contra la discriminación y el racismo como uno de los impulsores de las políticas de integración social en España, ampliamente tratado en el Plan Estratégico y que ha sido desarrollado, evaluado y promovido por diferentes instituciones públicas, sociales, académicas, etc. Una línea de acción que ha tomado forma en los últimos años, por ejemplo, es el desarrollo, dentro del Consejo para la Eliminación

de la Discriminación Racial o Étnica, de un servicio para las víctimas de la discriminación de las ONG a nivel estatal, pero con un alto grado de presencia regional y local (Cruz Roja Española, la Fundación CEPAIM, Fundación Secretariado Gitano, Movimiento contra la Intolerancia, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Red Acoge y Unión Romaní). Este servicio está destinado a prestar asistencia a las víctimas de la discriminación, sensibilizar en la igualdad de trato y la no discriminación por origen racial o étnico (campañas, comunicados de prensa, difusión a través de las nuevas tecnologías, etc.) y formar a los agentes sociales públicos y privados que trabajan en la atención de casos de discriminación por origen racial o étnico.

### 3.2 Barreras

Por otra parte, existen barreras, limitaciones, restricciones o resistencias que pueden dificultar la eficacia de las medidas y dispositivos existentes. Enumeramos las más relevantes.

1. El primer y principal obstáculo para el buen funcionamiento de las políticas públicas de integración ha sido la no puesta en marcha de las medidas propuestas para el Plan Estratégico 2011-2014. El motivo principal viene tanto por los ajustes presupuestarios sufridos durante el período de la crisis económica como por la falta de iniciativa política. El presupuesto asignado a la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, que ascendía a 308,5 millones € en 2009, fue cayendo hasta alcanzar 50,2 millones € en 2013. En este sentido, el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como el Refuerzo Educativo de los mismos (FAIIRE) ha ido disminuyendo desde 2010 hasta su eliminación completa de los Presupuestos del Estado durante los años 2012, 2013 y 2014. Este ajuste ha tenido un impacto muy negativo en los planes y acciones de los gobiernos regionales y las corporaciones locales, pues dicho Fondo suponía la principal fuente de financiación para esta cuestión a nivel local.

Así, en el informe de evaluación y seguimiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia 2011-2013*, se afirma que el principal obstáculo a la materialización de medidas y acciones incluidas en el Plan Estratégico por los gobiernos locales y regionales es la desaparición del FAIIRE, al ser éste el principal instrumento presupuestario que permitía implementar muchos de los objetivos y medidas del PEI.

2. Durante 2014 se llevó a cabo una investigación sobre buenas prácticas en el ámbito de la integración social de los inmigrantes liderada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La metodología de esta investigación se basó en una encuesta realizada a profesionales responsables de los programas de integración social en diversas organizaciones sociales y la Administración Pública. Los principales obstáculos que

encuentra la implementación de las políticas y programas de integración de inmigrantes en España, al decir de estos profesionales, son los siguientes:

- La falta de una financiación estable y adecuada, especialmente cuando se habla de financiación pública.
- La desproporción entre las necesidades crecientes de la población inmigrante durante la crisis y la falta de medios y recursos para paliarlas.
- La falta de trabajo comunitario y acciones integrales en el ámbito local, en el que confluyen diferentes actores involucrados en la integración social: familias, colegios, organizaciones, etc.
- La falta de coordinación entre los diferentes actores que participen en los programas de integración política y social. Especialmente la ausencia de plataformas locales de coordinación entre la Administración Pública, organizaciones sociales y otros actores.

### 3.3 Propuestas

Del análisis realizado anteriormente, se derivan las líneas de actuación que deberían seguirse y que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Mantener los procesos participativos en el diseño de políticas públicas, pues su éxito ha sido reiteradamente probado. Involucrar a todos los actores enriquece el contenido de las futuras políticas, al procurar una visión de la realidad amplia, complementaria y abordada desde múltiples perspectivas. A ello hay que añadir el efecto benéfico que produce en los propios actores del proceso el hecho de sentirse parte del mismo.

2. Diseño de políticas adaptado a las necesidades generadas por una realidad cambiante. De la panorámica que hemos descrito en este capítulo se deduce que ni la realidad del país ni, por ende, la realidad migratoria son las mismas que hace 25 años. En este sentido, las herramientas y dispositivos usados entonces no son adecuados a las necesidades actuales. Procesos rigurosos de diagnóstico de realidades y necesidades son, por ello, muy necesarios para llevar a cabo las políticas de inmigración (léase cohesión social) con acierto.

3. Mayor esfuerzo en el análisis de dispositivos y coordinación interinstitucional de cara a evitar duplicidades y solapamientos y, en consecuencia, optimizar recursos. La cuestión de la coordinación interinstitucional es inevitable, ya que la gestión de la inmigración afecta a instancias europeas, nacionales, regionales, locales y de barrio. Se trata de una cuestión difícil y, desde luego, no resuelta, pero que debería ser tenida siempre en cuenta, especialmente en nuestros entornos, en los que los recursos son escasos, debiendo por ello asegurar su buen uso.

4. Incidir en aspectos de sensibilización, convivencia y cohesión social. La integración, punto de partida clásico de las políticas migratorias, ha de dejar paso a un modelo más amplio y ambicioso que supere los conceptos de extranjería y contemple una sociedad acogedora en la que todos tienen cabida. En este ámbito, las tareas de sensibilización son cruciales, como se ha demostrado empíricamente en nuestro país.

#### **4. Aplicaciones prácticas**

A continuación, y en función del diagnóstico llevado a cabo en páginas anteriores, enumeramos una serie de instrumentos o medidas concretas de fomento de la integración, la inclusión y la cohesión social. Incluimos ejemplos ya operativos de algunos de ellos.

##### **4.1 *Programas de fomento del empleo y la empleabilidad de los migrantes***

○ Programas que fomentan la empleabilidad general. Se busca el adiestramiento y la formación, académica o profesional, el acompañamiento en la búsqueda de empleo, el fomento del autoempleo, la asistencia psicosocial. En suma, este tipo de programas se basan en el diseño de itinerarios integrales de búsqueda, consecución y mantenimiento de la empleabilidad.

○ Programas dirigidos al fomento del autoempleo y la actividad emprendedora, teniendo en especial consideración aquellos enfocados a la economía social.

○ Programas encaminados a fomentar la conciliación de la vida laboral y familiar.

○ Programas enfocados a la erradicación del tráfico de personas con fines de explotación laboral o sexual y a promover la inclusión de las víctimas en el mercado laboral a través de esquemas basados en la formación y adiestramiento profesionales, trabajando la integración social.

○ Programas orientados a facilitar la integración social y profesional de familias migrantes en áreas rurales con baja densidad de población, en función de procesos de selección, formación, apoyo y seguimiento personalizados.

○ Programas dirigidos a fomentar la gestión de la diversidad en el ámbito laboral mediante la creación de la figura de los mediadores laborales y la formación de mandos superiores e intermedios.

○ Programas de fomento de la diversificación profesional, incluyendo la creación de servicios que ofrecen información, asesoría, acompañamiento, traducción de documentos y otras formalidades necesarias para el reconocimiento de títulos o capacidades adquiridas en el país de origen.

○ Programas de fomento de la interacción entre organizaciones, el intercambio de información y la potenciación de las buenas prácticas.

#### CECALE - GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DEL TRABAJADOR INMIGRANTE

Editada por la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León, esta guía resume el abanico de experiencias realizadas por las empresas de Castilla y León que se están desarrollando para la integración laboral de los trabajadores extranjeros.

[www.cecale.es/cecale/cm/inmigracion/tkContent?pgseed=1306874816999&idContent=27560&locale=es\\_ES&textOnly=false](http://www.cecale.es/cecale/cm/inmigracion/tkContent?pgseed=1306874816999&idContent=27560&locale=es_ES&textOnly=false)

### 4.2 Incorporación de sistemas de calidad y adiestramiento de profesionales y voluntarios

▶ Programas encaminados a la implantación de sistemas de calidad que permitan mejorar de manera eficaz y eficiente la gestión de los programas de integración de inmigrantes.

▶ Programas de formación de profesionales y voluntarios a través de la participación en cursos y seminarios. Asistencia técnica específica prestada por otras organizaciones y formación especializada impartida desde la experiencia de organizaciones que trabajan con migrantes.

#### CANTABRIA ACOGE - ESCUELA DE FORMACIÓN PARA EL VOLUNTARIADO

Esta organización pide a sus voluntarios que manejen con claridad ciertos principios sociales, participativos, democráticos y culturales; que luchen por lograr una integración intercultural; y que se responsabilicen de las labores realizadas en la asociación. Por este motivo, Cantabria Acoge procura a sus voluntarios la oportuna información, formación, orientación y apoyo; así como los materiales necesarios para el ejercicio de las funciones que desarrollen.

[www.cantabriaacoge.com/actividades-formativasq](http://www.cantabriaacoge.com/actividades-formativasq)

### 4.3 Programas de sensibilización y prevención de la discriminación en el centro de trabajo

▶ Sensibilización y eliminación de los prejuicios de los empresarios a la hora de contratar inmigrantes.

▶ Prevención de la discriminación en el acceso y la continuidad en el empleo y promoción de la igualdad de trato en el trabajo a la población nativa y a la extranjera.

▶ Fomento de la diversidad cultural en la empresa.

- ▶ Sensibilización acerca de la lucha contra el racismo y la xenofobia en el centro de trabajo.
- ▶ Fomento de la investigación, el análisis y la divulgación de las condiciones de empleo de la población inmigrante.

#### MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - PROYECTO "GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA" (GESDIMEP)

Incluido en el marco del programa PROGRESS y desarrollado a través del OBERAXE, el proyecto GESDIMEP va dirigido a los trabajadores y los propietarios de pequeñas y medianas empresas, que constituyen la mayoría de la comunidad empresarial de España. También se dirige a las organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil, asociaciones de inmigrantes, universidades, escuelas de negocios, centros de incubación de negocios y otros entornos profesionales que intervienen en la gestión de la diversidad cultural.

El proyecto analiza la diversidad cultural en las pequeñas y medianas empresas (como la empresa "Mezcladis" o Fundación ARED) y corporaciones locales (como el Servicio Municipal de Empleo de Mataró) o sindicatos (CC.OO. Cataluña).

El resultado más relevante consiste en la identificación de acciones transferibles que pueden ayudar a mejorar la gestión de la diversidad cultural en el lugar de trabajo y a fortalecer la imagen positiva de la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas en las pequeñas y medianas empresas.

[http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/documentacion\\_descargaFichero?bibliotecaDatold=4053](http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/documentacion_descargaFichero?bibliotecaDatold=4053)

#### 4.4 Programas de educación extracurricular

- ▶ Promoción de la integración y la armonía intercultural de cara a compensar desigualdades.
- ▶ Prevención del absentismo escolar.
- ▶ Aprendizaje de la lengua y cultura de la sociedad de acogida junto con el fomento de acciones interculturales. Apoyando especialmente aquellos programas encaminados a la promoción de las nuevas tecnologías y de fomento al respeto del medio ambiente.
- ▶ Programas encaminados al fomento de la participación de las familias migrantes en el proceso educativo de sus hijos y en las actividades de la comunidad educativa.
- ▶ Programas de promoción de la sensibilización en las aulas.

#### RED DE ESCUELAS INTERCULTURALES

La creación de la Red de Escuelas Interculturales tiene como objetivo impulsar el proceso de adaptación escolar al concepto de educación intercultural. Para facilitar y promover el diseño y la realización de propuestas y programas interculturales, se plantean un conjunto de recomendaciones para orientar y dar sentido a los centros educativos que decidan adherirse a este proyecto.

Los principios inspiradores de este proyecto son: la importancia de la ciudadanía por encima de otras consideraciones socioculturales, el sentido de la globalidad y la transversalidad de la educación intercultural y la interrelación entre todas las actuaciones y los actores de la comunidad educativa.

<http://www.esuelasinterculturales.eu/spip.php?article1>

#### 4.5 *Programas para mujeres o en los que las mujeres son las beneficiarias principales*

▶ Promoción del acceso, la participación y el compromiso de mujeres migrantes en todas las áreas de la vida social.

▶ Promoción del conocimiento, la sensibilización, las actuaciones y las redes sociales de apoyo a mujeres o menores migrantes víctimas de la prostitución o del tráfico de personas con fines de explotación sexual. En especial aquellos programas que implican una atención integral y los que tienen como objetivo la creación o el fortalecimiento de unidades móviles de cuidado a las víctimas en situación de aislamiento.

##### FUNDACIÓN ISADORA DUNCAN - CENTRO DE DÍA PARA MUJERES

Este centro está dirigido a las familias monoparentales (madres solteras, viudas, etc), mujeres víctimas de violencia doméstica, inmigrantes y, en general, a todas aquellas mujeres que lo precisen. Presta servicios de información y orientación social, jurídica, psicológica y laboral y organiza talleres de economía doméstica en los que se realizan actividades que persiguen tanto aportar conocimientos y habilidades como servir de marco convivencial y de ocio.

[isadoraduncan.es/node/88](http://isadoraduncan.es/node/88)

##### CONCEJALÍA DE IGUALDAD DEL AYTO. DE ALCALÁ DE HENARES - PROGRAMA ASISTE

El Programa Asiste dotó a la Concejalía de Igualdad de un servicio dirigido a asistir a las mujeres inmigrantes y a los menores en situación de vulnerabilidad. Su principal objetivo es la asistencia integral a mujeres inmigrantes en situación de vulnerabilidad, a través de itinerarios de normalización y talleres, y el cuidado y atención de los hijos de estas mujeres.

[www.aytoalcaladehenares.es/portalAlcala/contenedor1.jsp?seccion=s\\_fnot\\_d4\\_v1.jsp&contenido=16325&tipo=8&nivel=1400&layout=contenedor1.jsp&codResi=1&language=es](http://www.aytoalcaladehenares.es/portalAlcala/contenedor1.jsp?seccion=s_fnot_d4_v1.jsp&contenido=16325&tipo=8&nivel=1400&layout=contenedor1.jsp&codResi=1&language=es)

▶ Acciones de prevención, sensibilización e implementación de apoyo institucional a víctimas de la violencia de género y sus hijos.

▶ Fomento del acceso normalizado de mujeres a los programas generales de promoción del empoderamiento, la formación y el liderazgo.

#### 4.6 *Programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad de acogida*

▶ Promoción de la multiculturalidad y fomento de la aceptación de la diversidad en el entorno social, especialmente en colegios, centros de salud y en todas aquellas áreas en las que la mediación social resulta ser una herramienta necesaria de intervención.

▶ Programas encaminados a combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia.

- ▶ Promoción de la no discriminación y la igualdad de trato a los inmigrantes.
- ▶ Profundización en el conocimiento de la situación de los migrantes a través de la difusión de estudios y publicaciones.
- ▶ Promoción de la igualdad de trato y no discriminación teniendo en cuenta las necesidades especiales de determinados colectivos (mujeres, jóvenes, menores, mayores, analfabetos y discapacitados).
- ▶ Mejora en el tratamiento de la información que en materia de inmigración se lleva a cabo en los medios.

#### ANDALUCÍA ACOGE - PROGRAMA NÉMESIS

Es un programa de intervención jurídica con población migrante. Se estructura en dos fases: la primera, dirigida a promover la inserción social de las personas inmigrantes y sus familias mediante una atención a las necesidades básicas y una mejora en el acceso a los recursos locales en todas las áreas de intervención integral; la segunda, orientada a facilitar la promoción y defensa de los derechos y libertades de la población migrante, para ayudar a su integración real.

<http://acoge.org/proyectos/>

#### CONFEDERACIÓN ESTATAL DE PERSONAS SORDAS - GUÍA INFORMATIVA PARA PERSONAS SORDAS INMIGRANTES

Esta guía proporciona a dicho colectivo la información, la orientación y el asesoramiento necesarios para integrarse en España: recursos existentes en materia de inmigración y dentro de la comunidad sorda, marco legal y trámites, derechos y obligaciones que les corresponden, acceso a los distintos sistemas de protección social (salud, educación, servicios sociales...), etc.

<http://www.cnse.es/inmigracion/principal.php>

## 5. A modo de conclusión

En España tenemos siete millones de personas, un 15% de la población, de origen extranjero. La mayor parte de este grupo ha venido a España a trabajar, a ocupar unos puestos de trabajo que la población nativa había abandonado. Son los trabajos más duros y con peores salarios del mercado. Este hecho, junto con una mayor debilidad en sus redes sociales y familiares, coloca a estas personas en una situación de mayor vulnerabilidad, cuestión que se ha exacerbado con la crisis económica que hemos vivido últimamente. Pero la crisis no ha actuado como factor expulsor de los extranjeros; han venido aquí a quedarse y ya tenemos entre nosotros una incipiente segunda generación.

De manera paralela, aunque más lentamente, las políticas de inmigración han ido evolucionando parejas al fenómeno. De un concepto de inmigración ligado a la política de extranjería y de control de fronteras, caminamos hacia la consideración del fenómeno migratorio ligado al empleo y

a la integración social. Las últimas tendencias apuntan hacia el diseño de modelos cohesivos que fomentan en gran medida la participación. Desgraciadamente, la crisis ha dado al traste con la implantación de una serie de medidas previstas en este ámbito. Los retos que se plantean, vista la madurez del fenómeno, no son ya de primera acogida, sino de promoción de la igualdad de trato, de ejercicio de derechos sociales y políticos, de ejercicio profesional y de acceso a la nacionalidad y derecho al voto.

¿Cuáles han sido los aciertos de nuestra política migratoria? Desde luego el acento puesto en la participación de todos los actores involucrados en el diseño de políticas, la sensibilización social y el enfoque en la promoción de la igualdad de trato y no discriminación. Nuestro principal problema en los últimos tiempos ha sido, obviamente, la falta de recursos. No obstante, cabría pensar que la mencionada falta de recursos puede haberse usado como excusa miope para eliminar algunos dispositivos cuya eficacia ha sido probada y que han sido cruciales para mantener la cohesión social durante estos años de crisis.

Por último, hemos de indicar que, dado el perfil de trabajador que ofrece la mayor parte de los migrantes, nuestro principal reto es la gestión de la diversidad cultural en el trabajo. Por ello, la mayor parte de los recursos y los programas que encontramos en atención a población migrante están, de manera directa o indirecta, vinculados a la formación, al empleo y a la sensibilización en el mundo del trabajo. El segundo bloque, como no podía ser de otra manera, está enfocado a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación en general.

Es justo congratularse del escaso número de incidentes racistas o xenófobos que han tenido lugar durante esta travesía del desierto de la que parece que estamos saliendo. No obstante, hemos de ser conscientes de que la incardinación de la población de origen extranjero en nuestro entorno ha pasado de ser excepción a regla general. Son simplemente nuevos ciudadanos con sus familias. Es, por tanto, tarea de todos construir un futuro común desde la perspectiva de la inclusión y la paz social.

**Parte Segunda**

---

**LOS GRANDES PILARES DEL BIENESTAR**



Capítulo 6

EL EMPLEO

---

Begoña Cueto  
*Universidad de Oviedo*



## 1. Introducción

La preocupación de la Fundación Encuentro por la situación de las personas en el mercado de trabajo español se ha reflejado a lo largo de los distintos informes, en los que se ha prestado atención a la evolución del empleo, su contexto y las dificultades de distintos colectivos como pueden ser jóvenes, mujeres, inmigrantes o parados de larga duración, entre otros. En esta edición, el objetivo de este capítulo es analizar la evolución del mercado laboral, con una atención especial al último bienio, que parece indicar la ansiada creación de empleo.

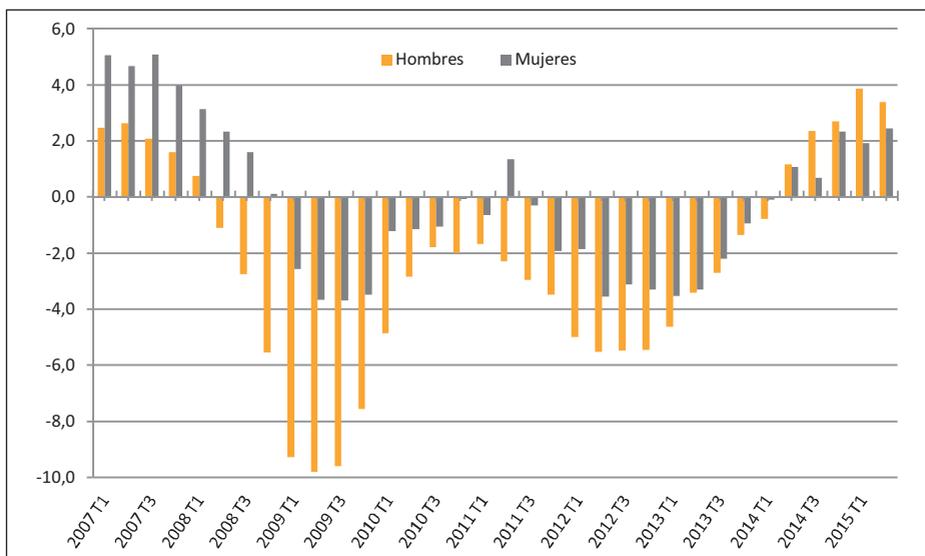
Las cifras de destrucción de empleo son bien conocidas. Entre el último trimestre de 2007 y el mismo de 2013, el número de ocupados cayó en más de tres millones y medio de personas. Algunas variaciones positivas intertrimestrales en 2010, 2011 y 2013 apuntaban una ligera recuperación, pero la comparación con el mismo trimestre del año previo arrojaba, de nuevo, cifras negativas, mostrando que la creación de empleo era meramente coyuntural y que la recuperación económica no llegaba. Afortunadamente, a partir del primer trimestre de 2014 hemos observado una evolución positiva en el número de ocupados. Las cifras muestran signos de recuperación. Sin embargo, son numerosos los retos a los que se enfrenta nuestro mercado de trabajo para acercarnos a una situación similar a la que dejamos en 2007. Un número de parados por encima aún de los 5 millones y la precariedad, en términos de temporalidad, parcialidad indeseada o bajos salarios, son preocupaciones de la sociedad española.

Este capítulo se estructura en torno a tres apartados. En el primero de ellos, utilizamos los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) para estudiar la evolución del mercado de trabajo en el último año y medio, en el que se ha registrado creación de empleo. En segundo lugar, se abordan los retos del mercado laboral, en particular las características que dificultan el acceso al empleo de la población parada. El tercer apartado se dedica a revisar las políticas de empleo (tanto pasivas como activas), atendiendo al papel que pueden desempeñar en este período de recuperación económica. Finalmente, se termina con un breve apartado de reflexiones.

## 2. Evolución del mercado de trabajo: ¿podemos hablar de recuperación?

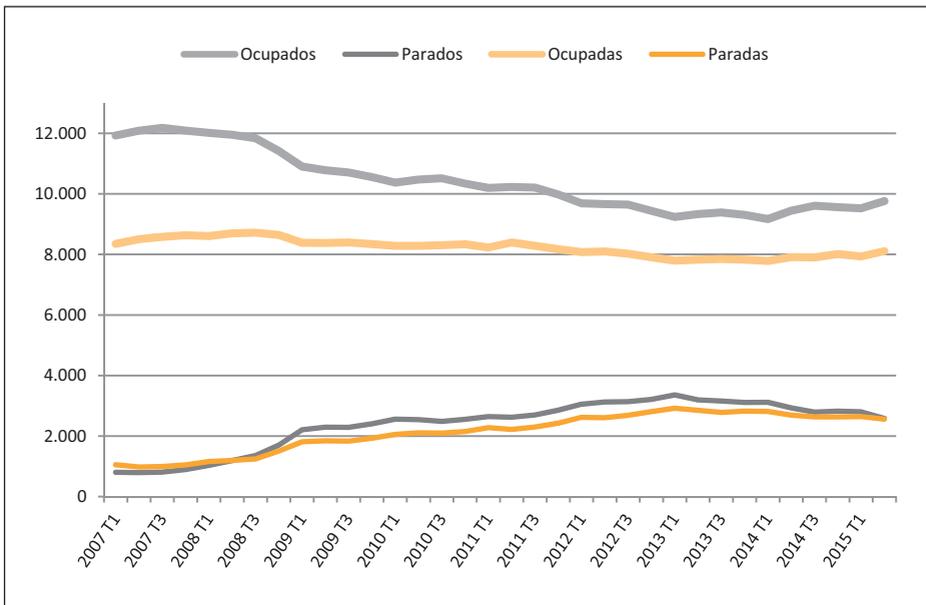
En el cuarto trimestre de 2007 comenzaba un proceso de destrucción de empleo que ha cambiado el mercado de trabajo español por completo<sup>1</sup>. Tras siete años de intensa crisis, el primer trimestre de 2014 parece marcar un cambio en la tendencia. Así, tomando este momento como referencia, en los últimos cinco trimestres se han creado 916 mil puestos de trabajo. Tras alcanzar un mínimo de 17 millones de personas ocupadas en ese primer trimestre de 2014, durante el último año y medio se han encadenado varios trimestres de aumentos de empleo, tal y como se puede apreciar en el gráfico 1, en el que se muestra la variación interanual en el número de personas ocupadas. En los últimos cinco trimestres se han registrado variaciones interanuales positivas, que, en 2015, han sido superiores al 2%. También se puede observar que la evolución es ligeramente más positiva para los hombres que para las mujeres. En definitiva, tras siete años de destrucción de empleo, nuestra economía vuelve a crear puestos de trabajo de forma sostenida.

**Gráfico 1 – Evolución de la variación interanual de las personas ocupadas según sexo. En porcentaje de variación. 2007-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

<sup>1</sup> Los informes de años anteriores han tratado este tema de distintas formas. En el *Informe España 2011* con una aproximación general y en informes más recientes atendiendo a la situación de mujeres y jóvenes (2013) o de empresas y emprendedores (2012).

**Gráfico 2 – Evolución del número de personas ocupadas y paradas por sexo. En miles. 2007-2015**

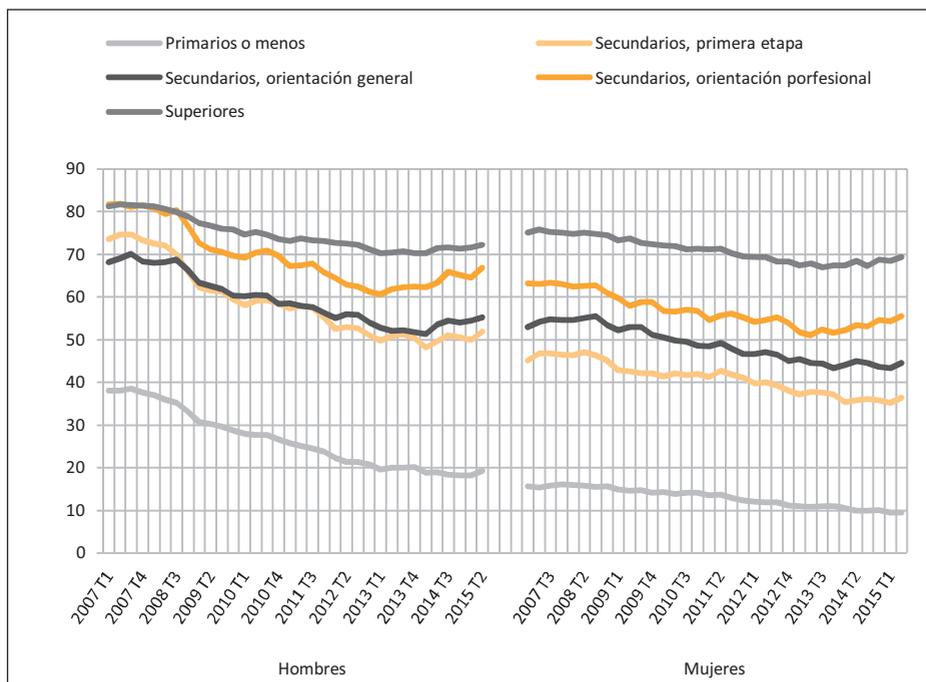
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

En este apartado, nos proponemos analizar este proceso de creación de empleo, tanto en términos de características de los puestos de trabajo y de las personas que ocupan los mismos como de sectores y ocupaciones.

En primer lugar, en el gráfico 2 se muestra la evolución de la ocupación y el desempleo según sexo. Se puede observar que el incremento del empleo ha afectado principalmente a los hombres, con un 65% del total de los puestos creados (596 mil). Así, la tasa de empleo se sitúa en un 52% en el caso de los hombres y un 41,1% para las mujeres en el segundo trimestre de 2015.

En términos de desempleo, en el período considerado se ha reducido en 784 mil personas, es decir, en una cantidad menor que el crecimiento del empleo. Esto implica que la población activa ha aumentado en 132 mil personas, distribuyéndose casi a partes iguales entre hombres y mujeres. Este hecho también resulta muy positivo para la evolución de nuestro mercado de trabajo. Durante los años 2012 y 2013, tanto la población activa como la población en edad de trabajar se había reducido, rompiendo la tendencia de los años previos. A problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo, como es el envejecimiento de la población, se unían cuestiones coyunturales, como el freno en la recepción de inmigrantes y el aumento de la emigración entre jóvenes españoles en busca de mejores oportunidades laborales. Cuantificar las salidas de españoles al extranjero no es fácil

Gráfico 3 – Evolución de la tasa de empleo según sexo y nivel educativo. 2007-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

por la falta de fuentes de información adecuadas<sup>2</sup>. No obstante, el número de inscripciones de españoles residentes en el extranjero experimentó un fuerte crecimiento hasta 2011, permaneciendo en niveles superiores a los de antes de la crisis desde entonces. Sobre esta cuestión, volveremos más adelante.

Una de las características más reseñables del proceso de creación de empleo es que se ha localizado en personas con un nivel educativo medio o alto. El número de individuos con estudios primarios o menos que tienen trabajo se ha reducido, hecho que muestra las dificultades de acceso al empleo de las personas con poca cualificación. De hecho, incluso durante la fase expansiva las tasas de empleo eran mucho menores que las del resto de colectivos (inferiores al 40% para aquellos con estudios primarios o menos). La destrucción de empleo afectó de forma mucho más intensa a este colectivo, reduciendo sus tasas de empleo en mayor medida que las correspondientes a las personas de nivel estudios medio o alto. En el caso de los hombres, dicha tasa se redujo a la mitad para quienes tienen estu-

<sup>2</sup> Malo, M. A. y Cueto, B. (2014): "El empleo de los jóvenes en España: del bloqueo de la entrada en el mercado de trabajo a la Garantía Juvenil". MPRA working paper 54473.

dios primarios y en más de 20 puntos si se trata de un nivel secundario de primera etapa<sup>3</sup>.

Si nos concentramos en lo que ocurre durante el último año y medio, tal y como se observa en el gráfico 3, la creación de empleo ha beneficiado fundamentalmente a personas con un nivel educativo medio y alto, mientras que quienes tienen estudios primarios o menos quedan fuera de este proceso. También debemos tener en cuenta que este colectivo supone un porcentaje importante de nuestra población potencialmente activa, por lo que se trata de un grupo al que se deben dedicar mayores esfuerzos para mejorar sus posibilidades de inserción laboral.

Por otra parte, igualmente hay que considerar que el hecho de que se ocupen personas de media o alta cualificación no implica necesariamente la creación de puestos cualificados como tales, por la existencia de fenómenos como la sobrecualificación, tema sobre el que haremos algún comentario más adelante.

## 2.1 Empleo asalariado y autónomo

En términos de situación profesional, el 90,9% del empleo creado corresponde a empleo asalariado y, por tanto, el 9,1% a empleo autónomo. Este tipo de ocupación por cuenta propia ha dado mucho que hablar durante los últimos años, como consecuencia de la identificación de autónomos con emprendedores y de las muchas iniciativas que se han puesto en marcha para fomentar el espíritu emprendedor. Sin embargo, si algo caracteriza el empleo autónomo es su heterogeneidad, en términos de actividades económicas o de perfil de la persona. Por tanto, la identificación entre autónomo y emprendedor dista de ser fácil.

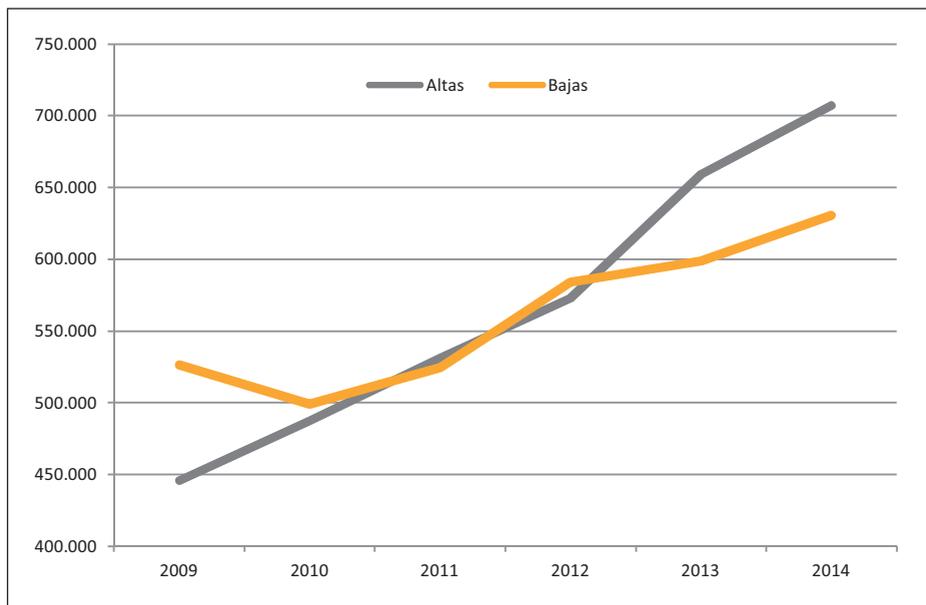
La tasa de autoempleo española se ha mantenido relativamente estable durante el período de crisis, en torno al 17%. A pesar de esta estabilidad, debemos tener en cuenta que el número de ocupados por cuenta propia se redujo en 600.000 personas entre 2008 y 2013. Tras llegar a un mínimo de 3 millones de personas autoempleadas en 2011, en el segundo trimestre de 2015 alcanza las 3,1.

El que podemos calificar como ligero incremento del autoempleo debe entenderse en un contexto de alta mortalidad de los negocios creados. La difícil coyuntura económica puede favorecer la entrada en el autoempleo, pero también dificulta la supervivencia de estas iniciativas. Es decir, para entender la evolución del *stock* de autónomos, tenemos que analizar qué

---

<sup>3</sup> En un análisis por cohortes, Malo y Cueto (2014) muestran que el impacto de la crisis ha sido mucho más intenso para los trabajadores con un menor nivel de cualificación, tanto jóvenes como mayores.

Gráfico 4 – Evolución de las altas y bajas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. 2009-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Anuario de estadísticas laborales*, varios años.

ocurre con las entradas y las salidas de esta situación profesional. Tal y como se puede observar en el gráfico 4, el número de altas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) ha seguido una tendencia creciente en los últimos años<sup>4</sup>. Así, de 446 mil en 2009 se llega a un máximo de 707 mil en 2014. Pero, a la vez que aumenta el número de entradas, también se incrementa el de salidas. Entre 2010 y 2012 el número de altas y el número de bajas era muy similar, de forma que el *stock* de autónomos permanecía constante. Únicamente en el último bienio las altas superan a las bajas y, así, el *stock* de afiliaciones en el RETA ha aumentado.

Por otra parte, también debemos referirnos a la elevada heterogeneidad del colectivo de autónomos, que dificulta la citada identificación con emprendedores. Así, por ejemplo, nos encontramos tanto trabajadores independientes como empleadores. Este segundo grupo es el que presenta más interés por su capacidad para generar nuevos empleos. Sin embargo, en la actualidad representan únicamente un 28,7% del total. Es decir, la mayor parte de los autónomos crean únicamente su propio empleo. Además, hay que tener en cuenta que el autoempleo puede ser una oportunidad para iniciar un negocio, pero también una salida a la falta de empleo asalaria-

<sup>4</sup> La inclusión en 2008 de los Trabajadores del Régimen Agrario por cuenta propia en el RETA impide disponer de una serie homogénea de altas antes de 2009.

do. Diferenciar el autoempleo de oportunidad del autoempleo de necesidad es complicado, pero resulta relevante por sus implicaciones en términos de posible crecimiento del negocio. En este sentido, las políticas deberían diferenciar más allá de la pura situación legal de estar dado de alta en el régimen específico para autónomos. Tal y como se indicaba en el *Informe España 2012*, el talento empresarial de los emprendedores debería medirse por la dimensión potencial de su proyecto.

## 2.2 Características del empleo asalariado

En cuanto al empleo asalariado, nos vamos a referir a tres cuestiones principales: el empleo temporal, el empleo en el sector público y el empleo a tiempo parcial.

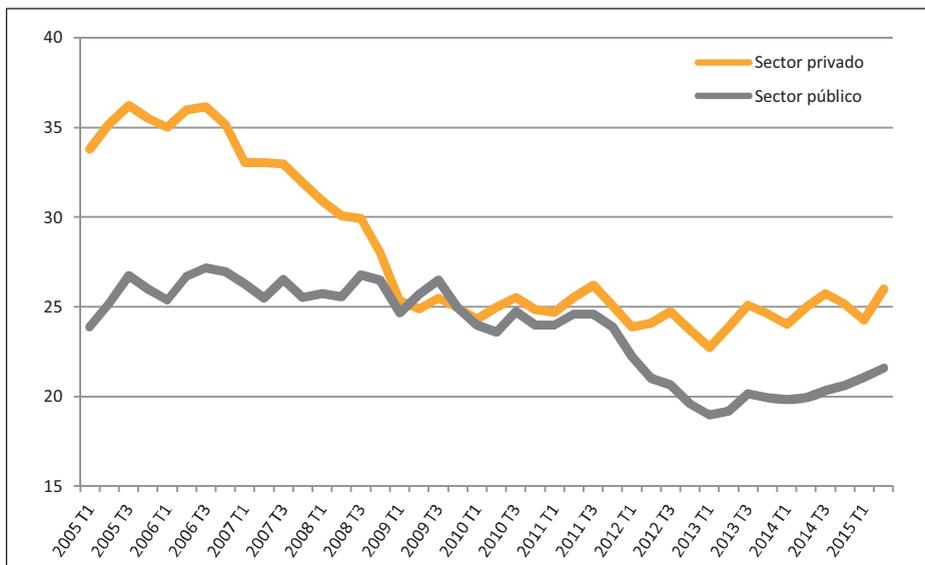
La temporalidad era uno de los principales problemas del mercado de trabajo español antes de la crisis, tras alcanzar una tasa del 34,5% en 2006. Las reformas realizadas en los 90 y durante los primeros años del siglo XXI tenían como objetivo principal la reducción del porcentaje del empleo temporal. Su evolución desde el inicio de la crisis era aparentemente positiva. Así, se registraba un mínimo del 21,9% en el primer trimestre de 2013. Sin embargo, este descenso de la tasa de temporalidad únicamente reflejaba la masiva destrucción de puestos de trabajo temporales frente al menor ritmo de caída del empleo indefinido.

La evolución en el último año y medio muestra que también la creación de puestos de trabajo se debe mayoritariamente a la contratación temporal. Así, un 57,9% de los empleos por cuenta ajena generados en el período considerado son contrataciones temporales. La importancia del empleo temporal se percibe con mayor claridad si señalamos que en los seis trimestres analizados, el empleo indefinido aumentó un 3,3% mientras que el temporal lo hizo en un 15%. La consecuencia es un nuevo incremento de la temporalidad, que alcanza el 25,1% en el segundo trimestre de 2015.

Respecto al empleo en el sector público, aunque ya desde finales de 2008 algunas medidas limitaban la contratación, es a partir de 2011 cuando la necesidad de reducir el déficit condiciona la evolución del empleo público<sup>5</sup>. La limitación de la tasa de reposición de personal y posteriormente la no incorporación de nuevo personal hicieron que tras alcanzar un máximo de 3,3 millones de empleados públicos en el tercer trimestre de 2011, se redujera en casi 400.000 personas en los dos años siguientes.

---

<sup>5</sup> Para un análisis más detallado de la evolución del empleo en el sector público puede consultarse Montesinos, A., Pérez, J. J. y Ramos, R. (2014): "El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis". Banco de España, documentos ocasionales, n. 1.402. Los autores también revisan las actuaciones realizadas desde 2008 que tuvieron impacto sobre el personal de las Administraciones Públicas.

**Gráfico 5 – Evolución de la tasa de temporalidad según tipo de sector. 2005-2015**

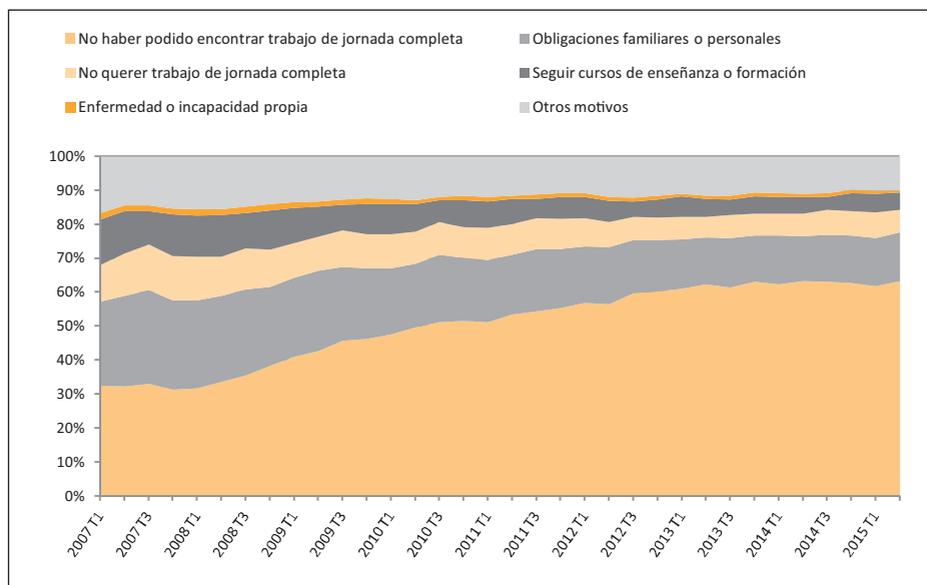
Nota: Se define la tasa de temporalidad como el porcentaje de asalariados con contrato temporal respecto al total de asalariados.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

**Gráfico 6 – Evolución de los ocupados a tiempo parcial según sexo. En porcentaje sobre el total de ocupados. 2007-2015**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

**Gráfico 7 – Evolución de los ocupados a tiempo parcial por el motivo de la jornada parcial. En porcentaje. 2007-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

Debemos hacer una referencia adicional al empleo en el sector público, relacionada con la temporalidad. La identificación habitual de los trabajadores en el sector público con personal funcionario nos puede llevar a concluir que la temporalidad es un fenómeno exclusivo del sector privado, lo que sería por completo equivocado. Tal y como se puede observar en el gráfico 5, se situaba en torno al 25% hasta 2011. Aunque hasta 2009 esta tasa era sustancialmente más baja que en el sector privado, a partir de este año se igualan, como consecuencia de la destrucción de empleo temporal en el sector privado.

La temporalidad en el sector público tuvo una fase de reducción en 2012-2013, como consecuencia de las distintas medidas puestas en marcha para controlar el gasto público, pero desde entonces sigue una tendencia creciente, al igual que en el sector privado. En resumen, las medidas para reducir la temporalidad en nuestro mercado de trabajo deberían considerar que también constituye una característica del sector público y que, por lo tanto, este hecho debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar políticas de lucha contra la precariedad.

Finalmente, nos referiremos al empleo a tiempo parcial. España registra una de las tasas más bajas de empleo a tiempo parcial en la Unión Europea (un 19,6% en 2014 en la Unión Europea-28, frente al 15,8% en España, de acuerdo con Eurostat). Al igual que en el caso de la mayor par-

te de los países europeos, se trata fundamentalmente de empleo femenino. Mientras que en el período anterior a la crisis, la tasa de empleo a tiempo parcial masculina no superaba el 5%, en el caso de las mujeres superaba el 20% (gráfico 6). La tendencia desde 2009 es creciente, tanto entre los hombres como entre las mujeres. Así, el empleo a jornada parcial alcanza, en el segundo trimestre de 2015, un 25,2% en el caso de las mujeres y un 8% en el de los hombres.

Es habitual vincular la jornada parcial con empleo precario. A priori, no hay razones que justifiquen esta identificación, pero ciertas características hacen fácil su asociación. La principal es que el empleo a tiempo parcial no es voluntario en la mayor parte de las ocasiones. Así, la parte negativa del incremento del empleo a tiempo parcial es que ha venido acompañado de un aumento de quienes se encuentran en esta situación porque no han podido acceder a un trabajo a jornada completa. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 7, en el segundo trimestre de 2015, un 63,3% de los ocupados a tiempo parcial desearían trabajar a tiempo completo, cuando poco más de una tercera parte se encontraban en esa situación en 2007.

### *2.3 Evolución del empleo por ramas de actividad*

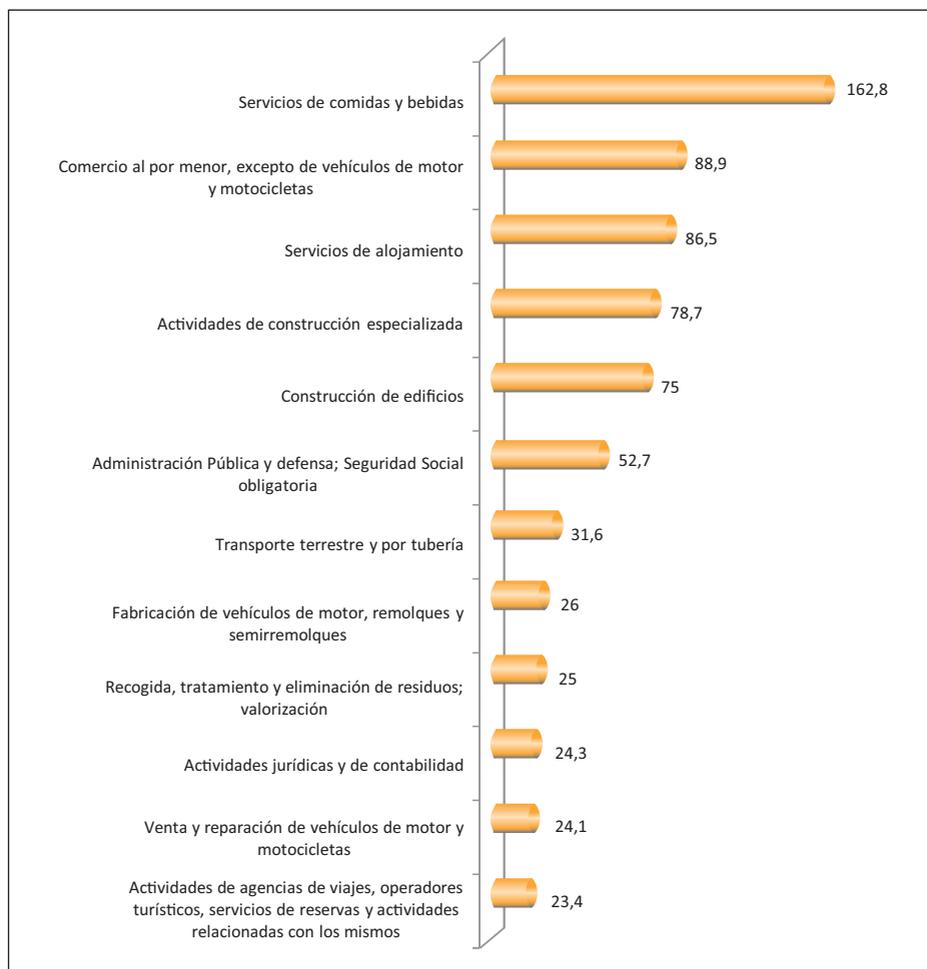
El análisis de las ramas de actividad en las que se genera empleo resulta de gran interés para conocer el potencial de crecimiento de esas ramas y el tipo de ocupaciones asociadas. En el gráfico 8 se puede observar que la creación de empleo se da en la mayor parte de las ramas de actividad, con crecimientos normalmente por debajo de las 25.000 personas en el período considerado (primer trimestre de 2014 a segundo trimestre de 2015). Vamos a señalar aquellas que han tenido un incremento más intenso.

Tres cuartas partes de los empleos generados se concentran en 12 ramas. De hecho, sólo los “Servicios de comidas y bebidas” suponen el 17,8% del total y, si añadimos los “Servicios de alojamiento”, la suma asciende a un 27,2%. Con estas cifras podemos concluir que son dos ramas muy ligadas al turismo las que han conseguido contribuir a la creación de empleo en España. Se trata, por tanto, de un sector clave en nuestra recuperación económica.

Las siguientes ramas que contribuyen a la evolución positiva de la ocupación son el “Comercio al por menor” (con un 9,7%) y dos ramas relacionadas con la construcción, que suman un 16,8%.

A partir de estos datos, podemos señalar que el crecimiento del empleo recae en tres ramas de actividad: hostelería, comercio y construcción. Se trata, en general, de sectores intensivos en trabajo, lo que puede contribuir a una generación rápida de empleo. Sin embargo, también se trata de sectores poco intensivos en innovación y desarrollo, lo que limita sus perspectivas de largo plazo y explica, al menos en parte, que la mayor parte de las ocu-

**Gráfico 8 – Variación absoluta en el número de ocupados por ramas de actividad. En miles. Primer trimestre de 2014-Segundo trimestre de 2015**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

paciones que se hayan generado sean de media o baja cualificación, como veremos a continuación.

Por otra parte, también es reseñable la contribución de la construcción, sector que sufrió la mayor caída de puestos de trabajo hasta 2013. Se trata de un dato positivo, pero tampoco debemos esperar que pueda volver a emplear al mismo número de ocupados que antes de la crisis. La sexta rama está ligada al sector público y su crecimiento ha aportado un 5,8% de la creación de empleo experimentada en el período estudiado, una vez que se han reducido las restricciones a la contratación de personal en las Administraciones Públicas, probablemente como consecuencia de las convocatorias

electorales de este año. Tal y como se puede observar en el gráfico, las restantes ramas de actividad han aportado todas ellas menos de un 4% del total del empleo generado.

En resumen, la creación de empleo se ha concentrado en pocas ramas de actividad, en su mayoría caracterizadas por empleo de baja o media cualificación. A pesar de las muchas ocasiones en que se ha hablado de cambio en el modelo económico, los datos muestran que esto no ha ocurrido y que nuestro país sigue dependiendo de turismo y construcción para reducir el desempleo.

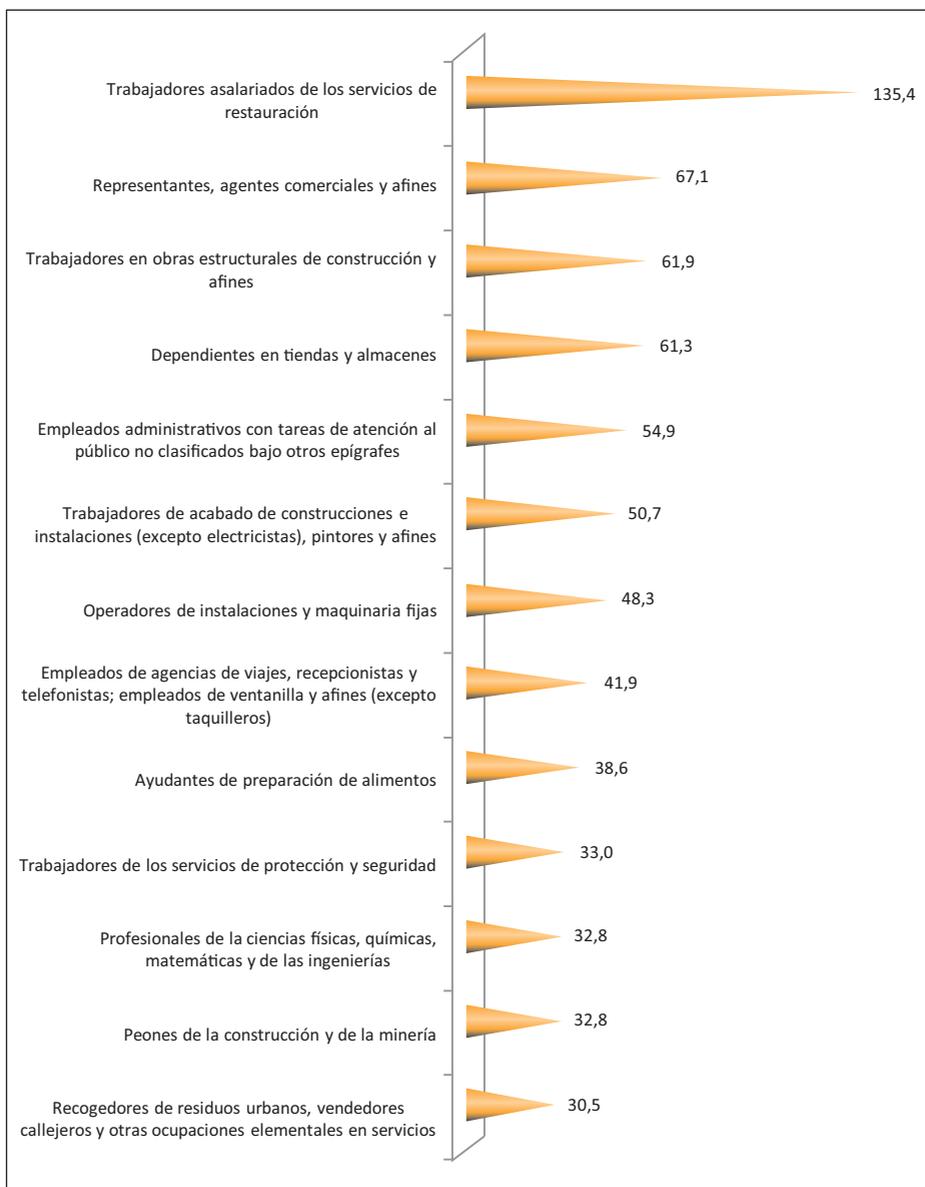
## 2.4 Evolución del empleo según ocupación

En el gráfico 9 se muestra la variación en el período estudiado del número de ocupados según la ocupación desarrollada. Como cabe esperar, dado el crecimiento sectorial expuesto, el mayor aumento en términos de ocupaciones corresponde a los “Trabajadores asalariados de los servicios de restauración”, que suponen un 14,8% del empleo total generado (135.000). Si a ésta añadimos otras doce ocupaciones adicionales, el conjunto supone el 75% del empleo creado. Entre ellas, encontramos algunas relacionadas con la construcción (“Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines”, “Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones –excepto electricistas–, pintores y afines”, “Operadores de instalaciones y maquinaria fijas”, “Peones de la construcción y de la minería”) y con el comercio (“Dependientes en tiendas y almacenes”), las otras dos ramas de actividad que suponían un mayor porcentaje del nuevo empleo.

Un rasgo que se debe destacar es que pocas de las ocupaciones situadas en los primeros puestos del gráfico corresponden a puestos de alta cualificación. Únicamente en el puesto once aparecen los “Profesionales de las ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías” (grupo 2). Un 9,2% de los nuevos empleos corresponde a ocupaciones del grupo 2 y un 10,5% al grupo 3. El grupo 1 apenas ha cambiado (se ha reducido en un 0,2%) y, por el contrario, los grupos 7 a 9 han crecido en un 38,2%. Es decir, la mayor parte de los puestos de trabajo creados son de cualificación media y baja.

Esta característica debemos relacionarla con otro rasgo comentado previamente: que el mayor crecimiento del empleo se ha registrado entre personas con un nivel educativo medio alto. La explicación de ambos hechos es la sobrecualificación. Si comparamos el nivel educativo con la ocupación desarrollada (tabla 1), observamos que, efectivamente, una elevada proporción de personas con estudios universitarios desarrolla su trabajo en ocupaciones de media o baja cualificación. Así, un 47,3% se enmarca en ocupaciones de los grupos 1 y 2. Sin embargo, en el otro extremo, un 12,7% son empleados administrativos y otro 12,8% trabajadores de servicios. De la misma forma,

**Gráfico 9 – Variación absoluta en el número de ocupados por ocupación. En miles. Primer trimestre de 2014-Segundo trimestre de 2015**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

las personas con estudios de Formación Profesional se ocupan principalmente como trabajadores de servicios, casi en la misma proporción que quienes tienen estudios secundarios con una orientación general.

Tabla 1 – Relación entre nivel de estudios y ocupación desarrollada. En porcentaje. 2015

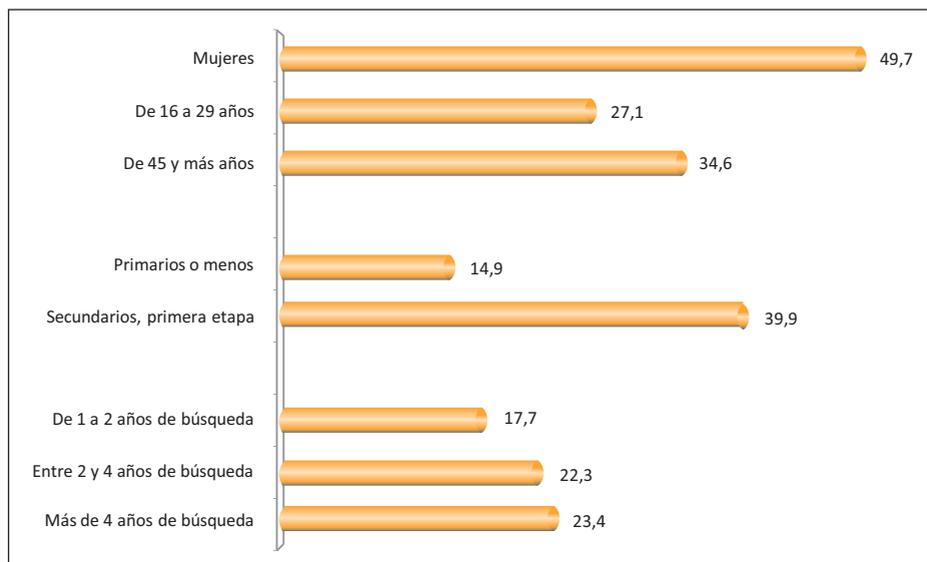
	Primarios o menos	Secundarios primera etapa	Secundarios orientación general	Secundarios orientación profesional	Superiores	Total
Directores y gerentes	2,9	2,4	4,9	1,5	6,5	<b>4,4</b>
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	0,1	0,2	1,6	1,1	40,8	<b>17,4</b>
Técnicos y profesionales de apoyo	1,9	4,3	15,5	8,5	15,1	<b>10,6</b>
Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	2,2	5,5	15,8	10,1	12,7	<b>10,2</b>
Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	25,0	29,0	31,3	37,6	12,8	<b>23,0</b>
Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	6,6	4,6	2,0	2,1	0,7	<b>2,5</b>
Artisanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción	16,8	18,0	8,2	17,1	5,4	<b>11,1</b>
Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	10,3	14,1	6,7	10,0	2,6	<b>7,5</b>
Ocupaciones elementales	34,3	21,4	13,0	11,5	3,0	<b>12,8</b>
Ocupaciones militares	0,0	0,4	1,1	0,5	0,4	<b>0,5</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre de 2015.

La sobrecualificación no es necesariamente negativa, si se trata de un fenómeno temporal que constituye un puente hacia las profesiones adecuadas al nivel de estudios obtenidos. Sin embargo, en el caso español, las cifras parecen indicar que se trata de un fenómeno que se mantiene en una elevada proporción incluso tras años de experiencia profesional.

### 3. Retos en el corto y medio plazo

Las cifras de crecimiento del empleo invitan al optimismo. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la cifra de parados en el segundo trimestre de 2015 aún alcanza los 5,149 millones y la tasa de desempleo se sitúa en un 22,4%. Además, algunas características de la población parada nos hacen reflexionar sobre las dificultades de inserción de algunos grupos. Entre és-

**Gráfico 10 – Características de la población parada. En porcentaje. 2015**

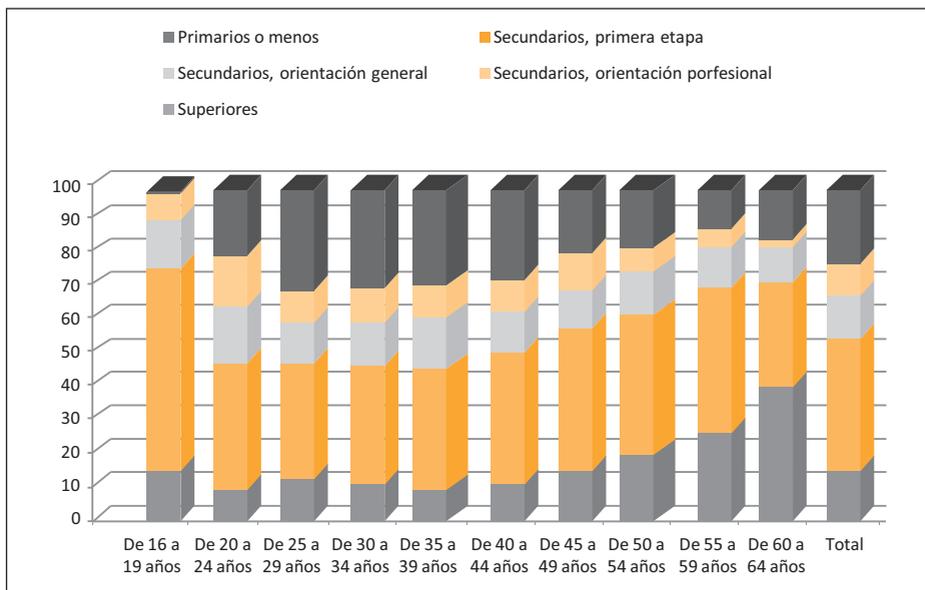
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre de 2015.

tas, cabe destacar el alto porcentaje de parados de larga duración, la baja cualificación de un elevado grupo de parados y la intensidad del desempleo entre los jóvenes y las personas mayores de 45 años.

Como se puede observar en el gráfico 10, más de una cuarta parte del total de parados son jóvenes menores de 29 años. Aunque la atención de las políticas se ha concentrado mucho en este colectivo, no debemos dejar de señalar que más de una tercera parte son personas mayores de 45 años. Este grupo también presenta problemas importantes de inserción laboral, puesto que normalmente en él también se concentran los parados de larga duración y los de menor cualificación. Sin una orientación adecuada, las probabilidades de vuelta al empleo son muy bajas, lo que puede llevar a la exclusión laboral y a la pobreza.

### 3.1 La formación de la población desempleada

Una de las características clave de la población parada es su bajo nivel de cualificación. Más de la mitad de los parados españoles tienen estudios no especializados, es decir, primarios o secundarios de primera etapa. Tal y como hemos visto previamente, este colectivo tiene bajas tasas de empleo, el impacto de la crisis ha sido superior y, por el momento, no se está beneficiando de la creación de empleo durante el último año y medio.

**Gráfico 11 – Población parada por nivel educativo y grupos de edad. En porcentaje. 2015**

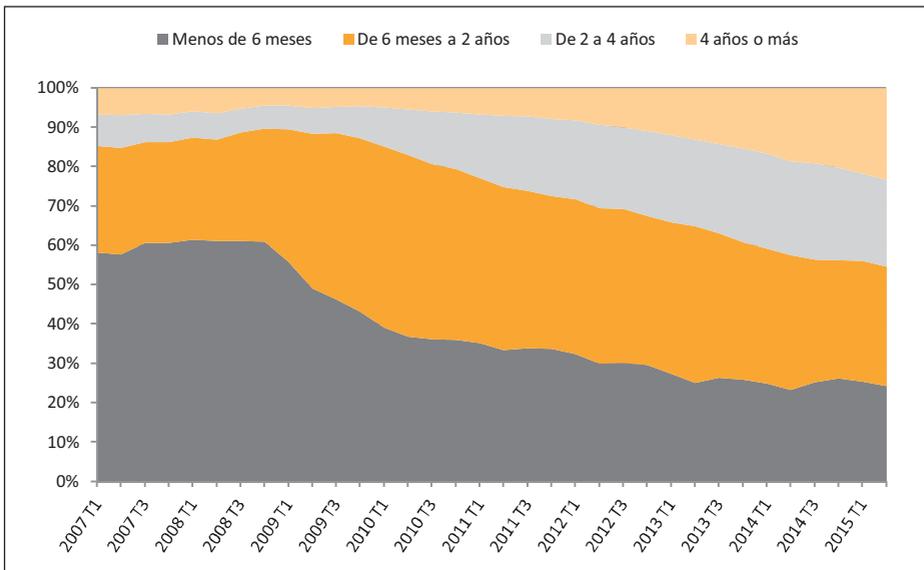
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre de 2015.

Como vemos en el gráfico 11, el 54,8% de la población parada tiene como máximo estudios obligatorios. Además, no se trata de un rasgo que caracterice únicamente a las personas de más edad, que pudieron alcanzar menores niveles educativos en su juventud. En estos grupos, el porcentaje de personas con estudios obligatorios llega a superar el 70% en el caso de los mayores de 55 años. No obstante, también entre los menores de 40 años se observa que en torno a la mitad de los parados tienen estudios primarios o secundarios de primera etapa. A partir de estas características podemos concluir que este colectivo necesita medidas de apoyo para su integración laboral, puesto que por sí mismo sus posibilidades de inserción son bajas.

Por otra parte, también se puede destacar que hay una elevada proporción de personas con estudios universitarios en comparación con quienes tienen estudios de Formación Profesional superior o Bachiller.

### 3.2 El desempleo de larga duración

Una de las características que dificultan la inserción en el mercado de trabajo es la duración del período de desempleo. Cuanto más tiempo está una persona alejada de la ocupación, mayor es la pérdida de capital humano, y más complicada resulta la vuelta al empleo.

**Gráfico 12 – Evolución de la población parada por tiempo de búsqueda de empleo. En porcentaje. 2007-2015**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

Si consideramos como parados de larga duración aquellos que llevan 2 o más años sin empleo, este colectivo suponía menos de un 15% en 2007 (gráfico 12), mientras que en el segundo trimestre de 2015 casi llega al 50% (un 45,4%). En cambio, el porcentaje de parados que llevan menos de 6 meses en desempleo comienza a disminuir de forma drástica a partir de 2009, hasta situarse en un 24,2% en el segundo trimestre de 2015.

Además, los parados de larga duración son en su mayoría mayores de 45 años (un 41,5% en el segundo trimestre de 2015, frente al 24,6% de los parados de corta duración) y personas con un nivel educativo bajo (un 16,5% con estudios primarios o menos, frente al 11,3% de los parados de corta duración). Es decir, junto a la larga duración del período de desempleo se presentan otras características que también contribuyen a dificultar la reinserción en el mercado de trabajo. De nuevo, este colectivo necesita medidas de apoyo que mejoren su situación relativa en el mercado de trabajo.

### 3.3 El desempleo juvenil

Uno de los colectivos más afectados por el desempleo son los jóvenes. El hecho de que los menores de 25 años hayan superado tasas de paro del 50% ha disparado las alarmas sobre las consecuencias del desempleo en este colectivo. Los datos de la Encuesta de Población Activa muestran que, en el segundo trimestre de 2015, su tasa de actividad se situaba en un 38,9%,

lo que implica un descenso de más de 10 puntos en 6 años. Parte de este descenso se debe al incremento de los jóvenes que cursan estudios. Así, el porcentaje de menores de 25 años que está estudiando se sitúa en un 70,3% en el segundo trimestre de 2015, cuando en 2007 no llegaba al 60%.

El incremento de la inactividad por razón de estudios explica en parte el dramático ascenso de la tasa de paro juvenil. Pero la razón principal ha sido que la destrucción de empleo se ha concentrado en este colectivo y ha intensificado gravemente las dificultades en la transición del sistema educativo al empleo. Además, la creación de empleo del último año y medio ha beneficiado poco a los más jóvenes. Del total de empleo creado, únicamente un 9,2% corresponde a menores de 25 años.

El aumento del paro juvenil no es una característica única de nuestro mercado de trabajo sino que ha sido común a la mayor parte de los países europeos, si bien en España dicho crecimiento ha sido de mayor intensidad. Así, la Unión Europea lanza el programa Garantía Juvenil, con el objetivo de proporcionar a los menores de 25 años<sup>6</sup> algún tipo de oferta (formación, prácticas, empleo) en un período corto (4 meses) tras el fin de los estudios o el inicio del período de paro. La Garantía Juvenil surge a semejanza de los programas implementados por los países nórdicos durante los años 80 y 90, para evitar el desempleo de larga duración durante el tránsito del sistema educativo al mercado laboral. A pesar de las expectativas que se hayan podido generar, la evidencia sobre su impacto es limitada y dista de ser concluyente sobre la existencia de un efecto positivo, el cual depende del tipo de medidas, de las características de los jóvenes, de la capacidad de los servicios públicos para llevar a cabo los programas o de la coyuntura económica<sup>7</sup>.

El proceso de puesta en marcha de la Garantía Juvenil en España ha tenido que considerar las características del mercado de trabajo español, en un contexto descentralizado en el que las competencias en políticas activas recaen en las comunidades autónomas y con pocos recursos si tenemos en cuenta la magnitud del paro juvenil (muy superior a las cifras de otros países europeos en los que se implementó<sup>8</sup>). En los próximos meses, veremos cuáles serán los resultados de estas medidas, pero ya podemos señalar que uno de los aspectos más controvertidos ha sido la puesta en marcha de una plataforma nueva para la inscripción de los potenciales destinatarios de los programas, la cual ha cosechado un número muy bajo de inscripciones. El programa está dirigido a jóvenes no ocupados y que no cursen estudios ni formación, ascendiendo los potenciales destinatarios a 845 mil, según las cifras aportadas por

---

<sup>6</sup> En el caso español, el límite de edad se amplió a los 29 años en julio de 2015.

<sup>7</sup> Véase el documento de la Organización Internacional del Trabajo *Garantías Juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?*

<sup>8</sup> Con cifras inferiores al 25% mientras que en España se situaba en torno al 50%.

el Gobierno. En agosto de 2015 se encontraban inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil 95.399 jóvenes<sup>9</sup>, lo que implica menos de un 8% de los posibles usuarios. La cifra resulta muy baja en cuanto a las expectativas que podríamos tener dada la magnitud del paro juvenil en nuestro país.

En este sentido, podemos realizar varias consideraciones. En primer lugar, el registro telemático con identificación electrónica ha podido suponer una barrera de entrada para muchos jóvenes, en especial para aquellos con un bajo nivel educativo o menor acceso a recursos digitales. Además, los problemas de registro con el formulario han sido muchos, de acuerdo con las quejas de numerosos usuarios en entidades colaboradoras, blogs y otras plataformas. Y, por otra parte, la decisión de participar en los programas sigue recayendo en los destinatarios de los mismos. Esto puede suponer dejar fuera del sistema a las personas que tienen menos información o menos confianza en la iniciativa pública como fuente de información y de ayuda para mejorar su situación en el mercado de trabajo. En este sentido, la mayor proactividad de los parados (jóvenes o no) también debería venir acompañada de un mayor esfuerzo de los servicios públicos de empleo por llegar a los usuarios, por informar y por potenciar la participación en las medidas disponibles. Asimismo, la creación de una nueva plataforma de registro supone infrautilizar una herramienta tan valiosa como son los registros de los servicios públicos de empleo. De hecho, en diciembre de 2013, del total de parados registrados, 412.584 eran jóvenes menores de 25 años. Aunque esta cifra sigue estando lejos de la previsión del Gobierno, es muy superior a la de actuales inscritos en la nueva plataforma. Su uso podría haber supuesto una mayor implicación de las comunidades autónomas a la vez que hubiera simplificado sustancialmente el proceso de inscripción.

#### 4. Las políticas de empleo

Las políticas de empleo deberían tener un papel clave durante la crisis económica, pero también en la fase de recuperación. Por una parte, los aún altos índices de desempleo hacen necesarias medidas que eviten la falta de ingresos en los hogares en los que sus miembros no tienen empleo. En este sentido, las prestaciones por desempleo son un factor muy relevante. Por otra parte, hemos visto que una elevada proporción de parados se encuentran en situación de desventaja para afrontar la búsqueda de empleo. Jóvenes, parados de larga duración o con un bajo nivel formativo necesitan medidas de apoyo que mejoren su posición relativa, por lo que las políticas activas también son un elemento básico.

---

<sup>9</sup> Según datos de inscripción en el sistema del Ministerio de Empleo y Seguridad Social ([http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/Datos\\_GJ\\_Inscripcion\\_31AGO15\\_DELEGADA.pdf](http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/Datos_GJ_Inscripcion_31AGO15_DELEGADA.pdf)).

## 4.1 La protección por desempleo

El sistema de protección por desempleo desempeña una función clave en los momentos de crisis, puesto que permite mantener un cierto nivel de renta a aquellas personas que dejan de tener ingresos como consecuencia de la pérdida del empleo. El número de personas con algún tipo de prestación se incrementó rápidamente entre 2007 y 2010, para estabilizarse a continuación en cifras ligeramente inferiores a los 3 millones y experimentar un descenso hasta los 2,5 millones en 2014 (gráfico 13). Sin embargo, la explicación tanto de la estabilización como de la posterior caída se debe fundamentalmente al agotamiento de la prestación, no a una mejora en el acceso al empleo. De hecho, observamos que ya en 2010 disminuye el número de perceptores de la prestación contributiva<sup>10</sup>, situación que vuelve a producirse en 2014. En cambio, se incrementaba el correspondiente al subsidio de desempleo y a la Renta Activa de Inserción (RAI), si bien su cifra es mucho más pequeña.

Lo dicho anteriormente también se observa en la tabla 2. El porcentaje de bajas en el sistema de protección por desempleo que se debe al agotamiento de la prestación pasa de un 29,9% en 2008 al 47,4% en 2009, alcanzando un máximo del 51% en 2012, que asciende al 58,2% en el caso de la prestación contributiva. A partir de este año, disminuye ligeramente en 2013 y en mayor medida en 2014. En cambio, comienzan a aumentar las bajas por colocación, que habían registrado un mínimo del 39,6% del total en 2012 y que ascienden al 48,1% en 2014. El cambio de coyuntura económica que hemos explicado en el apartado anterior, con la creación de empleo expuesta, explica sin duda este cambio de tendencia.

Debemos tener en cuenta que la duración de la crisis ha generado algunas dudas sobre el funcionamiento de nuestro sistema de protección por desempleo, derivadas de la tendencia decreciente en la tasa de cobertura, que alcanza un mínimo del 58,9% en 2014<sup>11</sup> y del aumento en el número de hogares sin ningún tipo de ingresos<sup>12</sup>. A pesar de la puesta en marcha de programas temporales dirigidos a este tipo de desempleados, observamos que casi la mitad de la población parada no recibe ningún tipo de prestación o subsidio<sup>13</sup>. En general, estos programas tienen una duración

---

<sup>10</sup> Debemos recordar que la duración máxima de la prestación contributiva es de 2 años. Así, en 2010 agotan su derecho aquellos que perdieron su trabajo en 2008.

<sup>11</sup> Datos de la Estadística de Prestaciones por Desempleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En lo que llevamos de 2015, dicha tasa sigue reduciéndose, pues se ha situado en el 55,9% en julio.

<sup>12</sup> Según los datos de la EPA, 757,2 mil en el segundo trimestre de 2015, cuando en 2007 no llegaban a 400 mil.

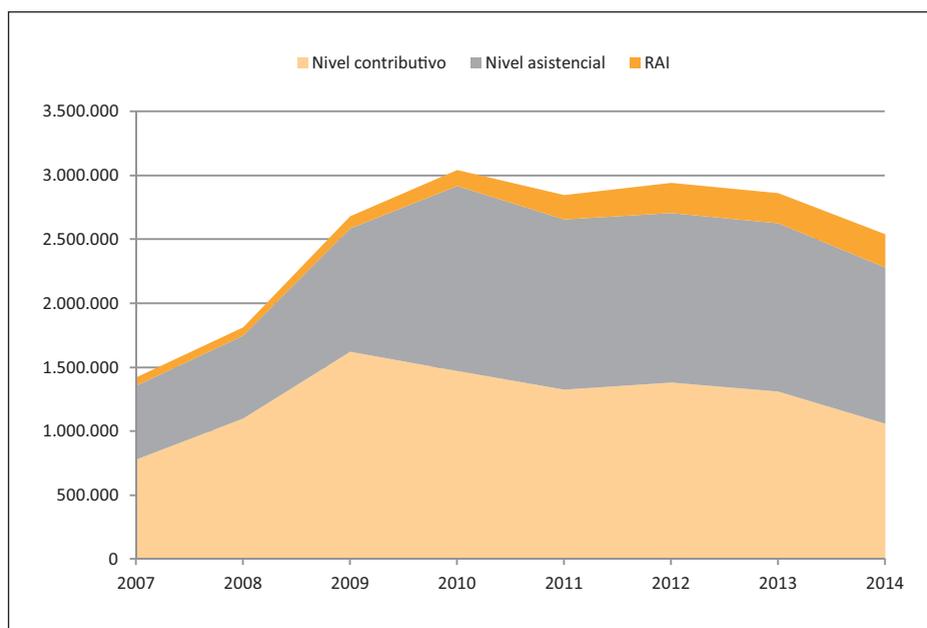
<sup>13</sup> En agosto de 2009 se puso en marcha el PRODI (Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción), que fue sustituido por el programa PREPARA en febrero de 2011.

**Tabla 2 – Evolución de las bajas en el sistema de protección por desempleo según causa. En porcentaje sobre las bajas totales. 2008-2014**

	Por agotamiento de la prestación				Por colocación			
	Totales	Nivel contributivo	Nivel asistencial	RAI	Totales	Nivel contributivo	Nivel asistencial	RAI
2008	29,9	30,1	25,5	65,1	59,2	63,3	46,8	20,9
2009	47,4	52,5	23,2	66,0	44,3	43,3	50,5	19,9
2010	47,6	54,4	31,1	66,3	42,9	41,6	47,3	19,8
2011	45,9	51,4	32,4	63,1	44,3	44,3	46,2	22,8
2012	51,0	58,2	28,1	63,6	39,6	37,6	47,8	23,0
2013	48,1	56,1	24,5	60,9	42,5	39,7	52,6	26,9
2014	42,0	49,1	24,1	54,5	48,1	45,8	56,1	31,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

**Gráfico 13 – Evolución de los beneficiarios del sistema de protección por desempleo por modalidad. 2007-2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

limitada (6 meses) y han llegado a pocas personas, puesto que sus propias características limitan el potencial número de perceptores. Así, el programa PRODI benefició a 852.249 personas entre agosto de 2009 y febrero de

2011<sup>14</sup> y el PREPARA a 613.281 personas entre diciembre de 2011 y julio de 2015<sup>15</sup>.

En diciembre de 2014, el Gobierno pone en marcha el Programa Especial de Activación para el Empleo, dirigido a parados de larga duración con responsabilidades familiares que hayan agotado otras ayudas (subsidio, RAI, PRODI o PREPARA). En julio de 2015, eran 56.573 las personas beneficiarias de este programa. De nuevo, el número de beneficiarios es limitado en comparación con la población desempleada de larga duración, lo que sin duda contribuye a que la tasa de cobertura del sistema siga cayendo<sup>16</sup>.

## 4.2 Las políticas activas

El componente activo de las políticas de empleo resulta clave en un momento de crisis como el actual. La información presentada en los apartados previos ha puesto de manifiesto que las características de la población parada hacen necesaria la puesta en marcha de medidas que mejoren sus posibilidades de inserción laboral. La baja cualificación de algunos parados y la elevada proporción de desempleados de larga duración son dos rasgos que dificultan el acceso al empleo, por lo que la formación y la orientación profesional son componentes básicos de las políticas activas.

Sin embargo, a pesar de la reforma realizada en 2011, o de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, lo que caracteriza a las políticas activas realizadas en los últimos años es la reducción de los recursos dedicados a este tipo de programas. Tal y como indican Cueto y Suárez<sup>17</sup>, a partir de los datos que aparecen en los Programas Anuales de Políticas de Empleo (PAPE), el presupuesto en 2013 es inferior a los 4.000 millones de euros y, aunque en los años siguientes se ha incrementado, sigue siendo sustancialmente menor al del período anterior a 2012<sup>18</sup>. Como consecuencia tanto de este recorte como del incremento del número de desempleados, el gasto por persona en 2012 era inferior a 1.000 euros, muy lejos de las cifras de Alemania (casi 4.000 euros por persona), Francia (4.200) o Dinamarca (casi 9.000)<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Nota de Prensa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de 2 de marzo de 2011.

<sup>15</sup> Nota de Prensa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de 14 de agosto de 2015.

<sup>16</sup> En julio de 2015 se sitúa en el 58,5%, 2 puntos menos que en el mismo mes del año anterior.

<sup>17</sup> Cueto, B. y Suárez, P. (2015): "El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas", en *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*. Número dedicado a Crisis salarial, paro y desigualdades. ¿Cuál es el futuro del Empleo?, n. 87 (pp. 282-309).

<sup>18</sup> La dotación presupuestaria para 2015 asciende a 4.788 millones de euros.

<sup>19</sup> Datos de Eurostat, 2015.

**Tabla 3 – Evolución del gasto en políticas activas según tipo de medida. En porcentaje. 2004-2012**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servicios de empleo	12,2	13,6	13,1	12,6	14,6	16,9	14,7	13,0	13,3
Formación	19,5	22,0	20,0	19,4	21,0	22,4	21,3	23,1	23,8
Ayudas al empleo	45,0	44,2	44,6	38,7	32,5	28,7	31,5	32,3	34,3
Empleo protegido	5,1	2,8	2,9	8,5	9,6	9,2	9,6	10,0	5,5
Creación directa de empleo	12,9	9,7	8,5	8,6	9,2	10,2	9,2	7,5	5,3
Ayudas al autoempleo	5,4	7,6	10,8	12,2	13,2	12,6	13,7	14,1	17,8
<b>Total (*)</b>	<b>5.259,7</b>	<b>6.123,4</b>	<b>7.104,7</b>	<b>7.564,9</b>	<b>7.708,7</b>	<b>8.278,0</b>	<b>8.956,7</b>	<b>8.513,6</b>	<b>6.518,9</b>

(\*) En millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Un aspecto central de la reforma realizada ha sido condicionar la financiación autonómica a la evolución de determinados indicadores<sup>20</sup>. Aunque éstos se entienden como evaluación, se trata de indicadores de ejecución y no de resultados o impacto, lo que limita los potenciales efectos positivos de dicha condicionalidad. La evaluación, en términos de impacto de las medidas sobre los colectivos destinatarios en comparación a un grupo de control, sigue siendo un aspecto pendiente de las políticas de empleo que se llevan a cabo en nuestro país.

Un segundo aspecto a señalar como característico de las políticas activas en España es la concentración de recursos en ayudas al empleo. En la tabla 3 se muestra la evolución del gasto en políticas activas según tipo de medidas para el período 2004-2012. Se puede observar que las ayudas al empleo siguieron una tendencia decreciente hasta 2009, para aumentar desde entonces, suponiendo en 2012 más de una tercera parte del total. Además, es previsible que sigan aumentando tras la puesta en marcha en febrero de 2014 de la “tarifa plana” para la contratación, que consiste en la reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social<sup>21</sup>.

A este tipo de programas debemos unir el gasto en ayudas al autoempleo, que ha sido la partida que más ha crecido en el período considerado. Si en 2005 únicamente suponía el 5,4% del gasto total, en 2012 asciende al 17,8%. Además de programas consolidados –como puede ser la capitalización de las prestaciones por desempleo–, debemos añadir la tarifa plana para autónomos que inicialmente se planteaba para jóvenes, pero que se extendió al resto de parados posteriormente<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Pueden consultarse en los distintos Programas Anuales de Políticas de Empleo.

<sup>21</sup> Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.

<sup>22</sup> Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y la creación de empleo, y, posteriormente, Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

En contraposición, debemos señalar, por una parte, la estabilidad de la partida dedicada a formación y el descenso del porcentaje dedicado a servicios de empleo, que, tras suponer un máximo del 16,9% en 2009, únicamente alcanza el 13,3% en 2012. Aunque en las diversas iniciativas y programas (Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, Programa Especial de Activación, entre otros) se hace referencia a la importancia de contar con “servicios públicos de empleo modernos, capaces de prestar servicios personalizados y eficaces”, la realidad es que los existentes en la actualidad tienen cada vez menos recursos, que resultan del todo insuficientes para atender a los parados y poder ofrecerles un itinerario personalizado.

En resumen, a pesar del acuerdo sobre la falta de impacto de las ayudas al empleo<sup>23</sup>, en los últimos años se han generalizado bajo la forma de una tarifa plana a la contratación. Por el contrario, los recursos dedicados a orientación y formación se reducen, con el consiguiente descenso en el número de desempleados que pueden acceder a itinerarios personalizados o a acciones formativas que mejoren sus posibilidades de inserción laboral. A pesar de la teórica apuesta por itinerarios personalizados en la reforma de 2011 y por la formación, la mayor parte de los recursos se dedican a otro tipo de medidas.

## 5. Consideraciones finales

La evolución del mercado de trabajo en el último año y medio nos permite tener expectativas positivas sobre la recuperación económica. En los últimos seis trimestres se han creado 915.000 puestos de trabajo, tras siete años de intensa destrucción de empleo. Sin embargo, los retos a los que nos enfrentamos tienen la suficiente entidad como para que seamos realistas y asumamos que aún queda mucho tiempo para que el mercado laboral se encuentre en una situación que pueda ser calificada como positiva.

---

<sup>23</sup> Las evaluaciones realizadas coinciden en señalar la falta de impacto positivo de las ayudas al empleo si éstas no se concentran en grupos específicos. Véase Toharia, L., Arranz, J. M., Cebrián, I., García-Serrano, C., Hernanz, V., Moreno, G. y Pitarch, J. (2009): “El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional”. Fondo de Investigación en Protección Social. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>; García Pérez, J. I. y Rebollo, Y. (2009): “The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?”, en *Investigaciones económicas*, n. 33 (1) (pp. 97-130); Cebrián, I., Moreno, G. y Toharia, L. (2011): “La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida”, en *Hacienda Pública Española*, vol. 3(198) (pp. 103-127); Arranz, J. M., García Serrano, C. y Hernanz, V. (2013): “Active labour market policies in Spain: A macroeconomic evaluation”, en *International Labour Review*, vol. 152 (2) (pp. 327-348).

La población desempleada todavía supera los cinco millones de personas, con un elevado porcentaje de personas con baja formación y una proporción creciente de parados de larga duración. Es decir, entre nuestros desempleados, una amplia mayoría necesita medidas de apoyo para mejorar sus posibilidades de inserción laboral, pues, en caso contrario, sus probabilidades de exclusión son elevadas.

También debemos tener en cuenta cuáles son las características de los puestos creados. La creación de empleo se ha concentrado en hostelería, comercio y construcción. Se trata de sectores de bajo valor añadido, con empleos predominantemente temporales. En este sentido, un aspecto preocupante es la falta de ramas de actividad con un alto componente de innovación y desarrollo que contribuyan en porcentajes importantes a la creación de empleo. Este rasgo condiciona el desarrollo económico de nuestro país y aumenta la incidencia de la sobrecualificación.

Por otra parte, la falta de políticas activas con suficiente entidad como para llegar a un elevado porcentaje de parados limita las posibilidades de inserción laboral de éstos. En especial, de aquellos que llevan más tiempo en situación de desempleo o tienen menor nivel formativo. Ello puede conducir a la exclusión y a un aumento de la tasa de paro estructural de nuestro país. Los programas que se han puesto en marcha en los últimos años consisten fundamentalmente en ayudas al empleo, mientras que la formación y la orientación tienen una importancia menor, cuando probablemente son las medidas que más pueden ayudar a los parados que no han tenido contacto con el mercado de trabajo durante un largo período de tiempo. Es necesaria una apuesta por los servicios públicos de empleo, que los convierta en un punto de información y asesoramiento personalizado para las personas desempleadas.

Los próximos trimestres serán claves para definir la recuperación económica. Además de consolidar la creación de empleo, su calidad es un tema de gran relevancia. El objetivo no debería ser únicamente la reducción del desempleo, sino también la inserción laboral de los grupos con mayores problemas de inserción y el descenso del número de hogares sin ingresos. En definitiva, la recuperación económica no debería observarse únicamente en las grandes cifras macroeconómicas, sino que también debería ser percibida por la ciudadanía y, en particular, por los grupos que más han sufrido las consecuencias de la crisis.



Capítulo 7

## LA EDUCACIÓN: RETOS Y PROPUESTAS

---

Alejandro Tiana Ferrer  
*UNED*



La situación de la educación es motivo de preocupación permanente en España, al igual que sucede en todos los países de nuestro entorno. El interés que tan unánimemente suscita deriva del hecho de ser ampliamente considerada como uno de los factores que más contribuyen a modelar la realidad social, económica, política y cultural. Este capítulo pretende realizar un análisis de la situación de la educación en nuestro país, con el doble objetivo de identificar los principales retos que afronta en la actualidad y esbozar algunas propuestas que permitan darles respuesta.

## 1. Claves para el análisis

Mal se puede, sin embargo, identificar retos y plantear propuestas sin partir de un diagnóstico previo de la situación existente ni señalar los problemas más destacados. Este primer apartado tiene como objetivo proporcionar algunas de las claves que deben servir de base para el análisis posterior. Dichas claves se refieren tanto a las premisas y las fuentes a partir de las cuales se realiza el análisis como a los planteamientos que subyacen a la mirada que el autor lanza sobre el objeto de estudio.

Debo comenzar diciendo que no me cuento entre quienes consideran que España carece de un buen sistema educativo, aunque esa idea tenga muchos partidarios. Más bien al contrario, me siento cercano a la tesis defendida reiteradamente por Julio Carabaña de que no se puede afirmar que nuestro sistema escolar sea particularmente ineficaz o ineficiente, aunque tampoco quepa sostener lo contrario. Como afirma en uno de sus textos más explícitos en este sentido, “las escuelas españolas están a la altura de las escuelas de los países más desarrollados y cultos del mundo, quizás en términos de resultados educativos, muy probablemente en términos de procesos, muy seguramente en términos de resultados académicos”<sup>1</sup>. Tras los análisis rigurosos que ha venido dedicando a PISA y a otras evaluaciones nacionales e internacionales, concluye que el único indicador educativo que

---

<sup>1</sup> Carabaña, J. (2009): *Una vindicación de la escuela española*. Madrid: Facultad de Educación, Universidad Complutense de Madrid, p. 6.

muestra en España una situación claramente deficitaria es el relativo a los títulos obtenidos por los estudiantes, en el que se encuentra bastante por debajo de otros países europeos<sup>2</sup>. Se trata de un problema importante, aunque sus causas sean complejas y no siempre resulten evidentes, sobre el que volveremos más adelante.

No puedo obviar que la tesis contraria a la que Carabaña sostiene ha recibido apoyos y ha sido objeto de amplio debate en los últimos años. Dejo de lado por su escaso rigor analítico la posición de la denominada por Antonio Viñao<sup>3</sup> “literatura del desastre educativo”, calificada así por analogía con la surgida después de la crisis de 1898, que incluye textos de autores como Javier Orrico<sup>4</sup> o Alicia Delibes<sup>5</sup> y no deja resquicio para ninguna valoración positiva. Vale más la pena centrarse en otros debates más rigurosos y mejor fundamentados, como el promovido recientemente por la *Revista de Libros*, a partir de un texto de Clara Eugenia Núñez<sup>6</sup>, en el que se presentan y discuten algunas ideas para la reforma del sistema educativo español y que ha contado con la participación de reconocidos especialistas.

La valoración crítica que Clara Eugenia Núñez hace del sistema educativo español en el texto de lanzamiento del debate (“en ningún momento de nuestra historia reciente puede considerarse que hayamos tenido un modelo educativo de éxito”) se sustenta en varias apreciaciones: la huida de la escuela pública por parte de muchas familias, el dictamen negativo (“demoledor”, dice) de la instrucción obligatoria por parte de los empresarios, el fracaso cosechado en PISA y otras evaluaciones internacionales y la baja tasa de titulación en la Educación Secundaria inferior y superior. Si bien Julio Carabaña acepta la cuarta, como antes se señalaba, rechaza las tres primeras: no hay trasvase de la escuela pública a la privada en términos generales (pues la proporción de estudiantes entre ambas se mantiene estable desde hace cuarenta años), los empresarios han atraído trabajadores extranjeros de escasa cualificación en los años del “boom”, pero no técnicos ni profesionales –para cubrir estas necesidades han recurrido a los que se habían formado en España, que eran muchos y contaban con la preparación suficiente– y el fracaso en evaluaciones internacionales es

---

<sup>2</sup> Carabaña, J. (2015): “Otras visiones”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol#p20> [Consultado el 25 de septiembre de 2015]

<sup>3</sup> Viñao, A. (2011): “Ayer y hoy de la educación en España: memorias y desmemorias”, en Lomas, C. (coord.): *Lecciones contra el olvido. Memoria de la educación y educación de la memoria*. Barcelona: Octaedro – Ministerio de Educación (pp. 23-59).

<sup>4</sup> Orrico, J. (2005): *La enseñanza destruida*. Madrid: Huerga y Fierro Editores.

<sup>5</sup> Delibes, A. (2006): *La gran estafa. El secuestro del sentido común en la educación*. Madrid: Grupo Unisón.

<sup>6</sup> Núñez, C. E. (2015): “Ideas para un debate sobre la reforma del sistema educativo español”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol> [Consultado el 16 de septiembre de 2015]

solamente supuesto, pero no demostrado, como ha analizado reiteradamente<sup>7</sup>.

Así pues, la tesis de la ineficacia e ineficiencia resulta francamente controvertida. Estamos lejos de haber alcanzado un acuerdo razonable sobre tal diagnóstico y no es previsible que lo alcancemos en un futuro próximo, pues baste con recordar que en apoyo de dicha tesis no faltan quienes achacan todos los problemas educativos actuales, reales o supuestos, a la paternidad socialista de las principales leyes educativas recientes, especialmente de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), considerada la principal culpable del alegado desastre vigente. Este tipo de atribución exclusivamente política es un mal punto de partida para poder realizar un diagnóstico riguroso de la situación del sistema educativo español.

No obstante, hay que reconocer que se han realizado recientemente algunos intentos meritorios de trazar un balance equilibrado de nuestra educación actual y de su evolución en las últimas décadas. Entre ellos quiero destacar por su cercanía en el tiempo y su seriedad analítica el número monográfico que dedicó a ese tema la revista *Cuadernos de Pedagogía* con motivo de la celebración de su cuadragésimo aniversario<sup>8</sup>. El monográfico incluye un amplio conjunto de artículos que pasan revista a la evolución de la educación en España en las últimas cuatro décadas, agrupados en cinco bloques: Principios y valores, El profesorado, La escuela, Aquí y fuera y En clave de futuro. De su lectura se puede extraer una panorámica muy completa de la situación actual de nuestro sistema educativo, que incluye los problemas detectados y los desafíos pendientes. El cuadro que dibuja dista de ser complaciente, pero resulta equilibrado y carente de prejuicios. Algo más antiguo es un interesante monográfico de la revista *Papeles de Economía Española*<sup>9</sup>, organizado en tres bloques: La educación a examen, Resultados y evaluación del sistema educativo y Política educativa y recursos destinados a la educación. Adoptando una perspectiva eminentemente económica, pasaba revista a la situación educativa, con el propósito de someterla a escrutinio. En sus páginas volvía a aparecer la controversia de análisis e interpretaciones, aunque en este caso con una voluntad muy laudable de rigor académico. Su principal inconveniente consiste en que se editó antes de que se apreciaran palpablemente los efectos más duros de la crisis económica, con lo que algunos análisis exigirían hoy una revisión. Y desde un punto de vista más descriptivo y menos valorativo, pero completo y objetivo, vale la pena recordar que en ese mismo año 2009 se publicó un amplio informe so-

---

<sup>7</sup> Carabaña, J. (2008): *Las diferencias entre regiones y países en las pruebas PISA*, [http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio/es\\_ES/documentos/pisa\\_carabana\\_\(vf\).pdf](http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio/es_ES/documentos/pisa_carabana_(vf).pdf) [Consultado el 27 de septiembre de 2015] y Carabaña, J. (2015).

<sup>8</sup> Carbonell, J., coord. (2014): "40 años de educación, 40 años de Cuadernos", en *Cuadernos de Pedagogía*, n. 451.

<sup>9</sup> AA.VV. (2009): "La educación en España", en *Papeles de Economía Española*, n. 119.

bre el sistema educativo español, elaborado por el Ministerio de Educación, que aporta abundante información cualitativa y cuantitativa<sup>10</sup>.

Además de estos trabajos, a la hora de bosquejar un diagnóstico riguroso de la situación educativa resulta inevitable acudir a las publicaciones de la OCDE, sobre todo las derivadas de dos proyectos de amplio impacto: el estudio PISA y la serie de indicadores internacionales *Education at a Glance*. La última ronda completada y analizada de PISA es la correspondiente a 2012<sup>11</sup>, pues los resultados de la aplicación de 2015 no verán la luz hasta diciembre de 2016. Y la última publicación de *Education at a Glance* es la correspondiente a 2014<sup>12</sup>, pues aún no ha aparecido la correspondiente a 2015 a la hora de escribir estas páginas. Y a estas publicaciones cabría añadir una reciente revisión de la política educativa española incluida en la serie *Education Policy Outlook*<sup>13</sup>. Este conjunto de publicaciones y las bases de datos que llevan asociadas constituyen una valiosa fuente para analizar la situación de la educación española en la actualidad, que ha sido utilizada en algunos de los trabajos antes mencionados.

Al trazar un balance de la situación educativa española y su evolución reciente, cabe distinguir dos períodos temporales, estrechamente enlazados aunque con características distintivas. En primer lugar, hay que mencionar una época de modernización y expansión que se abre en los años finales del franquismo y se extiende hasta los años finales del siglo XX y, en segundo lugar, otra de progreso menos llamativo que corresponde a la década y media transcurrida del siglo XXI.

En efecto, si miramos hacia el pasado desapasionadamente, concluiremos que el sistema educativo español experimentó un gran avance a partir de los años finales del franquismo. El punto de inflexión se produjo en

---

<sup>10</sup> Coba Arango, E. y Grañeras Pastrana, M., dirs. (2009): *Informe del sistema educativo español 2009*. Madrid: Ministerio de Educación, Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa, 2 vols.

<sup>11</sup> OECD (2013a): *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed* (Volume II). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2013b): *PISA 2012 Results: Ready to Learn: Students' Engagement, Drive and Self-Beliefs* (Volume III). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2013c): *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices* (Volume IV). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2014a): *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science* (Volume I, Revised edition, February 2014). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2014b): *PISA 2012 Results: Creative Problem Solving: Students' Skills in Tackling Real-Life Problems* (Volume V). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2014c): *PISA 2012 Results: Students and Money: Financial Literacy Skills for the 21st Century* (Volume VI) París: PISA, OECD Publishing.

<sup>12</sup> OECD (2014d). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. París: OECD Publishing.

<sup>13</sup> OECD (2014e). *Education Policy Outlook. Spain*. [http://www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20SPAIN\\_EN.pdf](http://www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20SPAIN_EN.pdf) [Consultado el 26 de septiembre de 2015]

1970 con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE). Si bien es cierto que ya en el período tecnocrático del franquismo se dieron pasos hacia la modernización y apertura del sistema educativo, el despegue tendría lugar realmente a finales de los años 70 y durante los 80, cuando las condiciones políticas permitieron afrontar una nueva etapa.

Entre los años 70 y el final del siglo XX tuvo lugar un proceso de incorporación masiva de niños y jóvenes a los diferentes niveles del sistema educativo que Manuel de Puelles ha calificado de “revolución pacífica y silenciosa”, afirmando que “más que una mutación accidental, ha sido un giro copernicano”<sup>14</sup>. El sistema educativo se modernizó al tiempo que abrió sus puertas a grupos de población anteriormente excluidos. La LGE representó el final del sistema educativo bipolar decimonónico, en el que la Educación Primaria y el Bachillerato estaban completamente separados, y su sustitución por un sistema comprensivo, con un tronco común de ocho años de duración (la Educación General Básica o EGB). Hay que subrayar además el retraso histórico con el que España partía en comparación con otros países europeos, al que se debe añadir el efecto negativo que produjo la Guerra Civil, que Antonio Viñao cuantifica en unos quince o veinte años de retraso adicional<sup>15</sup>. La adopción de esa nueva estructura escolar, abierta e integradora, permitió llevar a cabo la escolarización universal entre los cinco y los catorce años de edad a mediados de los años 80<sup>16</sup>, lo que cabe calificar de logro espectacular, sobre todo si consideramos que en 1970 había en España más de un millón de niños y niñas sin un puesto escolar en la Educación Primaria. La aprobación de la LOGSE en 1990 completó ese avance, al permitir universalizar a mediados de la década posterior la educación básica entre los cinco y los dieciséis años de edad. Así pues, al finalizar el siglo XX se había logrado una escolarización universal de más de diez años, similar a la que registraban otros países desarrollados. De hecho, la esperanza de vida escolar se situaba en 15 años ya en el curso 1996-97, frente a los 12,9 de diez años antes<sup>17</sup>. El impacto de ambas leyes se había reflejado con claridad en el avance registrado en la escolarización, que había permitido integrar a toda la población de edad escolar en una educación básica común, universalizar prácticamente la escolarización entre los 3 y los 5 años de edad y expandir la educación posobligatoria.

---

<sup>14</sup> Puelles, M. de (2015): “Oportunidades y atención a la diversidad del sistema educativo español”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol> [Consultado el 26 de septiembre de 2015]

<sup>15</sup> Viñao, A. (2015a): “Oportunidades y atención a la diversidad del sistema educativo español”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol> [Consultado el 26 de septiembre de 2015]

<sup>16</sup> Núñez, C. E. (2005): “Educación”, en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*. Bilbao: Fundación BBVA (vol. I, pp. 155-244).

<sup>17</sup> INCE (2000): *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (pp. 50-51).

Frente a ese progreso tan acelerado del último tercio del siglo XX, los años transcurridos desde comienzos del XXI no han experimentado avances tan llamativos. No debe, en todo caso, despreciarse la expansión de la escolarización, que ha permitido alcanzar una esperanza de vida escolar de 17,6 años en el curso 2011-2012, igual al promedio de la OCDE y ligeramente por debajo de los 17,8 años de media de los 21 países europeos miembros de la OCDE, para llegar a los 18,3 años en el curso 2012-2013<sup>18</sup>.

Si bien resultan indudables los avances experimentados en materia de escolarización, tanto en las enseñanzas generales como en las profesionales, es común, sin embargo, la opinión de que el rendimiento educativo no ha avanzado tanto como se esperaría en esos mismos años. Quien más abiertamente ha planteado ese fenómeno ha sido la OCDE, en el análisis que realizaba de los resultados españoles en PISA 2012: el rendimiento educativo de España en matemáticas, lectura y ciencias a los quince años de edad estaba ese año justo por debajo de la media de la OCDE y se mantenía estable desde el año 2000, sin mejorar ni empeorar significativamente<sup>19</sup>. En la misma nota se planteaban otras observaciones de gran interés: el porcentaje de alumnos excelentes está por debajo de la media de la OCDE, mientras que el de rezagados es similar; la equidad de los resultados empeoró desde 2003; y las diferencias existentes entre comunidades autónomas se explican principalmente por las diferencias socioeconómicas entre ellas. Se puede, pues, hablar de un estancamiento de los resultados, con una ligera bajada de los indicadores de equidad, lo que dista de resultar satisfactorio.

En suma, puede decirse que el sistema educativo español se ha transformado profundamente en los últimos cincuenta años y presenta hoy una situación similar o cercana a otros países desarrollados, si bien manifiesta algunos problemas preocupantes que requieren solución. Entre ellos cabe destacar las bajas tasas de titulación, la insuficiencia de los resultados obtenidos, el deterioro de la equidad, la organización no siempre adecuada del sistema escolar, la necesidad de mejorar el funcionamiento de las escuelas y de potenciar la profesión docente o la falta de un consenso acerca de las reformas necesarias, por no citar sino algunos de los principales. Otra cosa es que la solución a tales problemas sea tan sencilla e inmediata como algunas voces propugnan. Me identifico en esto con Antonio Viñao, cuando afirma que “la educación de los españoles es *manifiestamente mejorable*, como cualquier otra, pero no *fácilmente mejorable*, al menos a corto o medio plazo”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> INEE (2015): *Sistema estatal de indicadores de la educación 2015*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (pp. 18-19).

<sup>19</sup> OECD (2013d): *PISA 2012. Resultados. Nota País. España*, <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain-ESP.pdf> [Consultado el 16 de septiembre de 2015]

<sup>20</sup> Viñao, A. (2015a).

## 2. Retos planteados

La identificación de las áreas problemáticas que presenta la educación española en la actualidad constituye la base para determinar los retos principales que deben afrontarse a corto y medio plazo. Ése es el objetivo de este apartado, que a su vez servirá para proponer en el siguiente algunas medidas orientadas a darles respuesta. Ahora bien, conviene indicar que los retos o desafíos que se destacarán son de dos tipos: un primer grupo tiene que ver con los fines y el sentido de la educación en sus diferentes niveles y etapas, mientras que un segundo grupo guarda relación con los mecanismos o condiciones que permiten dar respuesta a los anteriores. Siendo todos ellos importantes, los primeros tienen carácter finalista, mientras que los segundos son instrumentales, motivo por el cual conviene distinguirlos. Sin ánimo de exhaustividad, destacaré cuatro grandes retos del primer tipo y tres del segundo, algunos de los cuales se desglosarán en varios más específicos.

### 2.1 Reducir el fracaso escolar

Un primer reto que se le plantea al sistema educativo español consiste en reducir las altas tasas de fracaso que le aquejan y que, como se ha mencionado en el apartado anterior, son más elevadas de lo que resulta aceptable. Es éste un problema unánimemente subrayado, tanto en los medios de comunicación como por parte de diversos especialistas, por lo que merece la pena comenzar esta sección analizando el reto que su reducción implica.

Lo primero que conviene señalar es la confusión terminológica y conceptual que subyace a esta cuestión y que también se manifiesta en los intensos debates que genera. El hecho de que la Unión Europea haya incluido el denominado *abandono escolar temprano* (o *prematureo*) entre sus indicadores educativos básicos ha contribuido a aumentar dicha confusión, puesto que muchas veces se suele identificar con el que se produce antes de finalizar la escolaridad obligatoria. Y, sin embargo, no es así. En la Unión Europea el *abandono escolar temprano* se define como el abandono de los estudios entre los 18 y 24 años sin haber obtenido un título de enseñanza posobligatoria. O sea, muchos de quienes así *abandonan tempranamente* han culminado, incluso con éxito, sus estudios obligatorios, pero no han continuado otros estudios posteriores o los han abandonado sin finalizarlos.

Frente a este fenómeno, definido de forma tan precisa en el ámbito europeo, el genéricamente denominado *fracaso escolar* es una realidad compleja y multifacética, que no debe confundirse con el *abandono escolar temprano* y que incluye situaciones tales como la obtención de calificaciones consideradas insuficientes en pruebas de evaluación, la falta de obtención del título correspondiente a la educación obligatoria (en España, el título de

Graduado en Educación Secundaria Obligatoria) o incluso la repetición de curso. En el ámbito universitario también se habla de fracaso para referirse a los estudiantes que no completan sus estudios o que lo hacen con un desfase exagerado respecto a la duración prevista de los mismos. Dada esa diversidad y la multiplicidad de motivos que lo explican, algunos analistas distinguen entre lo que se puede denominar fracaso *administrativo* o de los estudiantes y fracaso *objetivo* o del sistema educativo<sup>21</sup>. En la educación básica, el fracaso tiene un componente de equidad y de igualdad que no se puede soslayar. Por eso merece la pena prestarle la atención necesaria.

Como muchos analistas han señalado, el fracaso en la educación básica tiene estrecha relación con las características del sistema español de titulación al final de la ESO. Vale la pena señalar que dicho sistema fue establecido en sus líneas generales por la LGE de 1970 y ha sido ligeramente retocado por leyes posteriores, aunque manteniendo siempre su carácter selectivo, dado que lleva asociada la apertura o clausura de puertas para realizar estudios posteriores, lo que a su vez redundaba en un aumento de la tasa del *abandono escolar temprano*. Así, si en 2013 en torno a una cuarta parte de los jóvenes que estudiaban ESO no obtenían el título correspondiente, no debería sorprender que la tasa del *abandono escolar temprano* ascendiese al 23,6% en ese mismo año<sup>22</sup>.

En todo caso, antes de llegar al fracaso absoluto o al abandono se produce una “larga marcha hacia el fracaso”, que debe entenderse como un proceso paulatino de *desenganche*<sup>23</sup>. Los malos estudiantes suelen comenzar por plantear problemas de aprendizaje o de conducta, repiten luego algún curso y finalizan abandonando los estudios sin obtener la titulación de ESO. En este proceso, la repetición de curso desempeña un papel importante, a pesar de que esta práctica constituya una anomalía a escala internacional, puesto que afecta a un pequeño grupo de países de la OCDE que tienen tasas de repetición tres veces superiores a la media de la organización. Concretamente, el 35% de los estudiantes españoles de quince años evaluados por PISA ha repetido algún curso a lo largo de su escolaridad. Y es bien sabido que la repetición no constituye una solución, ni desde el punto de vista psicológico o pedagógico, ni desde el económico. Más bien se puede decir que forma parte del problema del fracaso escolar.

Así pues, el reto de reducir el fracaso escolar se presenta como uno de los principales que debe afrontar el sistema educativo español en los próximos años. Ese reto plantea el desafío central de reducir el *abandono escolar*

---

<sup>21</sup> Puelles, M. de, coord. (2012): *El fracaso escolar en el Estado de las autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.

<sup>22</sup> INEE (2015).

<sup>23</sup> Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L. y Riviere Gómez, J. (2010): *Fracaso y abandono escolar en España*. Barcelona: Fundación la Caixa.

*temprano*, al que se deben añadir otros dos retos asociados: aumentar la tasa de titulación en las distintas enseñanzas –especialmente en la Formación Profesional, que presenta cifras inferiores a la Unión Europea y la OCDE– y disminuir la tasa de repetición de los estudiantes (o aumentar la tasa de idoneidad, adoptando el punto de vista inverso).

## 2.2 Identificar los saberes necesarios para el futuro

Reducir el fracaso escolar supone, de hecho, asegurar que el sistema educativo cumpla sus metas y objetivos en cada una de las etapas y niveles. Pero alcanzar de manera efectiva los objetivos establecidos implica a su vez definir previamente y con claridad cuáles son los saberes que los estudiantes deben adquirir y las capacidades que deben desarrollar. No tiene sentido proponerse conseguir el éxito escolar de todos los jóvenes sin especificar en qué debería consistir dicho logro.

Si bien existe una amplia coincidencia social y profesional acerca de la necesidad de explicitar dichos saberes y capacidades para cada una de las etapas y niveles del sistema educativo, hay que reconocer que llevamos bastantes años sometidos a discusiones y cambios curriculares. A este respecto conviene señalar que en el ámbito curricular los cambios han sido frecuentes en el último medio siglo, al contrario de lo que ha ocurrido con la estructura educativa, que sólo ha experimentado dos grandes transformaciones (la promovida por la LGE y la planteada en la LOGSE). Por otra parte, como Antonio Viñao ha puesto de relieve, dichos cambios siguen la estela de una tradición histórica arraigada en España, pues basta con recordar que entre los años 30 del siglo XIX y los 60 del XX se sucedieron 34 planes de estudio para el Bachillerato, o sea, uno cada 4,4 años<sup>24</sup>. Esos vaivenes curriculares repercuten directa y negativamente sobre la organización escolar y el trabajo docente, produciendo distorsiones.

El reto que en consecuencia se plantea consiste básicamente en identificar cuál es el tipo y los contenidos de la formación que necesitarán los jóvenes actuales para desenvolver con buenas perspectivas su vida adulta, tanto en el terreno personal como en el profesional y el cívico. Parece claro que el canon formativo del siglo XX necesita ser revisado y redefinido, pero estamos todavía lejos de haber encontrado acuerdo acerca de cuál deba ser el nuevo. Aparte de insistir en la necesidad genérica de incorporar las TIC a la educación de manera efectiva e inteligente, pocos aspectos más han sido objeto de acuerdo amplio.

---

<sup>24</sup> Viñao, A. (2015b): “¿Hasta dónde llega la responsabilidad de los políticos?”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol> [Consultado el 26 de septiembre de 2015]

En el momento actual, en que el acceso al conocimiento no se restringe al ámbito escolar, se plantea el reto adicional de integrar en la tarea escolar los saberes adquiridos en otros contextos no escolares, lo que implica además establecer interconexiones entre ellos. Y desde una perspectiva complementaria, hay que afrontar el reto de convertir la simple información que a menudo se adquiere a través de las redes, Internet y otros canales similares en conocimiento y formación.

En los últimos años se han producido algunos intentos de asentar la identificación de los saberes escolares sobre nuevas bases. No otro sentido tiene, por ejemplo, la definición por parte de la Unión Europea de un conjunto de *competencias clave* que todos los ciudadanos europeos deberían adquirir y desarrollar durante su escolarización básica, que quedó plasmada en una Recomendación del Parlamento y el Consejo que ha ejercido influencia directa en la construcción del currículo en países como Portugal, Francia o España<sup>25</sup>. Este enfoque basado en el desarrollo de competencias permitirá además racionalizar los currículos sobre los que gira el trabajo escolar, ciertamente sobrecargados y academicistas en España.

En el otro extremo del sistema educativo, en la educación superior, también se ha emprendido una tarea paralela, consistente en definir un nuevo marco de cualificaciones asociado a un conjunto de saberes que deben adquirir los universitarios. Ése es el sentido de la construcción del modelo habitualmente denominado de Bolonia, que lleva aparejada una estructura de títulos de grado y posgrado y un sistema de créditos transferibles. Aunque dicho modelo aún no se encuentre plenamente asentado, ha obligado ya a replantear el estilo tradicional de formación universitaria para situarlo en una perspectiva de futuro. En el caso español, aún afrontamos el reto de dibujar un mapa claro y articulado de titulaciones, como ha puesto recientemente de manifiesto el debate generado acerca de la duración de los grados y másteres, que demuestra que aún no hemos conseguido una identificación clara y acordada acerca del modelo que debemos desarrollar para hacer frente a las exigencias del futuro.

### 2.3 Mejorar el rendimiento educativo

Si bien hemos planteado más arriba que la disminución del fracaso y el abandono escolares constituye un reto fundamental para el sistema educativo español, no debe creerse que con ello resulte suficiente. Es evidente

---

<sup>25</sup> Unión Europea (2006): Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962/CE), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30.12.2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006H0962&from=ES> [Consultado el 30 de septiembre de 2015]

que conseguir el éxito escolar de todos los jóvenes supone una meta irrenunciable, por exigente que sea, pero hay que avanzar más allá, asegurando que se obtienen los mejores resultados posibles. En eso consiste en última instancia el desafío de mejorar el rendimiento educativo, al que hay que conceder la importancia debida en el panorama español.

Como se analizaba en el apartado anterior, asistimos en la actualidad a un intenso debate acerca de cómo debe valorarse el rendimiento global de nuestro sistema educativo. Los sucesivos informes PISA han sido muchas veces utilizados para difundir la idea de que el sistema educativo español funciona mal, tiene resultados pobres o mediocres (habiéndose llegado incluso a calificarlos de desastrosos), experimenta un retroceso y está sumido en una crisis. No cabe duda de que, junto a valoraciones ecuanímes, algunos medios de comunicación han construido su propia imagen del estado del sistema educativo español, tomando como base ciertas ideas preestablecidas y algunos datos parciales del informe (además no siempre correctamente interpretados) y llegando muchas veces a conclusiones poco rigurosas. Frente a esa imagen, que debemos reconocer que ha hecho fortuna, autores como Julio Carabaña y otros han intentado transmitir un cuadro más objetivo, que se basa en las siguientes conclusiones: los resultados españoles son de manera sistemática ligeramente inferiores a la media de la OCDE aunque manifiestamente superiores a la media internacional, bastantes comunidades autónomas han obtenido unos resultados claramente por encima de la media de la OCDE y el porcentaje de alumnos excelentes está por debajo de la media de la OCDE mientras que el de rezagados es similar<sup>26</sup>. Por otra parte, las evaluaciones de diagnóstico aplicadas en el conjunto del territorio español y en un buen número de comunidades autónomas en los últimos años confirman esa misma impresión general<sup>27</sup>.

Así pues, los datos disponibles no avalan el diagnóstico de fracaso que se ha difundido. Pero, en honor a la verdad, es necesario destacar que tampoco se ha evidenciado un progreso decidido en la última década. Los resultados de las pruebas nacionales e internacionales más bien dan la imagen de un sistema estancado, que necesitaría avanzar con mayor impulso. Éste posiblemente sea el verdadero reto que afronta el sistema educativo español: mejorar su rendimiento, no para salir de ningún supuesto desastre, que no existe, sino para tomar una senda de avance constante. Como ya se ha señalado, no se trata de un desafío sencillo, puesto que se quiere avanzar

---

<sup>26</sup> Carabaña, J. (2015).

<sup>27</sup> Instituto de Evaluación (2010): *Evaluación general de diagnóstico 2009. Educación primaria. Cuarto curso. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación; Instituto de Evaluación (2011): *Evaluación general de diagnóstico 2010. Educación secundaria obligatoria. Segundo curso. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación.

en comparación con los países más avanzados, que a su vez no se detienen en su progreso. Difícil, sí, pero ése es el reto.

## 2.4 Aumentar la equidad

En el apartado anterior se mencionaba un hecho que no puede dejar de resultar preocupante: los informes PISA han constatado una disminución entre 2003 y 2012 de los niveles de equidad que presentan los resultados españoles<sup>28</sup>. Dicha observación se refiere al modo en que PISA mide la equidad, esto es, a través de la correlación que existe entre los resultados obtenidos por los estudiantes evaluados y el índice socioeconómico y cultural, que refleja sus circunstancias familiares. Dicho de otro modo, los resultados que obtienen los jóvenes españoles en PISA están más influidos que hace diez años por la adscripción social, económica y cultural de su familia. Sin duda, es una mala noticia.

Intentando adentrarse en otras dimensiones de la equidad en materia de educación, se deben resaltar varios fenómenos de indudable interés. En primer lugar, como ha sido puesto de relieve por autores como Jorge Calero, el conjunto del gasto público en educación se distribuye de forma ligeramente progresiva, excepto en varios apartados, entre los que destacan el gasto en conciertos educativos, el gasto en educación superior y las becas y ayudas al estudio, que benefician en mayor medida a las clases medias y altas. Y, además, cabría plantearse si esa distribución ligeramente progresiva llega a serlo suficientemente. En segundo lugar, si bien la distribución de los resultados de las pruebas de evaluación mencionadas está centrada, sin que existan colas superior e inferior acusadas, las puntuaciones son considerablemente más bajas entre la población escolar de origen inmigrante. En tercer lugar, el fracaso escolar y el abandono escolar temprano antes mencionado se concentran en unas bolsas importantes, caracterizadas en buena medida por la adscripción social baja de los grupos afectados.

En consecuencia, cabe afirmar que el sistema educativo español no presenta un problema grave de falta de equidad en materia de educación, si bien tiene algunas áreas que resultan problemáticas, lo que plantea varios desafíos asociados. Y además, los indicadores de equidad parecen estar empeorando en los últimos años, lo que hace más perentoria la necesidad de dar respuesta a dicho reto.

## 2.5 Mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas

Los retos hasta ahora mencionados tienen carácter sustantivo, pues guardan estrecha relación con los fines y el sentido de la educación. Pero

---

<sup>28</sup> OECD (2013d).

para poder darles una respuesta adecuada no se puede olvidar que la actuación educativa se lleva a cabo en entornos determinados, que requieren un funcionamiento eficaz y eficiente. Por ese motivo hay que prestar la debida atención a otros retos de carácter instrumental. Me referiré a tres de ellos, de distinta naturaleza y entidad.

Ante todo, conviene insistir en que la educación, concebida de manera genérica, toma cuerpo y se concreta en las instituciones escolares. Aunque no debemos olvidar el potencial educativo del entorno y de algunos recursos no formales e informales, es en ellas, junto con el hogar familiar, donde se desarrolla la parte más sustantiva de la tarea educativa. Por ese motivo han sido objeto de especial atención. Y la investigación educativa ha puesto de manifiesto que no todos los resultados de la educación pueden explicarse exclusivamente en función de la influencia del contexto, aunque su presencia y su impacto sean innegables. Así, Teddlie, Reynolds y Sammons llegaban hace unos años a la conclusión de que entre un 12% y un 15% de la varianza en los resultados que alcanzan los alumnos es debida a la acción del centro escolar<sup>29</sup>. Se trata de un porcentaje que, sin ser demasiado elevado, no resulta despreciable. Podríamos decir que ése es el espacio propio de actuación de los centros educativos y del profesorado y que, por tanto, tiene notable importancia desde el punto de vista pedagógico.

Cuando se habla de mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas, en última instancia estamos refiriéndonos a actuar sobre un conjunto de factores que la investigación ha identificado como los más influyentes sobre la organización escolar. Entre ellos cabe destacar los siguientes: liderazgo pedagógico, entendido como la existencia de una dirección con autoridad pedagógica reconocida; coordinación pedagógica y curricular entre los profesores y las etapas, con el fin de asegurar una coherencia interna en la enseñanza; implicación familiar en la escuela, capaz de asegurar la cooperación educativa entre la escuela y el hogar; buen ambiente o *clima* escolar, entendido como la existencia de buenas relaciones entre los distintos miembros de la comunidad escolar; formación y estabilidad del profesorado; tamaño adecuado de la escuela, que permita un ambiente diversificado y rico pero no masificado; altas expectativas de rendimiento del alumnado; evaluación continua y control del progreso de los estudiantes; y refuerzo positivo al aprendizaje<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Teddlie, Ch., Reynolds, D. y Sammons, P. (2000): "The Methodology and Scientific Properties of School Effectiveness Research", en Reynolds, D. y Teddlie, Ch. (eds.): *The International Handbook of School Effectiveness Research*. Londres y Nueva York: The Falmer Press (pp. 55-133).

<sup>30</sup> Tiana, A. (2010): "En búsqueda de la explicación de los resultados educativos: posibilidades y limitaciones de los estudios internacionales de evaluación", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 3 (pp. 35-65).

## 2.6 Dar forma a la profesión docente

La actuación del profesorado ha sido siempre reconocida como uno de los factores que más influencia ejerce en la calidad de la educación que reciben los jóvenes. Como pone de relieve un estudio reciente de la OCDE, los profesores son considerados piezas clave para el rendimiento de los estudiantes y, en consecuencia, las políticas relativas al profesorado constituyen una prioridad para los países avanzados<sup>31</sup>.

En esta situación, no debe extrañar que el profesorado se haya convertido en los últimos años en renovado objeto de atención para la investigación pedagógica y la política de la educación. Han sido muchos los estudios dedicados a la profesión docente y sus diversos componentes. Entre ellos vale la pena destacar uno emprendido por McKinsey & Co., que se planteaba estudiar los factores generales y específicos que explican los procesos rápidos de mejora experimentados por veinte sistemas educativos seleccionados precisamente por su progreso, independientemente de su nivel de partida y de llegada<sup>32</sup>. Entre sus conclusiones se señalaba que el factor considerado clave para lograr un avance significativo y rápido en el caso de los sistemas educativos más avanzados consiste en lo que los autores denominaban *dar forma a la profesión docente*, formulación que he tomado aquí prestada por su interés.

Esta formulación tiene varias implicaciones. En primer lugar, se trataría de aumentar la valía de los nuevos profesores, mediante la elevación del nivel de entrada de los candidatos a la docencia y la mejora de la calidad de su formación. En segundo lugar, se debería mejorar el desarrollo profesional del profesorado, aumentar sus oportunidades de aprendizaje de sí mismo y de los otros, establecer tutorías o sistemas de asesoramiento o mentoría (*coaching*) que permitan a los profesores mejorar sus habilidades de manera continuada y ofrecer una carrera profesional con los incentivos adecuados. En tercer lugar, habría que fomentar la autoevaluación de los docentes y de los centros educativos y dar flexibilidad a estos últimos para organizarse de acuerdo con sus necesidades. Como puede apreciarse, en este nivel de desarrollo se trataría fundamentalmente de aprovechar y reforzar las oportunidades de mejora de las capacidades y la calidad del profesorado.

En consecuencia, se puede afirmar que dar forma a la profesión docente constituye un reto de primer orden para el sistema educativo español. Ello implica adoptar y poner en marcha políticas que obviamente incluyen

---

<sup>31</sup> OECD (2015): *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. París: OECD.

<sup>32</sup> Mourshed, M., Chijioko, C. y Barber, M. (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey&Company, [http://www.mckinsey.com/client\\_service/social\\_sector/latest\\_thinking/worlds\\_most\\_improved\\_schools](http://www.mckinsey.com/client_service/social_sector/latest_thinking/worlds_most_improved_schools) [Consultado el 8 de septiembre de 2015]

las enfocadas hacia la formación inicial y continua del profesorado, pero también otras medidas complementarias, tales como revisar el modo en que los futuros docentes son seleccionados, prestarles acompañamiento para su incorporación paulatina a la profesión, apoyarles para que mantengan un desarrollo profesional continuo, ofrecerles incentivos para mejorar en su trabajo y evaluar el modo en que desarrollan su tarea. Todos ellos constituyen retos asociados al más general que acabamos de comentar.

## 2.7 Lograr el consenso en materia de educación

Un último reto que merece la pena destacar consiste en lograr un consenso acerca del modo en que la educación debe ordenarse y los cambios que se deben introducir en el modelo educativo actual. Son cada vez más las voces que reclaman un pacto por la educación, pregonando la necesidad de alcanzar acuerdos por la vía del consenso y pidiendo estabilidad en la regulación educativa. En refuerzo de los efectos beneficiosos de esta demanda tan ampliamente expresada, Clara Eugenia Núñez mantiene que los países han mejorado su sistema educativo cuando han conseguido el compromiso de todos los agentes implicados en la educación, lo que es fruto del consenso. Sin embargo, afirma que el panorama español actual es el contrario, pues generalmente, “más que a un debate sobre el verdadero estado de la instrucción en nuestro país, pareciera que asistimos a un diálogo de sordos en el que cada uno se escucha a sí mismo y ahoga con sus quejas y lamentos las voces de los demás. Ni unos ni otros parecen interesados en escuchar y en rebatir con argumentos las tesis de los demás, mucho menos en aceptarlas si son convincentes”<sup>33</sup>.

Pese a la deseabilidad social del consenso, hay que reconocer que no resulta fácil conseguirlo. Por una parte, el juego político en los sistemas de democracia parlamentaria se basa tanto en el consenso como en el disenso. No resulta razonable exigir un acuerdo total entre partidos políticos cuando la propia ciudadanía tiene posiciones discrepantes en multitud de asuntos, la educación entre ellos. Por otra parte, conviene distinguir tres niveles de consenso, que Giovanni Sartori ha denominado respectivamente procedimental, básico y político<sup>34</sup>. Mientras que el consenso procedimental resulta imprescindible para el funcionamiento del propio sistema democrático, el básico es deseable pero no imprescindible y el político suele alcanzarse raramente, ya que afecta a las políticas de gobierno, que constituye el terreno típico del disenso. Como Manuel de Puelles ha puesto de manifiesto, el consenso básico en materia de educación se alcanzó en la Constitución Español-

---

<sup>33</sup> Núñez, C. E. (2015).

<sup>34</sup> Sartori, G. (1987): *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza editorial.

la de 1978, pero el consenso político no ha existido más que puntualmente desde entonces<sup>35</sup>.

Como he expresado en otro lugar, resulta difícil aventurar si es o no posible alcanzar a corto o medio plazo un pacto por la educación<sup>36</sup>. Si bien existe una poderosa corriente de opinión a favor de su consecución, no se puede obviar que el logro de un acuerdo en esta materia supondría hacer concesiones importantes en las posiciones históricamente mantenidas por diversos sectores o representantes de la comunidad educativa y del mundo político. Es dudoso que hayamos llegado a un punto en que el pacto sea posible, pero en todo caso no puede dejar de señalarse que constituye un reto para la educación española, aun cuando su logro tuviese que esperar.

### 3. Propuestas de actuación

Tras haber presentado los retos fundamentales que debería afrontar la educación española a corto y medio plazo, avanzaré en este apartado algunas propuestas que podrían contribuir a darles respuesta. En algunos casos, retomo aquí propuestas que he planteado con anterioridad en diversos foros y, en otros, propuestas planteadas por diversos analistas.

#### *Propuestas orientadas a reducir el fracaso escolar*

◆ Revisar el modelo de titulación al finalizar la ESO, adoptando uno basado en la certificación de las competencias adquiridas por los estudiantes en la educación básica. Entre sus ventajas cabe señalar que coincide con la apuesta europea por incorporar las competencias básicas como referente curricular para la educación básica, permite emitir certificados polivalentes que puedan abrir diversas salidas formativas, admite la recuperación mediante la demostración de la adquisición de tales competencias tras la etapa obligatoria y abre la puerta al aprendizaje a lo largo de la vida.

◆ Revisar el modelo actual de repetición de curso, con el propósito de minimizar dicha práctica y sustituirla por otra basada en la detección temprana de los problemas de aprendizaje, de conducta o de otro tipo tan pronto como se manifiesten, a lo que debería añadirse el apoyo y refuerzo para afrontarlos antes del final del curso y la recuperación del retraso que haya podido producirse.

◆ Combatir el abandono escolar temprano, fomentando la continuación de estudios posobligatorios, abriendo trayectorias formativas realistas

---

<sup>35</sup> Puellas, M. de (2007). "¿Pacto de Estado? La educación entre el consenso y el disenso", en *Revista de Educación*, n. 344 (pp. 23-40).

<sup>36</sup> Tiana, A. (2009): *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.

y ambiciosas para los jóvenes con más dificultades y menor motivación y reduciendo el coste de oportunidad del estudio mediante una política adecuada y generosa de becas.

- ◆ Aumentar la oferta de plazas de Formación Profesional, especialmente en las áreas más innovadoras, más cercanas a las necesidades productivas y con mejores perspectivas de inserción laboral.

### *Propuestas orientadas a identificar los saberes necesarios para el futuro*

- ◆ Revisar los currículos actuales de las distintas etapas educativas, mediante mecanismos participativos de consulta, con el objetivo de descargarlos de elementos superfluos, reducir su academicismo, adaptarlos a las necesidades formativas de los ciudadanos del siglo XXI, articular mejor la adquisición de contenidos con el desarrollo de capacidades y competencias y conceder un margen más amplio a los centros educativos y al profesorado para el desarrollo del currículo en las aulas.

- ◆ Relacionar e integrar los contenidos de las diversas áreas y materias, promoviendo su tratamiento interdisciplinar, transdisciplinar y globalizador y poniéndolos en conexión con el desarrollo de competencias transversales a todas las áreas.

- ◆ Revisar el repertorio actual de títulos en la enseñanza posobligatoria, tanto secundaria como superior y universitaria, con el fin de adaptarlas a las necesidades y demandas sociales y laborales, diseñando itinerarios formativos coherentes y flexibles y fomentando el aprendizaje a lo largo de la vida.

### *Propuestas orientadas a mejorar el rendimiento educativo*

- ◆ Priorizar la realización de evaluaciones de diagnóstico, que permitan llevar a cabo análisis rigurosos y objetivos del rendimiento educativo, sobre las reválidas individuales.

- ◆ Incentivar el logro de buenos resultados por parte de los estudiantes, mediante medidas de reconocimiento del mérito, becas de excelencia e iniciativas similares.

- ◆ Promover y apoyar la creación y el desarrollo de iniciativas de innovación y de análisis del rendimiento en las que participen y colaboren redes de centros educativos, asociaciones de profesores y entidades científicas.

### *Propuestas orientadas a aumentar la equidad*

- ◆ Establecer mecanismos equitativos de escolarización que impidan prácticas encaminadas a disuadir a las familias de solicitar determinados

centros escolares, entre las que podría incluirse el establecimiento de oficinas municipales de escolarización.

- ◆ Establecer mecanismos de control de la gratuidad efectiva de la enseñanza en las etapas de escolarización obligatoria en todos los centros sostenidos con fondos públicos, impidiendo el cobro de cantidades adicionales. Paralelamente, sería necesario revisar los módulos actuales de los conciertos, de modo que se asegure a los propietarios de los centros concertados la cobertura real de los costes de la enseñanza.

- ◆ Atender especialmente a la población de origen inmigrante, mediante la adopción de medidas de refuerzo y recuperación capaces de evitar el fracaso escolar, la oferta de vías formativas que incentiven la continuidad en los estudios posobligatorios, la puesta en marcha de planes de incorporación no segregadores para los recién llegados y la dotación de servicios de apoyo y mediación para los centros que acogen a este alumnado en mayor proporción.

- ◆ Revertir los cambios introducidos recientemente en el sistema de becas, que pervierten gravemente su carácter social, recuperando un sistema que concentre las ayudas en quienes más lo necesitan, en vez de repartir cantidades menores a un mayor número de estudiantes, y eliminando o reduciendo sensiblemente los requisitos académicos para la obtención de becas sociales, dado que se trata de dos principios diferentes que no deberían mezclarse.

- ◆ Complementar las becas actuales con otras becas salario, ligadas a la renta y al rendimiento académico, que mitiguen el coste de oportunidad del estudio para los buenos estudiantes con escasos recursos.

### *Propuestas orientadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas*

- ◆ Revisar los calendarios y los horarios escolares, con el objetivo de permitir ritmos escolares mejor adaptados a las características de la infancia y la adolescencia, flexibilizar la organización del tiempo escolar y evitar la sobrecarga del alumnado y el profesorado. A este respecto, hay que tener en cuenta que España tiene un número de jornadas escolares inferior a la media de la OCDE, pero un número superior de horas lectivas anuales.

- ◆ Promover la evaluación de los centros educativos, orientada al desarrollo institucional, mediante la adopción de modelos mixtos y participativos, que combinen la perspectiva interna con la externa y los métodos cuantitativos con los cualitativos.

- ◆ Promover el diseño y la aplicación de planes de mejora de los centros docentes, apoyados por las Administraciones educativas, insistiendo especialmente en aquellos centros que tienen peores resultados o que deben hacer frente a circunstancias más desfavorables.

- ◆ Aumentar el grado de autonomía que poseen los centros en lo relativo a su organización pedagógica (lo que implica mejorar sus mecanismos de coordinación pedagógica) y a la utilización de sus recursos.

- ◆ Reforzar las funciones de liderazgo pedagógico que deben desarrollar los equipos directivos de los centros docentes frente a las puramente burocráticas.

### *Propuestas orientadas a dar forma a la profesión docente*

- ◆ Revisar la formación inicial del profesorado, especialmente de los docentes de la Educación Secundaria, modernizando su enfoque y su metodología, reforzando su carácter de formación en la práctica y la inducción profesional paulatina.

- ◆ Revisar el modelo de selección del alumnado de las titulaciones orientadas a la docencia y del nuevo profesorado, con objeto de asegurar que los candidatos cuentan con unas características personales y una formación cultural y pedagógica suficiente para ejercer la profesión docente.

- ◆ Establecer sistemas de seguimiento o mentoría para los docentes noveles durante su primera etapa de ejercicio profesional, en los que cuenten con el apoyo de profesorado experto durante un período mínimo de dos años.

- ◆ Diseñar un modelo de carrera profesional para el profesorado, que establezca incentivos al trabajo bien hecho, proporcione ocasiones para el desarrollo profesional y promueva su evaluación continua.

### *Propuestas orientadas a lograr el consenso en materia de educación*

Mientras que en los casos anteriores resultaba posible formular algunas propuestas de actuación encaminadas a dar respuesta más o menos directa a los retos planteados, en este último caso es mucho más complicado. En efecto, el logro de un consenso en materia de educación sería el resultado de un conjunto de condiciones que inciden en la posición y la voluntad de los actores implicados. Por lo tanto, no se trata de poner en marcha algunas medidas de modo voluntarista, sino de propiciar un ambiente y unas circunstancias que hagan posible el acuerdo. Desde este punto de vista, podrían enumerarse algunas orientaciones que podrían ayudar a avanzar en la dirección deseada. Si se cumpliesen, quizás sería posible realizar propuestas con un alto grado de consenso, aunque no fuesen unánimes.

- ◆ En primer lugar, sería necesario acompañar cualquier propuesta de cambio o reforma educativa de un diagnóstico riguroso, apoyado en evidencias y datos creíbles frente a la utilización interesada de información seleccionada, contando para su elaboración con la colaboración de expertos educativos de adscripción no partidaria.

◆ En segundo lugar, habría que estimular la celebración de debates públicos abiertos y transparentes acerca de dicho diagnóstico y de las medidas propuestas, para lo cual contamos con alguna experiencia histórica en España<sup>37</sup>.

◆ En tercer lugar, habría que conceder mayor protagonismo en la búsqueda de acuerdos a las organizaciones sociales y educativas, de modo que pudiesen presentar propuestas y alternativas para hacer frente a los problemas detectados.

◆ En cuarto lugar, los grupos políticos debieran ser sensibles a dicho proceso y plantear la búsqueda de acuerdos más allá del simple juego parlamentario.

#### 4. Indicadores clave

El seguimiento de las propuestas orientadas a dar respuesta a los retos planteados exige contar con estadísticas e indicadores adecuados, que permitan hacerse una idea acertada de la evolución de la educación. Afortunadamente, disponemos en España de dos conjuntos de indicadores bastante completos y que cuentan con series temporales de entre una y dos décadas. El primero, de carácter nacional, es el *Sistema estatal de indicadores de la educación*, que comenzó a ser producido por el Instituto Nacional de Calidad y Educación (INCE) en los años 90 y continúa apareciendo bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Su primera edición se publicó en el año 2000 y la última en 2015<sup>38</sup>, habiendo aparecido catorce entregas hasta el momento. Incorpora además los indicadores elaborados en la Unión Europea para comprobar el cumplimiento de los objetivos europeos en materia de educación, lo que supone una valiosa contribución adicional. El segundo, de carácter internacional, está incluido en la serie *Education at a Glance*, producida anualmente por la OCDE. Su primer volumen se publicó en 1992 y desde entonces ha venido apareciendo anualmente, siendo el más reciente en el momento de escribir estas páginas el de 2014<sup>39</sup>.

Entre los indicadores incluidos en la serie española se hallan algunos de indudable interés para analizar los avances producidos como respuesta a los retos identificados. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

---

<sup>37</sup> Tiana, A. (2013). "El recurso al debate público en los procesos de reforma educativa: análisis de la experiencia española (1969-2012)", en *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, vol. 3, n. 1, pp. 19-41.

<sup>38</sup> INEE (2015).

<sup>39</sup> OECD (2014d).

- Escolarización según la titularidad del centro
- Esperanza de vida en educación desde los cinco años
- Tasas de escolarización en los niveles no obligatorios
- Alumnado extranjero
- Tasas de acceso y titulación en Formación Profesional
- Participación en el aprendizaje permanente
- Gasto público dedicado a conciertos
- Idoneidad en la edad del alumnado
- Alumnado repetidor
- Abandono temprano de la educación y la formación
- Tasas de graduación en las distintas etapas
- Tasas de actividad y desempleo según nivel de formación

Entre los indicadores internacionales de la OCDE se pueden destacar los siguientes:

- Nivel de formación de la población adulta
- Tasa de finalización de la Educación Secundaria superior
- Tasa de finalización de la Educación Terciaria
- Influencia de la educación de los padres sobre la participación en la Educación Terciaria
- Resultados sociales de la educación (salud, voluntariado, confianza en las instituciones)
- Relación entre rendimiento educativo y equidad
- Inversión pública y privada en educación
- Tasas de acceso a la educación en los diversos niveles educativos
- Transición de la escuela al trabajo
- Participación de la población adulta en la educación y la formación
- Diferencias entre la educación pública y privada (rendimiento, entorno, currículos, evaluaciones)
- Tiempo de estudio por niveles educativos
- Características del profesorado (edad, género)
- Formación inicial del profesorado y acceso a la profesión
- Desarrollo profesional de los docentes

Como puede apreciarse, los indicadores existentes cubren prácticamente todos los ámbitos subrayados en los apartados anteriores. En consecuencia, no se puede decir que carezcamos de los instrumentos para realizar el seguimiento de la situación educativa y de las propuestas de cambio que realicemos. Quizás lo que se eche de menos es la voluntad de utilizar de forma sistemática la información disponible para encauzar los debates acerca de la situación educativa, evitando que los prejuicios ideológicos,

la superficialidad analítica o las ocurrencias suplanten al buen uso de las evidencias disponibles y de las alternativas existentes. Si adoptásemos ese camino en los próximos años, quizás pudiésemos impulsar el avance que requiere la educación que reciben nuestros jóvenes.

## Capítulo 8

# CRISIS ECONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y SISTEMA SANITARIO

---

Julián García Vargas



## **1. La asistencia sanitaria, víctima de la crisis económica de la UE**

Los sistemas sanitarios públicos y las demás prestaciones del Estado de bienestar dependen de los ingresos tributarios, que a su vez evolucionan con la economía. Cuando sobreviene una crisis económico-financiera como la que comenzó en Europa en 2008, se estanca la actividad económica, aumenta el desempleo, disminuye la recaudación fiscal, los déficits presupuestarios se disparan y el efecto negativo es inmediato sobre sanidad, educación, pensiones y ayudas sociales.

Eso es lo que ha ocurrido en la UE, donde se produjeron déficits fiscales anuales superiores al 10% del PIB en países como Irlanda, España, Reino Unido, Portugal y Grecia y por encima del 5% en Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Polonia. A finales de 2014, tenían una deuda pública por encima del 100% del PIB Bélgica, Portugal, Irlanda, Italia y Grecia y superior al 85% España, Francia y Reino Unido.

La reacción de todos los gobiernos ha sido la contención o la reducción del gasto público total. El sanitario tiene un peso importante en ese agregado y esta decisión le ha afectado de forma general. En la mayoría de los países miembros de la UE el gasto sanitario se estabilizó. En los países rescatados o con ayudas especiales, como España, disminuyó de forma relevante.

En todos los casos, los recortes y los estancamientos han estado acompañados de reformas de variado calado, aunque sin entrar muy a fondo en los problemas estructurales. La mayoría de los gobiernos han implementado modificaciones parciales y sólo algunos han abordado cambios en el diseño del sistema (Irlanda). Todas las reformas tienen en común el aumento de los controles sobre los gastos innecesarios y el uso de los recursos. Ha habido una constante para reducir la prescripción, el precio y la factura total de los medicamentos, que era la medida más fácil de implementar. Esas reformas han generado desgaste para los gobiernos, que no se han atrevido a implementar todas las medidas que anunciaron (Italia).

En general, las naciones que tuvieron mayor aumento del gasto sanitario público en los años 2000 han sido las que más reducciones han debido

aplicar desde 2009. Es el caso de Grecia, Irlanda y, en menor medida, España, aunque eso no ha sucedido en los del centro y el este del continente que ingresaron más tarde en la UE y partían de sistemas de salud rudimentarios.

## 2. España: la caída del gasto sanitario

En España no se ha llegado a la situación de Grecia, Irlanda y Portugal, que han perdido los avances de los años 2000 e incluso más (gráfico 1), pero nos hemos descolgado del resto de la UE y la OCDE, donde el gasto en 2009-2013 se estabilizó o siguió subiendo ligeramente.

España ha reducido considerablemente su *gasto público sanitario* en los años de la crisis y se sitúa actualmente algo por debajo de la media de la OCDE en gasto sanitario sobre el PIB, cuando anteriormente venía figurando por encima de ella y no demasiado alejada de los países europeos vecinos (gráfico 2). El gasto sanitario total sobre el PIB no ha descendido más debido al aumento del gasto privado.

Sin embargo, el análisis con los datos de la OCDE no refleja la importancia de la caída de ese gasto en el marco europeo al que pertenece España. Si comparamos con los datos de Eurostat (tabla 1), nuestro país se encuentra lejos de la media de recursos públicos dedicados anualmente a sanidad en la UE-28 y en la Eurozona. Exactamente el 5,9% del PIB en 2013 frente al 7,3% del área del euro. La importancia de los recortes en España ha supuesto pasar del 6,5% del PIB en 2009 a ese 5,9% en 2013. Sólo Portugal y Grecia han experimentado una reducción aún mayor. En peso sobre el gasto público total ha sucedido algo parecido. Se han perdido 1,5 puntos en cuatro años, cuando se trata de una variable que evoluciona muy lentamente en el tiempo. No obstante, lo más significativo es la reducción de 230 € en el gasto per cápita, cuando en la Eurozona ha aumentado ligeramente.

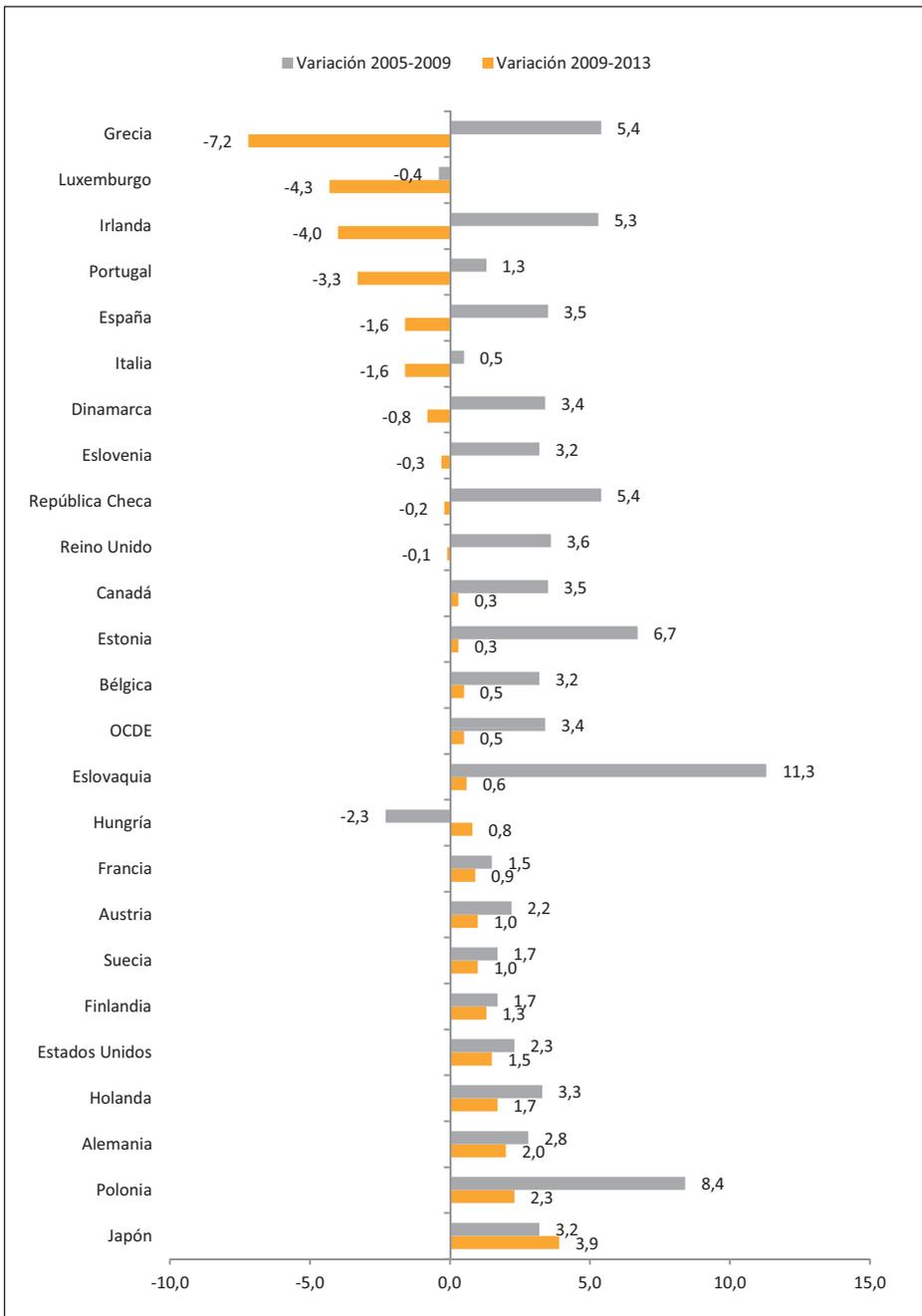
El descenso de los presupuesto anuales entre el máximo de 2009 (70.579 millones de euros –m€– en cifras Eurostat, sin cuidados de larga duración) y 2013 (61.710 m€) ha sido del 14% (gráfico 3), equivalente a unos 9.000 m€ anuales. En 2014 se produjo una ligera subida. Si tenemos en

Tabla 1 – Gasto público sanitario sobre el PIB, sobre el gasto público total y per cápita en España y en la Eurozona. 2009-2013

		Gasto público sanitario s/PIB %	Gasto público sanitario s/gasto público total %	Gasto per cápita €
2009	España	6,5	14,8	1.577
	Eurozona	7,4	14,7	2.057
2013	España	5,9	13,3	1.348
	Eurozona	7,3	14,7	2.137

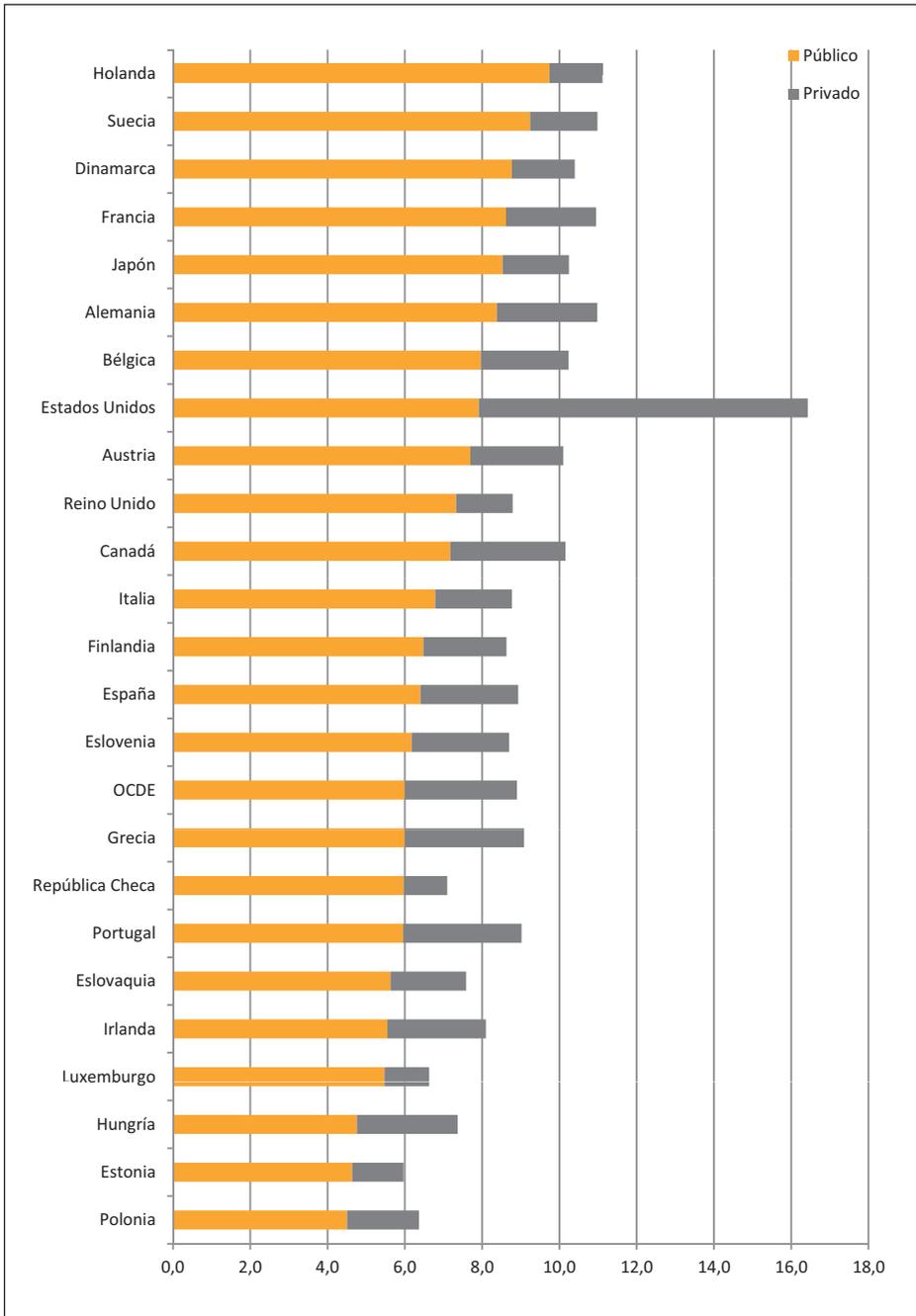
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Gráfico 1 – Crecimiento anual del gasto sanitario per cápita. En porcentaje. Media 2005-2009 y 2009-2013



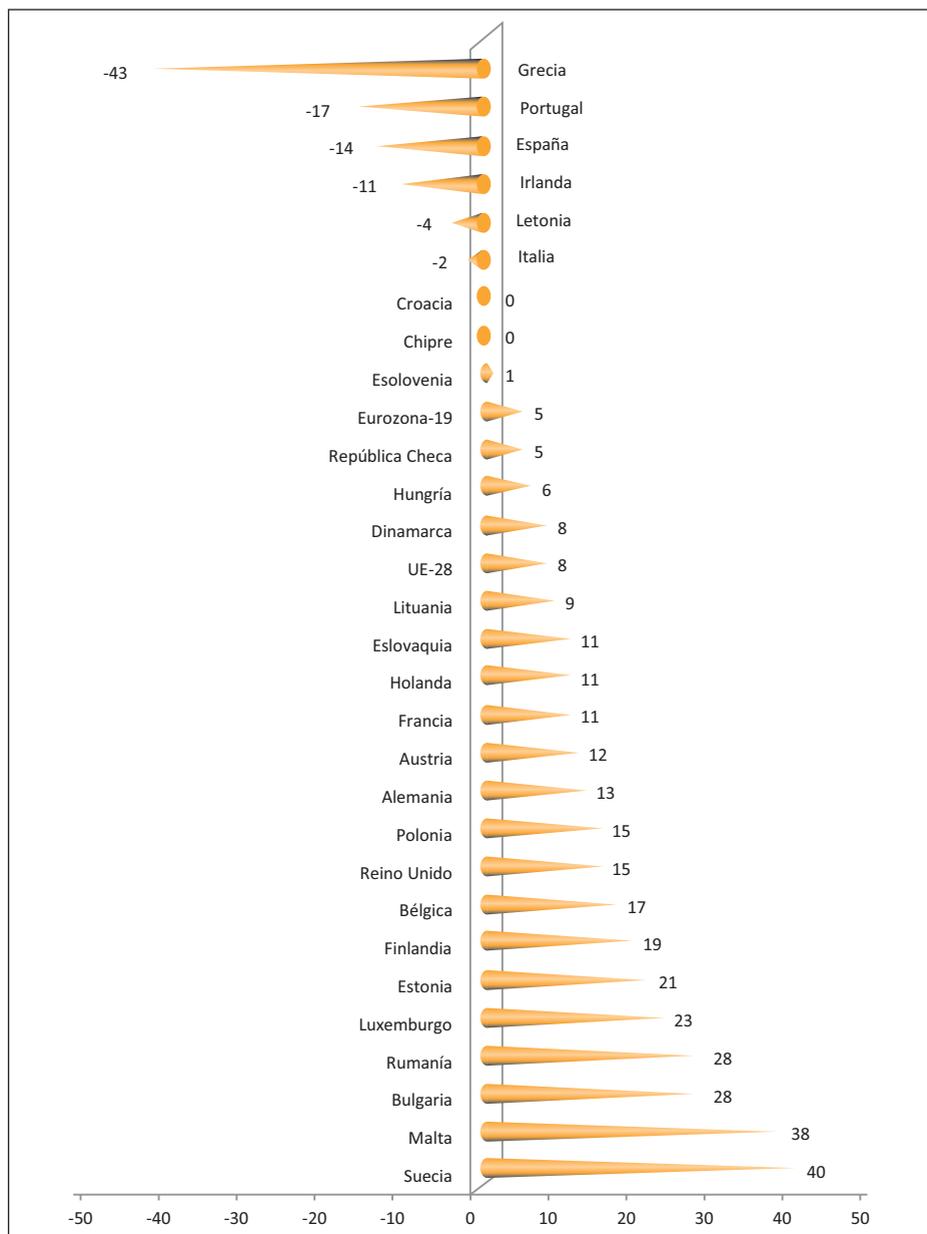
Fuente: OECD, *Focus on Health Spending*. OECD Health Statistics 2015. Julio 2015.

Gráfico 2 – Gasto sanitario (sin inversión) sobre el PIB en países de la OCDE. 2013



Fuente: OECD, *Focus on Health Spending*. OECD Health Statistics 2015. Julio 2015.

Gráfico 3 – Variación del gasto sanitario público en la UE. En porcentaje. 2009-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

cuenta que el gasto público sanitario aumentó un 80% entre 2002 y 2009, el balance de la década es positivo, aunque el frenazo y la caída han sido muy bruscos. Nuestros recortes en valor absoluto han tenido un peso elevado

sobre la reducción producida en el gasto público total, sólo inferior a la de Grecia y Portugal.

En cualquier caso, la disminución de los últimos años ha colocado a España en una situación precaria, comparada con nuestros socios europeos. Nuestro país se ha alejado de la Eurozona en estos años en los indicadores principales: en peso del gasto sanitario sobre el PIB, respecto al gasto público total y, sobre todo, en gasto per cápita.

El indicador gasto público sanitario sobre el PIB es demasiado macro, pero revela el esfuerzo del país en el sector y lo hemos disminuido en 0,6 puntos, aumentando la diferencia con la Eurozona a 1,4 puntos, que es mucho. El peso sobre el gasto público total indica las prioridades de gasto y el sanitario ha tenido que ceder ante el servicio de la deuda, el seguro de desempleo y otras urgencias. Actualmente España es *uno de los países que menos proporción de su gasto público destina a sanidad*: un 13,6% del total según Eurostat; la media de la UE se encuentra en el 14,8%, según esta misma fuente. Entre 2009 y 2013 el gasto público sanitario sobre el gasto público total se ha reducido en 1,5 puntos. España es el cuarto país de la UE-28 que más ha reducido el peso de la sanidad en su gasto público total. Con esas cifras de gasto sobre el PIB y sobre el gasto público total, podría decirse que nuestro país está descendiendo a los últimos puestos en la “liga sanitaria europea” en lo que se refiere a gasto sanitario público.

La pérdida de recursos presupuestarios públicos se ha compensado parcialmente por el aumento del gasto privado –de las familias y a través de seguros de salud–, que ha mantenido un aumento sostenido a pesar de la crisis y ha aumentado su peso en el gasto sanitario. Lo ha hecho sobre todo a través del seguro sanitario privado, tanto de pólizas colectivas (empresas) como individuales. El número de beneficiarios se eleva actualmente a 8,1 millones de españoles, lo que supone una proporción sobre la población total superior a la de nuestros socios europeos, exceptuando Alemania y Holanda. Hay que destacar que esas pólizas tienen un tratamiento fiscal muy poco favorable.

A la vista de todos los datos anteriores, la necesidad de incrementar el peso del gasto sanitario sobre el gasto público total podría justificarse a partir de la comparación internacional, por la situación de España previa a la crisis y por la contribución del Sistema Nacional de Salud (SNS) a la reducción de la desigualdad.

### **3. Efectos sobre el SNS: cómo hacer frente a la nueva demanda**

De los datos de la tabla 2 se deduce que tomando 2009 como referencia, el SNS ha disminuido su gasto en un total acumulado de 26.800 m€ hasta 2014. ¿Quién ha soportado las consecuencias?

**Tabla 2 – Evolución del gasto sanitario público, privado y farmacéutico. En miles de millones de euros. 2009-2013**

	Gasto público total	Gasto privado	Gasto en recetas
2009	70,5	25,5	12,6
2010	69,4	25,9	12,2
2011	68,0	26,6	11,1
2012	64,1	27,1	9,8
2013	61,7	27,1 (prov.)	9,2
2014	62,5	28,1 (estim.)	9,4

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad e IDIS.

El mayor peso ha recaído sobre la prestación farmacéutica a través de recetas, que ha perdido el 25,4% de su importe anual y ha absorbido 11.200 m€ acumulados, el 42% de la caída acumulada del gasto total, con un riesgo consiguiente de pérdida de calidad y deslocalización de la industria. Le han seguido las contrataciones de personal y las retribuciones. El gasto en personal se ha reducido el 10% y ha aportado el 33% del descenso del gasto acumulado. El resto ha recaído sobre las inversiones, el mantenimiento y el I+D. El equipamiento se ha deteriorado y no ha habido reposiciones. En términos relativos, ha sido la farmacia la más perjudicada.

Todo el SNS ha sufrido una gran presión y podría temerse un fuerte deterioro de su actividad. Sin embargo, hay que destacar que ha demostrado gran resistencia: ha mantenido su actividad y las listas de espera crecieron en número de pacientes y en días de espera, pero no de forma alarmante y, además, se estabilizaron a la baja en 2014 (tabla 3). Eso fue en parte posible por el esfuerzo del propio sistema, aunque ayudó el aumento del gasto privado en sanidad, como hemos visto.

La actividad del SNS, medida en altas y otros indicadores, se ha mantenido con meritorias variaciones al alza en actos quirúrgicos (tabla 4). Si se ponen esos datos en relación con los de listas de espera, se deduce que *el sistema público ha sido capaz de mantener su actividad pero no ha podido hacer frente en su totalidad a la nueva demanda (entradas en lista) que se deriva del envejecimiento y otros factores.*

**Tabla 3 – Indicadores sobre listas de espera en el SNS. 2009-2014 (a junio de cada año)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pacientes. Miles	374	389	417	537	583	552
Días de espera	63	61	64	76	101	90
+de 6 meses. En %	5,0	5,3	5,7	9,4	13,7	10,6
Entradas en lista. Miles	729	709	644	910	913	1.098

**Nota:** A partir de junio de 2012 incluye a todas las comunidades autónomas.

**Fuente:** Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

**Tabla 4 - Actividad y recursos del SNS. 2009-2013**

	2009	2010	2011	2012	2013
Camas en funcionamiento. Miles	114,2	115,4	113,5	111,5	109,5
Médicos a. especializada. Miles	76,0	76,9	77,2	77,6	76,7
Enfermería a. especializada. Miles	130,6	137,1	135,2	133,6	132,2
Altas/1.000 habitantes	85,8	87,9	86,8	85,8	85,4
Actos quirúrgicos /1.000 habitantes	69,3	72,3	73,0	75,1	79,2

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

El SNS ha resistido la presión de los menores recursos y ganado eficiencia en la práctica, gracias a su personal y a las inversiones de los años 2000, a pesar de la ausencia de reformas. No obstante, el sector ha quedado en una situación de debilidad: el personal está agobiado, la demanda sin atender crece, el equipamiento está envejecido y es muy difícil incorporar los nuevos medicamentos, como se ha visto con la hepatitis vírica. Mantener el gasto en los niveles actuales haría aún más difícil atender la nueva demanda y se producirían retrocesos en la calidad de las prestaciones que pueden disparar reacciones en la ciudadanía.

Nadie lo menciona, pero sería muy conveniente que el Ministerio de Sanidad realizase una evaluación sistemática de los efectos de las medidas de los últimos años (sobre el personal, la salud, los pacientes, las prestaciones), incluidos aspectos organizativos y de control de costes que pueden orientar reformas futuras.

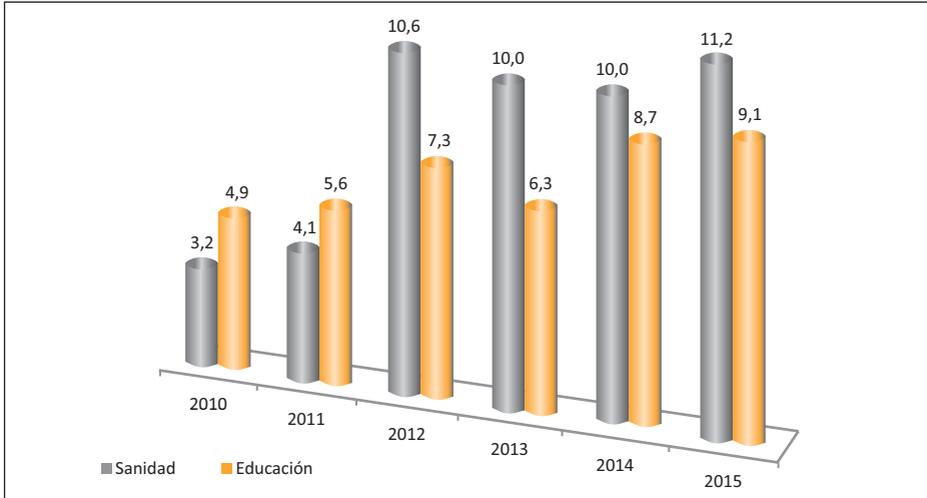
#### 4. La respuesta ciudadana

Los españoles están siendo sufridos con los recortes sanitarios. En las encuestas del CIS, la sanidad ha aparecido como una preocupación primordial a partir de 2012 (gráfico 4) –tras la publicación del RDL 16/2012, que extendió el copago por recetas en función de la renta personal–, cuando en la década pasada no lo era en absoluto. En el Barómetro de febrero de 2015 figuraba como la primera preocupación sólo para el 1,1% de los encuestados, pero aparecía como segunda para el 5,1% y como tercera para el 5,9%.

Dentro de la ciudadanía, los usuarios están siendo bastante comprensivos, si atendemos a los resultados del Barómetro del Ministerio de Sanidad (gráfico 5). La satisfacción ha descendido al nivel de 2007-2008, que no es una caída tan notable, teniendo en cuenta las mayores listas de espera.

En estos momentos los ciudadanos dan mucha más importancia al desempleo y a los problemas sociales que comporta que a la sanidad. No obstante, esto cambiará a medida que mejoren la situación económica, el desempleo y la pobreza, si no se vislumbra una recuperación presupuestaria

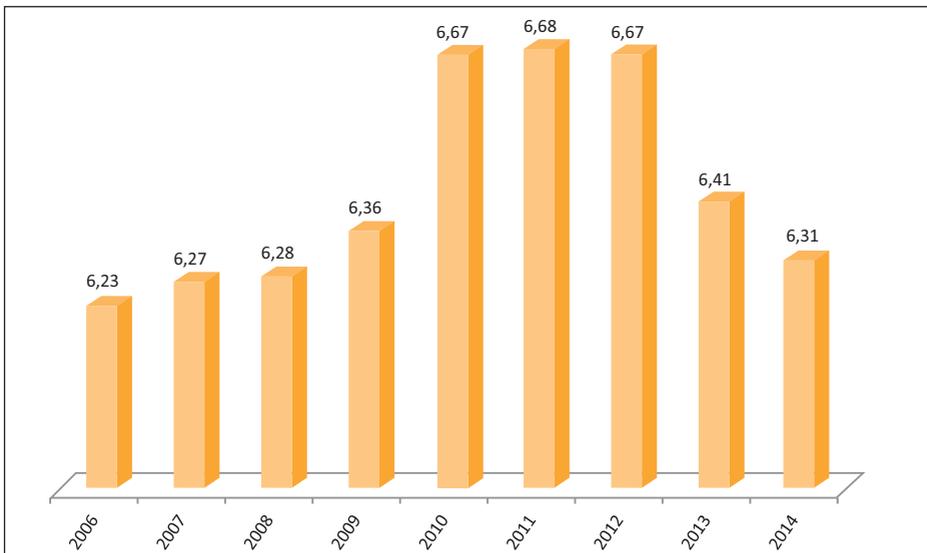
**Gráfico 4 – Encuestados que consideran la sanidad y la educación entre los tres principales problemas. En porcentaje. 2010-2015**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de CIS, Barómetro de mayo de cada año.

del SNS. Sabemos, además, que esos cambios de opinión pública pueden ser súbitos, con explosiones inesperadas. Sabemos también que el deterioro del sistema público puede acelerarse y colapsar ciertos servicios. También

**Gráfico 5 – Respuesta a la pregunta: ¿está Vd. satisfecho con el funcionamiento del Sistema Sanitario de España? Escala de 1 a 10 (muy satisfecho). 2006-2014**



**Fuente:** Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Barómetro Sanitario*.

hay que pensar en las innovaciones que están llegando, sobre todo de nuevos medicamentos, cuya incorporación no es fácil de retrasar por presiones de todo tipo.

## 5. Efectos en las comunidades autónomas

En las comunidades autónomas el efecto de los menores ingresos tributarios directos y los obtenidos a través del Estado se ha trasladado a los servicios sanitarios desde 2009. El sector, habituado desde tiempos del Insalud a las desviaciones presupuestarias anuales, ha continuado esa tónica, esta vez con un motivo serio, afectando de forma grave a los proveedores. El Gobierno central puso acertadamente en marcha en 2012 el Plan de Pago a Proveedores para adelantar fondos a los ejecutivos territoriales y los servicios de salud han podido seguir funcionando con normalidad gracias a ellos. Dichos servicios han absorbido dos tercios (63%) de los 55,3 miles de millones de euros –mm€– que recibieron las comunidades autónomas en el período 2012-2014, es decir, unos 35 mm€. Esa cantidad es deuda de las comunidades, ya que el Estado tomó prestado para transferírsele a ellas.

El resultado de los agobios autonómicos ha sido el descenso del gasto per cápita y un fuerte aumento de las disparidades de ese gasto entre regio-

**Tabla 5 – Gasto sanitario per cápita por comunidades autónomas. 2010-2014**

	2010	2014
País Vasco	1.623	1.541
Navarra	1.543	1.398
Asturias	1.507	1.383
Cantabria	1.347	1.333
Castilla y León	1.360	1.267
La Rioja	1.444	1.242
Canarias	1.295	1.229
Galicia	1.333	1.227
Extremadura	1.509	1.179
Castilla-La Mancha	1.346	1.123
Aragón	1.419	1.120
Cataluña	1.299	1.091
Madrid	1.108	1.087
Murcia	1.334	1.079
Valencia	1.123	1.079
Baleares	1.066	1.048
Andalucía	1.180	980

**Fuente:** Datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

nes. En la tabla 5 figuran en naranja las tres comunidades que más gastan y en gris las tres que menos en 2010 y 2014. Las que se benefician del muy favorable sistema de concierto, País Vasco y Navarra, se mantienen en cabeza aunque disminuyendo, pero el tercer puesto ha cambiado. Valencia y Baleares figuran en la cola ambos años. Lo más grave es la distancia entre la primera y la última: nada menos que 557 euros en 2010 y 561 en 2014. En 2010, la primera, País Vasco, gastó por persona un 52% más que la última, Baleares. En 2014, la diferencia entre la primera (nuevamente País Vasco) y la última (Andalucía) aumentó hasta un 57%.

Estas disparidades son escandalosas y no se producen de forma tan acusada en ningún otro país de la UE. Aparte de las dos comunidades privilegiadas con la actual aplicación del sistema de concierto, las cifras demuestran una dispersión en las prioridades del gasto público de los territorios que es difícil de entender. Madrid y Baleares no podrían mantenerse en los puestos inferiores sin el peso de los servicios y aseguramiento privados.

La conclusión, abonada por la limitada inclinación de las comunidades autónomas a colaborar entre ellas, hace pensar que nuestro Sistema Nacional de Salud se desliza cada vez más hacia un *Sistema Interautonómico de Salud*.

## 6. El gasto sanitario en el conjunto del Estado de bienestar

La tabla 6 muestra que el gasto en salud, por clasificación funcional del gasto público, ha estado acompañado en su descenso por otros capítulos. En el período 2009-2013 el gasto se contrajo más en educación que en sanidad.

En el sector sanitario español, se comete con frecuencia el error de contemplar sus necesidades financieras de forma aislada, sin considerar

**Tabla 6 – Evolución del gasto público por funciones. 2009-2013**

	2009	2013	%
01 Servicios públicos generales (incluye DP)	60,7	72,0	+18,6
02 Defensa	10,9	9,9	-9,2
03 Orden público y seguridad	22,2	21,0	-5,4
04 Asuntos económicos (incluye ayuda a la banca)	61,6	46,7	-24,2
05 Protección medio ambiente	11,5	8,6	-25,2
06 Vivienda y servicios comunitarios (con ayuntamientos)	14,0	4,8	-65,7
07 Salud	72,9	63,0	-13,6
08 Ocio, cultura, religión	17,6	11,9	-32,4
09 Educación	49,7	42,4	-14,8
10 Protección social (desempleo, pensiones no contributivas...)	172,7	184,4	+6,8

Fuente: Ministerio de Hacienda.

que, dentro del Estado de bienestar, compite en la consecución de fondos presupuestarios con educación (factor esencial del crecimiento de la competitividad de la economía a medio plazo en un mundo globalizado, factor de cohesión social y cuestión central para los jóvenes), con el seguro de desempleo y con las pensiones (no contributivas y complementos de mínimos y, en el futuro, con las pensiones de viudedad y orfandad por insuficiencia de las cotizaciones). También compite con la atención a la dependencia y últimamente con los programas de reducción de la pobreza y la desigualdad. Las necesidades sociales que reclaman fondos públicos junto a sanidad han aumentado, son también urgentes y van a ir a más.

Esto puede perjudicar el objetivo de recuperar las cifras del gasto sanitario perdidas. Desde el campo sanitario no se debe obviar que los indicadores sanitarios de España son excelentes, mientras que nuestros indicadores educativos son muy mediocres, e incluso pobres comparados con Polonia y otros países de la UE con menor renta por persona. Empieza a ser una aspiración extendida (ver los informes de Consejo Económico y Social) *que “la joya de la corona” del Estado de bienestar de España no sea sólo el SNS y que tengamos otra joya en la educación.*

La crisis de los ingresos fiscales y las limitadas perspectivas de crecimiento europeo en los próximos años han colocado en la agenda política de toda Europa una pregunta impopular pero inevitable: *¿pasada la crisis, qué Estado de bienestar podremos permitirnos?*

Esta pregunta no afecta sólo a sanidad y educación, sino también a las pensiones en unas sociedades envejecidas como serán las europeas, incluida la española, en los próximos lustros, con menos empleados cotizantes, salarios más modestos –que suponen menores cotizaciones– y mayor número de pensionistas con longevidad creciente y pensiones relativamente altas generadas en los años de bonanza.

Los servicios sanitarios, que siempre han aspirado a tener prioridad en la asignación de recursos públicos, deben adaptarse defendiendo el papel del SNS, su calidad, su razonable coste y su gran capacidad de generar equidad social. No obstante, para ganar en presupuesto, deberán añadir también dinamismo para introducir reformas en la gestión, ganancias de productividad o eliminación de gastos innecesarios.

Esto último choca con actitudes arraigadas entre los sanitarios, desde los sindicatos a las organizaciones profesionales. Frecuentemente, en los documentos de las organizaciones colegiales, sindicales y profesionales, se argumenta sobre “la proporción del PIB que debería dedicarse a gasto público sanitario” y sobre la necesidad de presupuestos finalistas decididos por las Cortes españolas y no por las comunidades autónomas. Normalmente no apoyan estas peticiones en un compromiso a favor de reformas del SNS, aumentos de productividad o eliminación de gastos evitables. Esto debilita las peticiones ante el Ministerio y las Consejerías de Hacienda.

Esta argumentación no se adapta al contexto de la política de estabilización y reducción del déficit y de la deuda pública que va a regir, por acuerdo con la UE, a corto y medio plazo. El gasto sanitario respecto del PIB es un parámetro imprescindible para las comparaciones internacionales, pero es excesivamente “macro” y debe manejarse a la vez que su peso en el conjunto del gasto público, que es una ratio esencial para las autoridades de Hacienda, tanto estatales como autonómicas.

## **7. Acabar con el “todo para todos y gratis”: el Estado de bienestar y las dificultades de la recaudación tributaria**

En todos los países europeos empieza a abrirse paso una constatación inquietante: en el nuevo mundo global, los sistemas tributarios compiten a la baja en tipos impositivos para facilitar la posición de las empresas y atraer inversiones y localización de compañías (pensemos en Luxemburgo, Irlanda y Holanda, sólo dentro de la UE). La consecuencia es una menor presión fiscal, con menores ingresos tributarios. Los tipos medios y marginales del IRPF se han recuperado parcialmente con la crisis, pero en todos los países bajaron notablemente en los años 2000 y todos los gobiernos están anunciando nuevamente su reducción en los próximos años.

Eso supone que los sistemas tributarios han perdido progresividad (los ricos ya no deben pagar mucho más, proporcionalmente, que la clase media) en la recaudación y, por tanto, ya no sirven como antes al objetivo de la redistribución de la carga fiscal. La vieja fórmula socialdemócrata-democrristiana de “impuestos altos y progresivos que gravan más a los que más tienen y gasto que favorece a las clases medias y populares” se ha debilitado mucho.

Si el sistema sanitario debe reforzarse como instrumento de las políticas activas contra la desigualdad y los impuestos han perdido progresividad, *el igualitarismo en el gasto en salud (“todo para todos y gratis”) que todavía se escucha en España, es muy injusto, además de financieramente imposible.*

Esa inquietante constatación, unida a las necesidades crecientes en otros campos sociales, está aconsejando revisar el enfoque de muchos sistemas sanitarios vigentes, tanto los que se financian por impuestos, como los que lo hacen con cotizaciones. En estos últimos, el estancamiento relativo de los salarios y de las cotizaciones sociales, resultado de la competencia internacional para reducir costes laborales, causa el mismo efecto que la menor presión fiscal: menos ingresos y menor progresividad tributaria en los primeros. En todos los países y todos los sistemas sanitarios la conclusión global es la misma: los sistemas tendrán dificultades crecientes para obtener mayores recursos públicos. En consecuencia, ¿cómo podrán garantizar las prestaciones actuales y las que pongan a su disposición los avances

técnico-científicos? *¿Cómo se financiarán los nuevos medicamentos más especializados que ya están aquí?*

Esas preguntas, tan molestas políticamente, tienen muy difícil respuesta. Ahora sólo podemos tenerlas siempre en cuenta para aplicar *reformas paso a paso, continuas y acumulativas*, siguiendo un principio simple: mantener el sistema sanitario que podemos permitirnos sin desequilibrios presupuestarios. Sobre las actuaciones sanitarias de los países miembros de la UE planean esas inquietudes en los últimos años. Hay que tenerlas muy presentes al identificar las reformas sanitarias pendientes en nuestro país.

## **8. Cuánto y cuándo recuperaremos gasto sanitario. El Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE)**

En los ambientes político-sanitarios se manejan demandas de aumento de gasto sanitario ambiciosas, sin tener en cuenta que el Gobierno de España, al margen de su orientación política, deberá cumplir los objetivos del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018, acordado con la UE y que es un compromiso de Estado. El aumento del gasto sanitario debe enmarcarse en los techos anuales de gasto total que prevé ese Programa, resultado de los objetivos de déficit público. También debe tener en cuenta las necesidades de los restantes sectores que componen nuestro Estado de bienestar y los nuevos compromisos sociales surgidos, como se mencionó antes.

Los indicadores orientadores son el gasto sanitario agregado antes de la crisis y el peso que tenía la sanidad en el conjunto del gasto público. Es decir, *recuperar los 9.000 m€ (sin cuidados de larga duración) que se han recortado en el presupuesto anual y el 14,5% del gasto total en el período de 2015 a 2018*. Esto supone pasar de 62.450 m€ estimados en 2014 a unos 72.000 aproximadamente en 2018.

Con supuestos razonables de crecimiento de gasto en personal (el mismo que el PIB nominal), en tecnologías sanitarias (recuperación de la inversión no realizada estos años pasados y la tasa natural de reposición), en farmacia (PIB nominal) y en el resto de partidas (PIB nominal), la cifra de 9.000 m€ es insuficiente. Tampoco incluye ciertas necesidades derivadas inicialmente de las reformas. Habría que pensar en una cifra mínima algo superior a 10.000 m€, es decir, *llegar a 73.000 m€ en 2018* (tabla 7).

Los objetivos de gasto público total previstos en la versión vigente de dicho Programa de Estabilidad hacen difícil que se pueda llegar a ese aumento en 2018. La principal restricción es que se superaría el tope del 14,5% del gasto total (llegaría al 15,5%) y sanidad absorbería más del 70% del crecimiento total previsto del gasto público. Las restantes políticas de bienestar no lo permitirían.

Tabla 7 - Recuperación del gasto sanitario 2015-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Objetivos PERE</b>					
Gasto sanitario mm€	62,4	62,5	63,5	64,6	65,7
% s/PIB	5,9	5,7	5,6	5,5	5,3
% s/gasto público	13,5	13,6	13,8	13,8	13,8
<b>Objetivos recuperación</b>					
Gasto sanitario mm€	62,4	64,7	67,0	70,0	73,0
% s/PIB	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
% s/gasto público	13,5	14,0	14,5	15,0	15,5

Fuente: Datos del Programa de Estabilidad.

No obstante, con todas las dificultades, este objetivo de 10.000 m€ adicionales en 2018 se puede apoyar en argumentos potentes: caída respecto a los países europeos, mayor esfuerzo de recorte exigido a la sanidad en los años de crisis, necesidades cuantificables del sector para no colapsar, necesidad de afrontar la innovación, aportación de la sanidad para disminuir la desigualdad y otras muchas. Quizá pueda alargarse el período temporal hasta 2019, pero el objetivo no debería ser rebajado. Obviamente, todo depende de la evolución futura de la economía española y del cumplimiento del Programa de Estabilidad, que es un compromiso para cualquier gobierno futuro.

Por último, para que haya garantía de que los recursos adicionales son dedicados por las comunidades autónomas a sanidad, debería existir un compromiso formal y previo por su parte. Incluso parte de ellos podrían instrumentarse con un sistema de Fondos Estatales ligados a la consecución de ciertos objetivos.

## 9. Recuperar el presupuesto de la mano de las reformas

La cuestión central para el futuro inmediato es *recuperar el gasto lo antes posible para hacer frente al aumento de demanda, pero funcionando mejor que en el pasado*.

En los ambientes más profesionales del sector, la crisis ha alentado una opinión demandante de más presupuesto a la vez que favorable a reformas en la gestión y comprometida a reducir gastos evitables en áreas concretas. La gestión clínica es un buen ejemplo. De hecho, con la crisis se han aplicado “micro-reformas” y gran parte del SNS ha comprobado que se puede “mantener la actividad e incluso ampliarla ligeramente con menos”. Hay un cierto consenso académico e “ilustrado” sobre la factibilidad y conveniencia del cambio.

Por el contrario, hay también una resistencia sindical interna y de grupos empeñados en que todo siga igual, con influencia en partidos políticos y medios de comunicación y cuya expresión en la calle son las “mareas blancas” con el lema de “defensa de lo público” .

En medio de estas tensiones, hay un temor por parte de las autoridades sanitarias, tanto del Ministerio de Sanidad como de las comunidades autónomas, a poner en marcha reformas organizativas de calado, cuestionar el igualitarismo y modernizar el SNS. Sería necesario hacerles comprender que las mejoras de eficiencia conseguidas estos años tienen un recorrido limitado, aunque deban consolidarse y extenderse, y que tampoco se puede incidir más en el gasto farmacéutico y en nuevos recortes en los capítulos habituales. El principal obstáculo es identificar cómo hacerlo con coste político asumible, de forma comprensible para la ciudadanía y de manera coordinada en todas las comunidades autónomas, “todos los territorios a la vez”.

Los servicios sanitarios también deberían hacer valer su contribución para abordar la desigualdad, que, además de una cuestión moral, se está convirtiendo en un problema con un peso político y económico creciente por aportaciones académicas y por las consideraciones de la OCDE y del FMI. Estos organismos vienen argumentando con apoyo cuantitativo que la desigualdad reduce el potencial de crecimiento de la economía.

Las evidencias demuestran que las políticas de redistribución más eficaces son las que se basan en programas de gasto dirigidos a colectivos desfavorecidos específicos en lugar de intentarlo a través de los tributos e ingresos fiscales. Las instituciones más eficaces para instrumentar esos programas son las que tienen arraigo y eficacia demostrada, que son las que gestionan el Estado de bienestar, especialmente la educación y la sanidad.

No procede, pues, inventar mecanismos nuevos. En España, los servicios sanitarios son ya un actor principal de las políticas sociales y pueden ampliar su papel en el futuro. Esto favorecerá que se mejore el gasto público sanitario. Para eso deben orientarse a tratar mejor a los menos favorecidos, sobre todo a través de la atención primaria, bien coordinada con los servicios sociales. De nuevo, el igualitarismo de “todo para todos y gratis” es una rémora a superar.

En su papel de prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades de todos los ciudadanos, *los servicios sanitarios públicos son ya un instrumento clave contra la desigualdad. Se puede reforzar ese papel mejorando su coordinación con los servicios sociales y primando los recursos dedicados a las zonas geográficas deprimidas y a las capas sociales menos pudientes, donde las enfermedades se asocian con situaciones de pobreza. Éste es un argumento de peso para solicitar más presupuesto sanitario.*

## 10. Una nueva manera de enfocar la política sanitaria: Estrategia Nacional de Salud

En España no existe política sanitaria articulada y explicada. Hay análisis parciales pero no de conjunto y de futuro. Parte de la resistencia al cambio se deriva de esta carencia. El debate sanitario se centra en los problemas asistenciales que van surgiendo. Se debería sumar lo que se ha aprendido con la crisis, lo se está haciendo bien y lo que queda por hacer a través de una política articulada en un solo documento.

A la vista de esas dificultades, se propone abordar las reformas con un nuevo planteamiento, resumido en tres grandes capítulos:

1. Identificar, sistematizar y cuantificar los riesgos sanitarios de España, con la prevalencia actual y previsible de enfermedades, tendencias de morbilidades, conductas sociales y peculiaridades por territorios.

2. Carencias y variabilidad por poblaciones y territorios en el tratamiento de esas patologías, identificando las causas.

3. Reformas para resolver esas carencias, definir trasvases de recursos entre áreas dentro del sistema y conseguir financiación adicional cuanto antes.

Tendría la forma de una *Estrategia Nacional de Salud*, siguiendo lo que ya se realiza en España en el campo de seguridad y defensa. Esta Estrategia superaría la carencia de visión global y de relato coherente del sistema sanitario, con un conjunto de medidas amplio y gradual.

Esta propuesta sigue las recomendaciones de la OMS de colocar la salud pública en el primer escalón de la política sanitaria, pero avanzando al campo más concreto de la gestión de los servicios. Crearía una nueva dinámica, como sucedió hace treinta años con el lema de la OMS “Salud para todos en el año 2000”.

La Estrategia debería adaptarse después a cada comunidad autónoma. Convendría que fuese respaldada por una Conferencia de Presidentes Autonómicos (la anterior se celebró en 2005).

Su primer principio es la *gradualidad*: no es realista plantearse reformas inmediatas que cambien de manera radical el sistema actual, sino generar una dinámica de cambios progresivos para períodos sucesivos. Esas etapas las marcaría la revisión periódica de la Estrategia Nacional de Salud.

El segundo principio consiste en *no plantear futuros ahorros absolutos en el gasto sanitario, sino ahorros en ciertos aspectos que se invierten en otras áreas del sistema más decaídas o prioritarias*. Ahorrar, trasvasar internamente, reformar, invertir para actualizar se convertirían en aspectos complementarios.

El tercer principio sería *aumentar los recursos presupuestarios dentro de las posibilidades que marca el Programa de Estabilidad del Reino de España con la UE*, en la línea indicada en los epígrafes anteriores.

### 10.1 Contenido de la Estrategia Nacional de Salud

Contaría con tres apartados generales: definición de los principales riesgos, formulación de programas de salud pública para reducirlos y adaptación de la organización asistencial para atenderlos. En ellos se articulan los siguientes objetivos:

#### □ *La salud pública como base y punto de partida*

No todo es asistencia, pero todo termina afectando a la asistencia. Si identificamos los grandes riesgos patológicos, definimos la forma de prevenirlos, colocamos a los crónicos en primer lugar, acotamos lo que asistencialmente no se hace bien o es mejorable y situamos todo en un marco financiero realista, *las reformas de la asistencia se hacen comprensibles*. Ya no se tratará solo de recortar o congelar gasto, sino de adaptar el sistema sanitario a los riesgos de salud al coste más asumible. Los pacientes son parte esencial en el enfoque preventivo. Además hay que tener en cuenta los determinantes no médicos que la crisis ha agudizado (desigualdad, paro, pobreza).

#### □ *Mejor financiación, generar ingresos propios*

Romper la inercia de pedir siempre más dinero: crear una dinámica de generación de ingresos por modestos que sean. Hacer aceptables los *copagos en función de la renta personal* explicándolos; todos los países europeos los aplican y España no debe ser diferente. Una mejor financiación, de acuerdo con el Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018, tiene el objetivo a corto plazo de recuperar el nivel de gasto y la proporción del gasto sanitario sobre el total de gasto público anterior a la crisis. A medio plazo debería recuperarse también el peso sobre el PIB que se alcanzó en los años 90 y los 2000, que supone devolver el gasto sanitario público a un lugar intermedio entre los países europeos.

#### □ *Liderazgo identificable y mejor participación*

Todas las comunidades autónomas tienen problemas similares y pueden afrontarlos mejor de forma coordinada. Se reducirían costes políticos y de otro tipo, pero el Consejo Interterritorial no es ejecutivo, aunque puede reformarse, recuperando el peso del Ministerio de Sanidad. La participación de profesionales y pacientes, además de las empresas del sector, puede conseguirse con el Consejo Asesor de Sanidad.

□ *Mejorar la productividad y la calidad con el buen uso de los recursos*

La productividad y la calidad pueden medirse comparando resultados de actividad y clínicos entre comunidades autónomas y entre España y otros países avanzados. Eso induce a una mejor utilización de los recursos. La comparación detecta cuáles son los indicadores que se han de mejorar y hacia dónde deben dirigirse las nuevas inversiones.

□ *Modernizar la gestión de personal*

El principal recurso del sistema es el personal, que se rige por un sistema estatutario-funcionario que es poco adecuado para un sector tan dinámico. El régimen estatutario actual dificulta la mejor utilización de los recursos humanos. Hay varios puntos problemáticos: excesivo número de médicos y déficit de enfermeros, dificultad de incentivar a los mejores, exceso de igualitarismo retributivo, carrera profesional muy limitada, decreciente movilidad entre comunidades autónomas. Establecer un nuevo marco legal es imprescindible.

□ *Articular la asistencia sanitaria con la social*

Los organismos internacionales insisten en la coordinación entre niveles asistenciales, con mayor implicación de los servicios sociales. Así figura en el Pacto de Estabilidad de España con la UE (“intensificar la coordinación entre los distintos tipos de asistencia”). A pesar de que llevamos años hablando de “la orientación a crónicos”, en lugar de potenciar la asistencia primaria y a domicilio hemos construido hospitales innecesarios mediante concesiones.

□ *Visión global de los recursos del sistema, incluyendo los privados*

El Ministerio de Sanidad no contempla los recursos privados del sistema. Existe poco intercambio de información con el sector privado sobre proyectos de futuro o de inversión; esa labor queda en manos de las comunidades autónomas y hay una gran dispersión por territorios. Comparten la asistencia de los españoles pero públicos y privados son dos mundos separados.

□ *Preparar la llegada de novedades*

Antes de la llegada de los nuevos medicamentos hay que tener preparada mínimamente su financiación y los protocolos de su utilización. Eso puede aplicarse también a las nuevas tecnologías de diagnóstico y tratamiento. Sin “hacer sitio” para las novedades en ambos terrenos, el sistema sufrirá mucha presión social. Esto equivale a revisar periódicamente el contenido del aseguramiento público.

## Conclusiones

Como resumen, podemos destacar que el SNS ha sufrido recortes de recursos bruscos después de una década de fuertes aumentos y que los ha absorbido con aumentos de productividad pero sin reformas. Está muy agobiado y no puede atender la nueva demanda, pero los objetivos del Pacto de Estabilidad del Reino de España no permiten una recuperación presupuestaria en el próximo trienio. Además, compite en conseguir recursos con otras parcelas del Estado de bienestar como educación, asistencia social y pensiones.

Para mejorar esa perspectiva debe ofrecer a las autoridades españolas y europeas un programa de reformas creíble, aunque hay fuerzas empeñadas desde hace tiempo en impedir los cambios y escasa voluntad de aplicarlos en los partidos políticos.

Es probable que los cambios sean inducidos por las autoridades de la UE, si el cumplimiento de los objetivos de déficit público lo exigen. Mucho mejor sería que se intentase una nueva política sanitaria articulada, realista y bien explicada, basada en un documento de Estrategia Nacional de Salud que indujera reformas graduales y continuas y les diera sentido.

Teniendo en cuenta el panorama político español y la experiencia en las comunidades autónomas en el campo sanitario, hay razones para ser razonablemente pesimistas sobre la voluntad de cambio. Sin embargo, la forma en que el SNS ha resistido los recortes y la existencia de fuerzas internas de carácter profesional que la han hecho posible, así como la pujanza del sector privado como parte del sistema, permiten ser también razonablemente optimistas sobre el futuro de nuestra sanidad.

Capítulo 9

LOS RETOS DEL SISTEMA DE PENSIONES  
EN ESPAÑA

---

Gerardo Meil  
*Universidad Autónoma de Madrid*



## **1. Relevancia económica y social de los sistemas públicos de pensiones**

Los sistemas públicos de pensiones tienen una larga historia. Sus orígenes se remontan a 1889, cuando el gobierno del canciller alemán Bismarck introdujo el seguro de vejez dentro de un paquete de seguros sociales más amplio pensado para resolver lo que en su momento se denominó la “cuestión obrera”, es decir, la amenaza de una revolución socialista que acabara con el capitalismo. Uno de sus principales objetivos era ganar a la clase obrera para la causa del proyecto de unificación y construcción de la nación alemana, proporcionando a los obreros unos ingresos cuando ya no pudieran trabajar por edad o invalidez. Es decir, la razón de ser de la Seguridad Social fue la creación de un mecanismo de cohesión y legitimación social de la economía de mercado frente a las amenazas de conflicto social. Este modelo se fue extendiendo a lo largo de muchos países, al tiempo que paulatinamente iban ampliándose también los colectivos y circunstancias cubiertas por la Seguridad Social. Muchas son las crisis sociales y económicas que han asolado a Europa desde entonces, pero el reconocimiento del derecho a la garantía de rentas cuando ya no se puede trabajar ha sido una pieza clave en todos los momentos históricos en los que han tenido que establecerse nuevas bases para una convivencia basada en la paz social y la prosperidad. Es lo que se denomina el modelo social europeo, que se consolida tras la Segunda Guerra Mundial y que ha permitido que las crisis económicas habidas desde entonces no fueran tan desgarradoras como en el pasado reciente.

En España, el primer seguro de pensiones fue el Retiro Obrero, introducido en 1921, y la garantía de un sistema de pensiones que proporcionara recursos suficientes en la vejez fue también una pieza clave para garantizar el éxito de la transición a la democracia, siendo recogido en la Constitución. Varios han sido los momentos históricos en los que la viabilidad de la Seguridad Social ha estado puesta en cuestión y así sucede también en la actualidad. En los informes sobre la situación social de España que hemos venido realizando en la Fundación Encuentro desde 1994, ya hemos abordado situaciones similares en dos ocasiones. La primera fue

en 1995, antes de que se firmara el Pacto de Toledo, en virtud del cual se establecían de forma consensuada entre todos los partidos políticos cuáles eran las bases de la protección social y los principios que debían informar las reformas destinadas a garantizar su viabilidad futura, plasmados en parte en la Ley 24/1997. La segunda fue en 2010, antes de que se firmara el acuerdo tripartito al que llegaron el Gobierno y los representantes de la patronal y sindicatos y que se plasmó en la Ley 27/2011, por la que se acometieron una serie de reformas, que explicaremos más adelante, para adaptar el sistema de pensiones a los desafíos del envejecimiento de la población. En la actualidad se ha abierto nuevamente el debate debido a que desde 2011, pese al aumento de las transferencias del Estado y las reformas acometidas, se han registrado déficits que cuestionan la suficiencia de recursos para financiar las pensiones actuales y futuras, sobre todo, teniendo en cuenta que a partir de la próxima década se jubilan las generaciones de los *baby-boomers* –los nacidos entre 1955 y 1975–. El debate se centra ahora en discutir sobre la necesidad de dotar a la Seguridad Social de nuevas fuentes de financiación que aseguren ingresos suficientes para hacer frente a un número creciente de pensiones.

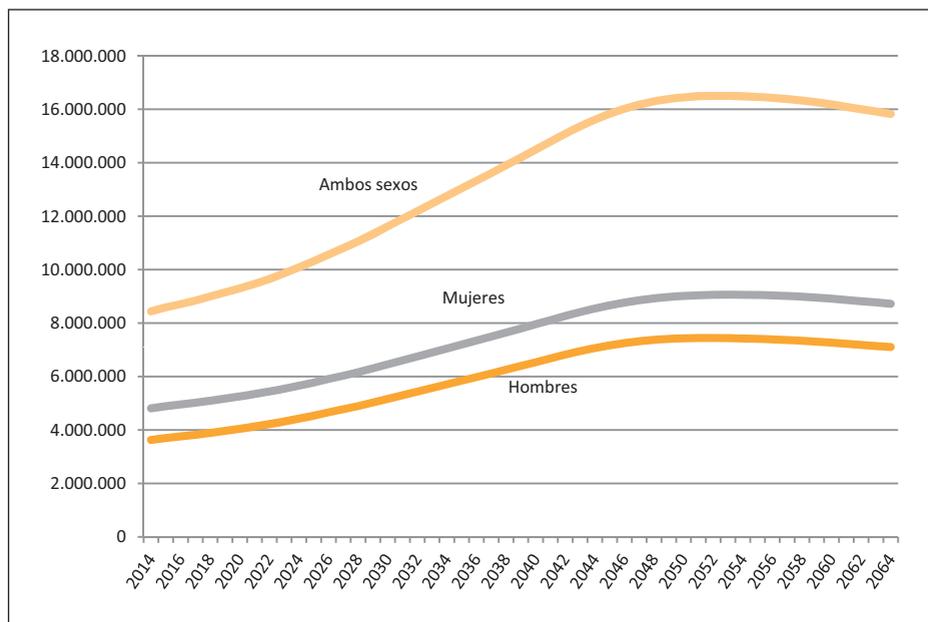
Los desafíos a la sostenibilidad del sistema público de pensiones proceden, por un lado, de factores estructurales y, por otro, de factores más o menos coyunturales. Entre los factores estructurales se encuentran, ante todo, el ya conocido proceso de envejecimiento de la población que hemos abordado en varios informes, pero también profundos cambios en la dinámica familiar. Los factores coyunturales proceden de la crisis económica y de sus consecuencias en términos de caída del empleo, aumento de la economía sumergida, reducción o congelación de los salarios y aumento de la desigualdad social, que redundan en menores ingresos. Veamos cómo afectan estos factores a la sostenibilidad de las pensiones, para, a continuación, centrar la atención en las medidas que se han adoptado recientemente y en la discusión sobre la viabilidad futura y las reformas que podrían acometerse.

## **2. Desafíos a la sostenibilidad del sistema de pensiones**

### **2.1 Envejecimiento de la población**

La mejora de las condiciones de vida ha hecho que cada vez más personas vivan durante más tiempo y aumente el número de personas mayores. Si la esperanza de vida al nacer en 1900 era de 35 años, en 2013 se situó en 82,8 años, siendo de 80 años en el caso de los hombres y de 85,6 en el caso de las mujeres. Esta mayor longevidad, que es un logro civilizatorio de primer orden como no se había logrado nunca en el pasado, se ha traducido lógica-

Gráfico 1 – Proyecciones sobre la evolución del número de personas de 65 y más años. 2014-2064



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Proyecciones de población 2014-2064*.

mente en un número creciente de personas mayores. Así, si la población de 65 y más años en 1900 era de casi un millón de personas (967.744), en 1960 su número se multiplicó por 2,5 y un siglo más tarde se ha multiplicado por 7. El ritmo de crecimiento disminuye con la entrada en el siglo XXI como consecuencia de la menor natalidad y mayor mortalidad durante la Guerra Civil y la posguerra, aunque continúa creciendo por el aumento de la esperanza de vida, de forma que en 2014 hay 8.442.427 personas de 65 y más años, es decir, casi 9 veces más que en 1900, de las que el 96,4% son de nacionalidad española. Las proyecciones de futuro indican que su número seguirá creciendo, aunque ni mucho menos a un ritmo tan vertiginoso. El aumento que se espera varía según los supuestos que se realicen sobre la evolución de la esperanza de vida y los flujos migratorios. Según las últimas proyecciones realizadas por el INE (gráfico 1), se estima que su número continuaría aumentando hasta alcanzar un máximo de 16,5 millones en 2052, para disminuir lentamente después. El ritmo de crecimiento aumentaría gradualmente desde el 1,4% anual previsto para el próximo año hasta valores por encima del 2% entre 2022 y 2040, como consecuencia fundamentalmente de la entrada en la tercera edad de los denominados *baby-boomers*. En el plazo de unos 40 años habrá el doble de población mayor que en la actualidad.

Su peso dentro del conjunto de la población total depende de los supuestos que se hagan sobre la evolución de la fecundidad y la migración. La

experiencia de las últimas décadas evidencia que estas variables fluctúan mucho más y son, por tanto, mucho menos previsibles que la incidencia de la mortalidad y la correspondiente esperanza de vida. Según las últimas estimaciones del INE<sup>1</sup>, la proporción de población mayor continuará creciendo desde el actual 18,1% hasta el 38,7% en 2060. Según las últimas estimaciones de Eurostat (EUROPOP2013), que se basan en supuestos menos pesimistas, dicha proporción sería menor, al alcanzar el 30%, después de registrar un máximo del 33,1% en 2050.

La población en edad de trabajar y, por tanto, de cotizar para financiar las pensiones, no seguirá la misma pauta. Según la estimación del INE, el número de personas de 20 a 64 años disminuirá de 28,8 millones en 2014 a 19,9 millones en 2060, pasando de representar el 62% al 48% de la población total. Las previsiones de Eurostat son algo más optimistas, pues la proporción de personas de 14 a 64 años se estima que baje del 66,9% al 56,5%.

A efectos del sistema de pensiones, las distintas estimaciones llevan a tres grandes conclusiones:

1. El número de personas mayores crecerá a un ritmo muy acentuado, sobre todo cuando los *baby-boomers* entren en la tercera edad a lo largo de la tercera década del siglo.

2. La esperanza de vida continuará aumentando, de forma que el período de vida tras los 65 años se incrementará sistemáticamente. Según el INE, los varones ganarán 7,9 años y las mujeres 7,5 años, llegando a vivir 26,9 y 30,4 años respectivamente después de cumplir los 65 años en 2060. Según las estimaciones de Eurostat, este aumento será bastante menor (4,3 y 3,8 años, respectivamente). En cualquier caso, estos incrementos serán mayores que el retraso que se ha introducido en la edad de jubilación.

3. La población en edad de trabajar disminuirá sistemáticamente, salvo que los flujos migratorios y la natalidad vuelvan a crecer con fuerza, como lo hicieron en la década previa a la crisis económica, algo que en la actualidad no se prevé. Según las estimaciones del INE, la razón entre la población mayor de 64 años y la población entre 20 y 64 años, esto es, la tasa de dependencia, aumentará desde el actual 29,3% hasta el 81,2% en 2060, mientras que según la estimación de Eurostat se llegaría al 58%, tras pasar por un máximo del 68%.

Las consecuencias de este proceso de envejecimiento de la población se resumen en que crecerá el número de potenciales pensionistas, que co-

---

<sup>1</sup> El INE parte del supuesto de una disminución del número de hijos por mujer desde 1,27 a 1,22 en 2064, de un aumento de la esperanza de vida de 80 a 90,9 años en el caso de los hombres y de 85,6 a 94,3 años en el caso de las mujeres, de una entrada de inmigrantes anuales de 332.522, igual en todos los años, y de una disminución de la emigración desde 417.191 a 245.903 ([http://www.ine.es/inebaseDYN/propob30278/propob\\_resultados.htm](http://www.ine.es/inebaseDYN/propob30278/propob_resultados.htm)).

brarán la pensión durante más tiempo y que habrá menos cotizantes para financiarlas. Como se explicará más adelante, las reformas acometidas en los últimos años en España, así como en los demás países de la Unión Europea, han afrontado estas tendencias mediante distintos mecanismos, que, dada la persistencia de la crisis económica, se evidencian como insuficientes, al menos a corto plazo.

## 2.2 Cambios en la dinámica familiar

La Seguridad Social se ha construido sobre la base del modelo de familia denominado tradicional, en virtud del cual la pareja se unía a través del matrimonio hasta que uno de los cónyuges falleciera; el hombre era el que aportaba el salario mientras que la mujer aportaba el trabajo no remunerado de cuidado de los miembros de la familia y el hogar, al que eventualmente se añadía trabajo remunerado considerado como “complementario”, generalmente en la economía sumergida. Ésta es la razón de la introducción de las pensiones de viudedad, orfandad y a favor de familiares. La regulación de las condiciones de acceso a estas pensiones han ido cambiando a lo largo del tiempo. Así, inicialmente el reconocimiento de una pensión de viudedad estaba condicionado, entre otras circunstancias, a ser mujer y no tener ingresos propios por trabajo, pero al hilo de las distintas reformas este requisito fue suprimido. Con ello se produjo un profundo cambio en el significado de la pensión de viudedad, puesto que de ser un derecho condicionado a la dependencia económica del marido y a la exclusión del mercado de trabajo para dedicarse únicamente a la familia y al hogar, por tanto, próxima a la noción de una pensión asistencial, pasó a ser un derecho derivado del derecho a pensión de jubilación del cónyuge fallecido, por tanto, una forma singular de derecho a heredar el patrimonio acumulado en forma de cotizaciones sociales.

Como es sobradamente conocido, este modelo de familia ha dejado de ser dominante en la sociedad actual, tanto en lo que se refiere a los roles de hombres y mujeres en la familia y en el empleo, como, en menor medida, en lo que se refiere a las causas de la ruptura conyugal<sup>2</sup>. Aunque más tardíamente que en otros países de nuestro entorno, la proporción de hogares en los que ambos cónyuges en edad laboral tienen un empleo o, no teniéndolo, buscan activamente uno, ha pasado a ser la situación más frecuente, tanto más cuanto más jóvenes son los miembros de la pareja. Así, según datos de Eurostat, el porcentaje de mujeres de 25 a 54 años con un empleo aumentó del 38,8% al 62,3% entre 1992 y 2014, con un máximo del 65,6% justo antes del inicio de la crisis económica en 2007. Si se añaden las mujeres desem-

---

<sup>2</sup> Véase Meil Landwerlin, G. (dir.) (2015): “Familia”, en AA. VV. (2015): *España 2015. Situación Social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

pleadas, esto es, quienes buscan empleo pero no lo encuentran, la tasa de actividad ha crecido hasta el 85,3% entre las que tienen de 25 a 44 años y hasta el 75,9% entre las que tienen de 45 a 55 años en 2014. Esta comparativamente tardía incorporación al trabajo remunerado de las mujeres, particularmente de las que son madres, se traduce (en términos agregados más allá de las historias individuales) en carreras de aseguramiento más cortas y, por los problemas de conciliación de vida familiar y laboral y de discriminación de género en el empleo, también más irregulares<sup>3</sup>. En consecuencia, en el futuro continuarán aumentando las diferencias en el nivel de vida de las mujeres mayores en función de cómo hayan sido estas carreras de aseguramiento. Habrá mujeres sin derecho a pensión de jubilación, habrá quienes combinen pensión de jubilación con pensión de viudedad, habrá quienes sólo hayan cotizado durante el período mínimo para tener derecho a pensión y quienes tengan carreras completas, junto a otras muchas situaciones intermedias.

Por otra parte, en lo que se refiere al divorcio, prohibido hasta 1981, su número ha crecido de forma sistemática, alcanzando un máximo de 155.475 rupturas (divorcios, separaciones y nulidades) en 2006. En términos relativos, representa una proporción por encima de la media comunitaria (2,2 frente a 2,0 divorcios por mil habitantes en 2010). La duración media de los matrimonios disueltos es, no obstante, larga, al situarse en 2013 en 15,5 años. A pesar de este elevado aumento de las rupturas conyugales, la proporción de personas divorciadas/separadas dentro de la población total es limitada. La mayor parte de las personas adultas están casadas y, por tanto, potencialmente con derecho a pensión de viudedad. Según el Censo de Población, el 52,8% de la población de 16 a 64 años estaba casada en 2011 frente al 6,2% que estaba separada o divorciada.

Otro cambio estrechamente asociado con las transformaciones señaladas de la dinámica familiar y que es altamente relevante para la evolución de las pensiones es la caída de la fecundidad. La generalización de la práctica de la planificación familiar, los problemas para conciliar vida familiar y vida laboral y las dificultades económicas que encuentran los jóvenes para emanciparse y formar una familia son las principales causas de la baja fecundidad. La consecuencia para el sistema de pensiones de esta caída muy por debajo del nivel de reemplazo generacional es una menor disponibilidad en el futuro de personas bien formadas en edad de trabajar y cotizar.

Las consecuencias de estos cambios en el funcionamiento del sistema de pensiones son diversas. Por una parte, aumentará el número de mujeres beneficiarias de pensiones de jubilación y de invalidez y, dado que las ca-

---

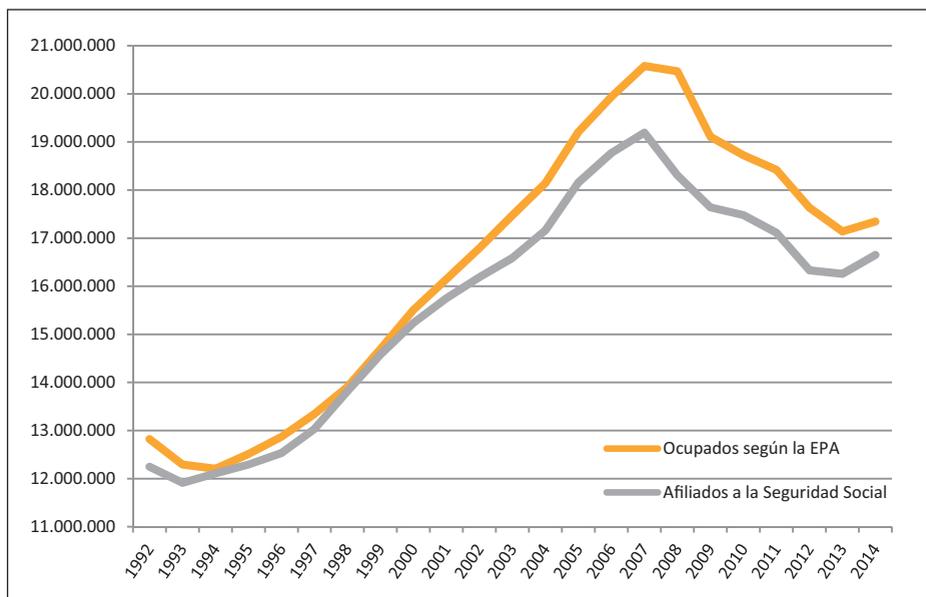
<sup>3</sup> Véase Vara Miranda, M. J. (2011): "La desigualdad de género en el sistema público de pensiones: El caso de España", en *Tribuna de Economía ICE*, n. 859 (pp. 119-139).

rreras de aseguramiento serán igualmente cada vez más largas, el importe medio de estas pensiones también crecerá. Así, entre 2005 y 2014 el aumento anual medio del número de pensiones de jubilación ha sido el doble en el caso de las mujeres que en el de los hombres (3,07% frente a 1,59%), aunque el aumento del importe medio de la pensión ha sido similar (5,30% frente a 5,24% de crecimiento anual), pero muy por encima de la revalorización anual de las pensiones (que en 2010, por ejemplo, fue del 2,3%, en 2011 del 0% y del 1% en 2012, para reducirse al 0,25% con la entrada en vigor del índice de sostenibilidad en 2014). En el caso de las pensiones de invalidez, el aumento ha sido mayor tanto en términos de número de pensiones (2,41% frente 0,76%), como en el importe medio (4,5% frente a 3,16%). Por otra parte, el mayor acceso de las mujeres a una pensión propia se traduce también en un mayor número de hombres con derecho a pensión de viudedad (1,91% de aumento anual medio en el caso de los hombres frente a 0,87% en el de las mujeres). Además, como se ha indicado anteriormente, continuarán aumentando las desigualdades económicas entre las mujeres mayores en función de si han tenido carreras de aseguramiento suficientemente largas para tener derecho a pensión y –como en el caso de los hombres– de la duración y de las cuantías pagadas.

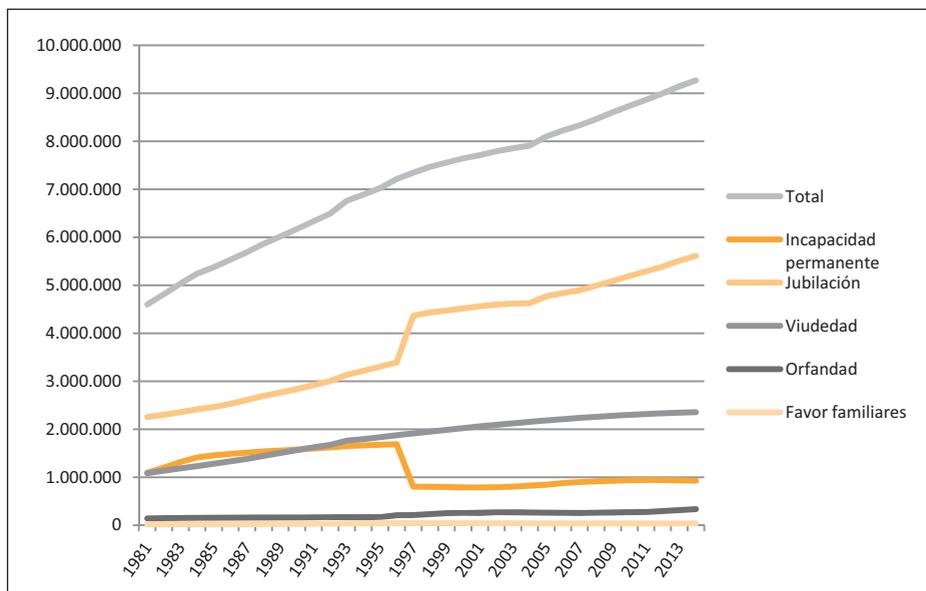
### *2.3 El impacto de la crisis económica*

Como es sabido, antes de la crisis económica que se inicia en 2007, la economía española registró una fase de expansión muy fuerte desde mediados de la década de 1990. En este período se registró un crecimiento del empleo muy elevado, pues el número total de personas empleadas aumentó en 8,3 millones, pasando de 12,3 millones en 1993 a 20,6 en 2007, es decir, un incremento del 67,4%. Esta circunstancia se tradujo lógicamente en un aumento paralelo del número de afiliados a la Seguridad Social, aunque no en igual cuantía, debido a la expansión de la economía sumergida. El aumento de afiliados registrado en este período fue del 61,1%, alcanzando un máximo de afiliados en 2007 de 19,2 millones (gráfico 2). Este aumento compensó con creces el sostenido incremento en el número de pensiones derivado tanto del envejecimiento de la población como del creciente número de mujeres con derecho a pensión de jubilación: mientras el número total de pensiones aumentó un 23,2% en el período, el de las pensiones de jubilación lo hizo en un 56,1% (gráfico 3). En consecuencia, y unido a las reformas acometidas a partir de 1995 para frenar el crecimiento del gasto, la situación de crisis financiera que discutimos en nuestro informe de 1995 se resolvió durante la década de 1990 y desde 1999 hasta 2007 la Seguridad Social registró un superávit creciente.

A partir de 2007, sin embargo, el empleo disminuyó de forma continuada y sistemática hasta 2013, perdiéndose 3,44 millones de empleos

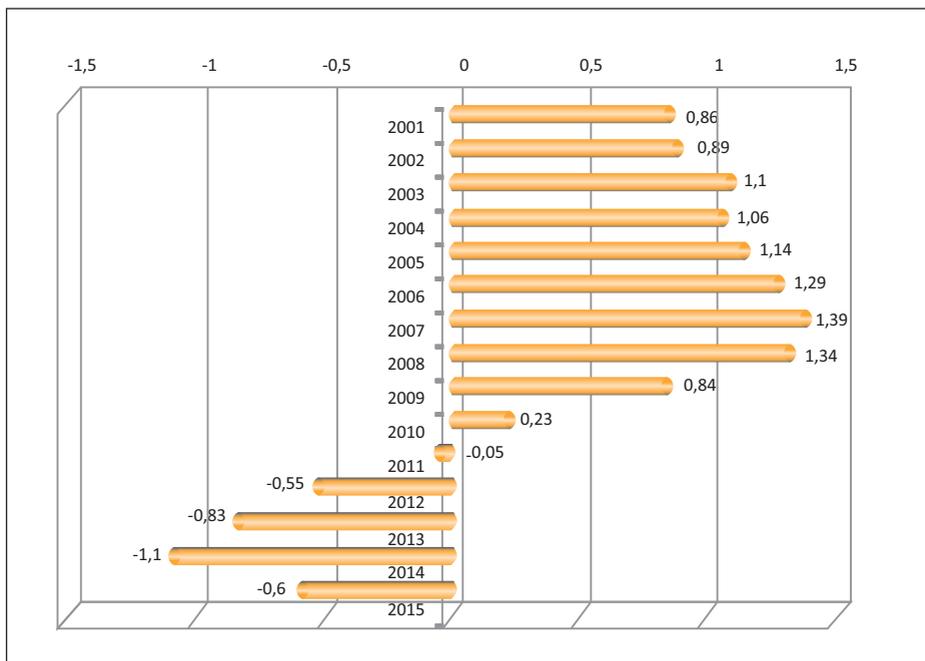
**Gráfico 2 – Evolución del número de personas ocupadas y de afiliados a la Seguridad Social. 1992-2014**

Fuente: Elaboración propia a partir de Seguridad Social, *Estadísticas, Presupuestos y Estudios*, disponible en [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/Est/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/index.htm)

**Gráfico 3 – Evolución del número de pensiones, según tipo de pensión. 1981-2013**

Fuente: Elaboración propia a partir de Seguridad Social, *Estadísticas, Presupuestos y Estudios*, disponible en [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/Est/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/index.htm)

Gráfico 4 – Evolución del superávit / déficit de la Seguridad Social. En % sobre PIB. 2001-2015



(\*) Presupuestado.

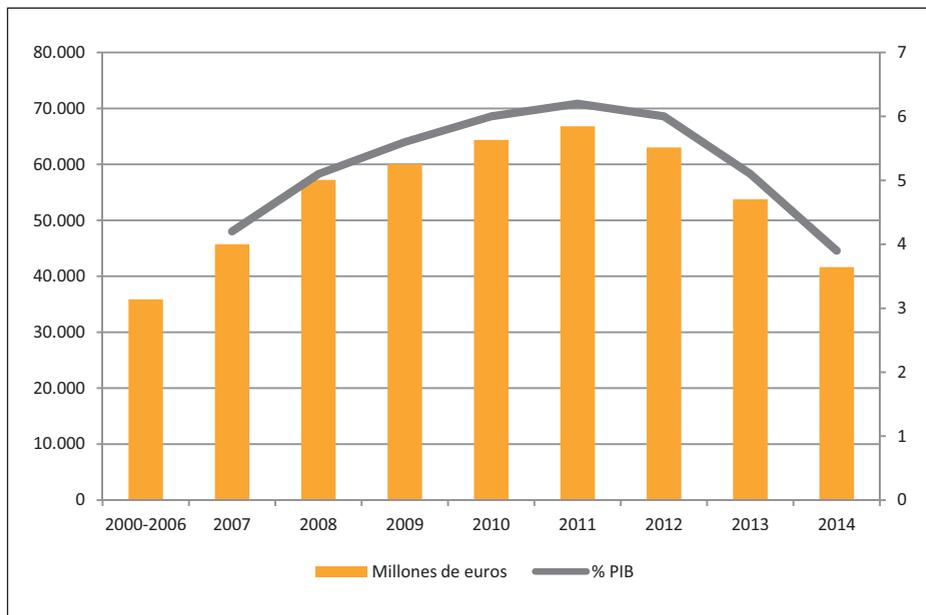
**Fuente:** Elaboración propia a partir de Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2015), *Memoria económica financiera de los Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2015*, disponible en [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/Est/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/index.htm)

y 2,94 millones de afiliados, lo que supone una disminución del 16,7% y 15,3%, respectivamente. El número de pensiones, sin embargo, no dejó de crecer, al aumentar en el período un 9,7% el total de pensiones y un 12,6% las de jubilación. En consecuencia, y a pesar de las reformas introducidas para hacer frente a las consecuencias del envejecimiento y del aumento en las transferencias del Estado para asumir íntegramente los componentes no contributivos del sistema, el superávit se torna en déficit creciente a partir de 2011 (gráfico 4).

Otro de los factores que contribuye también de forma significativa a reforzar el desequilibrio financiero de la Seguridad Social es el desigual ritmo de crecimiento de las bases de cotización media y, en particular, de los salarios y el importe medio de las pensiones. Así, mientras la media de sueldos y salarios anuales, dentro del coste anual salarial, ha permanecido prácticamente estable alrededor de 22.500 euros desde 2009 a 2014<sup>4</sup>, el importe medio de las pensiones en vigor ha crecido a una media anual del

<sup>4</sup> INE, *Encuesta Anual de Coste Laboral*, disponible en [www.ine.es](http://www.ine.es)

**Gráfico 5 – Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En millones de euros y en porcentaje sobre el PIB. 2000-2014**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Informe a las Cortes Generales*, 2014.

3,2% para el conjunto de pensiones y del 3,5% en el caso de las pensiones de jubilación.

La falta de ingresos suficientes y la correspondiente necesidad de hacer frente a los pagos ha obligado a partir de 2011 a recurrir al Fondo de Reserva creado en 2001. Si en el momento de mayor expansión del Fondo llegó a representar el 6,2% del PIB, en 2014 ya sólo representaba el 3,9% (gráfico 5). Las previsiones para el presente año establecen un menor recurso al Fondo, pero en cualquier caso evidencian los escasos márgenes de maniobra que tiene la Seguridad Social si no se produce un aumento sustancial y continuado del número de cotizantes y de las bases de cotización.

La recuperación del empleo que se registra después de 2013 invierte las tendencias, pero es insuficiente para garantizar el equilibrio entre ingresos y gastos. Ello es debido principalmente, por una parte, al limitado aumento del número de afiliados y a la continuación en el incremento del número de pensiones y en particular las de jubilación, y, por otra, a que en 2013 concluyó el período de paulatina asunción por parte de los presupuestos del Estado de los costes de las prestaciones no contributivas y de complemento de mínimos, por lo que, en principio, no son esperables aumentos sustanciales en las transferencias públicas.

### **3. Reformas, proyecciones y perspectiva de futuro del sistema de pensiones**

#### *3.1 Reformas acometidas en los últimos años para hacer frente a los desafíos del envejecimiento*

Para hacer frente a los desafíos a la viabilidad del sistema derivados del envejecimiento de la población y presionados por la Comisión Europea, los dos últimos Gobiernos aprobaron una serie de reformas de gran calado, que desarrollan algunas de las recomendaciones incluidas en el Pacto de Toledo de 1995 y que afectan tanto a las prestaciones como a los ingresos. Una de las principales reformas acometidas es la que se ha materializado en la Ley 27/2011, que recoge el acuerdo tripartito al que llegaron el Gobierno y los representantes de la patronal y sindicatos. Esta ley tiene como objetivo principal reforzar el carácter contributivo del sistema y ampliar los ingresos alargando las carreras de aseguramiento y estableciendo una clara separación en las fuentes de financiación entre las que corresponde financiar con cotizaciones (las prestaciones contributivas) y las que corresponde financiar mediante transferencias del Estado (las prestaciones no contributivas, que incluyen tanto las pensiones no contributivas como los complementos a mínimos de las pensiones contributivas). La segunda de las reformas, muy criticada por la manera en la que se acometió (prescindiendo de un amplio consenso) y por su contenido, es la Ley 23/2013 reguladora del factor de sostenibilidad, que concreta la forma que toma este instrumento para adaptar el importe de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida (distinguiendo entre un multiplicador menor de 1 denominado Factor de Equidad Intergeneracional a aplicar a la fórmula de cálculo de la pensión y el denominado Factor de Revalorización Anual) y adelanta su aplicación de 2027 a 2019 y 2014, respectivamente. Junto a estas medidas se han acometido otras para incrementar los ingresos y mejorar la protección de determinados colectivos.

En concreto, los principales cambios para hacer frente al desafío del envejecimiento y frenar el ritmo de crecimiento del gasto son los siguientes:

□ Se ha incrementado, de forma gradual desde 2013, la edad legal de jubilación desde los 65 a los 67 años, siendo ésta la vigente a partir de 2027, salvo para aquellas personas que hayan cotizado 38 años y 6 meses o más, que podrán jubilarse a los 65 años. Esta medida sigue las reformas acometidas en muchos países de la OCDE, en los que la edad legal de jubilación de hombres y mujeres se ha igualado y/o se ha extendido gradualmente hasta los 67 años (Reino Unido, Francia, Alemania o Australia, entre otros muchos). Algunos países han ido incluso más allá, al vincular la edad de jubilación a la evolución de la esperanza de vida, tal como se recomienda en

el Libro Blanco de la Comisión Europea; es el caso de Dinamarca, Grecia, Hungría o Italia, y, fuera de la Unión Europea, de Corea y Turquía<sup>5</sup>.

□ La edad mínima de jubilación anticipada también se ha incrementado de forma gradual, endureciéndose las condiciones con respecto a la legislación anterior. Se establece un adelantamiento máximo de 2 años respecto a la edad legal de jubilación si la prejubilación es voluntaria y de 4 años si es involuntaria y consecuencia de una reestructuración empresarial. Se endurecen los requisitos al exigir mayores períodos de cotización mínima (35 y 33 años respectivamente) y graduar el coeficiente reductor de la pensión según unos períodos de cotización previa más amplios. Se mantienen, no obstante, unas condiciones más favorables para determinados trabajos y circunstancias (trabajadores de la minería, personal de vuelo, ferroviarios y otros). Esta medida es coherente con el retraso en la edad legal de jubilación y, por tanto, con las reformas acometidas en todos los países para alargar las biografías laborales y los períodos de cotización.

□ Se ha incrementado también de forma gradual el período de cotización exigido para tener derecho a un 100% de la base reguladora, que pasa de 35 años a 37 años en 2027. Se mantiene, no obstante, el requisito de que con 15 años de cotización se tiene derecho al 50% de la base reguladora (siempre que se cumplan determinados requisitos como, entre otros, estar en situación de alta o asimilada en el momento de la jubilación y haber cotizado al menos dos años en los quince previos a la jubilación). La ampliación del período de cotización exigido significa que lo que se recibe por cada año cotizado por encima de 15 es menos que antes de la reforma.

□ El período de cotización considerado para calcular la base reguladora sobre la que se aplican los correspondientes porcentajes ha aumentado gradualmente desde los 15 años previos a la jubilación hasta los 25 años anteriores a partir de 2022. Dado que las bases reguladoras se actualizan en función de la inflación registrada y no de la evolución de los salarios, esta ampliación implica, en general, reducirlas y, por tanto, una pensión menor. En la mayor parte de los países de la Unión Europea se ha pasado a considerar toda la carrera de aseguramiento, mientras que en algunos se permite seleccionar aquellos años con cotización más alta.

□ Para el cálculo de la pensión se ha introducido, con aplicación a partir de 2019, lo que se denomina un “factor de sostenibilidad”. Este factor sólo se aplica a la pensión de jubilación y busca un ajuste automático a la evolución de la esperanza de vida. Se calcula considerando la variación interanual (considerando un período de cinco años previos a su aplicación) de la esperanza de vida a los 67 años. Este factor se revisará cada cinco años y arroja un valor inferior a 1, de forma que el importe de la pensión será

---

<sup>5</sup> OECD (2013): *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. Disponible en [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en)

menor del que correspondería sin la aplicación del factor de sostenibilidad. Factores de sostenibilidad ligados a la esperanza de vida han sido introducidos también en otros países como Alemania, Italia, Noruega, Suecia o Portugal, entre otros.

□ El factor de sostenibilidad no sólo se materializa en un índice que se debe aplicar en el cálculo de la pensión inicial, sino que también se ha introducido para el cálculo de la revalorización anual del importe de las pensiones. Este nuevo índice será de aplicación no sólo a las nuevas pensiones que se reconozcan a partir de 2019, sino a todas las pensiones en vigor, independientemente del tipo de pensión y del año en que fue reconocida por primera vez. Así, desde enero de 2014 se ha sustituido la revalorización anual según el índice de inflación previsto, por un índice de revalorización anual calculado en función de la evolución de los ingresos, del número de pensiones y del gasto del sistema de la Seguridad Social, según una fórmula fija y con la restricción de que en ningún caso la revalorización podrá ser inferior al 0,25%, ni superior al IPC más 0,5%. Los efectos sobre el ritmo de crecimiento del gasto se han hecho evidentes inmediatamente y, así, en 2014 el importe medio de todas las pensiones ha crecido un 1,7% frente a valores por encima del 3% en los años previos, en un contexto además en el que la inflación ha sido negativa o muy baja y el importe medio de los sueldos y salarios ha permanecido más o menos estable.

Las reformas acometidas para adaptarse a los cambios familiares no han sido de gran calado, pero sí se han producido algunos cambios en el proceso de individualización de los derechos que es preciso destacar, sobre todo, en el ámbito de compensación parcial de los costes laborales de la maternidad y de las dificultades para conciliar vida familiar y laboral:

□ Ya en el *Informe España 2010* referimos cómo en los casos de divorcio o separación judicial, se reconoce a partir de 2008 el derecho a percibir pensión de viudedad si el cónyuge fallecido tenía obligación de pagar una pensión compensatoria al excónyuge (requisito que no se exige cuando hubiese sido víctima de violencia de género o cuando la ruptura se hubiese producido antes de 2008 y se reúnan una serie de requisitos) y siempre que no haya contraído nuevo matrimonio o conviva de hecho. Si mediando divorcio existe concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión, ésta se reconoce en cuantía proporcional al tiempo vivido con cada uno de los cónyuges, garantizándose, en todo caso, el 40% a favor del cónyuge o pareja superviviente con derecho a pensión de viudedad. También se reconoce derecho a pensión de viudedad en casos de unión de hecho registrada o recogida en documento público, siempre que haya sido registrada con dos años de antelación al fallecimiento, hubiera convivencia notoria y estable al menos durante cinco años previos al fallecimiento e ingresos menores de un umbral determinado, que varía según distintas circunstancias de la pareja.

□ La ley 27/2011 ha introducido algunas modificaciones en la regulación de las pensiones de supervivencia que tienden a mejorar la protección en determinadas situaciones de necesidad, por lo que, en el contexto del reforzamiento del carácter contributivo de las prestaciones, estos cambios apuntan hacia cierta asistencialización de estas prestaciones, sin llegar ni mucho menos a configurarlas como prestaciones asistenciales. En concreto, se mejora la acción protectora de la pensión de viudedad en los beneficiarios mayores de 65 años para los que esta pensión sea su principal fuente de ingresos, aumentando el porcentaje a aplicar a la base reguladora del 52% al 60% de forma gradual en ocho años a partir del 1 de enero de 2012.

□ La ley 27/2011 también aumenta la protección de las medidas de conciliación de vida familiar y laboral que han venido desarrollándose de forma bastante tímida en las últimas décadas. Así, se ha incrementado en los casos de excedencia (por nacimiento o adopción de hijos o acogimiento familiar de menores) el período reconocido como efectivamente cotizado. En concreto, se amplía de dos a tres años el período reconocido como de cotización efectiva de aquellos trabajadores que se encuentren en situación de excedencia por este motivo, calculándose la base reguladora como la media de la cotización de los seis meses previos al inicio del período de excedencia. No se produce, sin embargo, un aumento equivalente en los casos de excedencia por cuidado de familiares hasta segundo grado dependientes (sigue siendo sólo un año, aunque se tiene derecho a dos años de excedencia), ni tampoco en los casos de reducción de jornada, en que los dos primeros años en el caso de cuidado de niños (se tiene derecho hasta el octavo cumpleaños) y el primer año en el caso de cuidado de familiares adultos dependientes (se tiene derecho a dos años) se computan como si se hubiese cotizado al 100%.

□ Una importante novedad que incluye la referida ley es la compensación en términos de cotización en aquellos casos en los que la maternidad conlleva el abandono del mercado de trabajo, ya sea voluntaria o involuntariamente. Así, se computará a todos los efectos (salvo a efectos de cómputo del período mínimo de cotización) como período cotizado aquel de interrupción de la cotización derivado de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones de desempleo producidas entre los nueve meses anteriores al nacimiento, o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente y la finalización del sexto año posterior a dicha situación. La duración de este cómputo como período cotizado será de 112 días por cada hijo o menor adoptado o acogido, incrementándose paulatinamente hasta 270 días por hijo en el año 2019, sin que en ningún caso pueda ser superior a la interrupción real de la cotización y supere por todos los hijos los cinco años por beneficiario. Este beneficio sólo se reconocerá a uno de los progenitores y en caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho a la madre.

□ En el marco de un plan de apoyo a las familias y concebida como medida de incentivo a la natalidad, el Gobierno ha anunciado que a partir de 2016 se incrementarán las pensiones de jubilación de las mujeres que hayan tenido dos hijos en un 5%, en un 10% cuando hayan tenido tres y en un 15% cuando hayan tenido más hijos. De forma claramente discriminatoria, y según lo anunciado, no está prevista la misma medida en los casos de pensiones de viudedad, ni para aquellas que se hubieran jubilado antes de la entrada en vigor de la medida.

□ Este conjunto de medidas puede interpretarse no sólo en términos de compensación de los costes derivados de las dificultades para conciliar vida familiar y laboral, sino también cabe interpretarlos como el reconocimiento de la cotización demográfica que realizan quienes tienen hijos y contribuyen con ello a la sostenibilidad futura del sistema, en la medida en la que no sólo tienen hijos, sino que también los educan y preparan para desempeñar una profesión y ser futuros cotizantes.

Otras medidas para mejorar las fuentes de financiación que pueden destacarse son:

□ Se ha simplificado el sistema de Seguridad Social integrando a los trabajadores agrarios por cuenta ajena y a los trabajadores domésticos en el Régimen General, así como a los que lo son por cuenta propia en el Régimen de Trabajadores Autónomos, igualando las bases y tipos de cotización entre los regímenes. Al mismo tiempo, se han incrementado los límites máximos de cotización (desde 2011 han crecido un 11,6%) y se han introducido nuevos conceptos de cotización. Todo ello contribuye a aumentar los ingresos del sistema.

### 3.2 *Las proyecciones de futuro de la Unión Europea*

La Unión Europea publica periódicamente una proyección sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social en el futuro. En nuestro análisis sobre la situación del sistema de pensiones en 2010 recogimos las proyecciones realizadas en 2009, que dibujaban un horizonte muy pesimista. Según dicha proyección, basada en la legislación vigente en ese momento y en una serie de supuestos que recogimos en nuestro informe, el peso de las pensiones en el conjunto de la economía aumentaría en 6,7 puntos porcentuales entre 2007 y 2060, pasando de representar el 8,4% del PIB al 15,1%, por lo que se urgía a realizar profundas reformas estructurales. En 2015 se ha publicado una nueva proyección<sup>6</sup> que dibuja un horizonte mu-

---

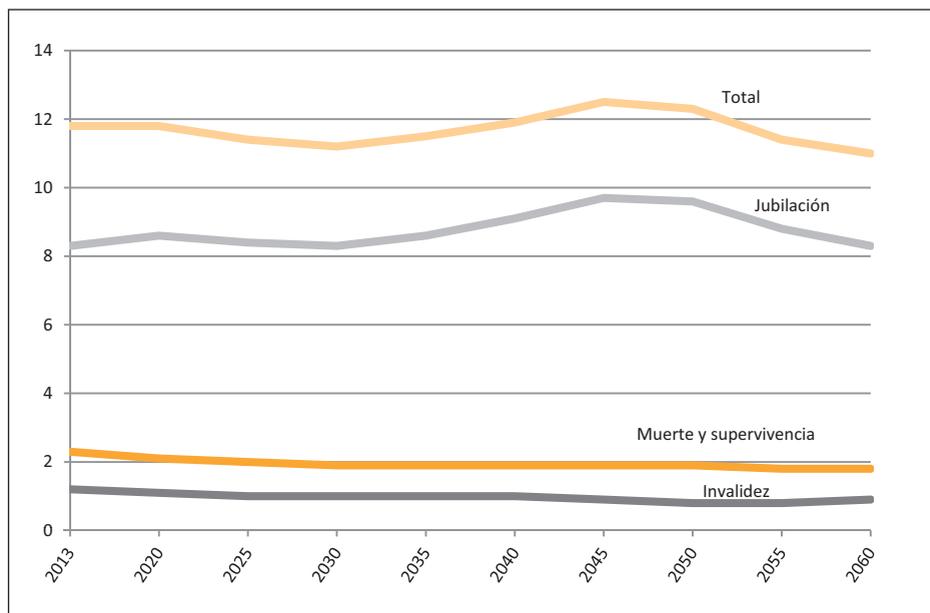
<sup>6</sup> Comisión Europea (2015): *The 2015 Ageing Report*. Luxemburgo: Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Disponible en [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/)

cho más asumible y poco dramático a largo plazo, siempre que se cumplan, claro está, los supuestos sobre los que se basa dicha proyección.

Desde el lado demográfico, como ya se ha indicado más arriba, la proyección (EUROPOP2013) es menos pesimista en lo que se refiere al grado de envejecimiento de la población que la realizada por el INE. En la versión media, se parte del supuesto de que la esperanza de vida a los 65 años aumentará entre 2013 y 2060 en 6 años en el caso de los hombres y en 4,8 en el caso de las mujeres, mientras que el número medio de hijos por mujer aumentará lentamente en un total de 0,2 hijos y el saldo migratorio se incrementará en poco más de medio millón, siendo negativo hasta mediados de la próxima década, para crecer después paulatinamente hasta 2050 y disminuir a continuación. Sobre estos supuestos se prevé que la tasa de dependencia se duplicará, pasando del 29% al 58%. Desde el punto de vista del empleo, se parte del supuesto de que la tasa de empleo aumentará en 20,7 puntos porcentuales (población 20 a 64 años), primero de forma significativa hasta 2025 y más paulatinamente hasta 2050, pasando de representar el 58,3% en 2013 hasta el 79%. El PIB se supone que crecerá a una media del 1,4%.

Bajo estos supuestos, y tomando como base la legislación vigente en diciembre de 2014, la proyección que se realiza es que el peso de las pensiones en la economía disminuirá a largo plazo en 0,8 puntos porcentuales, pasando de representar el 11,8% en 2013 hasta el 11% en 2060 (gráfico 6) y manteniéndose bastante por debajo del nivel que se proyecta para las grandes economías de la Unión Europea (Francia 12,1%, Alemania 12,7% e Italia 13,8%). Se proyecta un ligero descenso hasta el 11,2% en 2025, para aumentar a medida que las generaciones del *baby-boom* van incorporándose a la tercera edad hasta alcanzar el 12,5 % en 2045 y disminuir después. Durante el período se proyecta también que el número de cotizantes por cada 100 pensionistas disminuya sustancialmente y de forma sistemática, aunque lentamente hasta 2030, de los 191,1 actuales (casi dos por cada pensionista) a 133,6 al final del período. En estas circunstancias, el aumento del número de pensionistas y el mantenimiento del peso relativo de la renta que se redistribuye a los mayores sólo es posible si se compensa, entre otros factores, mediante una reducción de la cobertura antes de la jubilación y una reducción de la tasa de sustitución del salario por la pensión. De hecho, la proyección sobre la evolución de la tasa de sustitución de la pensión sobre el salario percibido se proyecta que descienda gradualmente desde el 79% actual hasta el 48,6% en 2060. Esta pérdida del poder adquisitivo de las pensiones se podría ver compensada por el hecho de que una proporción cada vez mayor de mayores en pareja disfrutaría de dos pensiones de jubilación y las personas viudas del complemento a su pensión de jubilación que representaría la pensión de viudedad. A pesar de ello, aumentaría el riesgo de pobreza en aquellos casos en los que la pareja de mayores no tuviera derecho a dos pensiones de jubilación o éstas fueran muy bajas y, en los

Gráfico 6 – Proyección de la evolución de los gastos en pensiones. En porcentaje sobre el PIB. 2013-2060



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, *The 2015 Ageing Report*.

casos de viudedad, cuando la pensión propia no pudiera completarse con una pensión de viudedad.

### 3.3 Perspectivas de futuro

A pesar de estas reformas, en parte porque todavía no han dado todos sus frutos, pero fundamentalmente por la caída del empleo y la tímida recuperación del número de cotizantes, al tiempo que el número de pensiones continúa creciendo inexorablemente y el importe de las nuevas altas es muy superior al de las bajas, la situación financiera actual, como se ha visto, se evidencia como negativa. Las perspectivas de futuro a corto plazo no aparecen como especialmente alarmantes, pues además de la recuperación del empleo, todavía hay fondos de reserva para compensar los déficits durante un limitado período de tiempo. La urgencia de una reforma de gran calado, similar a las que se han acometido en los últimos años, depende fundamentalmente de si hay recuperación sostenida en el tiempo del empleo y de las características del mismo. En la medida en la que el número de cotizantes crezca y aumente el nivel de salarios para compensar el aumento sistemático del número de pensionistas y del importe medio de las pensiones, la viabilidad del sistema estará garantizada. En este sentido, la relación de número

de afiliados por cada pensionista tiene que subir del actual 1,8 hasta valores aproximadamente por encima de 2. La proyección que ha realizado la Comisión Europea, y que hemos reproducido en el epígrafe anterior, evidencia que si el empleo crece al ritmo previsto, junto con los demás supuestos, no tiene por qué haber problemas estructurales en cuanto a la sostenibilidad, aunque sí pueden darse a largo plazo en cuanto a la suficiencia de las pensiones. Si no se produce la recuperación del número de cotizantes, entonces habrá que aumentar los ingresos principalmente vía mayores transferencias de los presupuestos generales del Estado, tipos de cotización más altos o mayores recortes en los importes de las pensiones.

Como consecuencia del sostenido déficit de la Seguridad Social, se viene planteando desde distintos actores sociales la necesidad de abrir un debate profundo en torno a la posibilidad de estudiar vías alternativas de financiación del sistema que contribuyan a su sostenibilidad y suficiencia. Ésta es la postura del Consejo Económico y Social; su homólogo europeo también se ha pronunciado en la misma línea<sup>7</sup>. El Gobierno y los agentes sociales también lo han hecho en distintos medios. Las propuestas que se han apuntado parten todas de la necesidad de mantener, cuando no incrementar, el carácter contributivo del sistema, y reclaman, no una reducción del ritmo de crecimiento del gasto (y, por tanto, una mayor reducción de las prestaciones), sino un aumento de los ingresos. Para lograr este aumento no se plantea un incremento de las cuotas a pagar, sino una mayor implicación del Estado en la financiación de las pensiones, aumentando las transferencias sobre la base de una redefinición de lo que constituyen prestaciones no contributivas del sistema, o las que también se denominan “cargas indebidas”. En concreto, las medidas que se han señalado son:

○ Que los gastos de gestión del sistema de Seguridad Social sean financiados mediante transferencias del Estado.

○ Que los incentivos al empleo a través de reducción o exención de cuotas a la Seguridad Social no se financien con cargo al sistema, sino con cargo a los presupuestos generales del Estado, pues constituyen una medida de política de empleo.

○ Que las prestaciones por riesgo durante el embarazo y la lactancia, así como las prestaciones por cuidado de menores afectados por cáncer u otras enfermedades graves sean financiadas también con cargo a impuestos, por considerarse que corresponden a la esfera no contributiva. Aunque no se ha indicado nada al respecto, lo mismo cabría señalar en relación con las medidas de “cotización demográfica” que hemos señalado más arriba,

---

<sup>7</sup> Consejo Económico y Social (2015): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, España 2014*. Madrid (disponible en <http://www.ces.es/memorias>) y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco-Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles» [COM(2012) 55 final] (2012/C 299/21)

esto es, al cómputo como cotizado de los años de excedencia por cuidado de menores o familiares a cargo, así como en aquellos casos en los que la maternidad conlleva el abandono voluntario o involuntario del empleo. También sería extensible, si se materializa, al aumento de la pensión en función del número de hijos habidos, porque ya se consideren como un incentivo a la natalidad, o como una compensación por los costes en la carrera laboral de las dificultades de conciliar vida familiar y laboral, estas circunstancias no guardan relación con el carácter contributivo cada vez más marcado que se otorga a las pensiones.

○ La propuesta de mayor calado y también la que se ha formulado con mayor ambigüedad es la que se refiere a que las pensiones de muerte y supervivencia, más allá del complemento a mínimos, sean financiadas total o parcialmente también mediante transferencias del Estado, pues combinan elementos contributivos con no contributivos o asistenciales. Si se considera que el requisito de demostración de insuficiencia de recursos propios es lo que confiere a las prestaciones el carácter asistencial, las pensiones a favor de familiares tienen un componente claramente asistencial, pues los requisitos que se exigen para su reconocimiento incluyen, entre otros, carecer de medios de subsistencia propios y haber convivido y dependido económicamente del causante. Más cuestionable es la pensión de orfandad, sobre todo en los casos en los que los beneficiarios son menores de edad, pues en los demás casos se exige ausencia de ingresos propios por debajo del salario mínimo (para los menores de 25 años) o incapacidad permanente absoluta y tienen, por tanto, un componente asistencial bastante claro. El número de pensiones de orfandad reconocidas por estas circunstancias es significativo y creciente, pues la proporción de beneficiarios mayores de 25 años se sitúa alrededor del 45% del total de pensiones (134.433 en 2014). En el caso de la pensión de viudedad, los componentes asistenciales guardan relación con el derecho a pensión de viudedad en caso de matrimonio de duración inferior a un año, divorcio, convivencia no matrimonial o contraer nuevo matrimonio, así como con el aumento del porcentaje aplicable a la base reguladora del 52%, aplicable con carácter general, al 70%. El pago único de “auxilio por defunción” (46,50 euros en la actualidad) también podría considerarse como una prestación no contributiva, al no graduarse en función de la carrera de aseguramiento.

La financiación con cargo a los presupuestos generales del Estado de todo el gasto en pensiones por muerte y supervivencia, sin diferenciar los componentes contributivos y no contributivos, no tiene excesivo sentido, pues cuestionaría la razón y legitimidad de estas prestaciones, al menos en su forma actual. Si se pagan a través de impuestos, ¿por qué excluir a quienes no cumplen determinados requisitos de cotización, tales como alta, asimilados al alta, cotización previa, entre otros? ¿No deberían tener entonces también todas las viudas y los viudos derecho a una pensión, independientemente de que cumplan estos requisitos o no? Y si esta pensión es

para compensar la pérdida de ingresos por la muerte del otro cónyuge, ¿por qué no debería de tomarse en consideración también en los casos de divorcio cuando no se pagan las pensiones compensatorias o por alimentos? Si estas pensiones se financian en su totalidad mediante impuestos, ¿por qué el criterio de determinación del importe de la pensión de viudedad debería continuar estando condicionado a la carrera de aseguramiento previa?, ¿no sería más coherente con el carácter redistributivo de los impuestos que se reconocieran en función de una situación de necesidad demostrada?, ¿no habría que convertirlas en pensiones asistenciales?

El mantenimiento de un sistema público de pensiones es un aspecto básico y fundamental de la distribución de la renta y de la cohesión social. Garantizar su viabilidad, como se ha venido haciendo en las sucesivas reformas, sobre todo a través de un amplio consenso social, es clave para la calidad de vida de todos los grupos de población y para la paz social.

#### 4. Indicadores de seguimiento del sistema público de pensiones

Tabla 1 – Evolución del porcentaje del PIB dedicado al pago de pensiones (sistemas públicos y privados/ocupacionales). Selección de países de la UE. 2002-2012

	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zona euro-18	12,7	12,4	12,2	12,4 (p)	13,5 (p)	13,5 (p)	13,5 (p)	13,8 (p)
Bulgaria	:	7,2	6,9	7,0	8,8	9,2	8,7	8,5
Dinamarca	10,7	10,7	12,4	12,5	13,8	13,8	14,3	14,5
Alemania	13,4	13,0	12,4	12,4	13,3	12,8	12,3	12,3 (p)
Grecia (p)	11,8	12,1	12,3	12,7	13,5	13,9	14,9	17,5
<b>España</b>	<b>9,3</b>	<b>8,9</b>	<b>9,2</b>	<b>9,5</b>	<b>10,4</b>	<b>11 (p)</b>	<b>11,4 (p)</b>	<b>12 (p)</b>
Francia	13,0	13,1	13,1	13,4	14,7	14,8	14,9	15,2 (p)
Italia	14,5	14,6	14,5	14,9	16,0	16,0	16,1	16,6 (p)
Holanda	12,7	12,3	12,1	12,0	12,8	12,9	13,0	13,4 (p)
Austria	14,4	14,0	13,8	14,0	15,0	15,0	14,8	15,0
Polonia	13,7	12,4	11,5	11,5	12,4	11,9	11,4	11,1 (p)
Portugal	10,9	12,6	12,6	13,2	14,1	14,2	14,8	14,8
Rumania	6,7	6,0	6,4	7,6	9,4	9,4	9,2	8,8
Finlandia	10,9	11,1	10,8	10,8	12,6	12,7	12,5	13,0
Suecia	11,4	11,7	11,4	11,8	12,9	12,0	11,7	12,0
Reino Unido	10,7	10,6	10,3	10,7	11,8	11,8	11,8	12,3 (p)

(p) Previsión

Fuente: Eurostat.

**Tabla 2 – Evolución del balance de ingresos y gastos y de la estructura de ingresos de la Seguridad Social. 2002-2015**

	Millones de euros de superávit/déficit	% PIB	Cotizaciones Sociales s/ ingresos %	% Transferencias Corrientes s/ingresos
2002	6.847,83	0,89	88,21	9,62
2003	8.608,45	1,10	92,58	5,19
2004	8.911,74	1,06	92,43	5,23
2005	10.383,81	1,14	92,27	5,14
2006	12.710,41	1,29	91,84	5,12
2007	14.672,55	1,39	91,60	5,33
2008	14.553,27	1,34	90,11	5,76
2009	8.826,03	0,84	88,95	7,15
2010	2.444,05	0,23	87,02	7,15
2011	-487,30	-0,05	87,37	6,92
2012	-5.812,79	-0,55	82,06	7,46
2013	-8.725,36	-0,83	77,03	12,34
2014 (pto)	-9.744,91	-1,10	78,02	9,89
2015 (pto.)	-6.444,39	-0,60	80,70	9,69

**Nota:** En 2013, el Estado asume la financiación de la totalidad de las prestaciones no contributivas y del complemento de mínimos, dando por finalizado el proceso de separación de las fuentes de financiación. Las transferencias corrientes están integradas principalmente por transferencias del Estado.

**Fuente:** Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Informe económico financiero del Presupuesto 2015*.

**Tabla 3 – Evolución de la afiliación por sexo y de la razón afiliados/pensiones. 1995-2014**

	Afiliados a la Seguridad Social (todos los regímenes)				Pensiones	
	Nro. de afiliados	Varones	Mujeres	Varones / mujeres	Nro. de pensiones	Afiliados / pensiones
1995	12.293.553	7.899.958	4.265.926	1,85	7.026.800	1,75
2000	15.236.218	9.416.641	5.774.702	1,63	7.644.320	1,99
2005	18.156.182	10.674.316	7.481.307	1,43	8.099.910	2,24
2006	18.770.259	10.946.347	7.823.697	1,40	8.227.243	2,28
2007	19.195.755	11.065.429	8.130.146	1,36	8.334.316	2,30
2008	18.305.613	10.267.407	8.038.188	1,28	8.464.342	2,16
2009	17.640.018	9.735.975	7.903.998	1,23	8.604.119	2,05
2010	17.478.095	9.558.969	7.919.063	1,21	8.739.732	2,00
2011	17.111.792	9.256.309	7.855.406	1,18	8.866.277	1,93
2012	16.332.488	8.761.922	7.570.475	1,16	8.999.045	1,81
2013	16.258.042	8.686.303	7.571.654	1,15	9.145.966	1,78
2014	16.651.884	8.889.064	7.762.792	1,15	9.270.942	1,80

**Fuente:** Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Estadísticas*.

Tabla 4 – Evolución del número de pensiones contributivas por tipo de pensión. 1981-2014

	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	TOTAL
1981	1.094.253	2.254.744	1.086.615	143.665	19.876	4.599.341
1985	1.455.375	2.461.898	1.281.760	155.194	22.812	5.377.118
1990	1.578.176	2.837.862	1.566.417	163.864	26.429	6.172.748
1995	1.675.906	3.305.303	1.833.913	168.897	42.781	7.026.800
2000	791.392	4.520.895	2.027.193	260.684	44.156	7.644.320
2005	845.960	4.770.504	2.182.229	261.526	39.691	8.099.910
2010	936.895	5.193.107	2.300.877	271.182	37.671	8.739.732
2011	942.883	5.289.994	2.319.204	275.993	38.203	8.866.277
2012	943.021	5.391.504	2.331.726	294.827	37.967	8.999.045
2013	933.433	5.513.570	2.345.901	315.013	38.049	9.145.966
2014	929.568	5.611.105	2.355.965	335.637	38.667	9.270.942

**Nota:** La fuerte caída en el número de pensiones de invalidez entre 1995 y 2000 se debe a que, a partir de 1997, cuando el pensionista cumple 65 años, la pensión de invalidez se sustituye por una de jubilación.

**Fuente:** Instituto Nacional de la Seguridad Social, eSTADIS.

Tabla 5 – Porcentaje de variación del número de pensiones contributivas por tipo de pensión. 2005-2014

	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	Todas las pensiones
2005	2,17	1,27	1,38	-1,45	-2,28	1,28
2006	3,24	2,80	1,43	-0,95	-2,37	2,33
2007	3,37	1,12	1,30	-0,80	-2,14	1,33
2008	2,03	1,51	1,10	0,50	-1,26	1,41
2009	1,55	2,07	0,91	1,84	-0,19	1,68
2010	1,40	2,02	0,87	1,80	-0,14	1,63
2011	0,51	2,06	0,84	1,57	0,58	1,55
2012	0,51	1,60	0,59	4,44	0,86	1,30
2013	-0,86	2,28	0,57	6,96	-1,34	1,63
2014	-0,61	1,97	0,52	6,79	1,65	1,49

**Fuente:** Instituto Nacional de la Seguridad Social, eSTADIS.

Tabla 6 – Evolución del importe mensual medio de la pensión contributiva según tipo. 1981-2014

	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	TOTAL
1981	113,90	117,39	75,73	69,67	89,96	105,10
1985	185,47	196,28	114,81	107,36	133,10	171,10
1990	283,82	307,67	188,57	157,79	190,36	266,87
1995	403,15	443,26	272,85	205,15	203,55	382,03
2000	542,59	538,68	332,91	200,27	248,61	471,30
2005	702,49	688,17	454,75	271,13	354,01	611,68
2010	854,01	892,38	574,13	351,09	462,09	785,83
2011	873,21	923,06	588,72	360,34	473,68	810,85
2012	890,96	955,41	603,87	365,30	488,24	836,27
2013	910,37	987,48	619,76	369,68	503,83	862,00
2014	918,29	1007,69	626,12	368,01	510,91	876,53

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, eSTADIS.

Tabla 7 – Evolución del porcentaje de variación del importe mensual medio de las pensiones contributivas. 2005-2014

	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	Todas las pensiones
2005	5,25	5,81	5,36	7,85	6,92	5,75
2006	4,50	5,26	4,71	6,68	7,05	5,27
2007	3,99	5,16	4,53	5,26	6,32	4,96
2008	5,36	7,17	6,16	8,01	7,52	6,83
2009	3,74	4,86	4,70	4,51	4,36	4,78
2010	2,21	3,51	3,22	3,12	2,80	3,37
2011	2,31	3,53	2,57	2,52	2,84	3,27
2012	2,05	3,40	2,58	2,08	2,81	3,08
2013	2,29	3,50	2,67	1,24	3,13	3,20
2014	0,87	2,07	1,04	-0,46	1,49	1,71

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, eSTADIS.

Tabla 8 – Evolución del importe mensual medio de las altas y bajas según tipo de pensión. 2005-2014

	Jubilación			Viudedad		
	Pensión media de altas	Pensión media de bajas	Diferencia	Pensión media de altas	Pensión media de bajas	Diferencia
2005	800,12	608,51	191,61	483,37	394,64	88,73
2006	922,82	657,01	265,81	504,90	413,04	91,86
2007	994,34	702,08	292,26	529,39	434,11	95,28
2008	1.051,70	763,30	288,40	566,64	463,62	103,02
2009	1.110,04	808,69	301,35	595,28	486,86	108,42
2010	1.172,18	847,20	324,98	608,46	505,11	103,35
2011	1.202,07	874,55	327,52	619,67	520,60	99,07
2012	1.251,97	897,85	354,12	632,91	536,02	96,89
2013	1.295,64	941,07	354,57	647,07	551,32	95,75
2014	1.314,68	950,68	364,00	650,37	559,75	90,62

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, eSTADIS.

Tabla 9 – Evolución de la esperanza de vida al nacimiento y a los 65 años. 1995-2050

	Esperanza de vida al nacimiento		Esperanza de vida a los 65 años	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
1995	74,5	81,7	16,1	20,0
2000	75,9	82,7	16,7	20,6
2005	77,0	83,5	17,1	21,1
2010	79,1	85,1	18,4	22,4
2015*	79,8	85,5	18,9	22,8
2020*	81,0	86,4	19,7	23,5
2030*	83,1	88,0	21,2	24,8
2040*	85,0	89,4	22,6	26,1
2050*	86,7	90,6	23,9	27,2

\*Datos proyectados

Fuente: INE, *Proyección de población, 2012-2052*.

Tabla 10 – Proyecciones a largo plazo de la distribución de la población total por grupos de edad. 2012-2050

	0-14 años	15-64 años	65 y más años	Total
2012	7.026.581	31.140.027	8.029.677	46.196.285
2015*	7.093.453	30.358.015	8.439.641	45.891.109
2020*	6.818.836	29.349.191	9.144.284	45.312.311
2030*	5.632.790	27.117.465	11.300.064	44.050.319
2040*	5.232.179	23.949.231	13.796.012	42.977.422
2050*	5.212.218	21.402.562	15.221.239	41.836.019

\*Datos proyectados.

Fuente: INE, *Proyección de población, 2012-2052*.

## Capítulo 10

# ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

---

Luis Ayala Cañón  
Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
*Universidad Rey Juan Carlos*



## 1. Introducción

La preocupación por los problemas de equidad y bienestar social ha sido una constante en los informes de la Fundación Encuentro. Ya en su primer *Informe sobre la Realidad Social en España* (1994), la Fundación se refería a la *indignación moral* de la sociedad española ante las desigualdades, a la vez que proclamaba que las críticas al Estado de bienestar no autorizaban a *decretar sin más su muerte*. En sucesivas ediciones del informe, ese primer análisis sobre los problemas de fragmentación social a los que parecía enfrentarse la sociedad española a mediados de los años 90 y la respuesta de las políticas públicas fue abriendo paso al análisis de algunos de los determinantes explicativos de la mayor desigualdad española en el ámbito comparado: la singularidad del mercado de trabajo, los cambios en la estructura de hogares, las actitudes de los españoles frente a la desigualdad y, sobre todo, los límites de la intervención pública para corregir, a través de las políticas de impuestos y prestaciones, las diferencias de renta entre los hogares españoles.

Los distintos capítulos de los informes anuales de la Fundación Encuentro han tratado de profundizar en las posibilidades y límites del Estado de bienestar para mejorar nuestros niveles de equidad. Por un lado, prácticamente cada informe ha recogido un examen detallado de algunas de las políticas sectoriales con mayor incidencia en el bienestar social, como la educación, la sanidad, la vivienda o los servicios sociales, entre muchas otras parcelas, junto al análisis de los sistemas de financiación de dichos servicios. La adecuada combinación del análisis descriptivo con la reflexión sobre los problemas y la evolución de los distintos sectores, las tesis interpretativas y la prospectiva servían para ofrecer periódicamente diagnósticos claros sobre cuáles eran los problemas principales y qué estrategias debían centrar el debate. Por otro lado, la Fundación siempre estuvo preocupada por tratar de mostrar a la sociedad regularmente algunas de las debilidades del modelo de bienestar económico, incluso en la etapa de expansión económica y, con mayor énfasis si cabe, en la crisis, a través de

los capítulos del informe dedicados al estudio de la distribución de la renta, tanto personal como territorial, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Transcurridas más de dos décadas desde la aparición del primer informe, caben pocas dudas de la envergadura de algunos de los cambios que han afectado a la sociedad española durante este período, relacionados con la desigualdad y la intervención pública. Tal como prueba la aparición de grandes obras de referencia y el creciente interés de las instituciones internacionales en estas cuestiones, la desigualdad no sólo no se ha reducido en este período, sino que ha pasado a ser uno de los problemas más graves a los que se enfrentan los países ricos. Aunque sigue tratándose de un campo de estudio muy controvertido, los datos de la mayoría de los países muestran en general un importante crecimiento de la desigualdad de las rentas de mercado, salarios y rentas de la propiedad, especialmente desde mediados de los años 90, y una limitación, creciente en el tiempo, de la capacidad redistributiva de los ingresos y gastos públicos. Es verdad que dicha capacidad sigue manteniendo en la mayoría de los países de la OCDE una indudable importancia, pero sus dificultades para compensar la tendencia crecientemente desigualitaria de los mercados son cada vez mayores.

Las singularidades de España en el contexto comparado son también confirmadas por los datos, no sólo por las consecuencias derivadas de la crisis económica, sino también por los límites para reducir la desigualdad en la anterior etapa de bonanza económica. Los indicadores de desigualdad permanecieron estables durante la fase de crecimiento, después de los procesos de mejora de los años anteriores y su progresiva convergencia con los datos medios de la Unión Europea, aumentando muy notablemente con el desarrollo de la crisis hasta situar a España en las primeras posiciones del *ranking* de desigualdad en el conjunto de países de la UE.

En gran medida, en todos los países, los cambios en el diseño institucional, condicionados por la globalización y los cambios tecnológicos, estarían detrás del crecimiento de la desigualdad de las rentas primarias y del menor efecto compensador de las políticas presupuestarias. En el ámbito nacional pesan también los intensos cambios demográficos, con una estructura de población muy diferente de la que había a principios de los años 90, el progresivo envejecimiento, una modificación sustancial en las tipologías de hogares y la llegada de un gran flujo de inmigrantes en un período muy breve de tiempo.

Han sido varias, por tanto, desde el lado de la demanda, las transformaciones que han exigido cambios en el diseño de las políticas sociales. Igual o más importantes, si cabe, han sido las necesidades de reforma

relacionadas con el modo en que tradicionalmente se han prestado estos servicios. Hablar hoy de reformas de la intervención pública con objetivos redistributivos es hablar, en el fondo, de introducir cambios sustanciales en un sistema de protección social muy desgastado. Más realmente por la progresiva pérdida de legitimación y aceptación por parte de los ciudadanos que por los propios recortes en los recursos invertidos.

Frente al consenso característico de épocas anteriores, en las que el Estado de bienestar se caracterizó por un crecimiento gradual, la realidad actual impone la necesidad de lograr nuevos consensos en la sociedad. Existe una crisis irreversible de los supuestos sobre los que se cimentaron los Estados de bienestar tradicionales, que obliga a reformular sus bases. Cualquier propuesta que suponga profundizar sobre las mismas bases o no alterar la naturaleza del sistema de protección estará muy probablemente abocada al fracaso. No es posible hacer pivotar ya la protección social, o incluso el propio modelo de organización social, sobre el mercado de trabajo. Las elevadas tasas de desempleo estructural, la creciente intermitencia de la relación laboral y los cambios en la composición familiar de los hogares han quebrado los supuestos tradicionales de las políticas sociales. La pregunta clave es, por tanto, sobre qué elementos instaurar un nuevo consenso para superar las actuales deficiencias de la protección social.

El objetivo de este capítulo es ofrecer algunos argumentos para dar posibles respuestas a esa pregunta. La contestación no puede disociarse de los cambios que se están produciendo en los Estados de bienestar de nuestro entorno, por lo que una primera reflexión centra el foco en los cambios generales en los sistemas de protección social en los países ricos. En segundo lugar, es obligado analizar las tendencias en el largo plazo del propio Estado de bienestar español, cuya revisión se recoge en un segundo apartado. En tercer lugar, las posibles respuestas han de tener presentes algunas de las principales transformaciones en las políticas sociales en estas dos décadas, que a su vez dan lugar a otros interrogantes que deben ser atendidos, como qué políticas son las más redistributivas, cómo encajar esta posible reforma en el proceso de descentralización que durante este período ha marcado la política social española, cómo definir un sistema equilibrado de producción mixta de bienestar y qué tipo de sistema de financiación del gasto social es el más adecuado en el nuevo contexto. A la revisión de estas cuatro cuestiones se dedica el tercer y último apartado.

No queríamos dejar sin mencionar en esta introducción unas palabras de agradecimiento por la confianza que en todo este tiempo depositaron en nosotros José María Martín Patino y Agustín Blanco, ofreciéndonos generosamente un marco muy amplio de reflexión e intercambio de experiencias, preocupaciones y opiniones, presidido siempre por la libertad intelectual y por la búsqueda constante de espacios de entendimiento.

## 2. Los Estados de bienestar en transformación<sup>1</sup>

### 2.1 *La evolución de los Estados de bienestar*

Durante las dos últimas décadas el Estado de bienestar ha experimentado un proceso gradual de reforma en la mayoría de los países de la OCDE, con cambios importantes en su contexto de desarrollo, nuevos retos a los que hacer frente y distintos acentos en las líneas de reforma adoptadas, que, sin desviar su actuación de sus objetivos tradicionales, se han extendido para dar respuesta a algunas de esas demandas. En las definiciones clásicas del Estado de bienestar, su función básica era conseguir sociedades en las que se alcanzara la plena ocupación de los factores productivos, se asegurara a los ciudadanos el acceso universal a un conjunto de servicios sociales básicos y se les garantizara una seguridad económica mínima en su ciclo vital. ¿Se mantienen esas funciones? ¿Cuáles son las principales restricciones? ¿Cuáles han sido las principales líneas de cambio?

La historia es bien conocida: en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y hasta el desarrollo de la crisis energética, algunos países del centro y el norte de Europa consiguieron acercarse a ese objetivo. La consecución de elevados estándares de bienestar fue posible mediante el desarrollo de sistemas fiscales que descansaban en criterios de elevada progresividad y gran capacidad recaudatoria, lo que permitió financiar, además de los servicios públicos básicos, servicios sociales universales en campos como la sanidad o la educación, así como diversas prestaciones monetarias para cubrir diferentes riesgos de la gran mayoría de los ciudadanos. Los recursos obtenidos, además, y la extensión de los servicios cubiertos permitían aplicar políticas económicas contracíclicas para asegurar la estabilidad de los agregados económicos y el crecimiento equilibrado de la economía.

Esta perspectiva idílica del Estado de bienestar se apoyaba en la idea de que, al menos en algunas sociedades, los ciudadanos confiaban en que las instituciones públicas se hacían cargo de una parte importante de sus necesidades sociales, en el bien entendido de que los “pactos implícitos” para la prestación de los servicios públicos implicaban mecanismos de control y supervisión, siempre bajo el paraguas de sistemas democráticos que permitían premiar y castigar a los políticos que se responsabilizaban de los mismos. Tal vez esa confianza implícita en el buen funcionamiento del sistema democrático, sin adecuados instrumentos de control, puede explicar el mal funcionamiento de los servicios en algunos países y la necesidad de introducir reformas de calado en los sistemas de bienestar aplicados.

---

<sup>1</sup> Esta sección es una síntesis actualizada de Ruiz-Huerta, J. (2015): “Crisis económica y reforma del Estado de Bienestar”, en Ruiz-Huerta, J., Ayala, L. y Loscos, J. (eds.) (2015): *Estado del Bienestar y sistemas fiscales en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Aunque el modelo genérico, después del éxito obtenido en algunos de los países que primeramente lo implantaron, fue objeto de extensión a otros muchos países, su aplicación concreta ha dado lugar a modelos ciertamente diferentes, clasificados seminalmente por Esping-Andersen<sup>2</sup> como liberal, conservador y socialdemócrata, extendiendo esta taxonomía posteriormente otros autores, como Ferrera<sup>3</sup>, para diferenciar a los países del sur de Europa. Entre estos modelos, los que han venido presentando de forma más clara las diferencias más significativas son los denominados continental y anglosajón. El primero, caracterizado por una mayor generosidad y universalidad de las prestaciones y un nivel de presión fiscal mayor frente al sistema anglosajón, caracterizado más bien por la existencia de prestaciones menos generosas y más condicionadas a la insuficiencia de medios, junto a estándares inferiores en términos de presión tributaria. Mientras en el sistema anglosajón se defiende especialmente la eficiencia en el funcionamiento del Estado y de las instituciones, el otro régimen se presenta como el mejor defensor de la equidad y la cohesión social. Esa relativa contradicción habría dado lugar, en el marco anglosajón, a una mayor flexibilidad, por ejemplo en el seno del mercado de trabajo, con mejores resultados en términos de tasas de desempleo y crecimiento económico, y peores en relación con la desigualdad, la segmentación social y la pobreza, al contrario de lo que ocurriría en el modelo continental.

Ciertamente, la comparación entre los dos sistemas contiene una serie de simplificaciones significativas, además de no contemplar otros elementos relevantes, pero puede ofrecer una perspectiva de algunos de los factores diferenciales de mayor entidad, aunque deba reconocerse la existencia de una dinámica de convergencia entre los dos. Los argumentos que subyacen tras estos dos modelos genéricos pueden servir también para ilustrar el debate actual en España y otros países (por ejemplo, los latinoamericanos) sobre el modelo que se defiende detrás de las propuestas de reforma política y cambios en los sistemas de bienestar.

Además de reconocer las importantes limitaciones de los Estados de bienestar reales respecto a la formulación más ideal o teórica, sus críticas crecieron intensamente desde la crisis económica de los años 70, especialmente desde planteamientos liberales o neoconservadores, y dieron lugar a las reformas promovidas por los gobiernos conservador en el Reino Unido y republicano en Estados Unidos de finales de los años 70 y la década de los 80. Como se ha señalado, una serie de factores exógenos objetivos empezaron a condicionar el funcionamiento de los Estados de bienestar hasta entonces vigentes: los cambios demográficos producidos especialmente en

---

<sup>2</sup> Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

<sup>3</sup> Ferrera, M. (1996): "The Southern Model of Welfare in Social Europe", en *Journal of Social Policy*, n. 6 (pp. 17-37).

Europa en relación con el envejecimiento de la población y el profundo cambio en los patrones familiares, que llevaban a un proceso de dilución de la familia tradicional en nuevas formas de agrupación de los individuos en los hogares; la globalización de la economía en un contexto de una intensa innovación tecnológica, que implicaba cambios profundos en las relaciones entre los agentes económicos y del papel y alcance de los sectores públicos; y, en tercer lugar, los cambios en los mercados y, singularmente, en el mercado de trabajo, en el que se incorporaban nuevos colectivos antes ausentes de él.

Las críticas señalaban la gran dificultad para conseguir el objetivo de pleno empleo y cuestionaban la capacidad del Estado para poder jugar un papel efectivo al respecto. Para algunos, incluso, el Estado de bienestar era, más bien, un freno al crecimiento de la producción y el empleo, especialmente en el contexto de una economía global. En la misma línea, se decía que la provisión universal pública de servicios como la sanidad o la educación suponía el encarecimiento de los costes y el aumento ineficiente del gasto público. Y respecto a la garantía de seguridad económica, que el Estado de bienestar, en lugar de incrementar el bienestar, generaba desincentivos al trabajo y al ahorro e, indirectamente, dependencia y desempleo. Esta visión crítica, especialmente defendida desde amplios sectores económicos, implicaba la puesta en cuestión y la revisión de algunas de las políticas asociadas con el Estado de bienestar. En buena medida, las críticas vertidas sobre su mal funcionamiento han tenido tradicionalmente un fuerte componente ideológico, aunque también han servido para advertir a los decisores políticos sobre las ineficiencias de muchas prestaciones y la necesidad de poner en marcha reformas profundas de las mismas.

Por otra parte, también desde los años 70 del pasado siglo, al calor de la crisis económica, surgieron diversas críticas sobre el mal funcionamiento del Estado y los “fallos del gobierno” en sus actividades prescacionales, y ponían el acento en cómo el comportamiento económico de los agentes públicos podía provocar el deterioro en las prestaciones y cómo la posición dominante de *lobbys* internos podía generar serios problemas de legitimidad de la acción pública al defender intereses propios, con frecuencia contrapuestos a los intereses de los usuarios de servicios públicos.

Las visiones críticas anteriores, especialmente defendidas desde la economía, implicaban la puesta en cuestión y la revisión de algunas de las políticas asociadas con el Estado de bienestar, como la aplicación de políticas discrecionales de estabilización económica y la necesidad de mejorar la regulación económica en el contexto del debate entre reglas y discrecionalidad; la validez de las políticas redistributivas, ante los incentivos perversos que podrían generar; o también, el tamaño del sector público y las ventajas de la privatización, especialmente en el ámbito de la gestión pública, así

como la conveniencia de dar espacio a la competencia para asegurar mayores niveles de eficiencia.

Adicionalmente, las consideraciones anteriores llevaban a la necesidad de revisar los sistemas tributarios o a plantear el grado más adecuado de descentralización de las políticas públicas en cada país. De este modo, desde hace ya décadas se han propuesto diversas medidas políticas para revisar el papel general de la intervención pública y ofrecer diferentes alternativas orientadas a conseguir sectores públicos más reducidos y más capaces de dinamizar la actividad económica.

Aunque concretar los elementos esenciales de un debate como éste, con una importante carga ideológica, es una tarea compleja, las críticas y los problemas obligan a analizar con cuidado los elementos fundamentales del Estado de bienestar para ver cuáles son los principales problemas y cuáles las reformas necesarias que se deben implementar, sobre todo desde la experiencia de varias décadas de reestructuración de los sistemas de protección social. Siendo fundamentadas algunas de las críticas económicas reseñadas, lo sucedido en todo este período, sin embargo, permite afirmar que las políticas del Estado de bienestar han jugado un papel destacado a lo largo del tiempo y que debe ser reconocido. Al menos en algunos aspectos concretos:

1. La extensión de sistemas de protección social de cierta calidad aumenta la productividad de los trabajadores a medio y largo plazo al favorecer la inversión en formación y reciclaje, incrementa la seguridad laboral, estimula un mayor compromiso con los objetivos de la empresa y, adicionalmente, algunos gastos aumentan el capital humano y fomentan el crecimiento.

2. Los sistemas de protección social han continuado proporcionando servicios que, normalmente, no son producidos por el sector privado en los mercados, como el seguro de desempleo o los seguros de enfermedad o de maternidad, con una difícil rentabilidad para las empresas por problemas de selección adversa.

3. Los servicios de protección social, adecuadamente administrados y con los controles necesarios, pueden jugar un papel estabilizador y contracíclico beneficioso, especialmente en períodos de crisis económica. Así sucede con los estabilizadores automáticos. Además, pueden generar incentivos favorables para la inversión física y humana, la movilidad del trabajo o la asunción de riesgos por parte de los agentes económicos privados.

4. Un sistema impositivo razonablemente equilibrado, en el que los impuestos directos, mecanismo básico de financiación de los servicios de bienestar, tienen una importante presencia, puede servir para corregir la distribución de la renta, limitar las desigualdades y consagrar el sentido y alcance del concepto de ciudadanía.

La valoración adecuada de las críticas anteriores y de los elementos positivos del Estado de bienestar puede llevarnos a propuestas diferentes de actuación y a analizar cuáles pueden ser las alternativas. Al menos podrían señalarse tres opciones básicas, aunque puedan existir múltiples variantes dentro de las mismas.

La primera sería el mantenimiento del estado de cosas actual. Sólo sería necesario esperar a que pasen los efectos peores de la crisis para recuperar los niveles de recursos y servicios públicos existentes en el período anterior, porque, a juicio de algunos sectores, ese modelo es el que garantiza, mejor que cualquier otra alternativa, el reconocimiento de los derechos sociales y la cohesión social.

Una segunda alternativa propugna, con diversos eufemismos, el desmantelamiento del Estado de bienestar, la puesta en marcha de las reformas pertinentes para conseguir sociedades fundamentadas en criterios de eficiencia, lo que implicaría intensificar la privatización de los servicios públicos y el recorte de las prestaciones económicas, con la finalidad de evitar los incentivos negativos que las actuaciones públicas generan sobre los agentes económicos, limitar el “despilfarro” de recursos y mejorar la calidad de los servicios. En cierto modo, las propuestas conservadoras sobre el Estado y los servicios públicos en Estados Unidos serían el modelo a seguir; es decir, una presencia muy limitada del sector público, reforzando acaso sus potestades reguladoras pero dejando a la iniciativa privada la mayor parte de los servicios de bienestar.

El reconocimiento de una serie de cambios importantes en nuestras sociedades que obligan a introducir reformas puede ser compatible, según la tercera alternativa, con el mantenimiento de los elementos nucleares del Estado de bienestar, que ponen el acento en un adecuado equilibrio entre los criterios de equidad y de eficiencia. Según esta perspectiva, hay que mantener el Estado de bienestar, pero introduciendo reformas de calado, tanto en el campo de los ingresos como en el de los gastos públicos, para evitar las distorsiones y los efectos más negativos producidos en los últimos años. En ese sentido, se defiende una presencia significativa del sector público con atribuciones claras en el campo de los servicios públicos y su capacidad para mejorar la distribución de la renta, mejorando al mismo tiempo sus competencias reguladoras con la finalidad de evitar los abusos que se producen en los mercados. Es preciso defender los estándares de cohesión social y mantener, hasta donde sea posible, bajos niveles de desigualdad y pobreza.

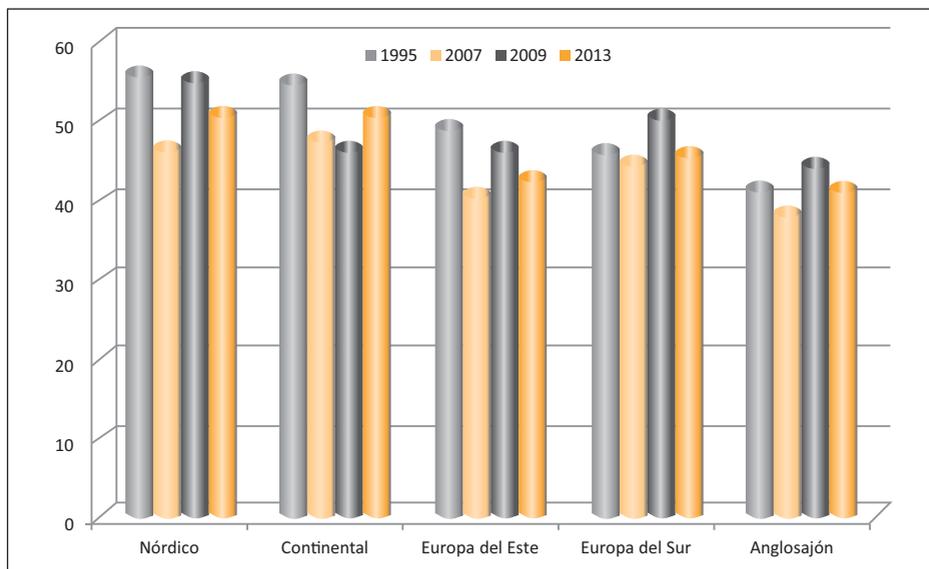
## *2.2 La crisis económica y el Estado de bienestar*

El intenso cuestionamiento del Estado de bienestar producido desde el último tercio del siglo anterior, vinculado a los factores que se acaban de señalar, se ha visto incentivado después por la crisis económica y su pro-

longación durante varios años. Con todo, los datos disponibles no permiten confirmar en la mayoría de los países el inicio de un proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar, a pesar de la extensión de las medidas de recorte de los sectores públicos que se han dado en muchos. Las primeras manifestaciones de la crisis fueron combatidas con medidas de carácter anticíclico. Por otra parte, algunos de los instrumentos más emblemáticos del Estado de bienestar, como el seguro de desempleo u otras prestaciones públicas, han permitido limitar los efectos más negativos de la crisis sobre la población más vulnerable, especialmente en los países del sur de Europa.

Un primer indicador para intentar medir el efecto de la crisis sobre el Estado de bienestar es el referente a las cifras globales del gasto público en relación con el PIB. En general, en los países de la OCDE y desde luego en Europa, no se observa una disminución drástica de los gastos públicos respecto a épocas anteriores, aunque sí puede constatar una cierta disminución, diferente según los grupos de países estudiados. Según la información de la OCDE, el valor medio del indicador era en 1995 el 42,7%, mientras que veinte años después el indicador medio era el 41,7%. Sin duda, el ciclo económico puede afectar a los resultados obtenidos, pero si se analiza la secuencia temporal, no se observan grandes cambios en dicho indicador. Si se desagregan los cambios por áreas o modelos (gráfico 1), los valores más bajos del indicador se producen en el grupo de países anglosajones, en claro contraste con los nórdicos, que aun así muestran una cierta tendencia a la disminución del gasto público medido como proporción del PIB.

**Gráfico 1 – Evolución del gasto público sobre el PIB según grupos de países. En porcentaje. 1995-2013**



Fuente: OECD, *General Government Outlays*, 2013.

Las conexiones entre la crisis y los Estados de bienestar, sin embargo, no se pueden analizar sólo a través de los indicadores agregados de gasto. Para conocer la efectividad de los regímenes de bienestar y efectuar comparaciones rigurosas entre países sería necesario estudiar la estructura y calidad de las diversas prestaciones, los criterios de elegibilidad, el eventual establecimiento de obligaciones, el grado de adecuación de los servicios prestados por parte de funcionarios o trabajadores en el sector público, así como su número y su preparación, los cambios organizativos o de gestión o los indicadores de resultados de los servicios provistos a los ciudadanos.

El impacto de la crisis sobre los servicios de bienestar no se ha limitado a los cambios en esas cifras sino al contexto en el que se desarrolla el gasto. Las medidas de austeridad y control del endeudamiento adoptadas en los países del sur de Europa y, en general, en los países de la Unión Monetaria están implicando, en primer lugar, una limitación creciente para que los gobiernos puedan llevar a cabo políticas anticíclicas de forma autónoma, rompiendo así con uno de los elementos tradicionales del Estado de bienestar. En diversos países, y especialmente en España, la reforma constitucional y las leyes de desarrollo aprobadas desde el año 2011, al consagrar reglas estrictas en relación con los agregados públicos, han limitado severamente la capacidad discrecional del sector público. En el caso español, además, las reformas laborales en clave liberal han apuntalado una intensa desregulación del mercado de trabajo, incrementando la facilidad del despido y rebajando su coste, además de limitar en la práctica algunos de los elementos tradicionales de defensa de los trabajadores en el mercado laboral.

Por otro lado, la caída de los ingresos públicos en España como consecuencia de la crisis, concentrada en los tributos vinculados al sector de la construcción, y especialmente en relación con los impuestos de sociedades y sobre el valor añadido, en un contexto de intenso crecimiento de los gastos de intereses de la deuda pública, ha implicado también la aplicación de programas de austeridad y de reformas en el campo del gasto público. La disminución de los recursos asignados a las políticas sociales, la supresión de algunos programas o los procesos de privatización puestos en marcha han afectado al alcance del Estado, cuestionando, también en este aspecto, sus propios fundamentos.

Las medidas que se han tomado a lo largo de los últimos años han provocado importantes consecuencias económicas y sociales en la actualidad, condicionando además su desarrollo futuro. Por un lado, la austeridad en servicios públicos muy sustentados sobre el capital humano, como la sanidad o la educación, parece estar cebando la bomba de la desigualdad y la pobreza en países como España o Grecia, sobre todo entre los trabajadores desempleados, como consecuencia de las restricciones a la obtención de prestaciones en un contexto de elevadas tasas de paro y de su mantenimiento en períodos prolongados.

Adicionalmente, aunque se mantengan las cifras globales de gasto social, las políticas de recortes tienen consecuencias directas sobre el bienestar de los ciudadanos. Entre otras, en el campo de las pensiones, el debilitamiento de los sistemas de reparto; en el de los seguros de desempleo, los recortes de las prestaciones en cuantía y duración así como del período de la prestación contributiva o progresivas desvinculaciones de las carreras contributivas de los trabajadores; privatizaciones en el ámbito de la educación y la sanidad a través de copagos, cheques escolares, fomento de la competitividad de los centros, remercantilización de algunos servicios o recortes de gastos farmacéuticos; por último, las políticas de flexibilización del mercado de trabajo, con el crecimiento de los empleos temporales y a tiempo parcial, incentivando la precarización de los trabajadores, especialmente entre los jóvenes.

Por otra parte, las políticas adoptadas para combatir la crisis no parecen haber tenido en cuenta el modelo de sociedad que los ciudadanos desearían, ni medir las consecuencias de algunas de las decisiones tomadas y de las dificultades para recomponer en el futuro el sistema de bienestar. Además, en algunos países todo parece indicar que se ha aprovechado la ocasión para adelgazar el sector público, limitar sus competencias e intentar fortalecer el papel de la iniciativa privada, de forma acrítica y poco controlada. Podría decirse que, en tales casos, la crisis ha sido aprovechada para optar como referente de los cambios por el modelo anglosajón o liberal, que, como se señalaba con anterioridad, se aleja del concepto más genuino de Estado de bienestar.

### **3. El Estado de bienestar en España: ¿dónde hemos llegado?**

#### ***3.1 Expansión y asistencialización del Estado de bienestar en el largo plazo***

España es un recién llegado (*late comer*) en cuanto al desarrollo del Estado de bienestar y las políticas sociales, pero con los mismos problemas y forzada a poner en marcha reformas similares a las de los países que contaban con una tradición mucho más extensa de intervención pública redistributiva<sup>4</sup>. Ya antes de la crisis, las políticas sociales en España sufrieron

---

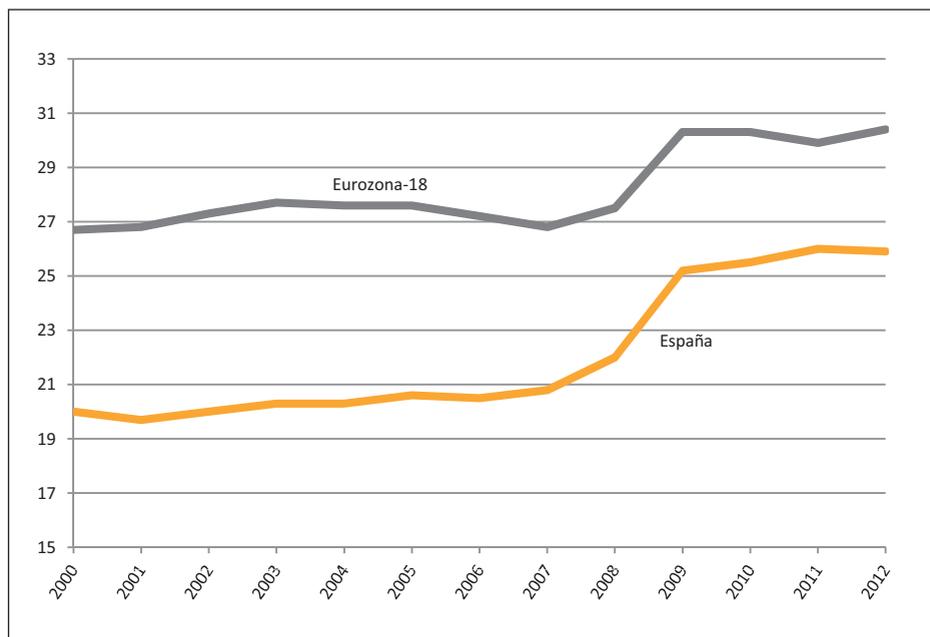
<sup>4</sup> Guillén, A. M. y León, M. (eds.) (2011): *The Spanish Welfare in European Context*. Surrey: Ashgate; Moreno, L. (2013): *La Europa asocial*. Madrid: Península; Pino, E. del y Rubio, M<sup>a</sup> J. (eds.) (2013): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos; Rodríguez Cabrero, G. (2014): "Transformaciones, cambios institucionales y conflictos en el Estado de Bienestar en España (2000-2013)", en Fundación FOESSA: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 5.2.

notables modificaciones en planos muy diversos, que dieron lugar a una reestructuración notable, no acabada, del Estado de bienestar.

Los condicionantes que presidieron cada una de las etapas de cambio han variado notablemente con el tiempo. En los años 70 del pasado siglo, la necesidad más acuciante fue la transformación de un sistema basado en los principios propios de un régimen político autoritario en otro propio de un Estado de bienestar democrático y crecientemente universal. En los años 80, el problema pasó a ser la conciliación de la cobertura de crecientes necesidades sociales con la restricción financiera propia de la fase de ajuste asociada a las dificultades económicas de la primera parte de esa década. En la década de los 90, los retos del sistema protector presentaron un cariz muy distinto, destacando fundamentalmente dos líneas de cambio: la insistencia en los problemas de sostenibilidad financiera, supuestamente relacionados con la excesiva dimensión de la acción protectora, y una combinación de diferentes cambios cualitativos que forzaron una gestión más descentralizada, en el doble plano funcional y territorial, de la producción de bienestar.

Las cifras de gasto desmienten de nuevo las críticas de desmantelamiento progresivo del Estado de bienestar, tal como apuntaban algunas de las críticas que se hacían a la intervención pública cuando los primeros informes de la Fundación se empezaron a publicar. Observando la evolución de las cifras del gasto total y del gasto social en particular, no resulta difícil constatar que no se han producido alteraciones notables en la dimensión de la acción protectora. Si se atiende únicamente a un plano cuantitativo, en ningún caso puede hablarse de proceso de recorte efectivo, sino de mantenimiento o incluso crecimiento del gasto social en el largo plazo. En los años 80, la evolución del gasto social se caracterizó por su estabilidad a lo largo de la década, con un cierto repunte al final de la misma, prolongándose el dinamismo expansivo durante el primer tercio de los años 90, en parte como respuesta al episodio recesivo de esa primera mitad de la década y en parte como resultado de la prolongación del proceso de extensión de la protección asistencial a través de la nueva ley de pensiones no contributivas.

Durante los años 90, sin embargo, el hecho de que la elasticidad del gasto público total en relación al PIB fuera mayor que la del gasto social introdujo matices interpretativos significativamente distintos a los de etapas anteriores. Desde mediados de los años 80 hasta más de una década después la participación sobre el gasto total de las prestaciones en efectivo y de los bienes preferentes (salud, educación, vivienda...) se estabilizó, dando paso a un mayor protagonismo de las funciones de naturaleza económica hasta que empezaron a visualizarse las consecuencias del envejecimiento de la población sobre el gasto en pensiones. Durante los años 90, los compromisos de ajuste de las cifras de déficit público adquiridos desde la firma de los acuerdos de Maastricht, principalmente, junto a otros factores adicionales

**Gráfico 2 – Evolución del gasto social sobre el PIB en España y en el área euro. 2001-2012**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Eurostat (online data code: spr\_exp\_sum).

no tan explícitos, como la creciente presión en costes que procedía de la continua ganancia de cuotas de los nuevos países industrializados en los mercados internacionales, fueron algunas de las claves que mediatizaron el comportamiento del gasto social.

Ese freno en el crecimiento del gasto, tanto en prestaciones sociales en efectivo como en bienes tutelares, se produjo cuando todavía persistía un diferencial importante respecto a la Unión Europea. Con todos los matices que imponen los problemas de homogeneidad en las comparaciones internacionales de la distribución funcional del gasto público, según datos de Eurostat, el gasto social con relación al PIB era en 1994 en España cinco puntos porcentuales inferior al promedio de la UE-15. En la actualidad, como muestra el gráfico 2, ese mismo diferencial permanece intacto, pese al mayor crecimiento del gasto social en España ante el drástico aumento del desempleo y la mayor caída del PIB. Como puede apreciarse en el mismo gráfico, en los primeros años de la década pasada, en los momentos más álgidos de la etapa de expansión, ese diferencial incluso aumentó.

En todo este período, paralelamente a la presión creciente de algunos colectivos en contra del crecimiento de la acción protectora pública, han tenido lugar cambios cualitativos de igual o mayor importancia. La descen-

tralización de la producción de bienestar social en su doble vertiente, territorial –creciente asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas– y funcional, ha sido un elemento de cambio también diferencial respecto a otros países de nuestro entorno, al menos por la velocidad con la que se ha producido el proceso.

En cualquier caso, puede decirse que ambos factores –restricción presupuestaria y descentralización de la producción de bienestar– no han modificado sustancialmente los fundamentos básicos del Estado de bienestar español. Más influencia ha tenido como pieza clave en su reorientación estratégica la tendencia a la asistencialización de las prestaciones sociales. De forma paralela a un continuado proceso de universalización, tanto de las prestaciones en efectivo como en especie, cabe hablar de una diferenciación importante del sistema protector, adquiriendo las prestaciones asistenciales un protagonismo cada vez más destacado en las dos últimas décadas. Siguiendo pautas similares a las de otros países, se estaría produciendo en España una progresiva diferenciación interna del Estado de bienestar.

El crecimiento de las prestaciones no contributivas sujetas a la comprobación de recursos puede explicarse por el juego de una serie de factores. Las propias razones de eficiencia y viabilidad económica han facilitado la apuesta por prestaciones asistenciales selectivas, como los subsidios para determinadas categorías de desempleados o las prestaciones familiares para hogares con ingresos muy bajos, con cuantías más bajas que las contributivas y con un efecto de contención del gasto, por tanto, superior. La contradicción entre dos objetivos en apariencia opuestos como el deseo, por un lado, de universalizar las distintas prestaciones sociales y, por otro, de reducir el déficit público, se intentó solventar apostando por el aumento del número de beneficiarios, pero optando, sin embargo, por el tipo de prestaciones que supusiera un menor gasto público. Tal estrategia estuvo reforzada sin duda por la creciente presión ideológica a favor de una mayor selectividad del gasto social. El argumento esgrimido guardaba relación con el objetivo de rentabilizar al máximo la inversión social, concentrando para ello la mayor parte del esfuerzo público en la población con menores recursos económicos.

En el caso español, los cambios en el mercado de trabajo justifican en gran medida el crecimiento de las prestaciones asistenciales. Durante varias décadas pervivió un sistema de protección social sustentado básicamente en el principio contributivo-asegurador. El resquebrajamiento del modelo de crecimiento económico y del marco de relaciones laborales al estallar la crisis de los 70 quebró definitivamente la cadena empleo-contribución-protección, ante el crecimiento de las barreras para incluir en el sistema de protección social a aquellos grupos de población sin posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Las dificultades de creación de empleo propiciaron el establecimiento de mecanismos alternativos de garantía de ingresos, lo que daría lugar a un crecimiento significativo de la modalidad asistencial

de protección a los desempleados. La creciente eventualidad de la relación laboral y la extensión de la economía irregular añadieron nuevas presiones. La intermitencia del período de cotización constituye, de hecho, un factor claramente limitativo del acceso al sistema de protección contributiva ante una futura situación de jubilación. Las dificultades se amplían si se añaden, además, los cambios legislativos que han endurecido los requisitos para el cobro de las prestaciones contributivas.

El resultado de tal combinación de fuerzas ha sido que la compensación de las sucesivas restricciones para dotar de mayores recursos al sistema de protección social se ha realizado mediante la ampliación de las figuras sujetas a la comprobación de recursos. Tal decisión suponía una reducción del gasto y una cierta amortiguación del conflicto social, pero añadía la diferenciación en la naturaleza del aseguramiento de rentas a las diferencias ya existentes en términos de salarios y de movilidad como fuentes de segmentación del mercado laboral. Desde la perspectiva del posible avance o retroceso en la cobertura proporcionada por el sistema, puede afirmarse que la apuesta por la asistencialización introduce importantes contradicciones, que dificultan la posibilidad de ofrecer respuestas sólidas a las crecientes necesidades sociales.

A los frutos ligados a la extensión de los sistemas asistenciales, con una ampliación progresiva de la red protectora, se contraponen la progresiva disminución de la calidad del aseguramiento. Como acertadamente señaló Rodríguez Cabrero, la definición resultante del Estado de bienestar queda reflejada en “una materialización segmentada de los derechos sociales, según la cual su universalización se compatibiliza con una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora, de forma que los grupos más débiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad, son protegidos por un nivel protector de subsistencia –el de tipo asistencial–, cuando no quedan excluidos, a la vez que los grupos integrados en el mercado de trabajo pueden intensificar su protección con mecanismos privados”<sup>5</sup>. La nueva segmentación profundiza la crisis del Estado de bienestar al romper con el criterio de universalidad, diferenciar entre los colectivos de ciudadanos y quebrar el propio concepto de ciudadanía.

### *3.2 Crisis económica y políticas sociales en España*

La crisis económica ha añadido nuevos matices a los procesos de cambio enunciados. El impacto diferencial de la crisis en España ha tenido también consecuencias más adversas sobre el sistema de protección social. Las razones de ese mayor impacto son bien conocidas: una fuerte depen-

---

<sup>5</sup> Rodríguez Cabrero, G. (2004): *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.

dencia del modelo productivo español del sector de la construcción residencial, déficits de la balanza por cuenta corriente persistentes y, sobre todo, el enorme endeudamiento privado de los hogares y las empresas españolas respecto a otros países, provocado por una importante pérdida de competitividad de los bienes y servicios producidos en España.

Este *shock* se produjo cuando el Estado de bienestar español se encontraba inmerso en un intenso proceso de reestructuración sin terminar de desarrollarse y con importantes carencias institucionales en algunas políticas públicas (cuidado de dependientes, infancia, políticas familiares, ausencia de una última red de garantía de ingresos, entre otras), o con importantes deficiencias del sistema educativo y elevadas tasas de fracaso escolar. Como otros países europeos, debía hacer frente además a nuevos riesgos sociales, como la intensificación del envejecimiento y el aumento del coste de las pensiones, especialmente grave en países con altas (y después crecientes) tasas de desempleo, o la tendencia al aumento de la desigualdad y la pobreza, cuyos indicadores, como se señaló, no mejoraron significativamente durante el período de expansión económica.

No obstante, el modelo de crecimiento español, muy dependiente del sector inmobiliario como se ha señalado, se veía muy apoyado socialmente por su capacidad de generación de puestos de trabajo (lo que favorecía a los políticos en el poder), el aumento del valor de la vivienda (a favor del votante mediano, en España propietario de vivienda) y los grandes ingresos impositivos que obtenían todos los niveles de gobierno (lo que también beneficiaba a los gestores públicos). Durante los años de expansión, el clima general de confianza en la economía hacía más difícil introducir cambios económicos de entidad en un marco de creciente pérdida de competitividad respecto a otros países. Por eso, no se aplicaron políticas anticíclicas en el ámbito fiscal y crediticio ni en el período previo ni cuando comenzaron a observarse los primeros síntomas de la crisis, agravando así la intensidad de la misma.

Cuando la crisis hizo su aparición, la recaudación tributaria cayó de manera espectacular, disparando el crecimiento del déficit público, al sumar al efecto de los estabilizadores automáticos y las medidas discrecionales tomadas con anterioridad, una estructura impositiva apoyada en ingresos extraordinarios obtenidos mediante las operaciones inmobiliarias y el gasto de recapitalizar una parte del sistema bancario. Este severo y abrupto empeoramiento de las cuentas públicas acabaría afectando a la credibilidad del país y, ante la imposibilidad de actuar sobre la política monetaria, España entraría en el grupo de países golpeados por la crisis de la deuda soberana, debiendo hacer frente a sus obligaciones en los mercados internacionales con tipos de interés que hipotecaban los presupuestos nacionales y obligaban a acentuar la política de austeridad.

Ante la situación creada, el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de noviembre de 2011, muy condicionado por las exigencias de las autorida-

des europeas, tras reforzar las políticas de austeridad aumentando impuestos y recortando los gastos en algunos servicios públicos, comenzó a poner en marcha una serie de reformas estructurales, entre las que destacan las encaminadas al abaratamiento del despido y la flexibilización del mercado de trabajo, además de otras en el ámbito del sistema financiero, las pensiones y otros sectores de la economía.

El efecto de esos recortes sobre los servicios públicos y, sobre todo, sobre su capacidad para corregir la desigualdad todavía no ha sido bien estimado. Debido al carácter reciente de algunas de las políticas implementadas de ajuste a la crisis, todavía no hay evidencia sobre el resultado que están teniendo sobre la desigualdad algunas de las medidas de consolidación fiscal desarrolladas en algunos países como España. La evidencia conocida sobre el efecto de las políticas de ajuste fiscal severo aplicadas en otras recesiones es que la desigualdad aumenta, generalmente, tras su ejecución, especialmente cuando las reducciones en los niveles de gasto público, sobre todo el redistributivo, son de mayor magnitud<sup>6</sup>.

Algunos trabajos han tratado de simular los efectos que pueden haber tenido las políticas de ajuste puestas en marcha en distintos países, incluyendo un conjunto variado de actuaciones, como la reducción de las cuantías de las prestaciones monetarias, el aumento de la imposición directa o los recortes en el empleo público<sup>7</sup>. Sus resultados muestran que mientras que en algunos países cabe esperar efectos altamente regresivos de la implementación de estas medidas, como Portugal, en otros, como España, la distribución por decilas del ajuste podría ser relativamente proporcional, llegando a ser incluso progresiva en otros (Reino Unido, Irlanda o Grecia). Cuando se incluyen, sin embargo, los posibles efectos de la elevación de los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido, ese cuadro cambia notablemente, con un efecto global considerablemente más desigualitario en Grecia y más regresivo en España y el Reino Unido.

En lo cualitativo, lo sucedido en la crisis ha reforzado algunos de los condicionantes externos de la protección social que se habían ido definiendo en las dos últimas décadas. Como señala Rodríguez Cabrero<sup>8</sup>, el desarrollo del régimen de bienestar español entre 2000 y 2013 ha estado dominado por la globalización y la europeización de las políticas sociales. En el primer caso, porque el modelo dominante de globalización neoliberal incide ideo-

---

<sup>6</sup> Agnello, L. y Sousa, R. M. (2013): "How does fiscal consolidation impact on income inequality?", en *Review of Income and Wealth*, n. 60 (pp. 702-726).

<sup>7</sup> Callan, T., Leventi, C., Levy, H., Matsaganis, M., Paulus, A. y Sutherland, H. (2011): "The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries". *EUROMOD Working Paper*, n. EM6/11.

<sup>8</sup> Rodríguez Cabrero, G. (2014): "Transformaciones, cambios institucionales y conflictos en el Estado de Bienestar en España (2000-2013)", en Fundación FOESSA: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 5.2.

lógica e institucionalmente en pro de un Estado de bienestar más orientado al mercado y en detrimento de las políticas redistributivas. Por su parte, el proceso de europeización incide de manera contradictoria a través del imperativo de las políticas económicas y financieras. Mientras que el hecho de que las políticas sociales europeas operan a través de un sistema basado en recomendaciones y aprendizaje mutuo –dentro de lo que se denomina como Método Abierto de Coordinación (MAC)– ha permitido avances en el diseño de las políticas sociales y en la comparación de políticas, no existen sanciones como en el caso de las políticas de consolidación fiscal en el caso de malas prácticas.

El peso adquirido por estos condicionantes ha contribuido a agudizar el citado proceso de contención del gasto social, haciendo más permeable además el sistema a los intentos de mercantilización, que en la crisis han ampliado su espacio, con una marcada influencia ideológica en la opinión pública a través de la retórica de la inevitabilidad de las políticas de recorte del Estado de bienestar y de la insostenibilidad financiera, sobre todo del sistema de pensiones, de no reducirse el peso del gasto social.

## 4. La reforma de las políticas sociales

### 4.1 *¿Cómo mejorar la capacidad redistributiva de las políticas sociales?*

Los distintos cambios en las políticas del Estado de bienestar revisados en los apartados anteriores han dado lugar a una limitación de su capacidad para corregir la desigualdad. Sin embargo, una de las principales enseñanzas de los análisis comparados de los Estados de bienestar y la desigualdad durante la última década es el afianzamiento de una relación bien conocida: mayores niveles de gasto social están asociados a menores indicadores de desigualdad. Esta ecuación básica no significa que en los Estados de bienestar que emplean mayores recursos en políticas redistributivas éstas siempre tengan un impacto positivo sobre la desigualdad, puesto que en todos los países hay gastos sociales que no son progresivos. Pero es innegable que las diferencias en los niveles de gasto social se trasladan a diferencias también en los indicadores de desigualdad.

Varios estudios concluyen que el sistema de impuestos y prestaciones español es uno de los menos efectivos en la redistribución de las rentas de los hogares de toda la Unión Europea<sup>9</sup>. Nuestro modelo redistributivo re-

---

<sup>9</sup> Paulus, A., *et al.* (2009): "The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU". *EUROMOD Working Paper Series*, n. EM8/09.

sulta anómalo en el contexto comparado, concentrándose buena parte de la capacidad redistributiva en las pensiones contributivas y, en menor medida, en el impuesto sobre la renta, cuya aportación a la reducción de la desigualdad, como se verá, ha venido experimentando una lenta tendencia decreciente tras las últimas reformas impositivas. Otro rasgo distintivo en ese contexto comparado es la debilidad de las cuantías de las prestaciones asistenciales, resultando en algunos casos, como en las prestaciones familiares, raquíticas. En cualquier caso, lo que más distingue a nuestro país respecto a nuestro entorno es el menor efecto redistributivo de todas y cada una de las políticas, salvo las pensiones contributivas.

Sin embargo, la progresividad del sistema de prestaciones español en su conjunto es, de hecho, bastante similar a la de los principales países de la Unión Europea. Resulta clave, por tanto, incrementar el efecto redistributivo de las políticas ya existentes a través del aumento de su generosidad relativa. En este sentido, lo que hemos aprendido de la experiencia internacional<sup>10</sup> es que los países donde más ha aumentado el efecto redistributivo del sistema de impuestos y prestaciones son aquellos en los que más han aumentado las cuantías –y, con ello, su peso en la renta de los hogares– y no tanto su progresividad.

Según las estimaciones de Cantó<sup>11</sup>, hasta el inicio de la crisis el efecto reductor de la desigualdad en España se mantuvo alrededor de un 35% del valor de la desigualdad observada en las rentas primarias o de mercado, aumentando ligeramente este efecto desde 2007 por la caída de las rentas de los hogares, adquiriendo una enorme importancia en el caso de los hogares con menos ingresos, que son aquellos donde más impacto tuvo la crisis<sup>12</sup>. Esta capacidad para corregir las diferencias de renta es claramente inferior a la de los países europeos, que en promedio superaban antes de la crisis el 40%. Los datos de esa misma autora para el período de crisis revelan que, pese a esa menor capacidad, el sistema permitió evitar que la desigualdad aumentara todavía más de lo que lo hizo. Nuestro sistema de prestaciones e impuestos parece haber evitado un mayor aumento de la desigualdad de renta disponible principalmente gracias a las prestaciones sociales. En general, sin embargo, las prestaciones sólo han ganado peso en las rentas de los hogares durante la crisis y no en las etapas previas, debido a la caída de las rentas primarias y no al aumento de sus cuantías. Parece, por tanto, poco sostenible pretender mantener niveles de redistribución aceptables sin

<sup>10</sup> OCDE (2011): *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. París: OCDE.

<sup>11</sup> Cantó, O. (2014): “La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución”, en Fundación FOESSA: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 2.7.

<sup>12</sup> Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, mientras que entre 2007 y 2014 la renta media de la decila de ingresos más baja disminuyó un 55%, en el caso de la decila más alta aumentó un 6%.

mejorar sustancialmente las cuantías y el volumen del sistema de prestaciones monetarias.

Además del refuerzo de las prestaciones monetarias, parece obligado revisar algunos de los cambios recientes en otras políticas de gasto en especie que tienen también un efecto redistributivo importante. El gasto en servicios de bienestar social tiene también una notable capacidad para reducir las diferencias de renta, por lo que hay que contemplar con pesimismo los recortes de los últimos años. El conocimiento, sin embargo, de cómo se produce el reparto por hogares de gastos tan importantes como la sanidad y la educación es más bien limitado. En el período reciente, algunos autores han tratado de analizar el alcance de ese efecto redistributivo y su posible cambio ante los ajustes en algunos de estos servicios<sup>13</sup>. De sus resultados se desprende que algunos gastos sanitarios son especialmente progresivos, como el dedicado a la atención primaria. Los datos también señalan una cierta pérdida de progresividad del gasto farmacéutico, que antes de la introducción de los recortes era uno de los más progresivos. En general, aunque la redistribución resultante del gasto sanitario es mayor que la que había a mediados de los años 90, es menor que la estimada para el momento anterior a la crisis.

También sigue siendo redistributivo el gasto en educación, aunque permanecen algunos elementos de regresividad, como el gasto en colegios concertados y en educación superior. Aunque la evidencia sobre el efecto de los recortes en este ámbito es todavía muy limitada, se aprecia un cierto crecimiento de la regresividad en algunas funciones, como el gasto en becas y ayudas. En cualquier caso, ambos gastos siguen siendo pilares importantes en la corrección de la desigualdad. No obstante, el mantenimiento en algunos casos de cierto componente regresivo y la reducción, sobre todo, de los niveles de gasto en el período más reciente advierten de una pérdida de capacidad de los sistemas educativo y sanitario para garantizar una mayor igualdad de oportunidades y contener la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.

#### 4.2 *¿Cómo articular las políticas sociales en un marco descentralizado?*

En diversos informes, la Fundación Encuentro ha tratado de profundizar en las implicaciones que ha tenido para la sociedad española la descentralización de algunos de los principales contenidos de las políticas sociales. Así, en su décimo informe un tema central fue la descentralización de

---

<sup>13</sup> Calero, J. y Gil, M. (2014): “Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España”, en Fundación FOESSA: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 2.8.

los servicios de bienestar, mientras que en el informe siguiente se analizó la consolidación del mapa de reparto de competencias en España y la descentralización de las políticas de garantía de rentas. Como allí se apuntaba, este proceso descentralizador podría producir mejoras de eficiencia y equidad, pero no estaba exento de algunos riesgos que podían dar lugar a los efectos contrarios.

Poco más de una década después, el balance que puede dibujarse en términos de las dos dimensiones citadas ofrece algunas luces pero también bastantes sombras. Tal balance debe vincularse a algunas de las preguntas que los citados informes planteaban: ¿Existen diferencias territoriales en la dotación de bienes sociales cuando el encargado de su provisión es el Gobierno central? ¿Qué desigualdades puede generar la transferencia de competencias a las comunidades autónomas en la producción de bienes y servicios básicos? ¿Cómo ha afectado la descentralización a los desequilibrios entre las comunidades autónomas? ¿Se ha producido una cierta convergencia de los diversos territorios en la dotación de servicios básicos o, por el contrario, se han mantenido o ensanchado las diferencias? ¿Cómo ha afectado la descentralización de los servicios públicos al bienestar de los ciudadanos? ¿Ha mejorado la gestión de los servicios públicos o todo habría sido igual si no se hubiera producido la descentralización? ¿Se garantiza el cumplimiento del principio de equidad en todo el territorio? ¿Cuáles son los problemas principales en este campo? ¿Qué perspectivas de futuro se presentan? ¿Qué servicios no deberían ser descentralizados? ¿Cómo garantizar el principio de equidad en el caso de los servicios fundamentales?

Son demasiadas preguntas, que resulta difícil responder aquí y serían necesarios nuevos informes para poder contestarlas. El camino recorrido, en cualquier caso, posibilita la respuesta a algunos de estos interrogantes, aunque la respuesta a otros sigue sin estar clara. Los argumentos a favor de la descentralización de algunos de estos servicios siguen estando bien definidos: los servicios públicos deben asignarse a aquella jurisdicción capaz de conocer mejor las preferencias de los ciudadanos y atender más adecuadamente sus demandas; la descentralización, por la vía de la competencia, puede servir de estímulo a la mejora de las prestaciones e incentivar la innovación; y la mayor proximidad de la Administración a los ciudadanos facilita el control y la exigencia de responsabilidades por parte de éstos respecto a la actuación de aquélla. También lo están, sin embargo, los peligros de una excesiva descentralización o de un proceso de reparto de competencias llevado a cabo sin las necesarias cautelas, a través de tres motivos principales: pérdida de las economías de escala cuando disminuye el volumen de las prestaciones, pérdida de efectividad de las políticas como consecuencia de la movilidad de los ciudadanos y, sobre todo, problemas de equidad horizontal que aparecen como consecuencia de la provisión descentralizada de los servicios de bienestar básicos.

¿Se han confirmado estos supuestos en la experiencia española de descentralización de las políticas sociales? Lo sucedido en España en las dos últimas décadas corrobora algo anticipado por el estudio de las experiencias previas de otros países: los modelos extremos no son aconsejables en términos de equidad y, asumiendo la importancia de la descentralización para atender mejor las demandas ciudadanas, hay que evitar los problemas que han afectado y afectan al sistema español actual; habría que aclarar más y mejorar las reglas y los repartos, incluyendo medidas para evitar solapamientos y otras para estimular colaboraciones. En línea con lo señalado en los informes citados, hay que aceptar que las diferencias entre regiones, como entre individuos, son inevitables, ya sea por las características naturales, demográficas o la disponibilidad de recursos, pero se deberían establecer también líneas de máximos para evitar la marginación de territorios con problemas.

Desde la óptica del bienestar social, la clave es que el sector público asegure a cada ciudadano –con independencia de su lugar de residencia– unas prestaciones básicas. Para garantizarlas, no existe un modelo organizativo único. Mientras que la experiencia de algunas políticas de las comunidades autónomas en esta última década muestra que algunos servicios de bienestar se garantizan mejor desde la proximidad –lo que exige la implicación de autoridades locales o autonómicas–, como los servicios sociales, otros cumplen mejor su finalidad desde un modelo más centralizado, como las pensiones o los sistemas de garantía de ingresos.

El dato más negativo del camino recorrido es el mantenimiento, y en algunos casos la ampliación, de las diferencias en los equipamientos sociales de las regiones españolas. En determinados servicios, el esfuerzo redistributivo interregional se manifiesta en una mayor presencia de la provisión pública en las regiones más pobres. A veces es inevitable, porque no hay recursos privados dispuestos a colaborar en la cobertura de algunos servicios. En algunos casos, la descentralización ha servido para ampliar la red protectora y mejorar las prestaciones; en otros no resulta clara tal relación.

Probablemente, los retos más importantes son la mejora de los sistemas de coordinación y articulación de las instituciones territoriales y la implementación de reformas que mejoren el acceso a un nivel mínimo de protección de los ciudadanos con menores recursos. La primera es, sin duda, la variable fundamental para garantizar la equidad en todo el territorio. La coordinación se concreta en la adecuada definición de necesidades y en la delimitación de las prestaciones básicas que debe asegurar el sector público. Respecto a la segunda cuestión, resulta imprescindible la puesta en marcha de un nuevo sistema con la participación activa del Gobierno central, que evite que en algunas comunidades autónomas los ciudadanos más desaventajados no accedan a un nivel básico de protección.

Aunque existen distintos instrumentos de actuación de los gobiernos territoriales en la lucha contra la pobreza, el papel central en el desarrollo de actuaciones que cubran ese riesgo corresponde a las prestaciones de rentas mínimas. Desde su inicio, el diseño y la financiación de los programas ha dependido de forma completamente descentralizada de cada gobierno autonómico. Esta diversidad ha dado origen a notables divergencias en la cobertura económica ofrecida por las rentas mínimas. La ausencia de mecanismos de coordinación y la autonomía completa de los gobiernos territoriales en el diseño, gestión y financiación de los programas han dado lugar, desde su inicio, a un rango de variación muy amplio en la protección recibida por los diferentes tipos de hogar.

La completa descentralización ha propiciado una cobertura muy heterogénea de los hogares con menores recursos, tanto en términos de población atendida como en cuanto a la suficiencia económica de las prestaciones, muy superior a las diferencias naturales que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida en cada territorio. Las diferencias son crecientes y guardan un vínculo claro con la capacidad económica de cada área geográfica. Con algunos matices, las regiones con más recursos son las que ofrecen las cuantías más elevadas y las que realizan un mayor esfuerzo presupuestario. Esto ha contribuido a que tenga lugar un serio problema de inequidad territorial que requiere la introducción de mecanismos correctores y cuya solución pasa inevitablemente por alcanzar acuerdos de financiación entre los diferentes niveles de gobierno.

Tanto en el campo de las prestaciones sociales destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social, como en el de las políticas de servicios públicos básicos, como la sanidad y la educación, parece imprescindible, por tanto, una revisión de la articulación entre los diversos territorios y la revisión de las responsabilidades de los agentes públicos (centrales y autonómicos). El peso, tal vez excesivo, dado a la descentralización de competencias en los años anteriores, junto a los problemas derivados de la crisis económica y las dificultades de las comunidades autónomas para garantizar sus servicios y, una vez más, el desplazamiento de responsabilidades hacia la Administración central, incluso planteando explícitamente la “recentralización” de competencias, obligan a una profunda revisión del sistema de servicios y prestaciones.

Como es sabido, a raíz de la última reforma del sistema de financiación autonómica (reforma, a nuestro juicio muy denostada y sin mucho fundamento), se incorporó al sistema el Fondo de Nivelación de Servicios Públicos Fundamentales, un mecanismo de gran trascendencia para el objetivo de asegurar una mayor equidad interterritorial, a partir de recursos procedentes del Gobierno central y de las comunidades autónomas. A pesar de las dificultades de financiación vividas en los años de la recesión, seguramente el camino iniciado no sólo no debe abandonarse, sino que debería

ser profundizado, tanto en sus contenidos como en sus reglas de funcionamiento y su articulación institucional, además de invitar a la revisión en profundidad del significado y alcance de la autonomía.

### 4.3 *¿Cómo avanzar hacia una gestión mixta del bienestar social eficaz y eficiente?*

Una de las mayores demandas de cambio en las políticas sociales es el avance no sólo hacia la descentralización territorial de la producción pública de bienestar sino también hacia su descentralización funcional, con una mayor apertura de espacios a la iniciativa social y, desde determinadas perspectivas, una mayor mercantilización de algunos servicios básicos. Desde diversas, incluso contradictorias, opciones se defiende que un planteamiento eficaz de la prestación de los servicios públicos sólo es posible desde una gestión mixta del bienestar. Aunque se trata de una demanda extendida –a veces desde planteamientos que simplifican excesivamente las posibilidades de esta forma de organización de determinados servicios–, su articulación práctica todavía no está resuelta en la mayoría de los Estados de bienestar europeos. La cuestión clave es cómo multiplicar los mecanismos de colaboración y retroalimentación entre la iniciativa pública y la social.

Como acertadamente han señalado Marbán y Rodríguez Cabrero<sup>14</sup>, en las últimas décadas de reestructuración de los Estados de bienestar, el mercado y el Tercer Sector han cobrado protagonismo institucional y económico en la producción de bienestar. Sin embargo, desde el año 2000 aproximadamente el mercado ha desplazado selectivamente al Tercer Sector en la producción de servicios públicos de mayor rentabilidad, con una presión creciente a favor de empresas sociales lucrativas, proceso que estos autores denominan acertadamente como un avance de lo mercantil en el espacio del Tercer Sector.

Especialmente controvertido es el proceso de cesión a la iniciativa privada de la producción de servicios de bienestar básicos. La financiación y la producción de los servicios de bienestar son vías de intervención distintas, tanto conceptualmente como en la práctica. Un bien o servicio puede ser financiado por el sector público pero puede ser producido por el sector público o por el sector privado. El desarrollo de fórmulas de financiación pública y producción privada ha sido muy desigual en los países europeos. Las primeras evaluaciones realizadas, especialmente concentradas en el ámbito de los servicios sanitarios y educativos en algunos países, parecen

---

<sup>14</sup> Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2013): “Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar”, en *Presupuesto y Gasto Público*, n. 71 (pp. 61-82).

mostrar que algunas de estas fórmulas podrían no mejorar la eficiencia de las formas de producción tradicionales.

Más allá de los grandes procesos de privatización de determinados servicios o de diversos diseños que ceden a la iniciativa social parcelas hasta ahora reservadas al sector público, las políticas sociales en la mayor parte de los países europeos han tratado de dar respuesta a nuevos objetivos ligados a la eficiencia. La necesidad de elevar la productividad de algunos servicios básicos de bienestar social, de aumentar la capacidad de adaptación de la oferta a la demanda o, en términos generales, de mejorar el control del gasto público, han dado origen a nuevas formas de gestión pública en el ámbito de los Estados de bienestar.

Como consecuencia, se han desarrollado nuevos instrumentos, que afectan tanto al acceso a estos servicios –precios, copagos, vales y bonos– como a las formas directas de gestión, con la introducción de mayores incentivos monetarios. El interés de los decisores públicos por las cuestiones relativas a la eficiencia se ha extendido cada vez más a los distintos campos de la intervención social. La creciente absorción de recursos presupuestarios, la profesionalización de la gestión de los programas del Estado de bienestar y, sobre todo, la mayor disponibilidad de información –procedente mayoritariamente del uso de registros administrativos–, han impulsado en varios países europeos el desarrollo de nuevos métodos de evaluación de las nuevas formas de gestión de estos servicios. El efecto ha sido un amplio conjunto de experiencias y resultados, que invita a medir las posibilidades y límites de los procesos en curso, con la finalidad de mejorar sensiblemente las fórmulas de diseño y gestión de los programas del Estado de bienestar.

No obstante, aún son pocos los intentos de valoración económica de las diferentes iniciativas. Buena parte de los obstáculos para consolidar procedimientos de evaluación suficientemente consistentes tienen su origen en las dificultades para relacionar los nuevos objetivos con los recursos invertidos. La evaluación económica de los programas públicos se alimenta de la información tanto de los costes de las políticas desarrolladas como de los beneficios individuales y sociales de las respectivas actuaciones. Existen, sin embargo, serias dificultades para identificar correctamente los resultados, al tiempo que se echa en falta una fundamentación teórica suficiente de los ejercicios de evaluación. En relación con el primer ámbito, es obvio que los objetivos naturales de los servicios sociales se distancian de las características de unicidad, inmediatez y mensurabilidad. En claro contraste, el nuevo diseño de algunos servicios puede producir una amplia variedad de resultados en dimensiones básicas del bienestar, suele presentar efectos en el largo plazo y, con frecuencia, los resultados de algunas de las nuevas políticas tienen un marcado componente cualitativo. No siempre es fácil, además, incorporar ajustes a los resultados que tengan en cuenta la influencia de factores exógenos, como pueden ser las características socioeconómicas de

los beneficiarios o las condiciones macroeconómicas del territorio de que se trate.

No convienen, en cualquier caso, las generalizaciones que tratan de invalidar cualquier intento de mejora de la eficiencia de la intervención pública mediante el replanteamiento de la forma de producción de algunos servicios que tradicionalmente han sido competencia exclusiva del sector público. Las formas de producción de estos servicios en el actual contexto exigen una revisión profunda. Como señala López i Casanovas<sup>15</sup>, en determinadas políticas un mayor gasto público no siempre es la solución: importa en qué se gasta, cómo se gasta y cómo se financia.

#### 4.4 *¿Qué sistema de financiación es posible?*

El tipo de políticas sociales que pueden implementarse depende, en buena medida, de los recursos disponibles para su financiación. El diseño del sistema tributario es también crucial en el proceso distributivo, no sólo como fuente de generación de ingresos sino también como uno de los instrumentos con mayor capacidad de corrección de la desigualdad. Los datos disponibles para la mayoría de los países de la OCDE muestran que, aunque, en general, el efecto redistributivo de las políticas de gasto es muy superior al de las tributarias, éstas tienen un papel importante en la actuación redistributiva del sector público. Los impuestos afectan a la distribución de la renta, más en los países en los que los impuestos directos alcanzan mayor protagonismo.

Esta capacidad redistributiva de los sistemas tributarios modernos se ha convertido en un tema relevante para explicar las tendencias de la desigualdad, dadas las dificultades para asegurar un efecto progresivo de los principales impuestos, especialmente los de naturaleza directa. El cuestionamiento de los impuestos sobre la propiedad o las dificultades crecientes para garantizar estándares razonables de equidad vertical y horizontal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, arrojan muchas dudas sobre los efectos redistributivos de los sistemas fiscales. Desde el último tercio del siglo anterior, la desaparición de barreras al comercio y la comunicación entre países, la libertad de movimientos de capitales y el mantenimiento de elevados niveles de evasión, así como de los paraísos fiscales, dieron lugar a una dificultad cada vez mayor para controlar las bases impositivas. Este conjunto de factores, unido a la creciente competencia fiscal para atraer recursos de otros países y/o evitar la salida del ahorro nacional, provocaron una progresiva desfiscalización de las rentas de capital.

---

<sup>15</sup> López i Casanovas, G. (2013): "Buscando los términos justos del interfaz público-privado en la reforma del Estado de Bienestar. ¿Qué debería cubrir la protección social", en *Presupuesto y Gasto Público*, n. 71 (pp. 43-60).

Además, las críticas a la progresividad impositiva desde la economía dieron lugar a la disminución generalizada de tipos aplicados a los impuestos directos. Aunque se trata de una cuestión controvertida, algunos trabajos señalan que el menor efecto de la imposición personal sobre la desigualdad tiene que ver con la repercusión negativa que la progresividad tiene sobre los incentivos, lo que implicaría una menor actividad, menores niveles de acumulación de recursos y comportamientos evasores, aunque ello provocara un efecto indirecto igualador a través de cambios en la renta de mercado. Con este tipo de argumentos, de algún modo, se intentan justificar por razones de eficiencia reformas a la baja de la imposición directa, singularmente en el ámbito del impuesto personal sobre la renta e incluso una marcada limitación de su progresividad.

La consecuencia más importante de las tendencias señaladas ha sido la progresiva concentración de los impuestos en los objetos impositivos más fácilmente controlables, es decir, las rentas del trabajo dependiente y el consumo, con un mayor énfasis en la imposición indirecta, ante sus efectos aparentemente menos negativos sobre la eficiencia y el crecimiento. En la misma dirección, los impuestos sobre la propiedad fueron también objeto de duras críticas, lo que implicó la desaparición en muchos países de la imposición patrimonial. En términos de la distribución de la renta, los datos de las encuestas de ingresos a los hogares muestran un impacto cada vez menor de los impuestos y cotizaciones, tendencia reforzada en los años de crisis.

Una cuestión relevante en el debate sobre fiscalidad y redistribución es hasta qué punto la capacidad redistributiva de los tributos en España es menor que la de otros países. Los resultados que ofrece Eurostat mediante la Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC) son clarificadores: de los seis países principales de la Unión Europea, España es el que presenta indicadores más bajos de redistribución a través de los impuestos que pagan los hogares. Esto no significa que los impuestos no sean progresivos en España, ya que es uno de los países con mayor nivel de progresividad de esos seis, en su mayor parte justificada por la incidencia del IRPF sobre la distribución de la renta.

Las últimas reformas del IRPF, analizadas en Onrubia y Picos<sup>16</sup> a partir de los registros de declaraciones procedentes de la Agencia Tributaria, confirman la progresividad del impuesto, especialmente en los años de implantación de las respectivas reformas (1999, 2003 y 2007). Los factores que más afectan al aumento de progresividad son los mínimos personales y familiares, así como las reducciones por rendimientos de trabajo, sensiblemente más que los cambios de la tarifa. Por otro lado, permanecen en el

---

<sup>16</sup> Onrubia, J. y Picos, F. (2013): "Desigualdad de la renta y redistribución a través del IRPF, 1999-2007", en *Revista de Economía Aplicada*, n. XXI (pp. 75-115).

IRPF elementos con un efecto claramente negativo sobre la progresividad, como la reducción de la base por la inversión en los fondos de pensiones y la deducción por doble imposición. Los efectos positivos sobre la progresividad, sin embargo, han sido compensados por la reducción de los tipos medios, lo que explica el escaso efecto redistributivo de este impuesto y su tendencia decreciente.

Todo parece indicar, en suma, que el sistema tributario español tiene una incidencia limitada y decreciente sobre la distribución de la renta, sobre todo si se toma en consideración la presencia de un componente regresivo de entidad en los impuestos indirectos, que no están incluidos en las consideraciones anteriores. En este contexto, parece necesaria la defensa de la progresividad y del efecto redistributivo del IRPF en el momento actual, sobre todo como un medio para compensar el componente regresivo de otros impuestos. Las consecuencias redistributivas de las recomendaciones de las instituciones internacionales, que pasan, sobre todo, por fortalecer la imposición indirecta reduciendo al mismo tiempo el peso del IRPF, serían con toda probabilidad negativas.

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

La existencia de un impuesto sobre la renta personal efectivamente progresivo puede compensar los efectos regresivos que puedan generar los impuestos indirectos. Ello exige, en todo caso, mantener un cierto equilibrio en la tributación de las diferentes fuentes de renta, evitando un tratamiento de privilegio para las rentas de capital, tanto de carácter personal como societario.

Un sistema fiscal eficiente y justo implica:

○ la defensa del impuesto personal sobre la renta como el mejor exponente del significado de ciudadanía europea y del mantenimiento del principio de justicia y capacidad económica para el reparto de las cargas públicas;

○ un impuesto de sociedades progresivamente armonizado y sometido al control de Administraciones tributarias coordinadas;

○ una imposición indirecta también armonizada y de aplicación general, cuya capacidad recaudatoria pueda emplearse para financiar los servicios públicos y que permita atender, cada vez más, objetivos medioambientales;

○ la revisión de la imposición sobre la propiedad para que los sectores de rentas altas paguen en función de su capacidad económica;

○ y las cotizaciones sociales como expresión de una parte del salario diferido y mecanismo de financiación del sistema de pensiones basado en el reparto.

Además, la lucha contra el fraude es un factor crucial de cierre de un sistema fiscal coherente, capaz de mejorar la distribución de la renta, lo que exige una Administración tributaria eficiente y coordinada con otras, la aplicación estricta de las leyes penales a los defraudadores y una cultura y educación tributarias extendidas y aceptadas por los ciudadanos.



**Parte Tercera**

---

**TERRITORIO, REDES Y SOSTENIBILIDAD**



## Capítulo 11

# EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA

---

Agustín José Menéndez  
*Universidad de León*



La Unión Europea atraviesa una crisis larga y profunda. Del calibre de la misma dan sobrada cuenta las tablas que acompañan a este trabajo. Hemos cruzado el umbral del noveno año de crisis económica. Sólo en 2014 la Eurozona en su conjunto superó el nivel de renta de 2008, algo que aún no han hecho varios países de la misma, incluido el nuestro. Pero no sólo el producto interior bruto se ha resentido; lo que es mucho más importante y relevante, la cohesión social y económica se ha deteriorado hasta niveles radicalmente inaceptables en Estados que se proclaman a sí mismos como sociales y democráticos de Derecho. Incluso en aquellos países en los que la crisis ha causado a primera vista menos estragos, la reciprocidad y la inclusión social han sido gravemente dañadas. Tras la retórica del segundo “milagro económico” alemán se pierde de vista no sólo que las tasas de crecimiento del país germano han sido pírricas, sino que no han servido para reducir los niveles de pobreza, que de hecho han aumentado.

A la vista de todo ello, no es de extrañar que la crisis se haya convertido en *el* tema central del debate público en Europa. Pero ese debate, aunque cada vez se haga aparentemente más intenso, no sólo no conduce a pergeñar salidas efectivas a la crisis, sino que parece cada vez más divorciado de la acción política. Porque la política y los políticos se declaran también *víctimas de la crisis* y, por ende, incapaces de hacer otra cosa que seguir la agenda y las decisiones que las propias crisis (o el ente un tanto impreciso denominado como *mercados*) dictan<sup>1</sup>. Como consecuencia de ello, los europeos se sienten –nos sentimos– *atrapados* por y en la crisis<sup>2</sup>, y muchos empiezan a resignarse a padecerla *sine die*. A que la *crisis* sea *lo normal*.

---

<sup>1</sup> El libro de José Luis Rodríguez Zapatero, *El Dilema* (Barcelona: Planeta, 2014), puede ser interpretado de acuerdo con esta clave, algo que puede aplicarse también a muchas de las declaraciones de su sucesor, Mariano Rajoy (“Rajoy admite que hay ajustes que no le gustan pero no hay ‘alternativa’”, Europa Press, 18 de julio de 2012. Disponible en <http://www.europapress.es/nacional/noticia-rajoy-admite-hay-ajustes-no-le-gustan-no-hay-alternativa-20120718095509.html>). Cosa bien distinta es que tales afirmaciones se correspondan o no con los hechos, algo que requeriría una reconstrucción histórica en plena regla.

<sup>2</sup> Offe, C. (2014): *Europe Entrapped*. Oxford: Polity; Sinn, H. W. (2014): *The Euro-Trap*. Oxford: Oxford University Press.

En este trabajo se proponen tres claves para romper con esta sensación de asfixia política, social y económica y dos elementos con los que repensar el proyecto de integración europea.

En la primera sección se defiende que la parálisis del debate público y de la política guardan estrecha relación con lo angosto del sendero por el que transcurre la discusión sobre la crisis. En particular es urgente deshacerse de los clichés que predeterminan el diagnóstico y el pronóstico de la crisis y, muy especialmente, la tesis del Estado manirroto, el artículo de fe según el cual fuera del euro no hay salvación, la premisa de que no hay alternativa a las políticas que se están aplicando y la creencia de que a largo plazo es imprescindible ceder más poder a las instituciones supranacionales (*el mantra* del “más Europa”).

En la segunda sección se proponen los elementos conceptuales y sustantivos con los que comprender cabalmente en qué consiste y a qué se debe la crisis; es fundamental a tal respecto desagregar la crisis en singular en sus componentes en plural, distinguiendo sus distintas dimensiones (fiscal, financiera, de gobierno macroeconómico, económica y política), sin perder de vista la visión de conjunto de la misma.

En la tercera sección se sostiene que las políticas aplicadas por la Unión Europea y por sus Estados miembros no han servido para contener y superar las crisis, sino que, antes al contrario, las han agravado. Y ello porque, tras la apariencia de improvisación y experimentación, el *gobierno* de las crisis ha radicalizado las patologías que alcanzaron estado crítico en 2008.

No cabe duda de que comprender qué es lo que nos está pasando es fundamental. Pero no es suficiente. Por ello, en la segunda parte del trabajo se definen los retos a los que se enfrentan los europeos (sección cuarta) y se sugieren las líneas generales de las políticas necesarias para afrontarlos (sección quinta).

No se trata de ofrecer al lector *soluciones llave en mano*, sino de esbozar los contornos de un modelo social, político y económico capaz de sacar a los europeos y a la Unión Europea del punto muerto en el que nos encontramos. El carácter abierto de las propuestas es consecuencia directa de la convicción profunda de que lo que se precisan son *soluciones políticas* en el sentido más literal de la palabra. Y la política, en democracia, es un paño que hay que tejer *colectivamente*. Las propuestas que aquí se hacen no pretenden *cerrar el debate*, sino abrirlo, sirviendo de punto de partida de un diálogo en el que puedan encontrarse quienes, desde distintas posiciones ideológicas y diferentes trayectorias vitales, comparten la lealtad al Estado Social y Democrático de Derecho, y por tanto consideran la democracia no como una mera técnica de gobierno, sino como una práctica que tiene como presupuesto básico ser capaces de imaginar un futuro basado en la reciprocidad y en la inclusión<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Arendt, H. (1967): *Sobre la Revolución*. Madrid: Revista de Occidente.

## 1. Los “lugares comunes” que bloquean el discurso público en España y en Europa

La sensación de impotencia y de asfixia que sienten –sentimos– muchos europeos guarda una estrecha relación con lo angosto del sendero por el que transcurre la discusión pública. Ello se debe, en gran medida, a que los límites de lo *debatible* están marcados por una serie de lugares comunes que acogotan la discusión pública, al predeterminedar, aun antes de que comience el debate, el diagnóstico y la prognosis de la crisis.

Como todos los “*topos*” efectivos, estos lugares comunes no son completamente erróneos. Todos ellos encierran algo de verdad. La refutación de estos cuatro clichés no pretende, pues, negar lo que hay de verdad en cada uno de ellos. Ni tampoco condicionar el debate en sentido opuesto. Que sea falso sostener que fuera del euro no haya salvación no implica que la salvación esté fuera del euro, o dicho de otro modo, que baste salirse del euro para resolver los graves y profundos problemas de Europa y de la Unión Europea. Necesitamos liberarnos de los tabúes, no sustituirlos por otros nuevos. Veamos en detalle en qué consisten estos *clichés*.

### 1.1 La tesis del Estado manirroto

*“Las Administraciones Públicas han vivido por encima de sus posibilidades”.*

La tesis del Estado manirroto implica que la causa última de la crisis ha sido el nivel excesivo de gasto público. Quienes sostienen esta tesis 1) parten del dato objetivo de un fortísimo crecimiento de la deuda pública en las últimas décadas, 2) afirman que el desequilibrio en las cuentas públicas refleja un nivel de gasto público superior a la capacidad de la estructura socioeconómica de soportar el mismo (es decir, por encima de aquello que puede “extraerse” de la renta nacional; el verbo “extraer” como veremos, es fundamental) y 3) concluyen que para salir de la crisis es imperativo *recortar drásticamente* el gasto público.

Tres son los argumentos fundamentales para poner de relieve el carácter manifiestamente erróneo de la tesis del Estado manirroto:

**A.** La tesis del Estado manirroto confunde el síntoma (el aumento del *stock* de deuda pública) con la causa de los problemas de Europa. No hay ninguna duda de que déficit y deuda han crecido fuertemente (y, lo que es necesario resaltar, en todos los países “occidentales”), no sólo desde el inicio de la crisis, sino, de forma constante, desde finales de los años 70 (tabla 1). Ese aumento, sin embargo, no es consecuencia del “gasto público excesivo”, sino fundamentalmente obedece a tres causas bien distintas:

□ La primera es la erosión de la capacidad recaudatoria de los sistemas tributarios. Desde los años 70 (pero no antes) los impuestos han tendi-

**Tabla 1 – Evolución de la deuda pública en algunos países representativos de la Unión Europea. En porcentaje sobre el PIB. 1970-2014**

	Alemania	Francia	Grecia	España	Italia	Reino Unido	Irlanda
1970	18,3	21,0	24,7	11,5	37,1	73,2	–
1973	18,1	15,8	22,0	9,9	50,6	54,6	–
1976 (1)	27,0	15,1	24,1	13,0	56,2	48,9	–
1979 (2)	29,3	20,7	22,6	15,4	58,2	48,7	–
1982	37,8	25,3	29,4	25,1	63,1	48,2	–
1985	40,7	30,6	46,7	42,0	80,9	49,5	–
1988	42,0	33,3	57,2	39,6	90,8	47,2	–
1991	39,5	36,0	74,8	43,1	98,6	38,0	–
1992	42,0	39,7	80,1	45,4	105,5	–	–
1995	55,6	55,4	97,0	63,3	120,9	–	–
1998	60,5	59,5	94,5	64,2	114,3	–	–
2001	59,1	56,9	103,7	55,6	108,3	–	–
2004	66,2	65,2	98,9	46,3	103,7	–	–
2007	65,4	64,2	107,2	36,3	103,3	–	–
2008	65,1	68,1	105,4	39,4	102,3	–	42,6
2009	72,6	79,0	112,9	52,7	112,5	–	62,3
2010	80,5	81,7	129,7	60,1	115,3	–	87,4
2011	77,9	85,2	146,0	69,2	116,4	–	111,2
2012	9,3	89,6	171,3	84,4	123,1	–	121,7
2013	77,1	92,3	156,9	92,1	128,5	–	123,2
2014	74,7	95,0	175,0	97,7	132,1	–	109,7
Variación 1970/1991	21,2	15,0	50,1	31,6	61,5	–35,2	–
Variación 1992/2007	23,4	24,5	27,1	–9,1	–2,2	–	–
Variación 2008/2014	9,6	26,9	69,6	58,3	29,8	–	67,1

(1) El dato de Alemania es de 1977 y el de Grecia de 1975. (2) El dato de Francia es de 1980.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (1970-1991) y Eurostat (1992-2014).

do a crecer menos de lo que lo hacían los gastos (tablas 2 y 3). El abandono de los controles de capitales, unido al desarrollo de las tecnologías de la información y de la sofisticación de la oferta de productos financieros, ha multiplicado las posibilidades que algunos de los contribuyentes tienen de ocultar rentas y patrimonio al fisco<sup>4</sup>, como pone de relieve el crecimiento paralelo de la economía informal o sumergida (tabla 4). En un primer mo-

<sup>4</sup> Ello se reflejó, primero, en un aumento claro y neto del volumen de la economía sumergida y, desde los años 90, en la reconfiguración del sistema tributario, en un intento (en gran medida fallido) de recuperar una parte de los ingresos perdidos ofreciendo un trato más favorable (e incompatible con la igualdad ante la ley y en la distribución de las cargas públicas) a quienes tienen más posibilidades de eludir la acción del fisco.

**Tabla 2 – Evolución del gasto público en algunos países representativos de la Eurozona. En porcentaje sobre el PIB. 1970-1991**

	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1970/1991
<b>Alemania</b>	38,5	41,6	48,3	46,5	47,5	45,2	45	46,3	7,8
<b>Francia</b>	–	–	–	44,9	49,9	51,9	50,1	50,7	–
<b>Italia</b>	32,7	35,1	38,4	40,6	46,7	49,8	50,4	54	21,3
<b>R. Unido</b>	41,7	43,2	48,9	44,8	50,4	48,4	40	42,5	0,8
<b>Holanda</b>	43,2	44,6	50,8	53,7	59,1	57,3	56,4	54,9	11,7
<b>España</b>	22,5	–	–	–	–	42,7	–	–	–
<b>Portugal</b>	–	–	–	30,8	35,7	37,5	36,1	41,3	41,3
<b>Grecia</b>	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Fuente: <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Finance/Public-Expenditures.html> (todos los países salvo Italia, siendo los datos de este país de la Ragioneria dello Stato).

mento (años 70 y 80), los Estados optaron por combinar un aumento del esfuerzo fiscal de los contribuyentes con menor capacidad de ocultación con la reducción de los tipos que exigían a las bases tributarias más móviles. En un segundo momento, a partir de los años 90, las Haciendas Públicas centraron su estrategia en la búsqueda de fuentes de ingresos alternativos. En los países receptores de flujos de capital (Irlanda, España, Portugal, Grecia), la entrada masiva de los mismos permitió el desarrollo de actividades económicas claramente insostenibles, pero generadoras a corto plazo de actividad económica y, consecuentemente, de ingresos tributarios. En los países emisores de flujos de capital –paradigmáticamente Alemania–, el escaso vigor del crecimiento del endeudamiento privado local fue compensado por la demanda de los países netamente deudores.

□ La segunda es la renuncia por parte de los Estados a hacer uso de los medios que les permitían limitar el coste de emitir deuda pública y, en particular, el recurso al Banco Central nacional como comprador de

**Tabla 3 – Evolución de los ingresos tributarios en algunos países representativos de la UE. En porcentaje sobre el PIB. 1970-1991**

	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1970/1991
<b>Alemania</b>	31,5	35,0	34,3	36,4	35,5	36,1	36,0	35,0	3,5
<b>Francia</b>	34,1	33,5	36,7	38,1	40,3	41,9	41,2	41,3	6,8
<b>Italia</b>	24,8	23,1	25,4	25,3	31,9	32,5	34,6	36,8	8,0
<b>R. Unido</b>	35,3	30,0	33,5	30,7	37,1	35,8	34,8	32,7	–2,6
<b>Holanda</b>	33,5	37,0	38,2	40,1	40,2	39,9	42,8	42,4	8,9
<b>España</b>	15,5	17,2	17,9	21,4	23,5	26,8	30,1	31,9	16,4
<b>Portugal</b>	17,6	16,7	20,5	19,9	23,7	24,1	25,6	27,5	9,9
<b>Grecia</b>	19,1	17,3	20,2	21,2	23,5	24,4	23,5	25,0	5,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Tabla 4 – Tamaño de la economía sumergida en algunos países representativos de la Eurozona. 1960-1990

	Cálculo en referencia a demanda monetaria				Cálculo mediante modelo	
	1960 (1)	1970	1980 (2)	1990	1960	1978
<b>Alemania</b>	2,0/2,1	2,7/3,0	10,3/11,2	11,4/13,1	3,7	8,6
<b>Francia</b>	–	3,9	6,9	9,4	5,9	9,4
<b>Bélgica</b>	7,8 (1)	10,4	16,4	19,6	4,7	12,1
<b>España</b>	–	–	18,0	21,0	2,6	6,5
<b>Italia</b>	8,4 (2)	10,7	16,7	23,4	4,4	11,4

(1) Los datos de Bélgica e Italia son de 1965. (2) El dato de España es de 1978.

Fuente: Friedrich Schneider, *Empirical Results for the Size of the Shadow Economy of Western European Countries over Time*. WP of the Department Economics of the University of Linz, 1997.

último recurso de la deuda pública. El hecho de que en toda emisión de deuda pública se supiese que el Banco Central estaba dispuesto a intervenir garantizando su suscripción a un tipo máximo permitía al Estado evitar dinámicas especulativas sobre la deuda pública y aumentos repentinos del coste de emitirla. En nombre de la lucha contra la inflación, los Estados europeos renunciaron a esa “palanca” desde inicios de los años 70. Desde la creación del Sistema Monetario Europeo a finales de los años 70 –y de forma explícita y formal a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht– los que se convertirán en Estados de la Eurozona han renunciado a dar instrucciones al Banco Central para que actúe como comprador de último recurso de la deuda pública. En términos metafóricos, la Hacienda Pública y el Banco Central se divorciaron<sup>5</sup>. Precisamente en el momento en que los Bancos Centrales forzaron una subida de las tasas de interés para combatir la inflación.

□ El tercero es la fuerte presión al alza en los gastos públicos derivada de cambios estructurales en el sistema socioeconómico. La persistencia de altas tasas de desempleo, de empleo precario y salarios insuficientes para llevar una vida digna aumentan necesariamente el gasto social. El descenso de la presión tributaria sobre las rentas del capital puede ser visto en términos agregados como un coste para el Estado que deriva de la conjunción de nuevas posibilidades de evasión fiscal y de la creciente incapacidad de algunas partes de la economía de contribuir al bienestar colectivo. La crisis ha hecho manifiesto, en particular, lo gravoso que es para el contribuyente permitir el crecimiento exponencial del sistema financiero<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Algo que se argumentó en su momento (finales de los 70 e inicios de los 80), era necesario para obligar a la Hacienda Pública a ser parsimoniosa y reducir los niveles de déficit, al tiempo que se liberaba al Banco Central de la obligación de emitir moneda (e indirectamente generar inflación). Con ello se ignoraba que la causa última del aumento era el crecimiento insuficiente de los ingresos tributarios.

<sup>6</sup> Turner, A. (2015): *Between Debt and the Devil*. Princeton: Princeton University Press.

Sólo el coste directo del “rescate” de las entidades financieras españolas a través del FROB ha generado un pasivo de 60.000 millones, un 6% del PIB de nuestro país.

A ello se une que es bastante difícil determinar en qué consiste la afirmación según la cual habríamos “vivido por encima de nuestras posibilidades”<sup>7</sup>. El gasto social ha aumentado en relación al PIB, pero, como acaba de indicarse, no a resultas de una desbocada generosidad asistencial sino debido a la persistencia de niveles de desempleo y subempleo muy superiores a los registrados en las tres primeras décadas de la posguerra<sup>8</sup>. De hecho, ya desde finales de los 80 muchas de las prestaciones sociales *se han reducido*, al aumentarse las condiciones que habían de cumplirse para acceder a las mismas.

Una versión alternativa del argumento apunta a que el problema no radica en la *cantidad* del gasto público, sino en su *calidad*. En sí misma, se trata de una afirmación incontestable. Pero quienes la insertan en la tesis del Estado manirroto suelen añadir que la variable fundamental ha sido el gasto “corrupto”. La prevaricación, el cohecho y la malversación de caudales públicos son gravísimos y merecen una reacción contundente, no sólo política sino también penal. Pero no debemos dejarnos arrastrar por la ilusión óptica generada por la relativa facilidad con la que es posible cuantificar la corrupción. No sólo el coste social de cada caso de corrupción es (relativamente) sencillo de cuantificar, sino que, gracias a la fácil mediatización de los escándalos, nos llegan ya *cuantificados* (sea o no esa cuantificación la real: *incluso si inexacta, las cifras concretas sobre el coste de la corrupción a escala individual la hacen muy tangible*). Por el contrario, el coste social de los ingresos públicos perdidos a causa de la evasión fiscal, el gasto adicional que se genera en intereses una vez que el Banco Central no actúa como comprador de último recurso de la deuda pública o un sistema financiero que multiplica los riesgos en lugar de permitir afrontarlos son no sólo más difíciles de cuantificar (y suelen llegarnos *menos cuantificados* por los medios de comunicación), sino que representan cantidades tan ingentes que cuando se nos dan cifras de su importancia tenemos serias dificultades para determinar su importancia relativa<sup>9</sup>. Pero son estos últimos fenómenos los que configuran la corrupción *estructural*, de la que los escándalos puntuales son mera manifestación. A resultas de ello, en el debate público se tiende a confundir aquello fácilmente cuantificable y altamente “mediatizado” con la causa de nuestros problemas. Pero el hecho

---

<sup>7</sup> Siendo el plural más bien una pura cuestión de cortesía, porque lo que suele querer decirse en realidad es que han sido *otros* quienes han vivido por encima de *sus* posibilidades.

<sup>8</sup> La evolución demográfica ha ejercido también una presión al alza. Hay una relación, que dista de ser casual, entre condiciones sociales y evolución demográfica, como demuestra la relación entre tasa de natalidad y la consistencia de las políticas sociales de apoyo a la misma.

<sup>9</sup> Lanchester, J. (2015): *Cómo hablar de dinero*. Barcelona: Anagrama.

de que la única parte visible del iceberg sea la que flota no es óbice para que la masa sumergida sea muy superior a la que emerge sobre las aguas.

**B.** La tesis del Estado manirroto refleja una profunda incompreensión del papel del Estado (y en particular del gasto público) en la estructura socioeconómica. La correlación entre nivel de gasto público y excesivo endeudamiento sólo es automática si se asumen algunas o todas de las siguientes tres premisas:

- El gasto público es siempre un *peso muerto* que se “extrae” de la economía productiva sin contribuir a la riqueza colectiva.
- Los estándares de prudencia en el manejo de las finanzas públicas son los mismos que los de prudencia en la gestión de las finanzas domésticas.
- Hay un nivel de deuda a partir del cual el endeudamiento público *causa* necesariamente una crisis (nivel de deuda que se ha tendido a creer en estos últimos años es del 90%)<sup>10</sup>.

Sin embargo, las tres premisas son falsas.

□ Equiparar gasto público con desperdicio, con una losa que grava a la verdadera economía, que es la privada, es a todas luces absurdo. Toda estructura económica requiere un Estado para poder funcionar, por lo que es lógicamente imposible concluir que *todo el gasto público* es un peso muerto si al mismo tiempo se defiende que la actual estructura socioeconómica se justifica en el hecho de que la misma *contribuye al bienestar de los ciudadanos*, dado que sin una buena parte del gasto público esa estructura socioeconómica no se sostendría. Es evidente, además, que el *gasto público puede ser y en muchas ocasiones es altamente productivo*<sup>11</sup>. El gasto en la sanidad y en la educación públicas no sólo es fundamental para realizar los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho, sino que sin educación y sanidad públicas seríamos literalmente más pobres<sup>12</sup>. De igual modo, las instituciones públicas han desempeñado un papel fundamental en el desa-

<sup>10</sup> Rogoff, R. y Reinhart, C. (2010): “Growth in a Time of debt”, en *American Economic Review: Papers and Proceedings*, n. 100 (pp. 573-78).

<sup>11</sup> Irti, N. (1996): *L' Ordine Giuridico del Mercato*. Bari: Laterza. Hay traducción al castellano del ensayo central del libro: “El Orden Jurídico del Mercado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 2000, n. 3 (pp. 7-26).

<sup>12</sup> Pickett, K. y Wilkinson, R. (2009): *The Spirit Level*. Harmondsworth: Penguin (hay traducción al castellano: *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner, 2009); Lansley, S. (2012): *The Cost of Inequality*. Londres: Gibson Square Books; Chang, H-J. (2014): *Economics: The User's Guide*. Londres: Pelican (hay traducción al castellano: *Economía para el 99% de la población*. Madrid: Debate, 2015); Atkinson, A. (2015): *Inequality*. Cambridge: Harvard. Hay claros indicios de que esta corriente de pensamiento está comenzando a ser objeto de consideración incluso en el Fondo Monetario Internacional. Véase Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F. y Tsounta, E. (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Washington: IMF. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>.

rollo tecnológico y, en general, en el impulso de actividades económicas esenciales<sup>13</sup>.

□ Las finanzas públicas y las finanzas domésticas deben gestionarse de forma muy diferente. La versión *kitsch* de la ética protestante del capitalismo que se hace carne en el “ama de casa suaba” que Ángela Merkel ha elevado a epítome de la prudencia fiscal europea<sup>14</sup> es peligrosamente errónea. A diferencia de lo que sucede cuando una sola persona o familia recorta gastos para equilibrar su presupuesto, la decisión del Estado de hacer lo propio tiene consecuencias inmediatas y directas sobre el conjunto de la economía. Por la sencilla razón de que el peso de los Estados europeos es superior al 30% del PIB y en algunos casos roza el 50%, mientras que el de una sola familia es sencillamente irrelevante en el conjunto de la economía. Ello implica que el recorte en el gasto público tiene un inmediato efecto depresivo sobre el conjunto de la economía, efecto que no es improbable implique una caída de la actividad y, por ende, la merma de los ingresos del Estado en una cuantía superior a la que se deriva del ahorro que se logra con la austeridad<sup>15</sup>. Al tiempo que la recesión hace que el peso relativo de la deuda pública sobre el PIB aumente de forma automática, por la sencilla razón de que al menguar la renta nacional, la deuda pública, incluso manteniéndose constante en términos absolutos, representará “más puntos” del PIB. Pero incluso cuando esa dinámica no se desata, o se invierte la tendencia, gracias a la concurrencia de factores externos que frenan y contrapesan la tendencia depresiva, el recorte en el gasto público que afecta a derechos y prestaciones esenciales fomenta que el crecimiento económico sea tan desequilibrado que se ponga en riesgo la reciprocidad e inclusión social<sup>16</sup>. La persistencia del gasto público, incluso cuando no es posible cubrirlo me-

---

<sup>13</sup> Mazzucatto, M. (2013): *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres: Anthem. Hay traducción al castellano: *El Estado Emprendedor*. Barcelona: RBA Libros, 2015.

<sup>14</sup> Julia Kollewe, “Angela Merkel’s austerity postergirl, the thrifty Swabian housewife”; *The Guardian*, 17 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2012/sep/17/angela-merkel-austerity-swabian-housewives>; “Hail, the Swabian housewife”, *The Economist*, 1 de febrero de 2014, disponible en <http://www.economist.com/news/europe/21595503-views-economics-euro-and-much-else-draw-cultural-archetype-hail-swabian>

<sup>15</sup> Algo que la polémica sobre el “multiplicador” del PIB y el erróneo cálculo del mismo por parte del FMI y las instituciones europeas nos han recordado recientemente. Véase Blanchard, O. y Leigh, D.: “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, *IMF Working Paper 13/1*, disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>.

<sup>16</sup> La ocurrenente fórmula del *crecimiento mediante la austeridad* defendida por Alberto Alesina, que interesó tanto a los líderes europeos hasta el punto de que el propio Alesina la presentó en el Ecofin de abril de 2010 a invitación (cuando menos formalmente) del Gobierno español, se ha demostrado (de nuevo) una quimera muy peligrosa. Alesina, A. y Ardagna, S. (1998): “Tales of Fiscal Adjustment”, en *Economic Policy*, n. 27 (pp. 498-545); Alberto Alesina, “Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History”, presentado en el Ecofin de Madrid del 15 de abril de 2010, disponible en <http://scholar.harvard.edu/alesina/publications/fiscal-adjustments-lessons-recent-history>.

diante impuestos u otros ingresos, no es necesariamente prueba de que el Estado sea manirroto; puede y suele deberse a que el gasto público es el candidato natural a estabilizar una economía en crisis. La acumulación de la deuda no es de por sí un objetivo encomiable. Pero el aumento de la deuda puede ser preferible a una política de recortes en nombre de un reequilibrio de las cuentas públicas (entre otras cosas, como demuestran las políticas de austeridad, porque lejos de equilibrarse, las cuentas públicas pueden deteriorarse).

□ Por último, la tesis según la cual hay un umbral de deuda superado el cual se desencadena tarde o temprano una crisis ignora que la sostenibilidad de la deuda depende no sólo de su volumen total, sino también de la causa de la acumulación de la misma, de las perspectivas de crecimiento de la economía, de los medios de los que disponga el Estado para evitar que el endeudamiento genere asfixia fiscal (incluida la capacidad de obligar al Banco Central a actuar como comprador de último recurso de la deuda pública) y de quiénes sean los tenedores de la deuda (particulares o grandes inversores, nacionales o extranjeros).

C. La tesis del Estado manirroto es manifiestamente *reduccionista*. Sólo cabe sostenerla si se tiene una memoria muy corta. Como puede comprobarse en las hemerotecas, y como analizaremos con más detalle en la sección 2, ni la única crisis que ha sufrido Europa ha sido fiscal, ni siquiera la fiscal fue la primera de las crisis en manifestarse. Las colas ante las oficinas de la británica Northern Rock en 2007 o el hundimiento de Lehman Brothers son difícilmente caracterizables como consecuencia de una crisis de deuda pública. Lo que no implica, como veremos, que la crisis fiscal no estuviese ya latente, ni que no existiese relación alguna entre la crisis fiscal y la crisis financiera. Pero todo ello no es óbice para que la tesis del Estado manirroto confunda la parte con el todo al reducir la crisis a su *dimensión fiscal*.

## 1.2 ¿Fuera del euro no hay salvación?

*“Nadie debería dar por descontados otros cincuenta años de paz y prosperidad en Europa. Es por eso que afirmo: si el euro cae, Europa caerá. No debemos permitir que esto suceda. Tenemos un deber histórico de proteger con todos los medios a nuestro alcance el esfuerzo europeo de integración, que quienes nos han precedido iniciaron hace cincuenta años después de siglos de odio y derramamiento de sangre. Nadie puede prever las consecuencias de fracasar en esta empresa”<sup>17</sup>.*

---

<sup>17</sup> Angela Merkel, ‘Discurso ante el Bundestag’, 26 de octubre de 2011, original en <http://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2011/2011-10-27-merkel-eu-gipfel.html>.

El segundo cliché que bloquea la discusión pública es aquel según el cual *no hay salvación fuera del euro*, por lo que la “irreversibilidad del euro” (salvar el euro, cueste lo que cueste) debe ser el *gran principio* (el meta-principio si se quiere) que guíe todas las decisiones que tomen las autoridades europeas y nacionales.

Este cliché es simplista, tergiversador y peligroso.

**A.** *Fuera del euro no hay salvación* es simplista porque identifica *esta específica unión monetaria* (este concreto modelo de unión monetaria *realmente existente*) con la única unión monetaria posible, y, aún más, postula implícitamente que *esta concreta unión monetaria* es la única infraestructura monetaria posible del proyecto de integración europea.

Es evidente, no obstante, que ambas identificaciones son falaces. Es bastante fácil demostrar que lo es la primera. Varias fueron las propuestas de unión monetaria elaboradas desde 1970 desde las propias instituciones europeas, varios son los modelos de unión monetaria que se han aplicado en otras jurisdicciones y, lejos de haberse mantenido inmutable, la propia unión monetaria europea ha cambiado, y no poco, tanto en su estructura institucional como en sus normas sustantivas desde 1999<sup>18</sup>. Y, aunque de forma menos evidente, es falaz la segunda afirmación, pues *esta* unión monetaria no es la única infraestructura monetaria posible de la Unión Europea. El *mercado interior*, o lo que es lo mismo, la actividad económica *transfronteriza no requiere necesariamente* una moneda única sustentada en una única política monetaria. Tanto el sistema monetario de Bretton Woods (de paridades fijas pero flexibles entre el dólar estadounidense y las restantes divisas, basado en un cambio fijo entre dólar y oro) como el Sistema Monetario Europeo constituyeron *infraestructuras monetarias* suficientes para lanzar, consolidar y profundizar el mercado interior. Ciertamente tanto Bretton Woods como el Sistema Monetario Europeo se demostraron inestables. Pero esa inestabilidad no implica que *sólo esta unión monetaria* sea una alternativa *estable*. Si por razones de espacio no me referiré a las causas de la quiebra de Bretton Woods, el colapso funcional del Sistema Monetario Europeo en septiembre de 1992 se debió no a su inestabilidad intrínseca, sino a dos factores bien distintos: 1) el empeño de los Estados participantes en mantener las paridades entre las divisas nacionales dentro de márgenes muy estrechos pese a la distinta evolución de productividad y salarios; y 2) el efecto desestabilizador de la liberalización de la circulación de capitales dentro de las Comunidades Europeas.

Hay otras infraestructuras monetarias posibles, infraestructuras que, bajo determinadas condiciones, permitirían mantener altos niveles de integración económica. Tomar conciencia de tal cosa conduce ineludiblemente

---

<sup>18</sup> Guarino, G. (2013): *Salvare l'Europa o salvare l'euro*. Florencia: Passigli; Polimeno, A. (2015): *Non chiamatelo euro*. Milán: Mondadori.

a *reabrir* el debate, dado que vuelve a tener sentido plantearse si *esta unión* monetaria, lejos de ser defectuosa por su carácter incompleto, lo sea por implicar un grado *excesivo de integración monetaria*<sup>19</sup>.

**B.** El lema *fuera del euro no hay salvación* es tergiversador, porque se sustenta en la pretensión de “naturalizar” lo que no es sino una institución política (la estructura institucional, las normas, los mecanismos, las prácticas, las expectativas sociales que “son” la unión monetaria). Pero, como es evidente, la Unión Europea y la unión monetaria no son parte de la naturaleza de las cosas y, por ello, tendrán un inicio y un final. Ese final bien pudiera ser catastrófico; pero también es posible que no lo sea. Predecir qué sucederá cuando algún día, cercano o lejano, la unión monetaria llegue a su fin es tarea imposible, porque qué acontezca dependerá de las circunstancias concretas en que se produzca tal evento. Es, por tanto, *manifiestamente absurdo* predecir la catástrofe o la salvación.

Aun cuando la idiosincrasia de la Unión Europea –y especialmente, de la unión monetaria en tanto que tal– hace difícil encontrar precedentes claros de la ruptura de una unión monetaria semejante, muchas han sido las uniones monetarias que se han quebrado a lo largo de la historia<sup>20</sup>. Las consecuencias de esas rupturas han variado en función de qué clase de unión monetaria se tratase y de cuáles fuesen las circunstancias de su quiebra. La salida forzada de un país del euro podría crear desastres varios en cadena, al combinarse el pánico en los mercados financieros con la impotencia de las autoridades. Pero una ruptura pactada y ordenada, en la que los Estados coordinasen sus acciones e hiciesen uso de las instituciones comunes para defender la estabilidad del conjunto (con vistas, por ejemplo, a mantener la cooperación ulteriormente *en otro tipo de infraestructura monetaria común*), podría ser *beneficiosa para todos*.

Con ello no se está afirmando que la conclusión contraria del mantra del fuera del euro no hay salvación, es decir, que la única salvación posible exige romper el euro, sea la correcta. El objetivo del argumento es *reabrir el debate*, poner de relieve que el fantasma de una hecatombe ineludible si se abandona este modelo de unión monetaria es meramente eso: un fantasma. A lo que conduce desembarazarnos del *fuera del euro no hay salvación* es a devolver la infraestructura monetaria del mercado interior al ámbito de lo discutible, en el que es necesario considerar todos los argumentos relevantes. La decisión de persistir en la unión monetaria, o desguazarla, es una cuestión que tiene ciertamente una dimensión económica, política e histórica. Para decidir sobre ella, no bastan los meros cálculos de coste y beneficio,

---

<sup>19</sup> Scharpf, F. (2015): “After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy”, en *European Law Journal*, n. 21 (pp. 136-155); Majone, G. D. (2014): *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>20</sup> Bagnai, A. (2012): *Il Tramonto dell'euro*. Reggio: Imprimatur.

pero ciertamente tales cálculos distan de ser irrelevantes. La infraestructura monetaria de la actividad económica *no puede ni debe ser una cuestión de fe*. Debe ser una cuestión de razón pública. Razón que es la que tendrá que determinar si fuera del euro no hay salvación, o por el contrario, si salir del euro es la manera de salvarse.

**C.** *Fuera del euro no hay salvación* es peligroso porque permite justificar *cualquier* decisión o reforma estructural, sea cual sea su contenido y sean cuales sean sus consecuencias socioeconómicas, con tal de que se afirme que tomar tales medidas es *fundamental* para evitar que el euro se rompa, o para evitar que un Estado se “salga” del euro. El peligro radica en que ello implica que tanto el Estado democrático como el Estado social *deben ceder* ante el imperativo de salvar el euro, como de hecho *han cedido* en los distintos programas de asistencia financiera ejecutados desde 2008<sup>21</sup>.

### 1.3 “No hay alternativa a las políticas que se están aplicando”

*“En este contexto, me gustaría indicar [...] que este debate (la puesta en cuestión de las políticas aplicadas a raíz de la admisión de errores graves de cálculo por parte del FMI) no ha sido útil y ha puesto en riesgo la confianza que hemos con gran trabajo forjado en los últimos años en muchas reuniones que se prolongaron hasta altas horas de la noche”*<sup>22</sup>.

El tercer lugar común es aquel según el cual no hay alternativa posible a las políticas socioeconómicas que se vienen aplicando desde el inicio de las crisis. Este lugar común es simplista y falso, por las siguientes razones:

**A.** Es simplista porque reduce un conjunto complejo de políticas a un bloque monolítico, que acto seguido se presenta como el único posible. Dada la complejidad de la política fiscal, económica y social de cualquier Estado moderno, pretender que el conjunto de las mismas forma un todo y que no es posible modificar ninguna de sus partes sin modificar el todo es simplemente una maniobra argumentativa destinada a proteger todas y cada una de las políticas de la crítica. O dicho de otro modo, se esconden de nuevo las partes detrás del todo, sólo que ahora no en lo que concierne a la determinación de las causas de la crisis (como es el caso con la tesis del Estado manirroto), sino a la discusión de *qué haya de hacerse* para contener y superar la misma.

**B.** Es, además, falso. Toda política tiene límites. Si se me permite la paráfrasis (erráticamente heterodoxa), los Gobiernos hacen sus propias

<sup>21</sup> Jan Werner Müller, “Rule-Breaking”, *London Review of Books*, 27 de agosto de 2015.

<sup>22</sup> Olli Rehn, carta de 13 de febrero de 2013, dirigida a los miembros del Ecofin, texto disponible en <http://www.keeptalkinggreece.com/2013/02/14/olli-rehn-rejects-renegotiation-on-greek-program-due-to-imf-miscalculations/>.

políticas económicas, pero en las circunstancias sociales, culturales y económicas que se encuentran y que les han legado la historia y, en particular, sus antecesores. Pero entre esta constatación y la afirmación de que no hay alternativas hay un gigantesco salto lógico. Desde una perspectiva económica, ciertamente las hay, como lo demuestra que, con independencia del juicio que nos merezcan las mismas, otros Estados han aplicado otras políticas desde el inicio de la crisis. Ni las políticas seguidas por Estados Unidos, Japón o China han sido idénticas, ni han sido las mismas que se han aplicado en Europa –otra cosa es que hayan sido acertadas o no; pero eso es algo que hay que discutir, no vetar como objeto de debate–.

C. El *no hay alternativas* deviene aparentemente más plausible cuando se suman a los económicos argumentos jurídicos (*las reglas son las reglas*) y políticos (*no se puede cambiar el rumbo de la Eurozona cada vez que hay unas elecciones*). Sin embargo, cabe dudar de la solidez de ambos.

□ Ciertamente el Estado de derecho exige que las normas se cumplan. Lo que es mucho más dudoso es que el respeto de las normas pueda reducirse al cumplimiento rígido de *reglas*. Por esa vía se corre el riesgo de confundir el Estado de Derecho con el Estado Leguleyo, dos cosas bien diferentes<sup>23</sup>. El derecho en un Estado Social y Democrático de Derecho no es sólo cuestión de reglas; lo es también de principios, los cuales suelen entrar en conflicto los unos con los otros. Cómo se resuelvan esos conflictos depende de varias cosas, y muy especialmente, de las específicas circunstancias económicas y sociales. El derecho constitucional económico de la Eurozona es también una cuestión de principios, no sólo de reglas. Quien ignora que ello es así suele además seleccionar, de forma arbitraria, cuáles hayamos de considerar que son tales reglas. Lo que dista de ser pacífico. No sólo (ni principalmente) por el carácter estructuralmente ambiguo de las normas jurídicas (que, en contra de lo que han observado *off the record* algunos actores institucionales europeos, no pueden interpretarse siempre de modo totalmente flexible, por lo que bastaría un abogado arrojado –y generosamente remunerado– para hacer decir a la norma lo que conviene que diga), sino porque la generalidad y abstracción de la constitución monetaria europea fueron vistas como *absolutamente necesarias* por quienes redactaron el Tratado de Maastricht y el de Amsterdam. Y ello porque era juicioso que en *una unión monetaria sin precedentes* –y no los tenía una moneda sin Estado compartida por Estados Sociales y Democráticos de Derecho– las instituciones contasen con un amplio margen para la experimentación, sin estar maniatadas por reglas.

□ Si este argumento no fuese bastante, cabe añadir uno aún más decisivo. La mutación constitucional desencadenada por la crisis se ha tradu-

---

<sup>23</sup> Francisco Rubio Llorente, “Una impugnación equivocada”, *El País*, 8 de noviembre de 2003.

cido en prácticas constitucionales y en reformas estructurales que, desde una perspectiva formal, sólo puede concluirse *infringen varias de las normas del derecho constitucional europeo*. La mutación constitucional ha procedido no sólo al margen del derecho constitucional vigente, sino contra el mismo. La prestación de asistencia financiera a Grecia decidida a finales de abril de 2010 –y la inmediatamente sucesiva institucionalización de los mecanismos de asistencia financiera en mayo de 2010– implican una clara violación del artículo 125.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prohíbe la mutualización de deudas entre los Estados de la Eurozona. El programa del Banco Central Europeo de compra en los mercados secundarios de deuda pública de los Estados que experimentan una asfixia fiscal en cantidades potencialmente ilimitadas (*las outright monetary transactions*) tiene un imposible encaje no sólo con la independencia del Banco Central Europeo (en la medida en la que supone indirectamente financiar a ese Estado), sino también con la estricta limitación de su mandato a la ejecución de la política monetaria. No es una opinión idiosincrática o personal: el Tribunal Constitucional alemán se ha manifestado de forma expresa en tal sentido<sup>24</sup>. Dado que quienes invocan que *las reglas deben ser las reglas* están entre aquellos que (en tanto que miembros del Eurogrupo o de la Cumbre del Euro) han tomado las decisiones que han resultado en claras infracciones del derecho constitucional europeo, sólo cabe concluir que están defendiendo no tanto el Estado de Derecho, como un Estado de Derecho selectivo. Las reglas son las reglas, siempre que sean *mis* reglas. El Estado de Derecho se convierte en pantalla bajo la que se cuele la arbitrariedad<sup>25</sup>.

□ Por último, en lo que concierne a la necesidad de respetar los compromisos entre Estados si se quiere que la unión monetaria sea *gobernable*, ciertamente el argumento no es baladí. Hacer funcionar una unión monetaria con diecinueve políticas fiscales nacionales es complejo. Hacerlo cambiando de política cada dos por tres suicida. Pero si la orientación de la política económica no puede depender del resultado de *ninguna de las elecciones políticas*, cabe preguntarse *quién y cómo* decidirá la política que haya de seguirse. La invocación de la ingobernabilidad tiene un efecto *radicalmente despolitizador*, que beneficia bien a los “técnicos”, bien a los propios ministros de economía y finanzas. En el último caso nos enfrentaríamos, en los términos de Habermas, con un autoritarismo ejecutivo<sup>26</sup>, en el que no todos los ministros podrían ejercer la misma influencia, donde unos –probablemente los de los Estados acreedores– serían más iguales que otros –los ministros de los Estados deudores–. En el primero, quedaríamos en manos de los pseudó-

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 14 de enero de 2014. El texto en inglés puede consultarse en Fernando Losada y Agustín José Menéndez (eds.), *The Key Legal Texts of the European Crises*, disponible en <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/publications-2014/menendez-losada-legal-texts-crisis.html>.

<sup>25</sup> Fraenkel, E. (1941): *The Dual State*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>26</sup> Habermas, J. (2012): *La Constitución de Europa*. Madrid: Trotta.

cratas, es decir, de aquellos que pretenden legitimarse mediante referencia a su conocimiento técnico en ámbitos en los que no hay verdades objetivas o intersubjetivas, porque caen en el ámbito de lo discutible u opinable<sup>27</sup>.

**D.** La afirmación de que *no hay alternativas* es muy peligrosa. Negar a la política la capacidad de cambiar las condiciones sociales y económicas entraña siempre graves riesgos. Hacerlo durante una crisis larga, profunda y grave, cuando crecen los niveles de paro, pobreza y exclusión social, implica poner en peligro la estabilidad del sistema no sólo político, sino socioeconómico. Si a quien no está de acuerdo con las políticas que se aplican se le niega tanto la voz como el voto (afirmando una y otra vez que *no hay alternativa*), no es imposible que deje de ser leal al sistema político y se incline a favorecer la ruptura con el sistema. Si hasta el estallido de la crisis actual la principal prueba empírica de los riesgos de negar la existencia de alternativas la constituía el colapso de los sistemas democráticos en el período de entreguerras<sup>28</sup>, los europeos de 2015 podemos observar con preocupación el aumento del voto –aún insuficiente para permitir su acceso al poder– a partidos populistas que flirtean con la xenofobia. No se trata de un mero *revival* del fascismo<sup>29</sup>, pero no es por ello menos preocupante. Las Constituciones sólo pueden ser duraderas a condición de que no se conviertan en camisas de fuerza. La Constitución debe permitir el cambio de orientación de las políticas, incluida la política macroeconómica, *dentro de la Constitución*<sup>30</sup>. En caso contrario, la quiebra del sistema político y socioeconómico es cuestión de tiempo.

#### 1.4 “A medio y largo plazo, la única solución es más Europa” (el mantra del más Europa)

*“En los últimos meses se ha hecho evidente que la única respuesta posible a la crisis es más Europa [...] Si no damos [...] los pasos que se requieren para fortalecer las instituciones europeas, Europa perderá su efectividad”<sup>31</sup>.*

Las diversas propuestas de cambio y reforma provenientes de las instituciones supranacionales y nacionales sostienen que la solución a la crisis es *más Europa*, o lo que es lo mismo, la transferencia de ulteriores poderes y

<sup>27</sup> Habermas, J. (2014): *Nella spirale tecnocrática*. Bari: Laterza.

<sup>28</sup> Linz, J. J. (1987): *La Quiebra de las Democracias*. Madrid: Alianza.

<sup>29</sup> Mazower, M.: “Fascism and Democracy Today: What Use is the Study of History in the Current Crisis?”, aparecerá próximamente en *European Law Journal*.

<sup>30</sup> Otto, I. de (1977): *Qué son la constitución y el proceso constituyente*. Barcelona: La Gaya Ciencia, ahora en ídem (2011): *Obras Completas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>31</sup> Citado en Majone, G. (2011): *Rethinking the European Union post-crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 208.

competencias a las instituciones supranacionales. Sólo de este modo es posible combinar un imperativo histórico –*llevar a su final el proceso históricamente necesario de integración europea*– y resolver los problemas concretos a los que se enfrentan los europeos (creando las capacidades a nivel europeo, uno al que pueden ser efectivas, para gobernar las crisis). Este lugar común no sólo induce a la confusión, sino que es erróneo y peligroso.

**A.** Afirmar que la integración europea es una *necesidad histórica* es situarse, de nuevo, fuera del ámbito de la argumentación racional y hacer de la integración europea una cuestión de fe –de modo semejante a cuando se sostiene que *fuera del euro no hay salvación*–. Es bien distinta la afirmación según la cual es necesario avanzar en la integración europea, porque sólo a escala europea es posible hacer un uso efectivo del poder público para hacer frente a las crisis. Pero al invocarse para justificar un “más Europa” que implica “más de esta Europa” se confunde la necesidad de poner en común y coordinar la soberanía –que es parte esencial del proyecto de integración europea– con la defensa de un particular y concreto *statu quo*. Hay buenas razones, además del recuerdo de la pertinaz sequía, para concluir que la vuelta al Estado autárquico no es una alternativa normativamente atrayente. Pero, ¿dónde está escrito que rechazar *esta* Europa y oponerse a *más de esta Europa* nos condene a la total fragmentación del poder político en Europa?

**B.** El *topos* del “más Europa” asume que la ecuación de poder en la Unión Europea opone necesariamente los niveles supranacional y nacional de gobierno. Dicho de otro modo, para que el nivel supranacional *aumente su capacidad de respuesta efectiva, es necesario reducir el poder en manos de los Estados miembros, y viceversa*. Al afirmarse tal cosa, se ignora que la ecuación de poder europea no es sólo cuestión de dos, o lo que es lo mismo, que, además de los actores públicos, es necesario tener en cuenta a los actores privados. Y se ignora –cosa que está estrechamente relacionada con la anterior– que es posible repartir las cartas del poder europeo de modo que aumente al mismo tiempo el poder efectivo, la capacidad de transformación de la realidad social, de la Unión Europea y de sus Estados miembros. *Ni más Europa implica menos poder en manos de los Estados miembros, ni más Europa implica necesariamente más poder en manos de las instituciones supranacionales*.

**C.** El lema de “más Europa” es, además, peligroso. Hay pruebas abundantes de su uso reiterado para apoyar la justificación de todas y cada una de las medidas que se han adoptado desde el inicio de la crisis, con independencia de su contenido sustantivo. Precisamente por el carácter absolutamente indefinido de en qué consiste el “más Europa” –en contra de lo que afirman muchos actores institucionales, la tragedia europea se extiende a que no hay un plan A, no hay una visión a largo plazo de qué Unión Europea se quiere–, todo puede presentarse como un paso hacia el “más Europa”. La política, sin embargo, no es sólo una cuestión de proceso;

es también una cuestión de fines y resultados. Por ello la cuestión no es ni puede ser *más* o *menos* Europa, la cuestión sólo puede ser *qué* Europa. Las Constituciones nacionales siguen siendo rotundas: el fin de la integración europea es la realización del Estado Social y Democrático de Derecho. No se trata de centralizar por placer estético o armonía geométrica, sino de crear estructuras institucionales y procesos de toma de decisión que refuercen la capacidad de tomar decisiones de forma colectiva, y no la *reduzcan*. El voluntarismo político tiene que tener en cuenta cuáles son las circunstancias sociales, políticas y económicas en las que es posible –y aquellas en las que no es posible– tomar una decisión o adoptar una reforma concreta. Las crisis, y sobre todo las medidas mediante las que se han gestionado las crisis, han socavado, no reforzado, las condiciones socioeconómicas y políticas necesarias para centralizar poder en la Unión Europea.

## **2. De los clichés al análisis: las cinco dimensiones de la crisis europea**

Para poder comprender la crisis en su complejidad, o utilizando una metáfora fotográfica, para tener una visión simultánea de los árboles y del bosque, es necesario que nos hagamos con la cámara y los objetivos adecuados, y que usemos los mismos desde distintas perspectivas. Por ello, en la primera sección de este apartado se propone un conjunto mínimo de herramientas analíticas y conceptuales a modo de cámaras y objetivos, y en el segundo se fotografía el bosque de la crisis valiéndose de las mismas.

### **2.1 Herramientas analíticas y conceptuales con las que deshacer el galimatías de la crisis**

Tres son las herramientas analíticas y conceptuales que se proponen para diseccionar la crisis de la Unión Europea: 1) la distinción entre el factor desencadenante de la crisis y las debilidades estructurales subyacentes, que alcanzan estado crítico tras la explosión del detonante; 2) la diferenciación de síntomas estructurales y crisis estructurales; y 3) el elenco de cinco de las dimensiones de la crisis.

Primero, hemos de distinguir claramente el factor desencadenante o detonante de la crisis de las debilidades estructurales latentes que se convierten en crisis cuando la espoleta explota. Hay muy buenas razones para concluir que el hundimiento del mercado de las hipotecas basura (las *subprime*) a finales de 2006 fue el detonante de la crisis. Es interesante observar que las hipotecas basura representaban una parte pequeña del mercado hipotecario de Estados Unidos (en torno al 15% tras años de crecimiento exponencial), a su vez una fracción del total de activos financieros estadou-

nidenses. En otro contexto económico y financiero, la crisis de las hipotecas basura hubiera podido ser contenida, por más que sus efectos sociales fuesen ciertamente graves. Pero, de igual modo que una sola gota de agua sirve para que se derrame un vaso lleno, las debilidades estructurales del sistema financiero provocaron que el vuelo de la mariposa en forma de crisis de las hipotecas basura desencadenase un tifón. Cuando el público europeo despertó –al *sufrir directamente* las consecuencias de las crisis–, las crisis, como el dinosaurio del famoso cuento de Monterroso, *ya estaban allí*.

En segundo lugar, es conveniente no confundir los síntomas de la crisis con la consistencia y causas profundas de la misma. Muchos recordarán las colas de clientes ante las puertas de las sucursales del banco británico Northern Rock en septiembre de 2007 y aún más la “caída” de Lehman Brothers un año después. Y, pese a la indudable trascendencia de estos eventos, los mismos son sólo síntomas de la crisis financiera estructural subyacente. Quizás es posible ofrecer una narración del colapso de Northern Rock y de Lehman Brothers que se limite al elenco de los graves errores de juicio, exceso de codicia y comportamientos delictivos de sus dirigentes y operadores financieros. Por más que tal relato sea relevante –y decisivo en términos de la exigencia de responsabilidades patrimoniales y penales–, es incapaz de explicar por qué *el conjunto del sistema financiero* dejó de desempeñar su función de canalizar crédito a las inversiones no financieras, a la vez que producía una verdadera montaña de capital ficticio que aumentaba, no reducía, los riesgos que debían soportar empresas y hogares. Northern Rock y Lehman Brothers son meros síntomas, pues, de problemas mucho más graves y, sobre todo, *netamente estructurales*.

En tercer lugar, es necesario desagregar la crisis, o lo que es lo mismo, distinguir claramente las distintas crisis *en plural* que confluyen en la crisis *en singular*. Por ello es preciso deslindar las dimensiones financiera, fiscal, de gobierno macroeconómico, económica y política de la crisis. Moviéndonos del singular (*la crisis*) al plural (*las crisis*), evitaremos que la crisis se convierta en el cajón de sastre que tiende a ser en el discurso público. La desagregación de la crisis no es en modo alguno incompatible con una visión de conjunto de la misma. No sólo las distintas crisis convergen en el tiempo, sino que están estrechamente relacionadas, por lo que el desarrollo de las mismas dista de ser autónomo. Así, el modo en que se resolvió la crisis financiera (*nacionalizando* los riesgos financieros pero no de forma sistemática *las instituciones financieras*) agravó la crisis fiscal de los Estados y, en algunos casos como el de Irlanda o España, condujo a la asfixia fiscal de los mismos. De igual modo, la crisis fiscal de los Estados de la periferia arrojó nuevas dudas sobre muchas instituciones financieras, en tanto que tenedoras de grandes cantidades de deuda pública. Es necesario, pues, tanto moverse de *la crisis* en singular a *las crisis* en plural, como entender de qué modo *las crisis* en plural confluyen y determinan la dinámica de *la crisis* en singular. Sólo así, siguiendo con la metáfora visual con la que se iniciaba

este apartado, lograremos ver los detalles de cada árbol sin perder de vista la forma y relieve del bosque en su conjunto.

## 2.2 Las cinco dimensiones de la crisis

En este apartado se exponen tanto los síntomas más espectaculares de cada una de las cinco dimensiones de la crisis de la Unión Europea como los problemas estructurales que los mismos ponen de relieve.

### A. La crisis financiera

La dimensión financiera de la crisis fue la primera de la que la opinión pública tuvo plena conciencia. Como se indicó en la sección anterior, la espoleta de la crisis fue financiera. Fueron, además, los mercados y las instituciones financieras los primeros en dar síntomas tangibles de experimentar gravísimas dificultades. Desde el verano de 2007 podemos observar una secuencia *in crescendo* de espectaculares colapsos financieros, que culminaron en el hundimiento de Lehman Brothers en septiembre de 2008. Para entonces ya había tres claros síntomas de que nos encontrábamos ante una crisis financiera, y no sólo ante una crisis de este o aquel banco:

□ Primero, lo que hasta entonces eran considerados como productos financieros solidísimos (certificados como tales por las agencias especializadas en la calificación de activos financieros) pasaron, de la noche a la mañana, a ser vistos como “productos tóxicos” de altísimo riesgo, como *papel mojado*, o que corría el grave riesgo de convertirse en tal.

□ Segundo, los mercados financieros –y muy especialmente el mercado interbancario– dejaron de funcionar, lo que colocó a una parte de las instituciones financieras en una grave situación, al depender su modelo de negocio del acceso constante a liquidez en el citado mercado.

□ Tercero, las entidades financieras pasaron de buscar activamente deudores con los que expandir su cartera de crédito a negar sistemáticamente crédito a cualquier solicitante, con independencia de que fuese solvente o no. Se produjo, pues, un parón de la actividad crediticia, o en la terminología al uso, un *credit crunch*.

Por preocupantes que fuesen estos hechos y dinámicas, eran tan sólo síntomas de una grave crisis estructural del sistema financiero, de la incapacidad estructural del mismo de desempeñar de forma estable y satisfactoria sus principales funciones económicas.

□ El sector financiero tenía serias dificultades para *evaluar los riesgos*, a causa de la creencia (revelada falsa) de que era posible hacer algo aún más eficaz y eficiente que evaluarlos: *ponerles precio a todos y cada uno de esos riesgos*. La tradicional tecnología financiera –la evaluación de los riesgos financieros caso por caso por agentes conocedores del contexto econó-

Tabla 5 – Evolución de la deuda privada en algunos países representativos de la Eurozona. 1996-2011

	1996	1998	2002	2006	2010	2011	Variación 1998-2011
<b>Alemania</b>	117,8	124,2	135,9	124,2	127,2	127,8	3,6
<b>Francia</b>	104,2	103,9	124,1	136,8	158,6	160,4	56,5
<b>Grecia</b>	38,2	43,2	68,3	98,2	128,1	130,0	86,8
<b>España</b>	77,6	87,6	139,5	200,4	227,3	218,1	130,5
<b>Reino Unido</b>	122,8	132,1	167,5	206,3	209,2	206,4	74,3
<b>Holanda</b>	151,0	165,0	195,0	212,6	225,3	224,6	59,6
<b>Portugal</b>	88,0	148,7	187,9	209,2	249,5	253,6	104,9
<b>Italia</b>	70,8	70,8	89,5	110,0	129,1	128,6	57,8

**Nota:** Se toma como base o punto de referencia el año 1998 por ser el último en el que las monedas de los distintos países fluctuaron, es decir, el último año *sin unión monetaria*.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

mico y social del potencial deudor– fue declarada obsoleta a finales de los años 90 y superada por la combinación de a) modelos matemáticos que se afirmaba permitían calcular el riesgo de cualquier operación y b) complejos productos financieros con los que transformar centenares o millares de créditos en activos financieros en los que se diluían y compensaban los riesgos de cada uno de los créditos.

□ El sector financiero *aumenta, en lugar de gestionar, los riesgos financieros*. La “nueva tecnología financiera” a la que acaba de hacerse referencia hizo creer que era perfectamente “seguro” que las instituciones financieras redujesen la relación entre activos y pasivos, lo que condujo a que los bancos “acelerasen” la velocidad a la que creaban crédito –y, por tanto, dinero–. La subsiguiente montaña de deuda privada (tabla 5) no sirvió para engrasar las poleas de la economía, sino que se demostró una pesadísima losa.

□ El sector financiero no canaliza recursos financieros a las actividades no financieras rentables. Antes y después de las crisis, la inmensa mayoría de la cartera de préstamos de las instituciones financieras está formada por créditos directa o indirectamente relacionados con la construcción o adquisición de viviendas y locales de negocio. Sin la “vieja” tecnología del juicio prudencial sobre el crédito, era previsible que éste tendiese a concentrarse en actividades insostenibles a largo plazo pero muy rentables a corto plazo mientras la liquidez era abundante; al tiempo que era muy previsible que el crédito se “secase” por completo una vez que surgiesen dudas acerca de la insostenibilidad del modelo.

## B. La crisis fiscal

A partir de finales de 2009, y literalmente hasta la fecha de cierre de este trabajo, varios países de la Eurozona han sufrido episodios de asfixia fiscal: Grecia en mayo de 2010, en junio de 2011 y de nuevo en agosto de

2015; Irlanda, en noviembre de 2010; Portugal, en abril de 2011; España, en junio de 2012; y Chipre, en marzo de 2013.

Tras los síntomas de asfixia fiscal en la periferia de la Eurozona hay una crisis fiscal estructural de todos los Estados europeos. Algo que se refleja, como ya se ha comentado en el primer apartado, en el constante aumento de los niveles de deuda pública desde mediados de los años 70. La aparente reversión de la tendencia en los últimos años de la década de los 90 y primeros años de este siglo fue en buena medida un espejismo contable (fruto, como veremos más adelante, de los ingresos tributarios generados por el insostenible crecimiento de la deuda privada). De hecho, desde el inicio de la crisis, el *stock* de deuda ha subido con tal fuerza que se ha perdido el terreno ganado en una década de aparente virtud financiera, y la deuda pública ha retornado a la senda de crecimiento por la que se movía antes de la crisis.

Dado que en el citado primer apartado ya se han considerado las causas estructurales de la crisis fiscal, remitimos a lo indicado entonces.

### C. La crisis de gobierno macroeconómico

La Unión Europea y sus Estados miembros han tendido a responder a las crisis con enorme lentitud y grandes dosis de indecisión. Sólo literalmente al borde del precipicio financiero o fiscal la inacción ha dejado paso a una hiperactividad temporal. De la debilidad de los poderes públicos europeo y nacionales es síntoma revelador que el test último del carácter acertado o errado del gobierno de la crisis ha sido de forma constante el veredicto de los “mercados”. El diferencial de interés (el famoso *spread*) se convirtió de hecho en el mejor indicador del grado efectivo de soberanía económica. En lugar de *gobernar a* los mercados financieros –incluso cuando los mismos estaban al borde del colapso–, la Unión Europea y sus Estados miembros han tendido a ser *gobernados por* los mercados financieros.

Todos ellos son síntomas de una crisis grave y profunda de gobierno macroeconómico, resultado de la renuncia al uso de la política macroeconómica, que ha solido venir acompañada del desmantelamiento de los instrumentos y mecanismos mediante los cuales la misma podía hacerse efectiva. Esa renuncia comenzó a generalizarse en Europa tras la segunda crisis del petróleo en 1979. La ineficacia de las políticas puestas en práctica en la década de los 70 para hacer frente a la doble crisis monetaria y fiscal, y en concreto, la combinación de altas tasas de inflación, niveles crecientes de desempleo y un crecimiento económico muy inferior al de las décadas anteriores (un fenómeno descrito con el neologismo *estanflación*) pareció demostrar la ineficacia del uso activo de la política macroeconómica. Esa renuncia implicó la recuperación de la fe en que los mercados, de forma espontánea y sin necesidad de intervención externa, tiendan al equilibrio a medio y largo plazo. Si bien la renuncia a la política macroeconómica fue general en todos los países “occidentales”, la intensidad de la misma fue es-

pecialmente aguda en la Eurozona. El diseño original de la Unión Económica y Monetaria preveía, de forma expresa, la renuncia y el desmantelamiento de algunas de las palancas fundamentales de la política macroeconómica<sup>32</sup>. Por ello no resulta exagerado concluir que el Tratado de Maastricht grabó en el mármol del derecho constitucional europeo la renuncia al gobierno macroeconómico. De esta forma, se arrumbaron los medios con los que poder hacer frente a futuras crisis económicas precisamente en el momento en el que se daba inicio a uno de los mayores experimentos monetarios de la historia: la conclusión de una unión monetaria sin Estado.

#### D. La crisis económica

A la fecha de cierre de este trabajo, han transcurrido ya más de ocho años desde la primera manifestación clara y neta de la crisis en su dimensión financiera<sup>33</sup>, casi siete desde que la Eurozona en su conjunto entrase en recesión en 2008 y comenzasen a aumentar las tasas de paro, el riesgo de exclusión social y los índices de desigualdad.

El impacto de la crisis ha sido marcadamente asimétrico. En algunos países de la Eurozona –aquellos que suelen referirse como la “periferia” de la misma– la caída de la actividad económica ha sido constante. Espectacular en el caso griego (la renta per cápita es hoy sólo tres cuartas partes de la que era en 2008), muy fuerte en España e Italia: ninguno de los países había recuperado la renta de 2008 en 2014 (tabla 6). Ello ha venido acompañado de un crecimiento fortísimo del paro (tabla 7) –especialmente intenso entre los jóvenes y que lleva camino de enquistarse en varios países, como demuestran las cifras de parados de larga duración–, de la exclusión social (tabla 8), que golpea de forma especialmente dura a los menores de 16 años y de la des-

---

<sup>32</sup> En el párrafo anterior se ha hecho referencia a la prohibición de que el Banco Central actúe como prestamista de último recurso del Estado (a la que se añade la prohibición de que el Estado imponga préstamos forzados a las entidades bancarias). De modo semejante, las reglas “fiscales” mediante las que se pretendió garantizar la coherencia de la política monetaria supranacional y las distintas políticas fiscales nacionales en el Tratado de Maastricht implicaban limitar estructuralmente la capacidad de los Estados para desarrollar una política macroeconómica contracíclica. Conviene también recordar que parte fundamental de la “constitución monetaria” acordada en el Tratado de Maastricht fue la extensión de la libre circulación de capitales –seriamente limitada aún en el interior de la Unión Europea hasta la aprobación de la Directiva 88/361– a terceros países. El propósito declarado de esta decisión fue sujetar la política fiscal de los países de la Eurozona al poder disciplinario de los mercados financieros. Y si bien éstos hicieron dejación de tal función durante la primera década de la unión monetaria, hicieron un uso abundante e histórico del mismo desde el inicio de la crisis fiscal de la Eurozona.

<sup>33</sup> La “caída” de dos fondos de inversión del banco francés BNP Paribas, arrastrados por el hundimiento del mercado de las hipotecas basura estadounidenses a primeros de agosto de 2007, es un buen mojón con el que fijar la linde de la crisis financiera. Véase “BNP Paribas investment funds hit by volatility”, *Financial Times*, 8 de agosto de 2007, <http://www.ft.com/cms/s/0/9a4cabc4-464d-11dc-a3be-0000779fd2ac.html#axzz1XePLtVVH>

**Tabla 6 – Evolución del PIB per cápita a precios reales y del PIB per cápita poder adquisitivo en algunos países representativos de la Eurozona. 2008-2014**

PIB per cápita a precios reales								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% variación
<b>Eurozona</b>	29.000	27.900	28.600	29.200	29.300	29.500	30.000	3,4
<b>Alemania</b>	31.200	30.000	31.600	33.100	33.600	33.400	35.400	13,5
<b>Francia</b>	31.000	30.000	30.800	31.500	31.800	32.100	32.200	3,9
<b>Grecia</b>	21.600	21.200	20.300	18.700	17.500	16.500	16.300	-24,5
<b>España</b>	24.300	23.300	23.200	23.000	22.600	22.500	22.800	-6,2
<b>Italia</b>	27.600	26.400	26.800	27.300	26.800	26.500	26.600	-3,6
PIB per cápita, poder adquisitivo								
<b>Eurozona</b>	28.400	26.500	27.600	28.300	28.600	28.600	29.200	2,8
<b>Alemania</b>	30.000	27.900	30.200	31.800	32.500	32.700	34.000	13,3
<b>Francia</b>	27.500	26.200	27.400	28.200	28.300	28.400	29.400	6,9
<b>Grecia</b>	24.100	22.900	22.100	20.100	19.600	19.400	19.600	-18,7
<b>España</b>	26.300	24.700	24.700	24.700	24.900	25.000	25.000	-4,9
<b>Italia</b>	27.300	25.500	26.300	26.800	26.700	26.300	26.500	-2,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

igualdad (tabla 9). La profundidad de la crisis y, sobre todo, su persistencia, hacen que la misma sea sólo comparable con el impacto de una guerra de envergadura<sup>34</sup>. A primera vista, otros países de la Eurozona, con Alemania a la cabeza, han evolucionado de forma bien distinta. La producción alemana era en 2014 un 13% superior a la de 2008 (tabla 6), al tiempo que no sólo se ha reducido el desempleo –incluido el de jóvenes y parados de larga duración– (tabla 7), sino que se ha absorbido a una parte de los jóvenes que no encontraban trabajo en los países de la periferia de la Eurozona<sup>35</sup>. Es revelador, sin embargo, tal y como ya se indicó en la introducción, que una economía que crece y genera puestos de trabajo vea al mismo tiempo aumentar los niveles de población en riesgo de exclusión social (tabla 8).

La Eurozona en su conjunto ha combinado desde 2008 fases recesivas (clara y neta en 2008 y 2009, bordeándola en 2012) con períodos de crecimiento débil y frágil, hecho posible por la aplicación en la periferia de la Eurozona de políticas de devaluación de salarios, no del aumento de la

<sup>34</sup> Bagnai, A. (2014): *L'Italia può farcela*. Milán: Saggiatore.

<sup>35</sup> Bräuninger, D.: "The dynamics of migration in the euro area", *Deutsche Bank Research Note*, disponible en [https://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000338137/The+dynamics+of+migration+in+the+euro+area.PDF](https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000338137/The+dynamics+of+migration+in+the+euro+area.PDF). Véase un análisis cualitativo de estos flujos migratorios en el marco del proyecto "The European crisis and its citizens", ARENA, Universidad de Oslo, <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/crisis-mobility/index.html>.

Tabla 7 – Evolución de la tasa de paro, de la tasa de paro en menores de 25 años y porcentaje de parados de larga duración en algunos países representativos de la Eurozona. 2008-2014

Tasa de paro								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2008-2014
<b>Eurozona</b>	7,6	9,5	10,0	10,1	11,3	12,0	11,6	4,0
<b>Alemania</b>	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	-2,4
<b>Francia</b>	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	2,9
<b>Grecia</b>	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	18,7
<b>España</b>	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	13,2
<b>Italia</b>	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	6,0
Tasa de paro en los menores de 25 años								
<b>Eurozona</b>	16,1	20,5	21,1	21,2	23,5	24,4	23,8	7,7
<b>Alemania</b>	10,4	11,1	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7	-2,7
<b>Francia</b>	19,0	23,6	23,3	22,7	24,4	24,9	24,2	5,2
<b>Grecia</b>	21,9	25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	30,5
<b>España</b>	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	28,7
<b>Italia</b>	21,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7	21,5
Parados de larga duración								
<b>Eurozona</b>	3,0	3,4	4,3	4,6	5,3	6,0	6,1	3,1
<b>Alemania</b>	3,9	3,5	3,3	2,8	2,4	2,3	2,2	-1,7
<b>Francia</b>	2,8	3,2	3,7	3,8	3,9	4,1	4,4	1,6
<b>Grecia</b>	3,7	3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	15,8
<b>España</b>	2,0	4,3	7,3	8,9	11,0	13,0	12,9	10,9
<b>Italia</b>	2,9	3,1	3,5	4,1	4,3	5,7	6,9	4,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

productividad, y la concurrencia de factores coyunturales que escapan al control de la Eurozona<sup>36</sup>.

Tras estas cifras durísimas es posible discernir la crisis estructural del modelo socioeconómico europeo. La raíz estructural del problema es el papel fundamental del crecimiento económico en la configuración institucional del Estado Social en la Europa de posguerra. De una tasa alta (3-4% anual) y sostenida de crecimiento económico (tabla 10) se hizo depender lograr *a un mismo tiempo* elevadas tasas de inversión, altos beneficios, aumento del gasto público y crecimiento de los salarios de los trabajadores al mismo ritmo que la productividad.

<sup>36</sup> Al cerrar este trabajo la tímida recuperación de actividad y empleo está claramente pendiente del hilo de la evolución de los precios del petróleo, la eventual decisión de la Reserva Federal de aumentar los tipos de interés y las decisiones que países terceros –y muy especialmente China– tomen para compensar la devaluación del euro desencadenada por el Banco Central Europeo al adoptar el programa de *quantitative easing* (expansión cuantitativa) en la primavera de 2015.

**Tabla 8 – Evolución de la población en riesgo de exclusión social y menores de 16 años en riesgo de exclusión social en algunos países representativos de la Eurozona. 2008-2014**

Población en riesgo de exclusión social								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2008-2014
<b>Eurozona (*)</b>	21,7	21,5	21,8	22,9	23,2	23,1	–	1,4
<b>Alemania</b>	20,1	20	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6	0,5
<b>Francia</b>	18,5	18,5	19,2	19,3	19,1	18,1	18,6	0,1
<b>Grecia</b>	28,1	27,6	27,7	31	34,6	35,7	36	7,9
<b>España</b>	24,5	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	4,7
<b>Italia</b>	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9	28,4	28,1	2,8
Menores de 16 años en riesgo de exclusión social								
<b>Eurozona (*)</b>	23,5	23,9	24,9	25,2	25,2	24,8	–	1,3
<b>Alemania</b>	19,7	20,1	21,3	19,9	18,2	19,1	19,3	–0,4
<b>Francia</b>	20,9	20,5	23	22,6	22,8	20,2	21,3	0,4
<b>Grecia</b>	27,8	29,4	27,8	29,6	35,1	37,6	36	8,2
<b>España</b>	30	31,9	32,6	31,6	31,4	31,9	35,4	5,4
<b>Italia</b>	28,6	28,4	28,4	31,8	33,6	31,4	31,8	3,2

(\*) La variación es 2008-2013.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

**Tabla 9 – Evolución del coeficiente de Gini en algunos países representativos de la Eurozona. 1996-2014**

	Eurozona	Alemania	Francia	Grecia	España	Italia
<b>1996</b>	–	27,0	29,0	34,0	34,0	32,0
<b>1999</b>	–	25,0	29,0	34,0	33,0	30,0
<b>2002</b>	–	–	27,0	–	31,0	–
<b>2005</b>	29,3	26,1	27,7	33,2	32,2	32,8
<b>2008</b>	30,3	30,2	29,8	33,4	31,9	31,0
<b>2010</b>	30,2	29,3	29,8	32,9	33,5	31,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

**Tabla 10 – Evolución del PIB en algunos países representativos de la Unión Europea. En incremento anual medio. 1960-1990**

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
<b>Alemania</b>	4,23	2,49	0,79	1,71
<b>Holanda</b>	3,95	1,40	0,66	1,20
<b>Francia</b>	4,72	2,16	1,24	1,00
<b>España</b>	7,04	2,59	2,06	1,80
<b>Italia</b>	5,59	3,27	1,37	1,08
<b>Reino Unido</b>	2,29	1,35	2,31	1,44

Fuente: Bernard Heitger, *The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth on OECD countries*, disponible en <http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/the-scope-of-government-and-its-impact-on-economic-growth-in-oecd-countries/kap1034.pdf>

Pero, desde finales de los años 70, las tasas de crecimiento de los países europeos no han vuelto a alcanzar de forma sostenida –es decir, excluyendo el *doping* insostenible del crecimiento de la deuda privada– tasas de crecimiento semejantes a las de las primeras décadas de la posguerra. Del *círculo virtuoso* en el que la relación entre beneficios, inversión, salario y gasto social era un juego de suma positiva, hemos pasado al *círculo vicioso* en el que la relación entre los mismos es un juego de suma cero, cuando no de suma negativa.

En tal contexto no sólo se rompe el consenso constitucional de posguerra en torno al Estado Social y Democrático de Derecho, sino que también se proponen nuevos y alternativos modelos socioeconómicos cuyos defensores aseguran serán capaces de restablecer el círculo virtuoso. Aquel que influirá (si bien sólo parcialmente) en mayor medida en la dirección en la que el modelo socioeconómico europeo se irá transformando será lo que ha dado en denominarse como neoliberalismo. En dos variantes:

□ Tras la segunda crisis del petróleo en 1979, comienzan a aplicarse políticas que favorecen el aumento de los beneficios empresariales, que se pretende se conviertan en motores del crecimiento económico, asumiendo que mayores tasas de beneficio implicarán mayores tasas de inversión. La legislación laboral y social se modifica de tal modo que se debilita el poder estructural de los sindicatos –bien directamente, bien reforzando la posición de los tenedores de capital, por ejemplo, liberalizando el movimiento de los mismos– y se abandona el objetivo del pleno empleo –lo que permite a las empresas descargar el coste de los ajustes sobre sus trabajadores–, de modo que se favorece que los salarios crezcan por debajo de la productividad (tabla 11). La política monetaria se orienta a quebrar la espiral inflacionista, primero, y a mantener los precios al consumo bajos y estables, después. Ese objetivo se logra mediante una fuerte subida de los tipos de interés –que, como ya se apuntó, contribuye a desplazar capital de las inversiones no financieras a las financieras– y el citado “divorcio” entre Tesoro y Hacienda. El efecto *depresivo* que estas políticas tienen sobre la marcha de la economía se compensa con el fuerte crecimiento de la deuda pública. Que sirve no sólo de amortiguador de las tensiones sociales (especialmente dada la “tolerancia” de altos niveles de desempleo), sino también de estabilizador macroeconómico.

□ A principios de los años 90 el modelo socioeconómico se reorienta. Se mantienen las políticas que contribuyen a que los salarios crezcan por debajo de la productividad. Pero ahora la compensación macroeconómica deja de procurar la expansión de la deuda pública –que se estabiliza y, en algunos casos, desciende en términos relativos al PIB– y toma su relevo la deuda privada. En la terminología muy acertada de Colin Crouch, emerge una forma muy peculiar de *keynesianismo privado*<sup>37</sup>. En la Eurozona ese *keynesianismo privado* generó una masa ingente de flujos de capitales trans-

---

<sup>37</sup> Crouch, C. (2013): *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Oxford: Polity.

**Tabla 11 – Evolución de las rentas del trabajo en algunos países representativos de la Eurozona. En porcentaje del PIB. 1970-2015**

	<b>Alemania</b>	<b>Francia</b>	<b>Grecia</b>	<b>España</b>	<b>Italia</b>
1970	61,1	63,0	64,8	64,2	65,4
1971	61,6	63,2	63,2	65,0	68,1
1972	62,3	62,6	61,8	65,4	68,0
1973	63,3	62,2	56,0	65,4	67,5
1974	64,4	63,4	58,2	65,3	66,5
1975	64,1	66,3	58,2	67,0	69,9
1976	63,4	66,4	58,4	67,9	68,3
1977	63,5	66,6	61,3	67,4	68,3
1978	63,4	66,3	62,1	67,5	67,8
1979	62,8	65,8	61,8	67,5	67,3
1980	63,7	66,5	60,3	66,8	66,6
1981	63,7	66,9	64,3	67,1	67,8
1982	63,0	66,6	64,5	65,1	67,0
1983	61,7	65,7	66,0	65,5	66,8
1984	61,1	64,8	64,0	62,6	65,3
1985	60,7	63,8	65,1	60,8	64,6
1986	60,5	62,1	61,2	59,5	63,2
1987	61,5	61,5	60,4	59,7	62,6
1988	60,6	59,9	60,6	59,6	61,6
1989	59,3	58,9	63,0	59,2	61,3
1990	58,8	59,3	62,4	60,7	61,9
1991	59,0	59,4	57,3	61,7	62,1
1992	62,4	59,3	56,1	62,8	61,7
1993	62,3	59,3	55,1	63,3	60,6
1994	61,0	58,2	54,9	61,4	58,6
1995	61,0	58,1	55,9	60,2	56,5
1996	60,8	58,0	55,1	60,2	56,7
1997	59,9	57,5	56,4	60,0	56,8
1998	59,6	56,9	56,3	59,6	54,2
1999	59,8	57,3	56,4	59,2	54,0
2000	60,6	57,2	55,6	58,9	53,2
2001	60,1	57,4	53,7	58,3	53,2
2002	59,7	57,9	57,2	57,6	53,3
2003	59,6	57,9	55,9	56,8	53,8
2004	58,7	57,5	55,5	55,9	53,6
2005	57,8	57,5	55,8	55,4	53,9
2006	56,4	57,3	53,9	54,9	54,1
2007	55,1	56,8	53,5	55,3	53,7

**Tabla 11 – Evolución de las rentas del trabajo en algunos países representativos de la Eurozona. En porcentaje del PIB. 1970-2015 (cont.)**

	Alemania	Francia	Grecia	España	Italia
2008	55,9	57,2	53,6	57,1	54,7
2009	58,4	58,9	55,7	57,9	55,7
2010	57,1	58,7	55,0	56,8	55,4
2011	57,0	58,7	53,4	56,2	55,2
2012	57,9	59,0	50,5	54,6	55,5
2013	57,8	58,7	48,0	53,6	55,4
2014	57,7	58,2	47,6	52,7	55,1
2015	57,7	57,5	47,2	52,0	54,9

Fuente: AMECO.

fronterizos, con origen en Alemania, Austria y Holanda (y Finlandia durante algunos años) y destino en España, Grecia, Portugal, Chipre e Irlanda, a los que progresivamente se unieron Italia y Francia.

Ni el primero ni el segundo de los modelos “neoliberales” devolvieron la economía al círculo virtuoso. Los beneficios empresariales crecieron a costa de los salarios, sin que ello condujese a un aumento de la productividad, sino a hacer que el crecimiento acabase dependiendo estructuralmente de la constante devaluación de los salarios. Ambas variantes encontraron su límite estructural en la imposibilidad material de que la deuda, sea pública o privada, crezca a la velocidad suficiente para ofrecer oportunidades de inversión *efectivamente rentables* para la montaña de capital que se va acumulando a resultas de la compresión de salarios y la bajada de impuestos sobre las rentas del capital. Los activos financieros *no pueden crecer* indefinidamente al margen de la evolución de la economía no financiera. Convertir la deuda, sea pública o privada, en motor de la economía es simplemente pan para hoy y hambre para mañana, en este último caso en forma de una crisis financiera que necesariamente revela las debilidades estructurales que indefectiblemente se acumulan mientras se disfruta del *pan para hoy*.

Pero conviene reiterar, aun a riesgo de ser redundante, que el origen del problema no está en las maniobras fraudulentas de este o aquel banquero, o en esta o aquella norma que facilitó el crecimiento exponencial del sistema financiero, aun cuando sea absolutamente necesario perseguir penalmente a quienes hayan defraudado y re-regular el sistema financiero. La deformación del sistema financiero, de la estructura del sistema tributario o el desmantelamiento de los mecanismos de gobierno macroeconómico son el resultado de tratar de devolver a la economía a su círculo virtuoso. La causa última del problema, como se ha indicado, radica en la imposibilidad de lograr que el modelo socioeconómico europeo apoye y refuerce

los ideales normativos del Estado Social y Democrático de Derecho *si no se alcanza un nivel alto y sostenido de crecimiento*. En el empeño por lograr ese crecimiento los Gobiernos europeos han experimentado con recetas que han deformado el sistema financiero y el sistema fiscal y desguazado los instrumentos de gobierno macroeconómico. Con el paso del tiempo –y esto es aún más grave– se ha tendido a olvidar que el crecimiento es un mero instrumento para realizar los fines normativos del Estado Social y Democrático de Derecho. La crisis actual es en este sentido preciso una crisis postergada, el fruto amargo y tardío de la no resolución de las crisis anteriores, y muy especialmente, de la crisis de crecimiento que comienza en los primeros años 70<sup>38</sup>. Es, por decirlo usando el título del informe del año pasado, *la crisis de la crisis*.

### E. La crisis política

La crisis europea tiene también una dimensión política. A uno de los síntomas claros ya hemos hecho referencia: la tardanza y lentitud con la que la Unión Europea y sus Estados miembros han reaccionado frente a las crisis. A nivel supranacional se ha puesto de relieve la inexistencia de procedimientos de toma de decisión capaces de reconciliar la legitimidad con la rapidez en la decisión. No hay, por ejemplo, una figura equivalente a la del decreto ley en el sistema de fuentes del derecho de la Unión Europea. A nivel nacional, las instituciones han tratado una y otra vez de postergar la toma de decisiones, lo que ha tendido a agravar la crisis, y ha obligado a terminar teniendo que tomar de prisa y corriendo medidas más radicales –y socialmente dañinas– que las que hubieran sido necesarias de actuarse con más prontitud, incluso aceptando los parámetros del *statu quo*. Un síntoma aún más claro de la crisis política es la creciente desafección de los ciudadanos hacia las instituciones, tanto supranacionales como nacionales. La confianza en las instituciones europeas se ha hundido, muy especialmente en los países de la periferia de la Eurozona. A nivel nacional podemos observar una grave crisis de representación y mediación política, particularmente aguda en estos países de la periferia de la Eurozona, pero que también afecta a otros que han sufrido en menor medida la crisis, como es el caso de los escandinavos. No se trata sólo de que los partidos políticos tradicionales hayan entrado en crisis (menos de un 15% de los europeos dice confiar en los partidos políticos, una institución absolutamente fundamental en el Estado Social y Democrático de Derecho), sino que ha descendido la confianza en que la acción política puede permitir la transformación de la estructura social. Hay, pues, un claro riesgo de *alienación política generalizada*.

La parálisis política y la crisis de mediación son síntomas de una crisis política estructural. Esa crisis tiene raíces profundas y complejas, pero

---

<sup>38</sup> Streeck, W. (2014): *Buying Time*. Londres: Verso, traducción al inglés del original alemán, publicado en 2012.

Cuadro 1 – Síntomas y debilidades estructurales en las cinco dimensiones de la crisis

	Síntomas	Consistencia de la crisis estructural
Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Colapso de instituciones financieras sistémicas, que quiebran o tienen que ser "rescatadas" por los Gobiernos</li> <li><input type="checkbox"/> Los productos financieros que "eliminaban el riesgo" se revelan generadores masivos de riesgos financieros</li> <li><input type="checkbox"/> Parón del mercado interbancario, que fuerza a los bancos centrales a ser los proveedores de liquidez de último recurso</li> <li><input type="checkbox"/> Parón indiscriminado del crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> El sistema financiero no desempeña las funciones económicas que le competen</li> <li><input type="checkbox"/> Multiplica el riesgo financiero en lugar de ayudar a manejarlo</li> <li><input type="checkbox"/> Genera cantidades masivas de deuda que lastran la actividad económica a medio y largo plazo</li> <li><input type="checkbox"/> Ha perdido la capacidad de valorar los riesgos implícitos en las inversiones, al haber caracterizado al juicio prudencial caso por caso y contextual como "tecnológicamente inferior" frente a los modelos matemáticos y los productos financieros sintéticos</li> </ul>
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Incapacidad de los Estados de hacer frente a sus obligaciones (asfíxia fiscal): colapso de los ingresos, aumento de los gastos, alza de los tipos de interés (<i>spread</i>)</li> <li><input type="checkbox"/> Recortes masivos del gasto público y aumentos de impuestos justificados en nombre de la emergencia fiscal</li> <li><input type="checkbox"/> Privatizaciones con finalidad meramente recaudatoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Pérdida de la capacidad efectiva de implementar el sistema tributario: pérdida de la base cognitiva del sistema tributario (los flujos de rentas y los patrimonios se ocultan al fisco y éste no puede descubrirlos)</li> </ul>
De gobierno macroeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Incapacidad de tomar decisiones que contengan la crisis</li> <li><input type="checkbox"/> Inefectividad de las medidas adoptadas a tal fin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Los Estados han perdido las palancas macroeconómicas con las que estabilizar la actividad económica: bien a causa de cambios estructurales en el sistema socioeconómico bien, en mayor medida, porque han renunciado explícitamente a las mismas, y han desmantelado las estructuras institucionales necesarias para hacerlas efectivas</li> </ul>
Económica	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Secuencia de recesiones económicas (crisis en "W" o incluso en triple "V")</li> <li><input type="checkbox"/> Aumento del número de parados</li> <li><input type="checkbox"/> Aumento del número de empleos precarios y de los "trabajadores pobres"</li> <li><input type="checkbox"/> Descenso de la tasa de inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Modelo socioeconómico anclado en la expectativa de tasas de crecimiento alto y sostenido; expectativa que no se cumple desde hace 40 años</li> <li><input type="checkbox"/> Los motores del crecimiento por los que se ha apostado se han revelado no sólo incapaces de sostener el crecimiento a medio plazo, sino generadores de crecimiento a corto plazo a costa de acumular tensiones y contradicciones que agudizan las recesiones</li> </ul>
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Cesura/hito entre la voluntad general y la acción de gobierno (deriva ejecutiva con emancipación del ejecutivo)</li> <li><input type="checkbox"/> Impotencia de la política frente a los "poderes fuertes" (p. ej.: los políticos reaccionan frente a "los mercados" y tratan de aplacarlos, no de gobernarlos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Crisis de la soberanía política resultado de la reorganización del poder que ha conducido a su pulverización</li> </ul>

en ella desempeña un papel causal fundamental el proceso de *pulverización de la soberanía*, especialmente intensa en la Unión Europea, y en particular en la Eurozona. Durante tres décadas (1950-80) el proceso de integración europea permitió a sus Estados miembros establecer un marco de cooperación política mediante el cual recuperar colectivamente y también a título individual la capacidad de tomar y hacer efectivas decisiones políticas sobre la configuración de la estructura socioeconómica. Sin embargo, desde mediados de los años 70 comenzó a emerger un patrón de europeización con efectos opuestos. Se transformó el ideal de mercado interior, que pasó de *mercado común* respetuoso con las opciones de política socioeconómica de cada uno de los Estados miembros a *mercado único* que limita y constriñe las opciones políticas de los mismos. Por otro lado, se optó por una unión económica y monetaria profundamente asimétrica, en la que la coherencia entre una única y despolitizada política monetaria y las varias políticas fiscales nacionales se hace depender de las reglas fiscales y los límites estructurales a estas últimas. Ambos procesos condujeron a que la integración europea se limitase a constreñir el poder de todas las autoridades públicas –a bloquear el ejercicio del poder público– y a fomentar que los Estados miembros viesan sus leyes socioeconómicas como instrumentos con los que competir dentro de la Unión Europea por atraer inversiones de capital. De este modo, se termina *pulverizando* la soberanía de cada uno de los Estados, al tiempo que la misma no se reconstruye al nivel supranacional.

El cuadro 1 ofrece una visión sintética y de conjunto de las cinco dimensiones de la crisis. Su función es permitir tener presente a un mismo tiempo la pluralidad y la unidad de *las crisis europeas* que confluyen en *la crisis europea*.

### 3. El gobierno europeo de la crisis

En esta sección se determinan las líneas fundamentales que han guiado la acción de gobierno de las crisis. En el capítulo “¿Qué queda de la soberanía nacional y del Estado Social y Democrático de Derecho europeo tras la crisis” del *Informe España 2014* se dio ya cuenta de la *secuencia* de las medidas de gobierno de la crisis y que a primera vista parecen confirmar lo ya avanzado en la sección anterior, es decir, que el gobierno europeo de la crisis ha combinado el inmovilismo –estrechamente relacionado con la dimensión política y de gobierno macroeconómico de las crisis– con la hiperactividad –forzada por el espectro del colapso de la unión monetaria y/o del proceso de integración europea–.

A continuación se exponen *las tres constantes* que cabe discernir tras la superficie de improvisación al borde del precipicio financiero: 1) la *preservación del capital financiero*, 2) el fomento de la competitividad exterior

como pilar del modelo socioeconómico y 3) la apuesta por la “credibilidad” en política económica, lo que implica inevitablemente su despolitización. Estas tres *constant*es justifican la tesis según la cual el gobierno europeo de la crisis *ha radicalizado* las patologías que nos condujeron a ella. No es, pues, de extrañar que, en lugar de contener y superar la crisis, las decisiones puntuales y las reformas estructurales con las que se ha hecho frente a la misma hayan terminado por *agravarla*.

### 3.1 Preservación del capital financiero

El gobierno europeo de las crisis se ha orientado en primer lugar a preservar el valor del capital financiero.

En términos constitucionales podemos hablar de la emergencia de dos convenciones constitucionales fundamentales:

□ La primera es aquella que obliga a los Estados a soportar en su integridad los riesgos financieros generados por las instituciones financieras de gran tamaño, lo que en la jerga se denominan los bancos con importancia “sistémica” –y de forma más castiza, los “*too big to fail*”–. Ello ha justificado no sólo la constante provisión de “liquidez” a las entidades financieras por parte de los Bancos Centrales (cuya última manifestación la constituye el primer programa de expansión cuantitativa –*quantitative easing*– del Banco Central Europeo, que no es improbable que tenga una secuela en el futuro inmediato), sino también en los muchos –y costosos– programas de asistencia a las entidades financieras, en relación con los cuales se ha suspendido *de facto* la aplicación del derecho de la competencia.

□ La segunda es la prohibición de que un Estado miembro de la Eurozona decida de forma unilateral la suspensión de pagos o el repudio de su deuda pública, lo que *reduce drásticamente* el riesgo de pérdidas directas e indirectas para los tenedores de activos financieros. Dado que los tratados de la Unión Europea callan al respecto, y dado que el poder de disponer sobre su deuda pública es parte integral de la soberanía estatal en el derecho internacional público (y son múltiples los casos en los que los Estados lo han ejercido de hecho), esta práctica implica una ulterior renuncia competencial por parte de los Estados. En tal sentido, es conveniente recordar que la denominada “reestructuración” de la deuda griega que tuvo lugar en 2012 fue resultado de un acuerdo conjunto de la Eurozona, no de una decisión soberana del Estado heleno. Y que la emergente convención constitucional fue invocada por el Gobierno alemán durante las negociaciones del verano de 2015 con Grecia. El ministro de Finanzas Schäuble justificó su propuesta de salida “temporal” de Grecia en la incompatibilidad de la reestructuración unilateral de la deuda con la condición de Estado miembro de la Eurozona.

La preservación del capital financiero se ha justificado en nombre del interés colectivo. Las consecuencias catastróficas de la “caída” de Lehman Brothers fueron interpretadas por los actores institucionales –y una buena parte de los economistas– como prueba de que los costes de garantizar los riesgos financieros generados por un banco sistémico eran siempre inferiores a los que resultan de su quiebra desordenada; y las crisis financieras suelen manifestarse de forma repentina. Ese marco interpretativo fue luego trasladado a los Estados. Así, en las distintas ocasiones en las que la quiebra de Grecia o de otros Estados periféricos se hizo probable, los principales medios de comunicación se llenaron de artículos vaticinando la reedición de la crisis posterior al hundimiento de Lehman Brothers.

De este modo, los Estados europeos han *nacionalizado* buena parte de los riesgos generados por las entidades financieras en las últimas décadas. Es importante destacar que en ellos se incluyen los riesgos generados como resultado de las transacciones financieras transfronterizas facilitadas enormemente por la Unión Económica y Monetaria, pero respecto de las cuales no se determinaba quién debía ser el responsable último, al haberse creado una unión monetaria sin el apoyo no sólo de una estructura estatal sólida, sino tampoco de los rudimentos de una unión bancaria.

Suspendiendo temporalmente la valoración acerca del carácter errado o certero de este juicio, es pertinente resaltar que el objetivo de preservar el capital financiero dista de ser *neutro* en términos distributivos. El fuerte crecimiento de la desigualdad que puede observarse a partir de finales de 2009 trae parcialmente causa de esta constante en la acción de los poderes públicos. Dos son las razones fundamentales:

□ La preservación del valor del capital financiero no implica meramente, como se pretendió inicialmente, la asunción de riesgos altamente contingentes (con lo que en esencia quiere afirmarse que son meramente hipotéticos), sino que tiene fuertes costes *reales* para el erario público. Esos costes se traducen bien en un aumento de los impuestos bien en el recorte de las prestaciones públicas o en la privatización de los bienes públicos. De forma descarnada, la preservación del capital financiero se produce a costa de sacrificar los derechos y prestaciones sociales, que se recortan para generar los recursos con los que preservar el capital financiero.

□ La tenencia del capital financiero no es socialmente homogénea. Para la mayoría de los ciudadanos, los rendimientos financieros representan una parte irrelevante de sus ingresos: en la media europea, el 10% más rico de la población es el tenedor del 70% de los activos financieros<sup>39</sup>. La simultánea

---

<sup>39</sup> El aumento exponencial de la propiedad de la vivienda habitual ha elevado el grado de exposición de los hogares a la evolución del sistema financiero, pero no ha hecho de los nuevos propietarios rentistas, por la sencilla razón de que la vivienda habitual por definición no genera renta *real* alguna.

preservación del capital financiero –en forma de créditos contra el Estado o contra otros particulares– *a costa* de reducir el gasto social conduce a una mejora neta para aquellos que ya se encontraban en el grupo con mayores recursos económicos y a una pérdida neta para la mayoría de la población.

### 3.2 *La despolitización de la política económica como garantía de la credibilidad de la misma*

La segunda constante en el gobierno europeo de las crisis ha sido la transformación de una específica concepción de “credibilidad” en valor fundamental en el diseño y la ejecución de la política macroeconómica. La importancia de las expectativas de empresas y hogares en el diseño y la ejecución de la política fiscal es indudable. Sólo si las medidas anunciadas reúnen a los ojos de sus destinatarios la cualidad de “creíbles” cabe que los mismos ajusten su comportamiento a las mismas. La cuestión fundamental es, claro está, qué haya de entenderse por “creíble”.

El concepto de “credibilidad” invocado por los principales actores institucionales en la crisis de la Eurozona implica una definición de políticas fiscales creíbles en términos esencialmente “procesales”, no sustantivos:

□ Por política macroeconómica creíble se entiende, en primer lugar, una política que se ajusta al “consenso” entre los técnicos o los académicos, en contraste con una política que refleja la discrecionalidad política. Si, y sólo si, las políticas macroeconómicas se corresponden con el “conocimiento científico” podrán ser consideradas creíbles. Es el “consenso científico” el que sustentaba elementos fundamentales del diseño original de la Eurozona, incluyendo las “reglas fiscales” que fijaban los límites del 3% al déficit y el 60% a la deuda<sup>40</sup>. Y es “el consenso científico” el que se ha invocado tras las crisis para:

— introducir nuevas reglas fiscales (la trayectoria de reducción del déficit, el proceso de reducción de la deuda, los correctores automáticos que reducen el gasto en proporción al aumento indebido del déficit<sup>41</sup>),

---

<sup>40</sup> Y también, aunque formalmente no fuese parte de la política macroeconómica, la independencia del Banco Central Europeo (como ya afirmara el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia *Maastricht*).

<sup>41</sup> De forma semejante, los procedimientos presupuestarios nacionales han pasado a formar parte del llamado Semestre Europeo, un procedimiento más largo coordinado por la Comisión. A resultas de ello, los Gobiernos nacionales no sólo deben (como ya debían) tener en cuenta las recomendaciones de la Comisión cuando elaboran los borradores de presupuestos, sino también someter los mismos a la Comisión antes de presentarlos ante el propio Parlamento. De forma semejante, los Estados de la Eurozona se han comprometido a crear consejos fiscales (en el caso español, bautizado con largo e infeliz nombre de Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), que tendrán el cometido de producir datos y estimaciones macroeconómicas y eventualmente valerse de los mismos para alertar al Gobierno, a la opinión pública y a las instituciones europeas sobre posibles errores (o manipulaciones) en las cifras en las que se basen los borradores de presupuestos, entre otras tareas.

— transformar radicalmente el procedimiento de aprobación de los presupuestos de los Estados, al insertarlos en el Semestre Europeo y exigir a los Gobiernos no sólo que ajusten los borradores de presupuestos a las *policy guidelines* europeas, sino que los sometan a la Comisión –una institución de marcada impronta tecnocrática y que, por tanto, se presume más proclive a seguir en sus decisiones el criterio “científico”– antes que a sus propios Parlamentos nacionales, de modo que se *reduzca la discrecionalidad política*)

— y crear los “consejos fiscales” como fuentes de proyecciones e indicadores fiscales producidos por “técnicos”, no por “políticos”.

□ Por política fiscal creíble se entiende también aquella que se mantiene estable en el tiempo, lo que implica una clara “autolimitación” del Gobierno, que no debe *frustrar las expectativas* de empresas y hogares haciendo un uso *discrecional* del poder de cambiar el rumbo de la política. No hay duda alguna de que la sujeción de la política fiscal a las viejas y a las nuevas reglas fiscales limita drásticamente la posibilidad de hacer un uso discrecional de la política fiscal, al excluir medidas que generen desequilibrios presupuestarios más allá del muy estrecho margen de discrecionalidad que permiten las citadas reglas. La misma consecuencia se deriva de obligar a los Estados a que el centro de gravedad del procedimiento presupuestario no sea la ley anual de presupuestos, sino el marco presupuestario plurianual, que no sólo prevalece sobre aquélla, sino que *no debe ser modificado unilateralmente*, ni siquiera tras un cambio de Gobierno, porque ello pondría en peligro *la credibilidad* de la política fiscal.

Ambas acepciones de *credibilidad* implican una drástica despoliticación de la política macroeconómica y, muy especialmente, de la política fiscal. La credibilidad *epistémica* implica que la opinión de los “técnicos” prevalezca sobre la decisión de los “políticos”; mientras que la credibilidad en el sentido de invariabilidad en el tiempo de las políticas impide que las decisiones democráticas –incluidas aquellas que reflejan el aprendizaje colectivo sobre los errores pasados– cambien la política fiscal.

### 3.3 *Un modelo de crecimiento basado en un saldo exportador alto y sostenido*

Si la preservación del capital financiero es la principal medida de “contención” de la crisis, la transformación de los sistemas socioeconómicos de los Estados miembros es el medio a través del que se pretende superar la crisis.

El ideal regulador que subyace a las principales reformas estructurales de la “gobernanza” económica de la Eurozona es un modelo socioeconómico capaz de generar saldos exportadores positivos constantes. En un

marco internacional caracterizado por la libre circulación de los factores de producción y en un marco europeo caracterizado por reglas fiscales que limitan el gasto discrecional del Estado, mantener altas tasas de competitividad requiere la constante devaluación de los salarios, que deben crecer de forma sostenida por debajo de la productividad<sup>42</sup>.

Los instrumentos fundamentales en la imposición de este nuevo modelo socioeconómico han sido los programas económicos asociados a la prestación de asistencia financiera a los países que han sufrido episodios de asfixia fiscal –los conocidos *Memoranda of Understanding*– y el nuevo poder reconocido a la Eurozona de prevenir y forzar la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de los Estados. Este último es especialmente relevante por tres razones:

□ Primero, los desequilibrios económicos que se pretende prevenir y corregir son los desequilibrios “nacionales”, es decir, de cada una de las economías nacionales consideradas de forma independiente; al tiempo que se afirma que cada uno de los Estados es responsable de corregirlos. La Unión Europea no tiene poder para reequilibrar la Eurozona en su conjunto mediante la ejecución de una política macroeconómica supranacional, sino para disciplinar la política macroeconómica de los Estados miembros. De igual forma, no se pretende el reequilibrio *en el interior de la Eurozona*, sino que *todos los Estados* presenten cuando menos una balanza por cuenta corriente equilibrada, lo que, de cumplirse, implica necesariamente que la Eurozona esté en superávit con el resto del mundo.

□ Segundo, no todos los desequilibrios macroeconómicos son valorados de la misma forma. Mientras un déficit superior al 4% del PIB es considerado como indicador de un desequilibrio, un superávit sólo lo es si excede el 6% del PIB. Ello en contra de la propuesta original de la Comisión y sin que se haya justificado sustantivamente esta divergencia.

□ Tercero, los Estados de la Eurozona son teóricamente libres de determinar los medios con los que harán frente a los desequilibrios. En la práctica, sólo tienen en el tambor de sus competencias dos balas con las que lograr tal objetivo: la tributaria y la laboral. Dado que las reglas fiscales hacen imposible corregir los desequilibrios mediante el recurso a gasto

---

<sup>42</sup> Se ha hablado en este sentido de la generalización del modelo “alemán”, pero tal afirmación es altamente problemática. Sólo es suficientemente precisa si se afirma que se trata de generalizar *un peculiar modelo alemán*, aquel que ha tomado forma a finales del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, y que, aun presentando elementos de continuidad con el modelo socioeconómico alemán de la posguerra, los combina de un modo tan original que cabe hablar de una clara y neta ruptura con el anterior. Es importante observar que, a diferencia de lo que era el caso en el modelo original del proyecto de integración europea, no se trata de crear las condiciones en las que pueda aumentar el comercio exterior de modo que se fomente el crecimiento económico y la demanda interna, sino de lograr un constante *superávit* de modo y manera que el consumo *externo* sirva de motor de la actividad económica.

público financiado mediante la emisión de deuda, los Estados sólo pueden recurrir a distintas fórmulas de devaluación de los salarios con la esperanza de que ello incida positivamente sobre las exportaciones y conduzca a un equilibrio de la balanza por cuenta corriente<sup>43</sup>. La asimetría de la definición de desequilibrio, unida a que el superávit del principal acreedor en volumen (Alemania) equivalga en buena medida al déficit de *toda la periferia*, reduce aún más el margen de discrecionalidad de los Gobiernos de países con un déficit “excesivo” por cuenta corriente.

Antes de concluir, es preciso subrayar que la reconstrucción del contenido sustantivo del gobierno europeo de las crisis no se sustenta en la creencia de que haya habido un *plan magistral* de transformación de la Unión Europea (y mucho menos, previo a las crisis). Tampoco en que haya una visión clara de qué Unión Europea deba surgir tras las crisis. Como ya queda dicho, y en contra de lo que han afirmado una y otra vez las autoridades europeas, el problema no ha sido nunca la existencia de un plan B, sino que los principales actores institucionales europeos han carecido de forma constante no sólo de un plan B, sino también de un plan A. Es precisamente la ausencia de planes A y B la que explica que el gobierno europeo de las crisis haya reflejado las tendencias evolutivas de fondo del proceso de integración europea (algo que los científicos sociales afirmarían refleja una clara *path dependency*, o lo que es lo mismo, el enorme peso que el pasado en forma de configuración institucional, prácticas sociales y coaliciones de intereses tiene sobre el presente y el futuro) y el poder estructural de los distintos actores (señaladamente de los mercados financieros, y en menor medida de los países acreedores). Eso, y no una cábala de poderosos, es lo que explica que debajo de la apariencia de hiperactivismo errático podamos discernir *constantes* en el gobierno de la crisis. Escaso consuelo, no obstante. Que la radicalización de las patologías que nos condujeron a la crisis no sea el resultado de un plan C hace la situación aún más grave. Porque no se trata sólo de *cambiar la voluntad política*, sino de *superar los factores estructurales* que favorecen la adopción de medidas que condenan a la Eurozona a la insostenibilidad.

A modo de recapitulación, en el cuadro 2 (al final del capítulo) se resume de forma sintética la secuencia de las medidas de gobierno de la crisis.

---

<sup>43</sup> Scharpf, F. (2014): “Monetary union, fiscal crisis and the preemption of Democracy”, en Fossum, J. E. y Menéndez, A. J., *Europe in crisis or Europe as the crises?*, ARENA Report 2/2014 (pp. 93-141), disponible en <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/report-2-14.pdf>; ídem, “Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the eurocrisis”, *London School of Economics ‘Europe in Question’ Discussion Papers*, disponible en <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper36.pdf>

#### 4. El reto al que nos enfrentamos: el rescate europeo de la Unión Europea

La crisis de la Unión Europea es no sólo *plural* sino también *estructural*. Consecuentemente, el reto al que se enfrentan los europeos –al que nos enfrentamos– es también estructural y plural. Se impone un *rescate europeo de la Unión Europea*, y de sus Estados miembros<sup>44</sup>.

Rescatar el proyecto de integración europea exige repensar *a un mismo tiempo* tanto el modelo político como el modelo socioeconómico de la Unión Europea. Orquestar ese rescate a escala europea implica estar dispuesto a reparar los muros de carga de la Unión Europea, no a asumir que los mismos son intocables.

□ Europa necesita un nuevo modelo socioeconómico, de forma que la estructura social y económica sirva de apoyo al Estado Social y Democrático de Derecho, cuya estabilidad no puede seguir dependiendo de la muy incierta realización del objetivo de alcanzar tasas altas y sostenidas de crecimiento. Sólo si podemos imaginar un Estado Social y Democrático de Derecho funcional *incluso* si las tasas de crecimiento son bajas o nulas seremos capaces de trascender la peligrosa obsesión productivista y consumista –que en el derecho comunitario se refleja en la fe ciega en el aumento constante del movimiento de personas, bienes y capitales en el interior de la Unión– que lejos de mejorar social, humana y moralmente nuestra existencia y nuestro entorno, lleva camino de arruinarlo.

□ Europa precisa también un nuevo marco político. Hay que barajar de nuevo las cartas de las competencias de modo que seamos capaces de trascender la fragmentación del poder político y la pulverización de la soberanía sin caer en la tentación autoritaria ni renunciar a la cooperación europea. Ese marco político tiene que ser suficientemente complejo para facilitar que Europa sea el perno en el que se apoye la efectividad del poder político sin necesidad de necesariamente transferir nuevos poderes a las instituciones supranacionales.

Tres son las propuestas que aquí se hacen para lograr este objetivo:

— Recalibrar las libertades económicas fundamentales, de modo que el mercado interior sea de nuevo compatible con una mayor discrecionalidad política en el diseño y la ejecución de las políticas sociales y económicas.

— Repensar la infraestructura monetaria del mercado interior, con el objeto de restaurar la capacidad de gobierno macroeconómico, y en particular, de ajustar la política monetaria y fiscal a las circunstancias específicas de cada economía nacional.

---

<sup>44</sup> Milward, A. (1994): *The European Rescue of the Nation-State*. Londres: Routledge.

— Recuperar la solidaridad como valor fundacional de la Unión Europea, lo que no requiere la centralización del poder tributario, sino la conversión de la Unión Europea y de su derecho en guardianes de la efectividad y justicia de los sistemas tributarios nacionales.

#### 4.1 *Repensar el mercado interior: una concepción distinta de las libertades económicas*

El *medio* fundamental del proceso de integración europea ha sido la integración económica; a su vez, el *motor* de la integración económica ha sido la creación de un *mercado interior*.

Lo que, sin embargo, tiende a olvidarse es que la consistencia y la finalidad del mercado interior no se han mantenido inalteradas a lo largo del proceso de integración europea. Durante las tres primeras décadas de integración europea, el ideal de mercado interior se declina como *mercado común*. El objeto de éste es asegurar la *porosidad* de las fronteras económicas de todos los Estados miembros a los productos, servicios, inversiones, trabajadores y empresas de los restantes Estados miembros. La porosidad no implica eliminar las fronteras económicas, sino rediseñarlas, de modo que la *apertura económica* sea compatible con la autonomía nacional en el diseño de las políticas fiscal, macroeconómica y social. De este modo, los Estados miembros nacionales *cooperan entre sí* con el objeto de obtener todos los beneficios económicos derivados del fomento del comercio y, en general, de las actividades económicas transnacionales, al tiempo que consolidan, sea individual, sea colectivamente, el poder de sujetar las actividades económicas a normas y decisiones colectivas.

Ésta es la concepción de mercado interior que, apoyándose en el consenso social, político y constitucional en torno al Estado Social y Democrático de Derecho en los Estados fundadores de las Comunidades Europeas, *predomina* en los Tratados fundacionales y se impone en la práctica constitucional de la Unión Europea hasta finales de los años 70. Esta concepción informa el diseño *original* de las libertades económicas, de la disciplina de la libre competencia y de la infraestructura monetaria del mercado interior (primero en forma de Unión Europea de Pagos, después del sistema monetario internacional de Bretton Woods). A partir de finales de los años 70 –precisamente cuando se trata de encontrar una nueva configuración del modelo socioeconómico que permita devolver la economía a su círculo virtuoso– el mercado interior comienza a declinarse de forma muy distinta, como *mercado único*. La conceptualización del mercado interior como mercado único implica definir como objetivo prioritario de la integración europea la *eliminación* de las fronteras económicas en el interior de la zona económica europea. No se trata ya de *fomentar la actividad económica transnacional*, sino de eliminar de raíz las razones para distinguir entre actividad

económica nacional y transnacional. Todos los obstáculos a la circulación de productos, servicios, inversiones, trabajadores y empresas deben ser eliminados. Las normas nacionales que se orienten a la realización de objetivos sociales y económicos distintos a la libre circulación *deben reescribirse* de modo que no generen obstáculos (y, si ello es posible, deben simplemente perder efectividad, dando lugar a la búsqueda de instituciones, estructuras y normas distintas con las que lograr tales objetivos). Esto implica que los poderes públicos nacionales y sus sistemas jurídicos se encuentran a un mismo tiempo en una relación de cooperación y de competencia. Los Estados y los sistemas jurídicos nacionales tienen un fuerte incentivo para *competir* por ser los que mejor y más eficazmente se adapten al mercado único. Éste es el ideal que, impulsado por algunas Direcciones Generales de la Comisión y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en gran medida confirmado por el Consejo Europeo con la aprobación del Acta Única de 1987 y el Tratado de Maastricht de 1991, ha ido transformando el diseño de las libertades económicas, la disciplina de la libre competencia y la infraestructura monetaria del mercado interior. Y en buena medida se ha *radicalizado* desde el inicio de las crisis.

El paso del mercado común al mercado único reduce drásticamente la posibilidad de aplicar políticas sociales y económicas que corrijan la distribución de recursos y oportunidades que resultan de las relaciones entre “privados”. Un impuesto a los yates que afean el puerto de una isla concurrida<sup>45</sup>, la gratuidad de los museos públicos a los nacionales que son quienes mayoritariamente pagan con sus impuestos el mantenimiento de los mismos<sup>46</sup>, una norma que concede a la Hacienda Pública un plazo mayor para inspeccionar a quienes hayan ocultado renta o patrimonio en otros Estados<sup>47</sup> o el ejercicio del derecho de huelga pueden ser caracterizados (y lo han sido) como obstáculos al ejercicio de las libertades económicas<sup>48</sup>. De este modo, se introduce un fuerte sesgo en contra de determinadas políticas sociales y sustantivas, y se genera una dinámica de competencia entre los Estados miembros<sup>49</sup>.

Por ello es urgente redefinir cuál sea el objetivo del mercado interior y, en concreto, qué relación deba mediar entre libertades económicas y capacidad de las autoridades públicas de regular las relaciones socioeconómicas. *Es necesario volver al modelo de mercado común*. Algo que requiere abandonar la concepción *radical* de las libertades económicas como *canon*

---

<sup>45</sup> C-169/08, *Regione Sardegna*, ECLI:EU:C:2009:709.

<sup>46</sup> C-45/93, *Comisión c. España*, ECLI:EU:C:1994:101.

<sup>47</sup> Asuntos acumulados C-155/08, X y C-157-08, *Passenheim-van Schoot*, ECLI:EU:C:2009:368.

<sup>48</sup> C-438/05, *Viking*, ECLI:EU:C:2007:772.

<sup>49</sup> Grimm, D. (2015): “The Democratic Costs of Constitutionalisation”, en *European Law Journal*, n. 21 (pp. 460-473).

último de la constitucionalidad de las políticas sociales y económicas. Hay que recalibrar la relación entre medios –las libertades económicas– y fines –la protección de los derechos fundamentales–.

#### 4.2 *Repensar la infraestructura monetaria de la integración económica*

El mercado interior necesita apoyarse en una infraestructura monetaria, pero, como ya se afirmó en el primer apartado de esta sección, la actual Unión Económica y Monetaria no es la única infraestructura monetaria posible.

De entre las muchas cuestiones que son básicas en un tema tan complejo, destaca una sobre todas. Es fundamental que la política monetaria deje de estar diseñada de modo que o bien sea “indiferente” respecto a la evolución económica y social (algo requerido por el mandato del BCE “a tratados constantes”, es decir, en el texto vigente de los Tratados) o bien haya de ser ejecutada violando las normas y prácticas constitucionales, lo que puede generar un grave riesgo de deriva autoritaria (como es el caso en la actualidad).

Ello requiere abandonar el “tabú” de la independencia del Banco Central. Tabú que, es fundamental constatar, no se corresponde en realidad con la práctica constitucional. Las funciones y los poderes que corresponden al BCE se han transformado de forma tan radical que es absurdo negar el carácter *necesariamente político* de muchas de sus decisiones<sup>50</sup>. Esta transformación implica que el modelo que *de hecho* sigue el BCE en la práctica no es el Bundesbank (con un mandato claro y poderes tasados, acordes con su estrecha base de legitimación), sino la Banca d'Italia de los años 70, que no sólo se ocupaba de política monetaria, sino también de la supervisión

---

<sup>50</sup> La transformación del Banco Central Europeo (*la gran mutación constitucional dentro del proceso general de mutación constitucional de la Eurozona*) genera una profunda contradicción. Mientras la legitimación del Banco sigue siendo fuertemente técnica (y presuponiendo que el Banco se limita a ejecutar la política monetaria, lo hace en plena conformidad con su mandato y de acuerdo con el conocimiento técnico en la materia), muchas de las nuevas funciones que el Banco ejecuta le obligan a tomar decisiones que van mucho más allá de las funciones previstas en los Tratados y en relación con las que no es posible apoyarse en un consenso “técnico”. Algo especialmente obvio en lo que respecta a la supervisión prudencial de las entidades financieras o la participación del BCE en la llamada “troika”. Quizás el momento en el que la creciente función política del BCE se hizo imposible de ignorar fue en junio de este año 2015, cuando se llegó al *impasse* último en la crisis griega. En ausencia de un acuerdo entre Grecia y los restantes Estados de la Eurozona, y convocado el referéndum, ¿debía el Banco Central seguir ofreciendo liquidez de emergencia a las instituciones financieras griegas? Lo revelador de la situación no era sólo ni principalmente la decisión tomada por el BCE, sino que era sencillamente imposible ignorar que la misma, lo fuese en un sentido o en otro, era una decisión *profundamente política*.

macroprudencial del sistema bancario, de la microprudencial de cada uno de los bancos y de asesorar informalmente al Gobierno en momentos de grave crisis económica. Son esas funciones, y no lo dicho en los Tratados, ni la interpretación sistemática de los mismos, lo que explica que el Abogado General Pedro Cruz haya concluido que es imperativo reconocer al Banco Central un amplio margen de apreciación en la ejecución de la política monetaria<sup>51</sup>. Algo con lo que es difícil disentir en términos funcionales, salvo por dos razones fundamentales. La primera es que un banco central modelado en la Banca d'Italia no debe ni puede ser independiente en el sentido que establecen los Tratados de la Unión Europea. Mientras la legitimidad de la Banca d'Italia derivaba de la legitimidad democrática del Gobierno italiano, de la que la Banca dependía, la del Banco Central Europeo –y de todos los bancos centrales nacionales *al exigirlo el derecho constitucional europeo*– es la más modesta –y limitada– legitimidad de resultados. En segundo lugar, porque la tensión entre la descripción formal del papel del Banco Central Europeo y la realidad de la práctica constitucional favorece que la estabilización económica se produzca exclusivamente a través de la política monetaria, al haberse *anulado* prácticamente el margen para la discrecionalidad de la política fiscal. Si el vacío de poder en la Eurozona ha conducido a que muchos tiendan a ver de forma benévola la acción del BCE –porque cuando menos *actúa* mientras las instituciones europeas, cual estatuas de sal, se lamentan de su impotencia–, hay buenas razones para concluir que la política monetaria no puede por sí sola *estabilizar* la economía europea. Extraños éxitos los cosechados por el Banco Central Europeo, pues pese a los aplausos que han recibido sus intervenciones, cada una de ellas ha generado la necesidad de una ulterior (cosa que se verifica de nuevo al cierre de este trabajo: el fracaso del primer *quantitative easing* requerirá un segundo). La secuencia constante de medidas de política monetaria *no ortodoxas* contradice la interpretación triunfalista acerca del éxito del Banco Central Europeo en la gestión de la crisis.

### 4.3 Repensar la solidaridad entre Estados europeos

Las medidas adoptadas en estos últimos años para gobernar las crisis, lejos de articular y hacer efectiva la solidaridad, han implicado una peculiar e inquietante centralización de poderes disciplinarios combinada con

---

<sup>51</sup> Conclusiones del Abogado General Cruz, en C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7, par.111: “El BCE debe ver reconocido un amplio margen de apreciación a la hora de diseñar y ejecutar la política monetaria de la Unión [...] Los tribunales, al realizar un control sobre la actividad del BCE, deben por tanto evitar el riesgo de suplantar a dicha Institución, adentrándose en un terreno altamente técnico en el que es necesario contar con una especialización y experiencia que, según los Tratados, recae singularmente sobre el BCE. Por tanto, la intensidad del control judicial sobre la actividad del BCE, más allá de su carácter imperativo, debe caracterizarse por un considerable grado de contención”.

la quiebra de la solidaridad entre personas (reflejada en el aumento de las desigualdades y las tasas de pobreza) y entre Estados. En relación con esto último, lo que se ha presentado como *solidaridad* en forma de créditos a los países de la Eurozona que experimentaban dificultades fiscales ha sido, incluso en términos técnicos, exactamente lo contrario. Lejos de *soportar en común los riesgos generados por las actividades financieras transfronterizas*, los programas de “rescate” han hecho recaer *todo el coste económico* sobre las espaldas de los contribuyentes de los Estados deudores. Es difícil negar que de este modo los países acreedores han eludido sus responsabilidades –en la medida en la que se hubieran visto obligados a rescatar a las entidades financieras generadoras de la montaña de deuda, fundamentalmente privada, en la periferia de la Eurozona– y, además, es sencillamente innegable que de este modo las citadas entidades financieras han registrado un beneficio indebido, pues han sido puestas a salvo de las consecuencias económicas de una política crediticia absurda. Ha existido una relación inversamente proporcional entre la constante invocación retórica de la solidaridad y la práctica efectiva de la misma. La Europa *disciplinaria* que está emergiendo de la crisis no es una Europa solidaria, sino por desgracia una Europa que da señales preocupantes de haber entrado en una deriva autoritaria<sup>52</sup>.

Debemos pensar la solidaridad no como la justificación de la centralización, sino como la expresión de la voluntad de crear instituciones comunes mediante las que todos los Estados europeos puedan ser fieles al ideal del Estado Social y Democrático de Derecho. Consideremos la cuestión central de los impuestos, verdaderos huesos que sostienen los músculos de las políticas públicas. Europeizar los sistemas tributarios nacionales no requiere *transferir* poder recaudatorio al nivel supranacional. En lugar de mermar la capacidad fiscal del Estado –algo que la concepción dominante del mercado interior como mercado único ineludiblemente implica–, el derecho europeo podría servir para recrear el espacio político y los medios funcionales con los que las decisiones democráticas de cada Estado sobre los impuestos pudiesen hacerse efectivas de forma armónica.

Tres cosas son necesarias a tal fin:

□ Crear las estructuras institucionales y los procedimientos necesarios para que las autoridades tributarias sean capaces de identificar y cuantificar las rentas y los patrimonios de todos los contribuyentes. Para ello es imprescindible el intercambio mutuo, automático y completo de información tributaria entre los Estados miembros<sup>53</sup>. El marco de intercambio de

---

<sup>52</sup> Véase Heller, H. (2015): “Authoritarian Liberalism”, en *European Law Journal*, n. 21 (pp. 295-301), así como los trabajos en torno al texto de Heller incluidos en el mismo número de la revista.

<sup>53</sup> Zucman, G. (2013): *La richesse cachée des nations*, París: Seuil. Hay traducción al castellano: *La riqueza oculta de las naciones*, Barcelona: Pasado y Presente, 2014.

información adoptada en 2014 por la Comisión Europea es un paso en la dirección correcta. Sólo el intercambio de información permite frenar las prácticas de aquellos Estados –que incluyen en la actualidad a algunos Estados miembros– que literalmente venden su soberanía a cambio del plato de lentejas de una parte de los beneficios ilícitos de las empresas multinacionales y los acaudalados que se valen de las mismas para lograr eludir la acción del fisco<sup>54</sup>. Además, la Unión Europea debería hacer uso de su capacidad colectiva de negociación y presión, bloqueando la libre circulación de bienes y capitales a los Estados que se nieguen a intercambiar datos<sup>55</sup>.

□ En los términos que ya fueron indicados en el apartado 4.1, las libertades económicas deben ser recalibradas, de modo que no hagan imposible la aplicación efectiva de las decisiones democráticas en lo concerniente a la asignación de las cargas tributarias.

□ Finalmente, algunas normas tributarias nacionales deben ser armonizadas. El objetivo no debe ser, sin embargo, homogeneizar las leyes tributarias, sino crear las condiciones en las que distintas opciones políticas sean posibles. El modelo en tal sentido debe ser el IVA. La armonización de la definición de la base del impuesto (qué sea consumo a efectos de pagar el IVA) es compatible con el poder de los Estados de fijar los tipos del impuesto.

## 5. ¿Cómo podemos saber si Europa avanza en la dirección correcta?

¿De qué indicadores podemos valernos para determinar si la Eurozona y la Unión Europea en general avanzan hacia la sostenibilidad social y económica, hacia modelos sociales, económicos y políticos basados en la reciprocidad y la inclusión o, por el contrario, se alejan de ese objetivo?

Hay tres indicadores fundamentales a este respecto, indicadores a los que ya se ha hecho referencia en este trabajo, y de cuya evolución depende en buena medida el argumento que aquí se sostiene. Los dos primeros son el coeficiente de participación de los salarios en la renta nacional y el índice de Gini. Mientras que el primero nos permite detectar la desigualdad en lo que se denomina técnicamente como predistribución, el segundo nos permite cuantificar la tendencia de las desigualdades tras la intervención del Estado Social. La constante “compresión” de los salarios en todos los países occidentales, como ya vimos, ha desempeñado un papel fundamental en la

---

<sup>54</sup> Palan, R. (2002): “Tax havens and the commercialisation of sovereignty”, en *International Organization*, n. 56 (pp.151-176); Palan, R., Murphy, R. y Chavagneux, C. (2009): *Tax havens: How Globalization Really Works*. Ithaca: Cornell University Press.

<sup>55</sup> Zucman, nota 53.

gestación de las debilidades estructurales que alcanzaron estado crítico en 2007. Todo modelo socioeconómico estable debe revertir esa tendencia y garantizar que salarios y productividad evolucionan paralelos. De otro modo, estamos condenados a una espiral recurrente de desigualdad, aumento de la deuda y desguace del Estado Social. Altos niveles de desigualdad en la predistribución implican sobrecargar al Estado de bienestar.

El tercer indicador es la balanza por cuenta corriente. El cambio radical de modelo productivo que se ha forzado a los Estados que han experimentado crisis fiscales –haciendo del sector exterior el motor principal de la actividad económica– ha conducido a un reequilibrio de la balanza de pagos de los Estados de la periferia de la Eurozona. Pero no a resultados de un reequilibrio interno, sino de un creciente *superávit* con el resto del mundo. Tal estado de cosas está destinado a no durar, fruto como es de factores coyunturales como el bajo precio de la energía, la devaluación del euro impulsada por el BCE con el *quantitative easing* y una devaluación salarial insostenible social y políticamente a medio plazo. Es, además, escasamente deseable. Quien de forma sistemática exporta más bienes y servicios de los que importa de otro país, se ve obligado a financiar ese desequilibrio y/o a *importar* los problemas estructurales de sus socios comerciales. El reequilibrio interior y exterior de la Eurozona será un claro indicador de que los europeos estamos avanzando en el rescate del proyecto de integración europea. Sin ese reequilibrio Europa estará condenada al fracaso. Consista éste en la desintegración o, algo peor aún, en la renuncia al ideal del Estado Social y Democrático de Derecho. Que es lo que está en juego.

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis

	Síntomas destacados de las crisis	Diagnóstico institucional	Tesis institucionales sobre las causas de las crisis	Decisiones puntuales para contener las crisis	Reformas estructurales para superar las crisis	Cambios en la práctica constitucional	Cambios en el Derecho Constitucional Formal
<b>Finales de 2006 a agosto de 2007</b>	Crisis de las hipotecas basura: la tasa de morosidad sube al galope una vez que la Reserva Federal sube los tipos	Negación de las crisis: crisis limitada a las hipotecas basura, no tendrá efectos más allá de ese mercado, que representa una parte pequeña del mercado hipotecario de EEUU	Ninguna	Ruedas de prensa y comunicados oficiales	Ninguna	Ninguno	En el interín, se redacta el Tratado de Lisboa, con apenas cambios en lo que concierne al derecho constitucional económico
<b>Agosto de 2007 a septiembre de 2008</b>	De la crisis de las <i>subprime</i> a la crisis en los mercados financieros de Estados Unidos: el 8 de agosto de 2007 BNP Paribas cierra dos fondos de inversión; Northern Rock, Bear Stearns, Freddie Mae y Fanny Mac se hunden 15 de septiembre de 2008: caída de Lehman Brothers	Crisis de liquidez financiera en Estados Unidos "La unión monetaria protege a la Eurozona y en general a la Unión Europea"	Se oscila entre la afirmación de que son las "manzanas podridas" o la (puntual) "exuberancia" excesiva de los mercados financieros los causantes de la crisis	Primeras (y tímidas) medidas de política monetaria no convencional de la Fed	Ninguna	Expansión (aún tímida) del ámbito de la política monetaria	Ninguno

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

	Síntomas destacados de las crisis	Diagnóstico institucional	Tesis institucionales sobre las causas de las crisis	Decisiones puntuales para contener las crisis	Reformas estructurales para superar las crisis	Cambios en la práctica constitucional	Cambios en el Derecho Constitucional Formal
<p><b>Octubre de 2008 a octubre de 2009</b></p>	<p>Pánico en los mercados financieros: miedo a que los activos AAA sean en realidad también tóxicos            Mercado interbancario deja de funcionar            Sequía crediticia            Hundimiento del comercio internacional (por primera vez desde 1945)            Ingresos fiscales en caída (de forma muy marcada en Irlanda, España y Reino Unido) y gastos públicos en neto incremento (estabilizadores automáticos y gasto fiscal discrecional)            Eurozona entra en recesión            Asfixia fiscal de Hungría (octubre 2008), Letonia (febrero 2009) y Rumanía (mayo 2009)</p>	<p>Crisis de liquidez en el sistema financiero: contagio de la crisis estadounidense; mito del papel fundamental desempeñado por la caída de Lehman Brothers</p>	<p>Crisis financiera que contagia al sector no financiero</p>	<p>Segunda fase de las medidas de política monetaria no ortodoxas (provisión de liquidez ilimitada a tipos muy bajos, primera adquisición de "covered bonds")            Estados intervienen para asegurar el valor de los activos financieros (asegurando depósitos, dando garantías, inyectando capital, adquiriendo "activos tóxicos")            Apoyo de los Estados a la actividad económica (para evitar el contagio del sector financiero: política fiscal discrecional <i>limitada en el tiempo</i>)            Unión Europea y una coalición variable que incluye al FMI prestan asistencia financiera a Hungría, Rumanía y Letonia</p>	<p>Informe De Larosière sobre supervisión financiera (febrero de 2009)            Nuevo sistema europeo de supervisión financiera            Creación de la Junta de Riesgos Sistemáticos ("liderada" por el BCE)</p>	<p>Octubre 2008: se comienza a reconocer en la práctica constitucional un amplio margen de discrecionalidad al BCE al ejecutar su política monetaria            Octubre 2008: emerge la convención constitucional que obliga a los Estados a evitar que "caigan" los bancos establecidos en su jurisdicción cuya quiebra ponga en riesgo la estabilidad del sistema financiero (los <i>too big to fail</i>)            Final de 2008: Comienza a emerger el "policy mix" de crecimiento mediante la austeridad que condiciona la asistencia financiera (ahora a Hungría, Letonia y Rumanía) al mantenimiento del valor de los activos financieros, la conversión de la competitividad exterior en el motor del crecimiento, y la invocación de la credibilidad para excluir cambios en las políticas de ajuste estructural</p>	<p>Septiembre 2009: constitucionalización del "Freno del déficit" (<i>Schuldenbremse</i>) en Alemania            Noviembre 2009: Ratificación del Tratado de Lisboa, que "contiene" todos los cambios constitucionales necesarios para los próximos 50 años"</p>

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

	Síntomas destacados de las crisis	Diagnóstico institucional	Tesis institucionales sobre las causas de las crisis	Decisiones puntuales para contener las crisis	Reformas estructurales para superar las crisis	Cambios en la práctica constitucional	Cambios en el Derecho Constitucional Formal
<p><b>Octubre de 2009 a noviembre de 2010</b></p>	<p>Noviembre 2009 a abril 2010: asfixia fiscal griega Primavera de 2010: dudas acerca de la solvencia de todos los Estados de la periferia de la Eurozona: dificultades de España y Portugal</p>	<p>Crisis fiscal de liquidez</p>	<p>Las finanzas públicas de los Estados de la periferia de la Eurozona están en grave desequilibrio temporal</p>	<p>Abril 2010: ayuda bilateral coordinada a Grecia Mayo 2010: <i>Securities Markets Programme</i> del BCE (primero a Grecia, luego a Irlanda) Noviembre 2010: asistencia financiera a Irlanda La crisis financiera pasa a segundo plano, al tiempo que se niega que la crisis tenga que ver con el diseño constitucional de la Eurozona</p>	<p>Mayo 2010: creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera</p>	<p>Mayo 2010: emerge la convención constitucional que excluye que un Estado de la Eurozona tome decisiones unilaterales sobre su deuda pública, y que oscila en la dirección de excluir el impago de la deuda Mayo 2010: ensayo final del "crecimiento mediante la austeridad" a Grecia Octubre 2010: se consolida la obligación de impedir la caída de los <i>too big to fail</i> (que se hace efectiva frente a Irlanda)</p>	<p>Ninguno</p>
<p><b>Noviembre 2010 a agosto de 2011</b></p>	<p>Invierno de 2011: asfixia fiscal de Portugal Primavera de 2011: negociación del segundo rescate a Grecia, que incluye una "reestructuración" pactada de la deuda pública</p>	<p>Crisis fiscal de solvencia</p>	<p>Los Estados de la periferia <i>han vivido por encima de sus posibilidades</i></p>	<p>Primavera de 2011: asistencia financiera a Portugal Julio 2011: acuerdo sobre reestructuración de deuda griega</p>	<p>Invierno de 2011: se inician los trabajos para la reforma de la "gobernanza económica" de la Eurozona, que se encamina a adoptar de forma permanente la austeridad mediante el crecimiento (<i>Six Pack, Tivo Pack</i>)</p>	<p>Julio 2011: se consolida la convención constitucional que excluye decisiones unilaterales sobre la deuda pública por parte de un Estado de la Eurozona</p>	<p>Marzo 2011: reforma artículo 136 TFUE, que establece base jurídica para asistencia financiera en la Eurozona Abril 2011: freno de la deuda en la Constitución de Hungría</p>

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

	<p>Síntomas destacados de las crisis</p> <p>Julio y agosto de 2011: deterioro rápido de la posición fiscal de Italia y España</p>	<p>Diagnóstico institucional</p> <p>Crisis fiscal de solvencia que amenaza con reabrir la crisis financiera</p>	<p>Tesis institucionales sobre las causas de las crisis</p> <p>Estados de la periferia han vivido por encima de sus posibilidades fiscales Se comienza a reconocer tímidamente problemas estructurales en el diseño de la Eurozona</p>	<p>Decisiones puntuales para contener las crisis</p> <p>Agosto 2011: extensión del <i>Securities Markets Programme</i> del BCE a Italia y España Noviembre 2011: programa masivo de refinanciación de la deuda de los bancos a tres años ofertado por BCE</p>	<p>Reformas estructurales para superar las crisis</p> <p>Diciembre 2011: Six Pack de reforma de la gobernanza económica europea</p>	<p>Cambios en la práctica constitucional</p> <p>Noviembre 2011: BCE acepta expresamente que la estabilidad de precios implica estabilidad del sistema financiero Diciembre 2011: se consolida el distinto estatuto jurídico de países de la Eurozona y países que no forman parte de la misma (los Estados dejan de ser iguales <i>formalmente</i>) Diciembre 2011: se consolida el distinto estatuto jurídico de países acreedores y deudores (al introducirse el voto por minoría cualificada en el Eurogrupo, y constituir los Estados acreedores una minoría suficiente para decidir)</p>	<p>Cambios en el Derecho Constitucional Formal</p> <p>Septiembre 2011: reforma del artículo 135 de la CE España: freno al déficit y prioridad absoluta al pago de deuda e intereses Diciembre 2011: acuerdo político sobre <i>Fiscal Compact</i>, concluido en marzo de 2012 Febrero 2012: tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad</p>
<p>Agosto de 2011 a marzo de 2012</p>							

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

	<p>Síntomas destacados de las crisis</p> <p>Primavera de 2012: nueva asfixia fiscal de España e Italia (en parte causada por el colapso de Bankia)</p> <p>Primavera de 2012: se agudiza la crisis fiscal de Chipre</p> <p>Primavera de 2013: asfixia fiscal de Chipre</p>	<p>Diagnóstico institucional</p> <p>Crisis de solvencia fiscal constituye amenaza a la estabilidad de la Eurozona en su conjunto</p>	<p>Tesis institucionales sobre las causas de las crisis</p> <p>Combinación de comportamiento fiscal irresponsable y fallos estructurales en el diseño de la Eurozona (unión monetaria sin unión bancaria)</p>	<p>Decisiones puntuales para contener las crisis</p> <p>Junio 2012: Programa de Asistencia Financiera a España</p> <p>Julio 2012: compromiso de principio en la Cumbre del Euro para poner en marcha la Unión Bancaria</p> <p>Agosto 2012: Draghi anuncia que el BCE hará todo lo que haga falta para asegurar la estabilidad del euro</p> <p>Noviembre 2012: sentencia Pringle del TJUE</p> <p>Mayo 2013: Programa de Asistencia Financiera a Chipre</p> <p>Enero 2014: sentencia OMT del Tribunal Constitucional Alemán</p>	<p>Reformas estructurales para superar las crisis</p> <p>Septiembre 2012: <i>Ouirgrit Monetary Transactions</i> del BCE</p> <p>Mayo 2013: Aprobación del <i>Tro Pack</i>, que completa la reforma de la gobernanza económica de la Eurozona</p> <p>2013/2014: aprobación de reglamentos que transfieren el poder de supervisión prudencial sobre entidades financieras al BCE; la regulación de capital, las garantías de los depósitos y el marco de resolución de las crisis de las entidades financieras, pero manteniendo en buena medida la responsabilidad de cada una de las Haciendas nacionales</p>	<p>Cambios en la práctica constitucional</p> <p>Septiembre 2012: aceptación plena de la convención constitucional que reconoce al BCE un amplísimo margen de discrecionalidad en la ejecución de su política fiscal, incluso si la misma afecta directamente a la política fiscal de los Estados de la Eurozona</p>	<p>Cambios en el Derecho Constitucional Formal</p> <p>Abril 2012: constitucionalización del freno al déficit en Italia</p> <p>Mayo 2013: constitucionalización del freno al déficit en Eslovenia</p>
<p>Primavera de 2012 a primavera de 2014</p>							

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

	Síntomas destacados de las crisis	Diagnóstico institucional	Tesis institucionales sobre las causas de las crisis	Decisiones puntuales para contener las crisis	Reformas estructurales para superar las crisis	Cambios en la práctica constitucional	Cambios en el Derecho Constitucional Formal
<b>Primavera de 2014-</b>	Desde mediados de 2014: riesgo de deflación en toda la Eurozona Primavera de 2014: elecciones al Parlamento Europeo. Hundimiento del voto a los partidos mayoritarios Mayo 2015: crisis fiscal griega	Incertidumbre política crea riesgo de recesión económica	Combinación de comportamiento fiscal irresponsable y fallos estructurales en el diseño de la Eurozona	Junio 2014: nuevo plan de refinanciación del BCE, formalmente dirigido a aumentar el crédito a la economía real Marzo 2015: primer programa de <i>quantitative easing</i> del BCE Junio 2015: sentencia OMT del TJUE		Junio 2015: explicitación de la prohibición de repudiar la deuda pública en el interior de la Eurozona Junio 2015: se rompe el tabú sobre la "irreversibilidad" del euro (Schiabule propone salida de Grecia del euro)	

Capítulo 12

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA  
EN ESPAÑA

---

Fabiola Mota Consejero  
*Universidad Autónoma de Madrid*



## 1. Creación, desarrollo y crisis del Estado autonómico

El desarrollo y evolución del proceso de descentralización autonómica en España ha sido una cuestión de interés presente en los informes de la Fundación Encuentro desde sus inicios. En particular, desde el primer informe, en 1994, se vienen analizando las oportunidades y consecuencias del proceso de descentralización territorial en al menos tres aspectos clave: profundización de la democracia, mejora de la integración nacional e incremento de la legitimidad de la forma territorial del Estado en virtud de la aceptación ciudadana del modelo. A lo largo de estos más de treinta años se ha constatado el extraordinario éxito del proceso de descentralización política territorial en España, al tiempo que se advertían ciertas fallas o déficits en la configuración y funcionamiento del sistema autonómico que han conducido inevitablemente a la crisis actual del modelo. Sin duda, la confluencia a partir de 2008 de la crisis económica y de una crisis institucional del régimen político sin precedentes en nuestra corta historia democrática<sup>1</sup> ha contribuido a intensificar las tensiones, como muestra el secesionismo encabezado por la propia Generalitat de Cataluña, y a extender la demanda de una revisión constitucional del sistema democrático y en particular del modelo territorial de Estado.

### 1.1 *El objetivo de la democratización*

Como ha sido tantas veces señalado, la creación del Estado de las autonomías perseguía el doble objetivo de contribuir, por una parte, a la democratización plena del país –lo que implicaba la modernización y descentralización de una estructura estatal jerárquica, centralizada y obsoleta

---

<sup>1</sup> Esta crisis institucional del régimen se aprecia en la creciente desafección política de los españoles, que se habría extendido a todas las instituciones del Estado, incluida la Monarquía, y al propio funcionamiento de la democracia. Como revelan los datos del Eurobarómetro de 2012, el 90% de los españoles desconfía de los partidos políticos y el 70% se muestra insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en España.

heredada del franquismo— y, por otra parte, a la integración nacional mediante el reconocimiento de las diferentes identidades y demandas políticas de autogobierno, expresadas fundamentalmente desde el País Vasco y Cataluña. Esta circunstancia explica la acertada observación realizada en el citado primer informe: que la democratización en España no pudo no optar por la descentralización territorial del poder político y que el nuevo Estado democrático sólo podía ser un Estado descentralizado. Así lo entendió también uno de los más reputados expertos en la escena internacional, Alfred Stepan<sup>2</sup>, quien en su investigación comparada sobre los sistemas federales en el mundo acertó a identificar el modelo autonómico español dentro del tipo *holding together*, concebido para mantener unido un territorio plurinacional en el marco de un régimen democrático. A pesar de ello, han persistido quienes identifican la unidad del Estado con el anterior Estado unitario centralizado, lo cual ha representado y aún representa una rémora para la plena construcción de un Estado federal.

El impulso democratizador del Estado autonómico se observó, en primer lugar, en la solución constitucional para extender la autonomía a todas las regiones mediante un proceso de abajo arriba, es decir, a partir del consenso de las diputaciones y municipios que condujo a la creación de las diecisiete comunidades autónomas (CCAA). Al mismo tiempo, la extensión de la autonomía sería gradual o diferenciada, en virtud de la conciencia y voluntad política de autogobierno también diferente entre los territorios, y contemplaría el reconocimiento constitucional de aspectos específicos en algunos territorios<sup>3</sup>. El primer resultado de este proceso fue que cuatro de las diecisiete CCAA (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) alcanzaron desde el principio el máximo nivel de autonomía política en ese momento (a través del artículo 151 CE) y la capacidad de celebrar elecciones separadamente del calendario electoral impuesto a las autonomías restantes (de la vía 143 CE). Por ello, una vez aprobados los estatutos de autonomía de todas las CCAA, en 1983, se distinguían dos grupos de comunidades de acuerdo con el nivel de autonomía política alcanzado: siete regiones gozaban del máximo nivel de autogobierno (las cuatro antes mencionadas más Navarra, Comunidad Valenciana y las Islas Canarias) mientras que las diez restantes compartían el modelo de una vía lenta hacia el autogobierno. A pesar de esta asimetría inicial, todas las CCAA han ido ganando autonomía en el proceso de decisión y elaboración de las políticas públicas así como sobre el gasto.

---

<sup>2</sup> Stepan, A. (2001): "Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en *Arguing Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press (pp. 331-360).

<sup>3</sup> Aja, E. (2001): "Spain. Nations, Nationalities and Regions", en Loughlin, J. (ed.): *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press (pp. 229-253); Moreno, L. (1997): *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI (2ª edición, revisada y actualizada, enero de 2008).

Especial importancia ha tenido la descentralización del Estado de bienestar, puesto que, desde 2002, todas las CCAA tienen transferidas las competencias en gestión sanitaria y educativa, disponen de competencias en políticas activas de empleo, ingresos mínimos y servicios sociales, y destinan alrededor del 70% de sus presupuestos a políticas sociales. El proceso de descentralización del Estado de bienestar en España, donde los gobiernos autonómicos se han convertido en los productores y gestores de las políticas esenciales del sistema de bienestar, tales como la educación y la sanidad –que son las que más recursos concentran<sup>4</sup>–, ha representado un enorme avance en la democratización del Estado. Este avance se ha visto reconocido en la extendida opinión de los españoles de que las CCAA han contribuido a acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos –observándose un incremento del 46% al 59% entre 1992 y 2005, última fecha para la que existe este indicador en el banco de datos del CIS<sup>5</sup>– y han servido también para atender mejor los problemas propios de cada comunidad (con un incremento del 50% al 69% entre 1992 y 1996)<sup>6</sup>.

No obstante, los estudios de opinión pública también muestran que los españoles siguen sin identificar correctamente qué nivel de gobierno es el responsable de la prestación de los diferentes servicios públicos, apreciándose diferencias entre las opiniones mayoritarias de distintas autonomías que no se explican por la asignación efectiva de las competencias políticas en cuestión. En particular, el *Informe España 2010* advertía que en 2008<sup>7</sup> los ciudadanos atribuían una excesiva responsabilidad al Estado central en la prestación de los servicios públicos (opinión expresada por el 37% de la muestra, frente al 16% que consideraba a las CCAA las principales responsables, el 13% a los ayuntamientos y el 21% que señalaba a todas las Administraciones por igual), lo cual no responde al nivel alcanzado en la descentralización autonómica de las políticas y el gasto público. Por su parte, el *Informe España 2014* observaba los cambios producidos en sólo dos años, de 2010 a 2012, por los que en algunas autonomías se había incrementado la opinión de que el Estado central y no la comunidad autónoma era el principal responsable de los resultados de determinadas políticas, como la educación o la sanidad (en particular, en Cataluña y en la Comunidad de Madrid)<sup>8</sup>. En dichos informes se avanzaron dos tipos de explicaciones de esta circunstancia:

□ Por una parte, la lógica multinivel del modelo territorial del Estado español entraña una enorme complejidad, dado el solapamiento que se pro-

---

<sup>4</sup> Gallego, R. y Subirats, J. (2012): “Spanish and Regional Welfare Systems: Policy Innovation and Multi-level Governance”, en *Regional and Federal Studies*, n. 22 (3), p. 285.

<sup>5</sup> Estudios del CIS: 1992 (2.025 a 2.041) y 2005 (2.610).

<sup>6</sup> Estudios del CIS: 1992 (2.025 a 2.041) y 1996 (2.211).

<sup>7</sup> Estudio del CIS número 2.762 de 2008.

<sup>8</sup> Estudios del CIS 2.829 del año 2010 y 2.956 del año 2012.

duce entre las competencias políticas del nivel central y autonómico de gobierno, competencias que además son asimétricas y que conviven en un modelo de Estado formalmente unitario. Esto dificulta enormemente la identificación de los responsables políticos por parte del ciudadano corriente y, por ende, reduce su poder para exigir una efectiva rendición de cuentas a los gobiernos.

□ Por otra parte, considerando que tanto los políticos como los responsables públicos toman decisiones racionales de maximización del propio interés, tanto en el Gobierno central como en el de las CCAA, éstos pueden comportarse como *'credit-claimers'* –demandantes de fondos– o como *'blame-avoiders'* –evitadores de la propia responsabilidad o culpa– en función de la lógica de las circunstancias y sus estrategias políticas<sup>9</sup>. Dado el modelo de regionalismo competitivo que se configura en el Estado autonómico –y que se examinará en el siguiente apartado–, no resulta sorprendente que las opiniones de los ciudadanos respecto a qué nivel de gobierno es el responsable de las políticas dependan en mayor o menor medida de las estrategias políticas de los gobiernos y actores políticos en competición.

Por otro lado, como observaron los informes de 2002 y de 2003 respecto a la descentralización de las políticas de bienestar, y en particular de educación, sanidad y servicios sociales, la financiación y el funcionamiento del Estado de bienestar descentralizado ha puesto de manifiesto la tensión continua, no resuelta, entre dos objetivos políticos: por una parte, garantizar la igualdad de oportunidades individuales y de las condiciones económicas mínimas de todos los territorios para satisfacer aquéllas y, por otra parte, reconocer la voluntad y garantizar la autonomía política expresada por las instituciones de gobierno democrático de las CCAA. Este conflicto, que se ha expresado fundamentalmente en el continuo debate sobre la financiación autonómica y la política estatal de solidaridad y cohesión interterritorial, evidencia uno de los principales déficits democráticos del modelo autonómico de descentralización política: la falta de mecanismos efectivos de articulación de los intereses territoriales para ser integrados en la formación del interés estatal.

En efecto, el Estado de las Autonomías no ha logrado impulsar ni desarrollar institucionalmente la capacidad de las CCAA para participar en la gestión y administración de los intereses del Estado. El Senado no cumple esta función institucional de representación de los intereses colectivos territoriales. De acuerdo con la Constitución, el Senado es la cámara de representación territorial en el Parlamento, pero sólo una quinta parte de sus miembros es elegida por las cámaras autonómicas (no por el gobierno

---

<sup>9</sup> Pino, E. del y Van Ryzin, G. (2012): "Intergovernmental Responsibility for Social Policy: An Analysis of Public Preferences in Spain", en *Publius: The Journal of Federalism*, n. 43/4 (pp. 676-700).

regional, como en el típico federalismo cooperativo alemán), siendo la mayoría elegida directamente en las circunscripciones provinciales. Por otra parte, el Senado, como segunda cámara del Parlamento español, desempeña un muy secundario papel en el proceso político del Estado central. Como resultado de su composición y de su escaso poder en la adopción de decisiones políticas, el Senado no constituye una verdadera cámara de representación territorial ni proporciona un medio efectivo para integrar los intereses territoriales en la conformación de la política nacional. Por lo tanto, la capacidad de influencia de las CCAA en la conformación de la voluntad del Estado ha dependido exclusivamente del poder político, económico o social de los distintos territorios y, en particular, de la presencia de partidos nacionalistas o regionalistas con representación en el Congreso que pudiesen dotar de estabilidad al Gobierno central –papel que, por ejemplo, ha desempeñado CiU durante varias legislaturas nacionales apoyando a partidos de diferente signo–, lo cual ha introducido una enorme desigualdad en la capacidad de influencia de las distintas CCAA en la política estatal. No sorprende, por tanto, que la opinión pública española exprese de manera importante y creciente que el Gobierno central no trata a todas las CCAA por igual, como constató el informe de 2010.

Ante la ausencia de mecanismos institucionales efectivos para la articulación y agregación de los intereses territoriales en la conformación de los intereses del Estado, y dado que la Constitución no prescribe más que un débil vínculo entre los dos niveles de gobierno, el Gobierno central ha establecido nuevos mecanismos de cooperación intergubernamental para lograr un mínimo de armonización interregional y coordinar la implementación de las políticas estatales por parte de las diecisiete CCAA. En 1983 se crearon las conferencias sectoriales como foro interministerial multilateral para que el Gobierno central y las CCAA coordinasen sus intereses. Sin embargo, las autonomías de la vía rápida percibieron las conferencias sectoriales como un intento del poder central de intervenir en sus esferas autónomas de competencias. Cataluña y el País Vasco insistieron en una representación privilegiada respecto a las comunidades de vía lenta, debido a su estatus especial, lo cual fue rechazado por el Gobierno central y el resto de CCAA. Aunque el Gobierno central ha incrementado el número de conferencias sectoriales a lo largo de los años, éstas han resultado en general ineficaces debido a la naturaleza competitiva del Estado de las autonomías, a la pugna por competencias entre el Estado central y las CCAA y entre las propias comunidades. Como consecuencia, las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico han estado dominadas por las relaciones bilaterales entre el Gobierno central y las distintas CCAA, lo cual también ha favorecido la regionalización del sistema de partidos estatal, como se verá en el siguiente apartado.

Por último, la profundidad democratizadora del Estado autonómico se ha visto también mermada por el recurso a la tecnificación y judicializa-

ción del problema autonómico. La intervención del Tribunal Constitucional (TC) ha sido continua en la resolución de los conflictos entre el Estado central y las CCAA, especialmente en las primeras legislaturas autonómicas, cuando, de un lado, la misma naturaleza abierta y ambigua del modelo autonómico sancionado en la Constitución, y de otro, cierta incapacidad política, propiciaron que la disputa permanente entre el aparato central del Estado y los aparatos autonómicos se resolvieran en el TC. Como se aprecia en las tablas 1 y 2 del Anexo, del total de los recursos y conflictos presentados entre 1980 y 2014 por las CCAA contra el Estado y de los presentados por el Estado contra las CCAA, más de la mitad se concentraron en la primera década de 1980 a 1989. Como señalaba el *Informe España 1993*, la disminución del número de recursos presentados ante el TC responde en gran medida a que éste ha creado una amplia jurisprudencia sobre la estructura autonómica del Estado en sus aspectos prácticos, de modo que cada vez ha quedado menos por definir, “lo cual también conlleva que las posibles insatisfacciones con el Estado autonómico se podrán solucionar cada vez menos de forma técnica o jurídica y tendrán que remitirse, de nuevo, al diálogo o debate político” (p. 479). No obstante, tanto los recursos presentados ante el TC frente a la reforma del nuevo Estatut de Cataluña, como la muy reciente ley promovida por el Gobierno del PP para la reforma del propio TC como reacción al desafío independentista de la Generalitat de Cataluña<sup>10</sup>, llevan a concluir que la vía jurídica de resolución de los problemas del modelo autonómico sigue imponiéndose a la más democrática del diálogo y la negociación política.

## 1.2 El objetivo de la integración nacional

En líneas generales, el desarrollo del Estado de las Autonomías ha seguido un modelo de competición etnoterritorial<sup>11</sup> o de regionalismo competitivo<sup>12</sup>, que también es potenciado por una competición entre partidos a lo largo de un eje territorial y un eje izquierda-derecha<sup>13</sup>. El modelo de regionalismo competitivo, que anima a las regiones históricas a buscar el re-

<sup>10</sup> Véase la información publicada el 2 de septiembre de este año, entre otros medios en el diario *El País*, sobre el rechazo de todos los grupos parlamentarios de la oposición a la Proposición de Ley presentada unilateralmente por el PP para reformar el Tribunal Constitucional a las puertas de las elecciones catalanas del 27 de septiembre.

<sup>11</sup> Moreno, L. (1994): “Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain”, en Villiers, B. de (ed.): *Evaluating Federal Systems*, Ciudad del Cabo: Juta; Colino, C. (2009): “Constitutional Change without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia’s Statute of Autonomy”, en *Publius: The Journal of Federalism*, n. 39/2 (pp. 262-288).

<sup>12</sup> Börzel, T. (2002): *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>13</sup> Lago, I. (2004): “Cleavages and Thresholds: The Political Consequences of Electoral Laws in the Spanish Autonomous Communities, 1980-2000”, en *Electoral Studies*, 23/1 (pp. 23-43).

conocimiento de que son diferentes mientras que el resto de regiones tratan continuamente de alcanzarlas, ha creado en el sistema fuertes tendencias centrífugas que ponen en cuestión el objetivo de la integración nacional del Estado autonómico.

Como advertía Stepan a propósito de los modelos federales o descentralizados de carácter plurinacional y asimétrico como el español<sup>14</sup>, el principal desafío es cómo conciliar nacionalismo y democracia, pues el federalismo puede resultar una solución no exenta de riesgos de desintegración nacional. La literatura sobre federalismo concede especial importancia a dos factores clave en el logro de la integración en un sistema federal plurinacional y asimétrico: la extensión entre la ciudadanía de identidades político-territoriales duales y complementarias, de un lado, y la presencia de partidos políticos integrados en el nivel estatal, de otro. Sendos factores han sido analizados en diversos informes de la Fundación Encuentro, desde 1996 hasta 2014, que han revelado, primero, la relativa estabilidad de una mayoritaria identidad nacional dual entre los españoles y, segundo, el creciente papel de las dinámicas de competición partidista interterritorial en la conformación de la opinión pública sobre el funcionamiento del Estado autonómico y las preferencias sobre el modelo territorial.

En primer lugar, idealmente los ciudadanos de una federación democrática tendrían que tener una identidad política dual y complementaria. Esto responde a que si, como miembros de un territorio subestatal, los ciudadanos y líderes electos de este territorio no sienten que el centro les proporciona bienes, seguridad o identidad que consideran valiosos y que en principio no están disponibles o no son proporcionados por el propio territorio, entonces su lealtad hacia el centro se debilitará. Potencialmente esto puede generar líderes y electores partidarios de la secesión, y como mínimo puede favorecer una ciudadanía alienada o con un sentimiento de explotación, lo que en ninguno de los casos contribuye a la consolidación democrática de un Estado federal. Del mismo modo, si muchos ciudadanos del Estado federal y los líderes del centro sienten que el sistema federal entraña pocos beneficios e impone muchos costes políticos y económicos, y que los costes de la intervención (anulación de la autonomía) o de fomento de la salida son relativamente bajos, la federación democrática estará en peligro<sup>15</sup>.

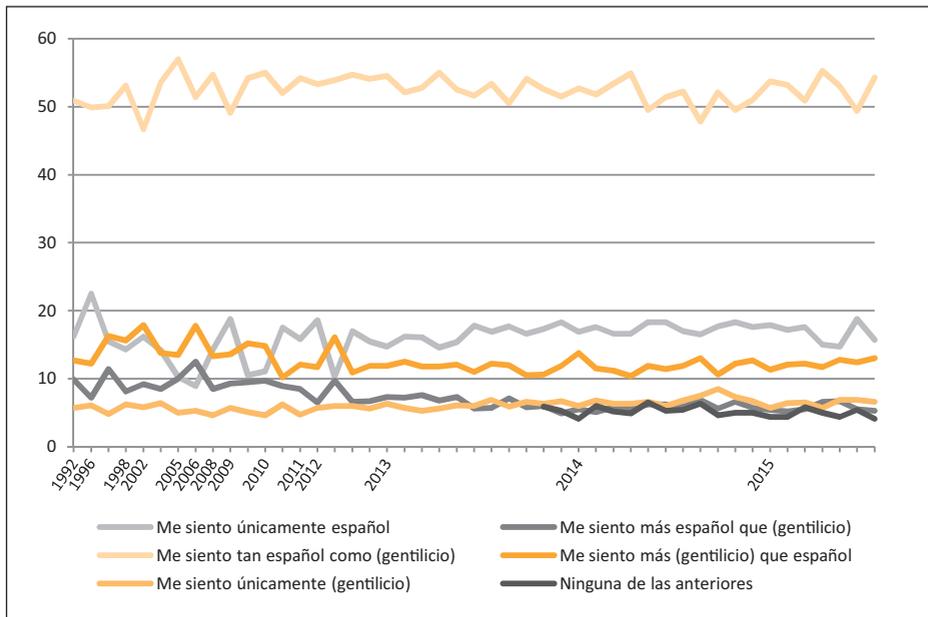
Se puede afirmar que un indicador de la consolidación del Estado autonómico lo representa la evolución de la identidad nacional subjetiva

---

<sup>14</sup> A. Stepan (2001) advierte la existencia de una asimetría constitucional (además de económica y lingüístico-cultural) en el Estado autonómico en la medida en que la Constitución Española reconoce y distingue entre nacionalidades y regiones, las diferentes vías y ritmos de acceso a la autonomía política, además de por la singularidad de los regímenes forales de financiación del País Vasco y Navarra y de otros hechos diferenciales contemplados en la Constitución.

<sup>15</sup> A. Stepan (2001), p. 326.

Gráfico 1 – Evolución de la identidad nacional en España. 1992-2015



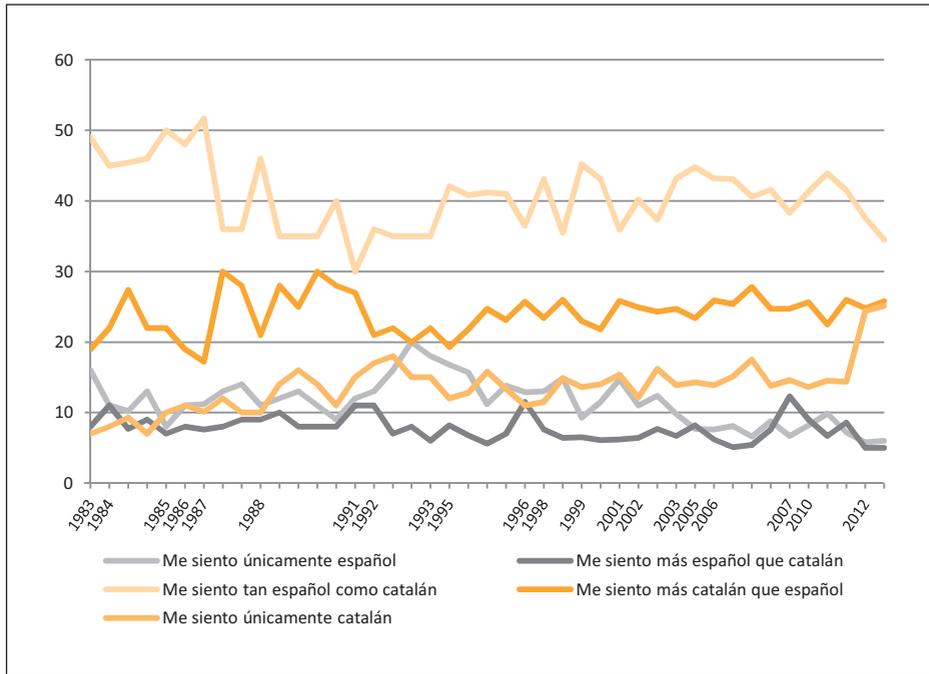
Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

en España desde al menos principios de los años 90 y hasta nuestros días. Como muestra el gráfico 1, se observa una estable mayoría de ciudadanos (en torno al 50%) que manifiesta un sentimiento de identidad dual y complementaria, tan español como de su comunidad autónoma, al tiempo que las identidades o sentimientos nacionalistas excluyentes se han mantenido también relativamente estables, por debajo del 20% en el caso del sentimiento español y por debajo del 10% los sentimientos nacionalistas o autonómico territoriales. Considerando que durante la transición democrática la existencia de conciencia o identidad político-regional estaba muy poco extendida y prácticamente concentrada en Cataluña y el País Vasco, lo cual hacía prever una difícil institucionalización y arraigo social de las recién creadas entidades políticas de autonomía regional en el resto del Estado<sup>16</sup>, resulta indudable el éxito del modelo autonómico en la generación de identidades político-territoriales duales y compatibles que favorecen la integración nacional y, por ende, la estabilidad del sistema federal democrático.

No obstante, esta evolución de la identidad nacional en el nivel agregado de todo el territorio español no puede ocultar que el comportamiento

<sup>16</sup> Campo, S. del *et al.* (1977): *La cuestión regional española*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.

Gráfico 2 – Evolución de la identidad nacional en Cataluña. 1983-2012

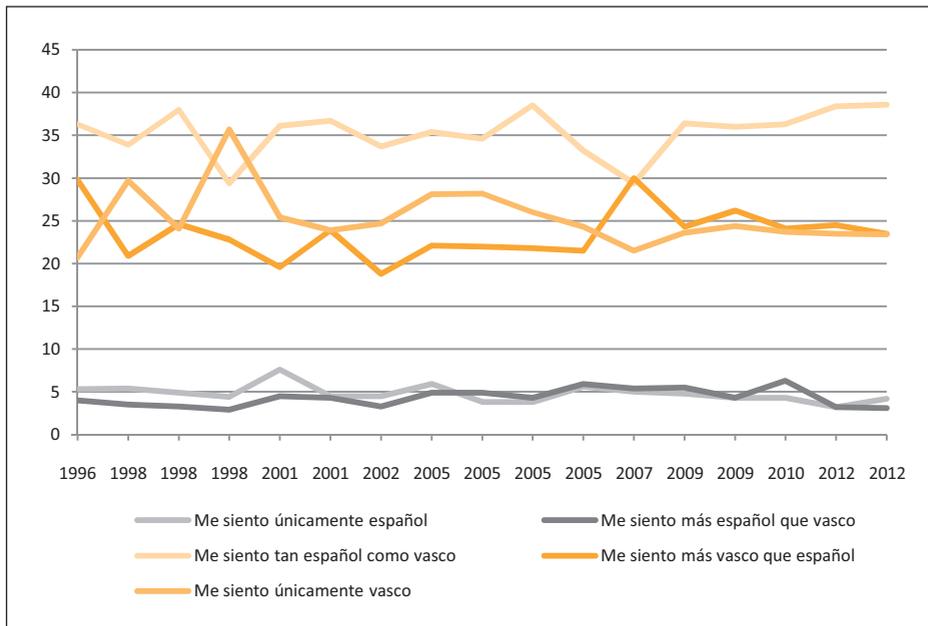


Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

de este indicador ha presentado disparidades regionales de importancia. Especial atención merecen los casos de Cataluña y el País Vasco, las comunidades cuyas demandas de reconocimiento identitario y de autogobierno político buscaron ser encajadas mediante la creación del Estado autonómico. Los gráficos 2 y 3 muestran la evolución de este indicador en Cataluña y el País Vasco respectivamente, observándose que el porcentaje de ciudadanos que expresan una identidad nacionalista excluyente ha crecido espectacularmente en Cataluña en los últimos años, hasta aproximarse e incluso superar el porcentaje de vascos que manifiesta esta identidad.

Parece inequívoco que este reciente incremento de la identidad catalana excluyente puede estar relacionado con las consecuencias de la crisis económica y, en particular, con los recortes del gasto público que han afectado a la capacidad financiera del gobierno catalán (en claro contraste con la autonomía vasca, que disfruta de un régimen de financiación propio en virtud del concierto y cupo vasco). De hecho, la teoría nos dice que el recorte del Estado de bienestar en un Estado descentralizado plantea un serio desafío para la integridad territorial del Estado, sirviendo para politizar las identidades territoriales subestatales en demanda de mayor grado de autogobierno, mientras socava la capacidad del Estado para responder a tales

Gráfico 3 – Evolución de la identidad nacional en el País Vasco. 1996-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

desafíos<sup>17</sup>. Con independencia de la confluencia de circunstancias como las consecuencias sociales y políticas de la crisis económica y la crisis institucional de la democracia española, sólo el dato del creciente sentimiento nacionalista excluyente en Cataluña es revelador de que el funcionamiento del actual modelo autonómico ha fallado en la integración nacional de una parte importante de la ciudadanía catalana y, por tanto, pone en tela de juicio el aparente éxito del sistema en el objetivo de la integración federal.

Un segundo factor explicativo de la integración nacional en Estados federales, y particularmente plurinacionales, se refiere al propio grado de integración del sistema de partidos nacional. En España, la consolidación del poder regional ha provocado un debilitamiento del grado de integración del sistema de partidos. Por un lado, las estructuras organizativas de los partidos de ámbito estatal (PP y PSOE fundamentalmente) se han regionalizado en la misma medida en que lo hacía la estructura institucional del Estado<sup>18</sup>, especialmente en las regiones en las que la competición electoral

<sup>17</sup> McEwen, N. y Moreno, L. (eds.) (2005): *The territorial politics of welfare*. London: Routledge, p. 15.

<sup>18</sup> Fabre, E. y Méndez-Lago, M. (2009): "Decentralization and Party Organizational Change: The British and Spanish Statewide Parties Compared", en Swenden, W. y Basingstoke,

está dominada por partidos regionalistas o nacionalistas<sup>19</sup>. Además, ello ha ido acompañado de una diversificación de los programas electorales de estos partidos de ámbito estatal en las elecciones autonómicas, en la medida en que los líderes regionales adaptan las promesas electorales del partido a las demandas específicas del electorado regional<sup>20</sup>. Por otro lado, la acumulación de importantes recursos y competencias en manos de las CCAA ha permitido la aparición de feudos electorales regionales cuyos líderes han conseguido sobrevivir electoralmente con independencia de los vaivenes del partido en las elecciones generales.

El resultado de la centrifugación de la estructura organizativa de los partidos de ámbito estatal y de una baja contaminación electoral entre elecciones regionales y nacionales es un sistema de partidos menos integrado, en el que los líderes nacionales tienen menos capacidad para imponer disciplina a los políticos regionales y para desarrollar una agenda política coherente. En efecto, mantener una agenda política cohesionada en todo el territorio resulta tanto más difícil para los líderes nacionales cuanto más independencia exista entre la arena electoral nacional y la regional. Las tentaciones oportunistas crecen cuando la supervivencia de los políticos regionales depende fundamentalmente de ellos mismos (sobre todo, cuando tienen responsabilidad de gobierno regional, con amplias competencias en políticas esenciales y deben dar cuenta a sus electores por la gestión de los problemas específicos de su región) y no de la evolución de los apoyos que tenga el partido a nivel nacional<sup>21</sup>. En este contexto, los políticos regionales tendrán más incentivos para adoptar posiciones propias –y en ocasiones maximalistas– en la defensa de los intereses de sus territorios, aunque ello suponga el deterioro de la coherencia del discurso del partido a nivel nacional e incluso pueda implicar poner en peligro la eficacia de ciertas políticas de Estado.

En consecuencia, se puede atribuir a este carácter multinivel e interregional de la competición político-partidista en el Estado autonómico, en el que se observa la coexistencia de distintos sistemas de partidos –uno de ámbito nacional cada vez más regionalizado y otros subsistemas de ámbito regional (aquellos con una presencia estable de partidos regionalistas o nacionalistas)–, y donde los partidos compiten tanto en un eje izquierda-

---

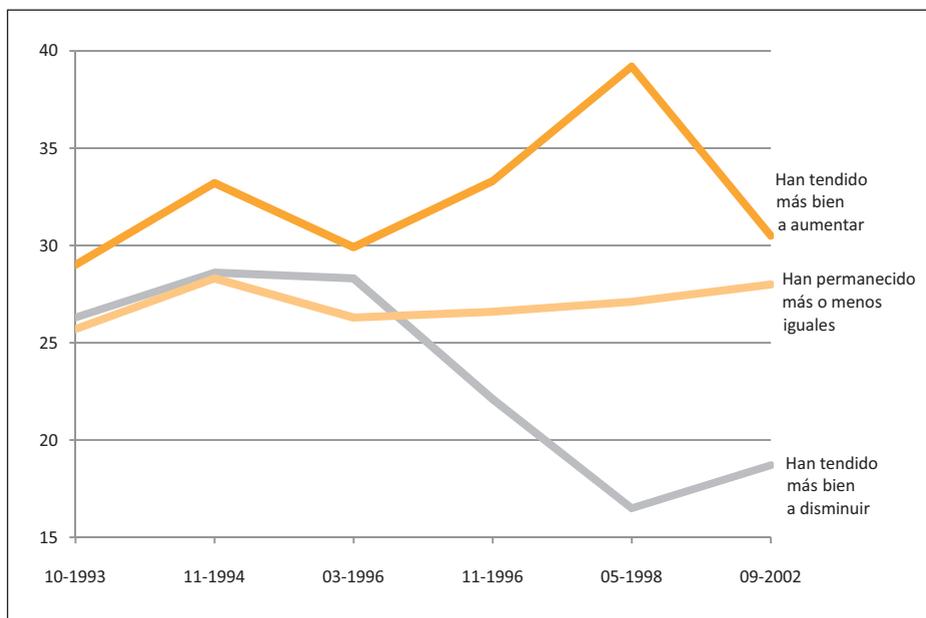
B. M. (eds.): *Territorial Party Politics in Western Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

<sup>19</sup> Amat, F. et al. (2009): “A political theory of decentralization dynamics”, en *Juan March Institute Working Paper Series*, n. 248.

<sup>20</sup> Alonso, S. y Gómez, B. (2011): “Partidos nacionales en elecciones regionales: ¿Coherencia territorial o programas a la carta?”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 152 (pp. 183-209).

<sup>21</sup> León, S. (2013): “Crisis, opinión pública y Estado Autonómico”, en *Informe sobre Federalismo Fiscal*. Barcelona: Cátedra de Federalismo Fiscal, Institut d’Estudis Autònomicos e Instituto de Estudios Fiscales.

**Gráfico 4 – Opiniones sobre las diferencias de riqueza entre las CCAA desde la creación del Estado autonómico. 1993-2002**



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

derecha como en un segundo eje que podemos denominar central-regional, el que la opinión pública española exprese de manera continua y creciente que el Estado autonómico no ha contribuido a una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades y que, por el contrario, ha contribuido al fomento de los separatismos<sup>22</sup>. En tal caso, la regionalización del sistema de partidos de ámbito nacional, su menor grado de integración en el nivel estatal de gobierno y las estrategias partidistas de competición en diferentes arenas electorales habrían contribuido a que la ciudadanía española perciba cierto fracaso en el objetivo de la integración nacional del Estado autonómico.

Por último, las estrategias electorales y de competición interpartidista en este modelo de competición entre el Gobierno central y el de las CCAA

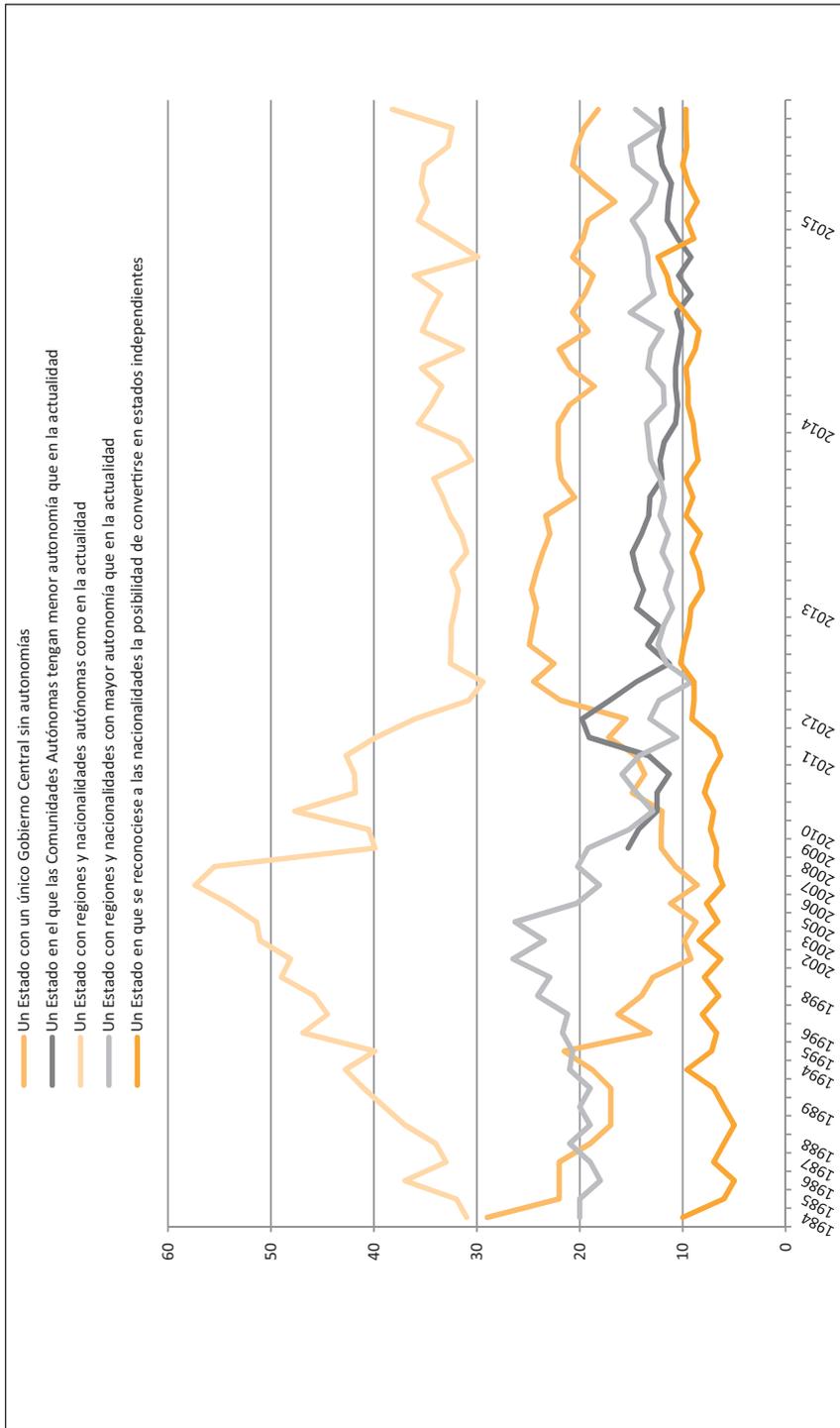
<sup>22</sup> Véase el *Informe España 2010*, en el que se constataba que estas opiniones predominaban incluso entre los ciudadanos partidarios del actual modelo autonómico o de un Estado con mayor autonomía de las CCAA, y en el que además se demostraba que las preferencias de los ciudadanos por el modelo de Estado se relacionan con la posición adoptada por los partidos de ámbito estatal en las distintas CCAA. Por otra parte, el *Informe España 2014* observaba el crecimiento de estas opiniones, desde 2010 a 2012, entre los motivos señalados por los ciudadanos que expresan que el desarrollo de las CCAA había sido algo más bien negativo para España.

y entre los de éstas entre sí, también pueden estar detrás de la creciente y generalizada percepción en la opinión pública de que las desigualdades económicas territoriales se han incrementado a lo largo del desarrollo del Estado autonómico. Como muestra el gráfico 4, en la década de 1993 a 2002 siempre fue superior el porcentaje de españoles que opinaba que las diferencias de prosperidad y riqueza entre las regiones y nacionalidades han tendido más bien a aumentar desde la creación del Estado de las autonomías. De acuerdo con las estimaciones realizadas en el *Informe España 2014*, esta percepción negativa se incrementa una década más tarde, en 2012, según la encuesta autonómica del CIS del mismo año. Tanto en dicho informe de 2014 como en otros previos (1993, 1996 y 2010) se observaba que estas opiniones no parecían corresponder con el proceso de convergencia en la distribución de la renta media per cápita de las distintas regiones españolas que habría tenido lugar durante el período democrático. Si bien es cierto que dicha convergencia en renta no ha sido paralela a una convergencia del PIB per cápita, las diferencias entre las regiones españolas no son superiores a las existentes entre los territorios de otros países democráticos de nuestro entorno como Italia o Reino Unido. Por consiguiente, estas percepciones que apuntan a cierto fracaso del modelo autonómico en el objetivo de la integración nacional –en particular la integración económica– pueden ser también resultado del modelo institucional y político de regionalismo competitivo, que alienta la competición y el conflicto entre los territorios y la expresión permanente de agravios comparativos en el discurso político.

### *1.3 El objetivo de la legitimidad del Estado autonómico*

Un tercer aspecto clave en la creación y desarrollo del sistema autonómico ha sido el del necesario respaldo ciudadano que debía generar el actual modelo de Estado descentralizado en orden a garantizar la estabilidad y consolidación del nuevo Estado democrático. En varios informes de la Fundación Encuentro se ha tratado esta cuestión, analizándose de manera particular los indicadores presentes en los estudios de opinión del CIS que miden el grado de apoyo al actual modelo de Estado autonómico frente a otras posibles alternativas de organización territorial del Estado. En efecto, este ítem de las encuestas ha sido considerado el mejor indicador del grado de legitimidad de o apoyo ciudadano al Estado de las Autonomías a lo largo de su desarrollo. El gráfico 5 muestra su evolución desde 1984 hasta 2015, reproduciendo las series del CIS anteriores y posteriores a 2008, cuando se añade una quinta categoría de respuesta. Se observa, en primer lugar, un importante aumento del respaldo ciudadano al actual modelo autonómico durante las dos primeras décadas de su desarrollo, desde mediados de los años 80 hasta 2005, paralelo a un significativo descenso de las preferencias por el viejo modelo de Estado centralizado. Esta evolución ha sido interpretada como un indicio positivo de la capacidad del nuevo Estado descen-

Gráfico 5 – Evolución de las preferencias por la forma de organización territorial del Estado. 1984-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

tralizado para generar apoyos entre una mayoría de ciudadanos que en un principio no eran partidarios del proceso autonómico o que bien preferían soluciones políticas de mayor descentralización e incluso de posible independencia de algunos territorios (véase en particular los informes de 1996 y de 2010). En segundo lugar, se observa que desde 2008, la evaluación general sobre el funcionamiento del modelo territorial se ha deteriorado y las preferencias sobre la forma de organización territorial del Estado se han polarizado. Como observaba el informe de 2014, el resultado es que ha aumentado el número de ciudadanos que quiere un modelo territorial distinto al actual, pero las alternativas que prefieren van en direcciones opuestas: una tendencia recentralizadora, que quiere disminuir o acabar con las competencias autonómicas, y otra, territorialmente concentrada en Cataluña y en el País Vasco, que apuesta por la independencia.

Es importante subrayar que este deterioro de la legitimidad del Estado autonómico que se observa a partir de 2008 en el conjunto nacional no corresponde, como se ha visto anteriormente, con una reducción paralela de las identidades duales complementarias, el sentirse tan español como de su comunidad autónoma, que sigue expresando una mayoría de ciudadanos de una muestra nacional. Por este motivo, en el informe de 2010 se introdujo en el análisis el papel que los partidos políticos –y el conflicto partidista en general– puede tener en la explicación de este cambio en las preferencias de los españoles respecto al modelo de Estado. Investigaciones recientes han apuntado que, además de a los factores identitarios de la población que constituyen la base de las diferencias plurinacionales, hay que prestar atención al papel de los actores políticos, fundamentalmente los partidos, y a la ideología como conformadores de estas preferencias<sup>23</sup>.

En este sentido, un repaso a la evolución del conflicto partidista en torno a la cuestión territorial en España puede arrojar algo de luz sobre los cambios producidos en el apoyo de los españoles al Estado autonómico. De acuerdo con F. Amat<sup>24</sup>, se pueden distinguir tres etapas, que coinciden con el desarrollo institucional y profundización de la descentralización del Estado autonómico:

□ La primera fase comenzaría con la redacción de los estatutos de autonomía y las primeras elecciones autonómicas y se cerraría con los pactos autonómicos de 1992 entre el PP y el PSOE. Estos pactos fueron básicamente el resultado de la incertidumbre que generaba un modelo de descentralización cuya definición seguía abierta, por un lado, y de las demandas de

---

<sup>23</sup> Torcal, M. y Mota, F. (2014): “The role of political parties in shaping citizens’ political preferences for the territorial organization of the State: the Spanish case”, en *European Political Science Review*, n. 6/3 (pp. 477-502).

<sup>24</sup> Amat, F. (2012): “Party competition and preferences for inter-regional redistribution in Spain”, en *South European Society and Politics*, n. 17(3) (pp.449-465).

las comunidades de vía lenta para alcanzar el grado de transferencias de las de mayor nivel competencial, por otro. La misma naturaleza de los pactos indica que, durante esta primera etapa, el desarrollo autonómico estuvo menos sujeto a la confrontación política y la competición partidista de lo que lo estaría en fases posteriores. Parece claro que la enorme ventaja electoral del partido del gobierno con respecto al principal partido de la oposición, y la presencia del mismo partido en el Gobierno central y en la mayor parte de los gobiernos de las CCAA<sup>25</sup>, favorecieron que la cuestión territorial quedara al margen de la competición entre los dos grandes partidos. Al mismo tiempo, las actitudes de apoyo al Estado autonómico se fueron ampliando y consolidando durante los años 80 y 90, reduciéndose paralelamente las preferencias por un modelo de Estado centralizado. Es este bajo nivel de conflictividad política (en relación con las fases subsiguientes del desarrollo autonómico) lo que quizás explique que la crisis económica que puso fin a este período no tuviera repercusiones en la tendencia de consolidación de actitudes de apoyo al Estado autonómico, en contraste con el efecto negativo que la actual recesión sí parece haber tenido en esas mismas actitudes<sup>26</sup>.

□ La segunda fase del desarrollo autonómico abarcaría desde los pactos de 1992 hasta la victoria electoral del PSOE en las elecciones de 2004, y en ella se aprecian dos tendencias. Por una parte, la victoria del PP en las elecciones autonómicas de 1995 permitió a este partido ocupar un buen número de gobiernos autonómicos que hasta entonces habían estado dominados por el PSOE, lo que sin duda contribuyó a la consolidación de las actitudes de apoyo al Estado autonómico entre el electorado del PP. Por otra parte, sin embargo, el desarrollo autonómico empezó a vincularse en mayor medida a las estrategias políticas de los partidos y la confrontación política, aunque el conflicto partidista en torno a la dimensión territorial quedó circunscrito a la confrontación del PP con los partidos nacionalistas. La Declaración de Barcelona de 1998, suscrita por partidos nacionalistas de Cataluña, Galicia y País Vasco, en la que expresaban el compromiso de avanzar en un proyecto de remodelación del Estado español para conseguir, mediante una acción conjunta, configurar un Estado plurinacional de tipo confederal, fue una manifestación simbólica de la demanda de las nacionalidades históricas de un trato y estatus diferencial ante la homogeneización de competencias que se estaba produciendo en el Estado autonómico. En respuesta al cambio de estrategia de los partidos nacionalistas, durante la segunda legislatura de José María Aznar, el PP respondió a las iniciativas antes mencionadas con una política expresa de movilización del nacionalismo

---

<sup>25</sup> Montero, J. R. y Torcal, M. (1990): "La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio", en *Sistema*, n. 99 (pp. 39-74).

<sup>26</sup> Pérez-Nievas, S. *et al.* (2014): "Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección". Informe *online* en <http://www.uam.es/otros/afduam/documentos/Informe-Losefectosdelacrisis.pdf>

español, lo que polarizó la cuestión territorial e hizo imposible restablecer cualquier alianza entre el PP y sus antiguos socios nacionalistas<sup>27</sup>. No obstante, y pese a las estrategias crecientemente divergentes de los partidos nacionalistas, por un lado, y del PP, por otro, la tendencia de consolidación en las actitudes de apoyo al Estado autonómico todavía no se modificó sustancialmente durante este período.

□ La tercera fase del desarrollo autonómico contiene la propuesta de reforma del Estatuto vasco y especialmente el conflictivo proceso de reforma estatutaria en Cataluña. Las elecciones de 2004 darían lugar a una legislatura muy polarizada con una gran relevancia de la cuestión territorial e identitaria. Aunque el mayor protagonismo, con una fuerte proyección sobre la opinión pública, se lo llevó la reforma del Estatuto catalán, también se abrieron procesos de revisión estatutaria en un buen número de CCAA (Andalucía, Aragón y Comunidad Valenciana entre otras). En esta tercera fase, el modelo de organización territorial se convirtió en un factor de competición no sólo entre partidos nacionalistas y partidos de ámbito estatal sino entre los dos principales partidos de ámbito nacional, PP y PSOE –cabe recordar el mensaje lanzado por el PP de que “España se rompe”–, lo que condujo a la emergencia de pautas de territorialización del voto en las elecciones municipales y autonómicas de 2007 y en las generales del año siguiente<sup>28</sup>. Se debe advertir que en esta tercera fase entra en escena un nuevo partido político, UPyD, fundado en 2007, que obtiene 5 escaños en el Congreso en las elecciones generales de 2011. Este partido se define de manera importante en el eje centro-periferia denunciando las duplicidades administrativas y el alto coste que representan las CCAA y contemplando entre sus objetivos programáticos la devolución al Gobierno central de parte de las competencias transferidas a las autonomías. Parece, por tanto, que la intensificación del papel de la cuestión territorial en la competición partidista comenzó a tener efectos en las actitudes hacia el Estado autonómico, de tal modo que si el apoyo al *statu quo* autonómico alcanzó un máximo del 60% (y el centralismo un mínimo del 10%) en torno a 2005, en los tres años siguientes –coincidiendo con la segunda ola de reformas estatutarias– tanto el *statu quo* como la reivindicación de mayor autonomía sufrieron una pérdida de apoyos en torno a veinte puntos porcentuales en favor de una recentralización del Estado.

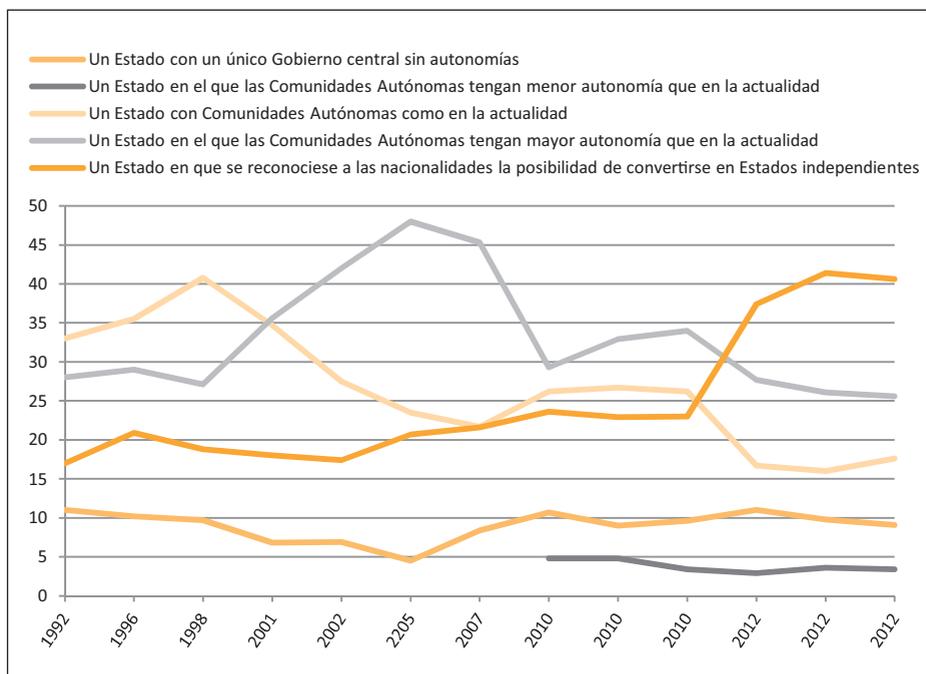
Si bien la cuestión territorial en la competición y el conflicto partidista durante el desarrollo del Estado autonómico puede dar cuenta, en cierta medida, de los cambios en el apoyo ciudadano a la actual forma de orga-

---

<sup>27</sup> Balfour, S. y Quiroga, A. (2007): *The Reinvention of Spain: Nation and Identity since Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 193-229.

<sup>28</sup> Bonet, E. et al. (2010): “España en las urnas: territorialización del voto e identidad nacional en las elecciones de 2008”, en Montero, J. R. y Lago, I. (eds.): *Elecciones generales 2008*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

**Gráfico 6 – Evolución de las preferencias por la forma de organización territorial del Estado en Cataluña. 1992-2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

nización territorial del Estado, parece indudable que los efectos de la crisis económica también han tenido alguna influencia, aunque sea indirecta, en los apoyos al modelo autonómico. Esta cuestión es tratada en el *Informe España 2014*, en el que se analiza el incremento de las opiniones que expresan una pérdida de eficacia del Estado autonómico, en particular las opiniones de que el desarrollo del Estado autonómico ha sido algo más bien negativo para el país, fundamentalmente debido al crecimiento del gasto público. Aparte de que las CCAA son las que han realizado los recortes de gasto público que, impuestos desde el Gobierno central, han afectado de manera muy visible a las prestaciones y servicios de las políticas de bienestar, parece que factores relativos a la desafección democrática están también detrás del espectacular descenso de la valoración positiva del funcionamiento de las CCAA. Cabe recordar, por ejemplo, el tremendo impacto que produjo en la opinión pública la quiebra de Cajas de Ahorros “supervisadas políticamente” por los gobiernos de las CCAA (Bankia sería un ejemplo paradigmático), lo cual ha podido afectar sin duda a la confianza de los ciudadanos en los gobiernos autonómicos y a la percepción que tienen de su eficacia.

En definitiva, durante la fase más aguda de la crisis económica –entre 2010 y 2012, un período caracterizado no sólo por los altos niveles de des-

empleo sino también por las políticas de austeridad y el recorte del déficit tanto en el nivel estatal como en el autonómico— el proceso de erosión en las actitudes de apoyo al Estado autonómico se ha acelerado notablemente en dos tendencias que evolucionan en sentido contrario. Haciendo un símil con el escenario europeo de países deudores y países acreedores durante la crisis económica y financiera, se ha distinguido entre comunidades contribuyentes y comunidades receptoras de fondos para dar cuenta del cambio de las preferencias en los últimos años respecto a la forma de organización territorial del Estado<sup>29</sup>. De una parte, en el caso específico de Cataluña (gráfico 6), comunidad que aporta riqueza a las menos prósperas (contribuyente neto de acuerdo a las balanzas fiscales publicadas), la tendencia hasta 2010 de una reivindicación de más autonomía se ha transformado en una reivindicación por un modelo de Estado que permita a las CCAA convertirse en Estados independientes. En otras palabras, se ha incrementado la opción de salida de un Estado descentralizado que no sólo no parece reportar ningún valor que no pueda proporcionar la propia comunidad, sino que además le supone incurrir en un coste evitable con la independencia.

Tabla 1 – Preferencias en la organización territorial del Estado en 14 comunidades autónomas. 2015

	Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	Un Estado en el que las CCAA tengan menor autonomía que en la actualidad	Un Estado con CCAA como en la actualidad	Un Estado en el que las CCAA tengan mayor autonomía que en la actualidad	Un Estado en el que se reconociese a las CCAA la posibilidad de convertirse en Estados independientes	N.S.	N.C.	(N)
Andalucía	14,8	9,6	56,6	9,5	1,5	7,3	0,5	100
La Rioja	20,2	21,2	35,4	10,6	2,2	9,5	1,0	100
C. Madrid	24,7	22,2	26,6	11,8	4,4	6,4	3,8	100
Navarra	5,7	4,4	39,4	24,4	16,6	8,9	0,6	100
R. Murcia	21,7	13,2	40,6	14,5	1,6	8,2	0,2	100
Extremadura	21,3	7,7	52,2	9,4	1,0	8,2	0,2	100
C. y León	32,9	13,7	34,1	7,4	2,4	8,2	1,3	100
C.-La Mancha	25,3	15,7	37,7	6,4	2,3	11,0	1,5	100
Cantabria	14,2	22,2	32,8	11,2	1,9	16,4	1,4	100
Canarias	8,2	6,2	39,0	30,7	2,6	11,5	1,8	100
I. Baleares	10,7	8,2	35,6	24,7	6,7	13,4	0,7	100
Asturias	24,2	18,8	32,4	12,1	2,3	10,0	0,2	100
C. Valenciana	19,8	13,8	38,8	13,6	4,5	8,3	1,3	100
Aragón	22,8	21,2	33,2	11,4	2,0	6,6	2,8	100

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

<sup>29</sup> Pérez-Nievas, S. *et al.* (2014).

En la dirección contraria, en algunas regiones del resto de España se ha puesto de manifiesto una ruptura con el modelo autonómico y la reivindicación del restablecimiento de un Estado centralista o bien de una reducción o recentralización de las competencias autonómicas (opciones que sumadas son mayoritarias, según datos de 2015, en las CCAA de Madrid y de Castilla y León). En la Comunidad de Madrid (tabla 1), también contribuyente neto al equilibrio interregional, y donde la identidad españolista excluyente ha sido siempre muy significativa en comparación con el resto de CCAA, el incremento de la opción por un Gobierno centralizado sin autonomías parece también responder a un cálculo económico por el que el Estado autonómico representaría un gasto superfluo del que se puede prescindir<sup>30</sup>

## 2. Retos del Estado autonómico y propuestas de reforma

El momento actual de agotamiento y crisis del modelo de descentralización política en España responde a diferentes factores, entre los que destacan los políticos e institucionales, como hemos analizado en las páginas precedentes. Son varios los retos que afronta el actual modelo autonómico y no son escasas las propuestas de actuación y reforma que se proponen desde los más diversos ámbitos. En general, se pueden agrupar en los cuatro puntos siguientes.

### 2.1 Estado plurinacional y asimétrico

En primer lugar, el objetivo fundacional de mantener unida, en el marco de un régimen democrático, una realidad territorial plurinacional que reclama un reconocimiento asimétrico parece haberse diluido frente a la urgencia y prioridad de otros objetivos políticos, entre ellos, los electorales. Por este motivo, un primer reto para la supervivencia del Estado autonómico consiste en recuperar la visión de un Estado plurinacional y, en consecuencia, acometer las reformas constitucionales que de ello se deriven en toda su profundidad. En este momento son muchas las voces autorizadas y provenientes de diversos sectores sociales y partidos políticos que apuntan en esta misma dirección, que proponen desde el reconocimiento constitucional de una nación de naciones hasta el reconocimiento también constitucional del derecho a la autodeterminación de las CCAA que así lo expresen.

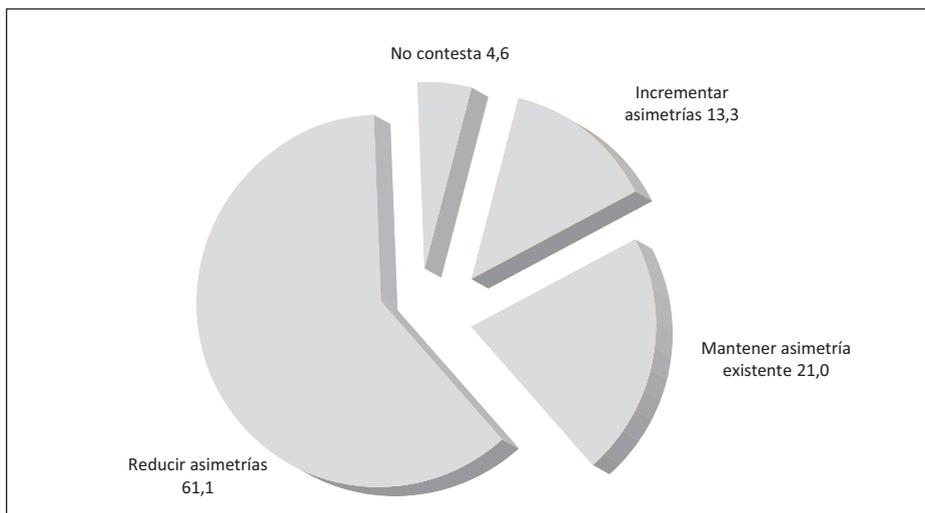
Cabe plantearse qué probabilidades reales tiene una reforma constitucional en esta dirección, pues ello depende fundamentalmente de la voluntad y las posiciones políticas que expresan y defienden nuestros parlamentarios. El estudio de opinión del CIS 2.827, realizado a una muestra de 580 miembros del Parlamento nacional y de las 17 Asambleas autonómicas

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

entre junio de 2009 y febrero de 2011, permite indagar en esta cuestión, aunque en estos últimos cuatro años hayan podido cambiar algunas actitudes ante el nuevo escenario abierto por el proceso soberanista en Cataluña y también por el fin de la violencia terrorista de ETA, asociada al conflicto sobre el modelo de Estado. No resulta muy favorable el dato de que sólo la mitad de la muestra total de parlamentarios, nacionales y autonómicos, cree necesaria una reforma de la organización territorial del Estado (expresándose claramente en contra casi el 46%). También la mitad cree que el motivo principal para reformar la Constitución en los aspectos territoriales del Estado está en las demandas de algunas autonomías (opinión no compartida por el 43%). Como muestra el gráfico 7, la recuperación de una perspectiva plurinacional que reconozca las asimetrías territoriales queda lejos de predominar entre las preferencias de los parlamentarios: el 61% respalda la opinión de que, independientemente de sus hechos diferenciales y su tratamiento de nacionalidad, las CCAA deben alcanzar las mismas competencias y ser tratadas igual, mientras que el 13% es partidario de incrementar la asimetría entre nacionalidades y regiones y el 21% de mantener la asimetría existente. Las diferencias entre cámaras autonómicas son muy llamativas, destacando la catalana, donde el 66% de sus parlamentarios defiende un incremento de las asimetrías entre regiones y nacionalidades, mientras que en el País Vasco las opiniones sobre esta cuestión se dividen en prácticamente tres tercios. Por otro lado, la preferencia por el modelo simétrico es mayoritaria tanto en el Parlamento español como en los de las comunidades del artículo 143, y aun superior en la cámara andaluza.

**Gráfico 7 – Opinión de parlamentarios nacionales y autonómicos sobre la asimetría del Estado autonómico. En porcentaje. 2009-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Élites políticas en España*, Estudio 2.827.

Interrogados los parlamentarios sobre si estarían a favor de la independencia de su comunidad si hubiera una oportunidad para votarla, el 84% se pronuncia en contra y el 11% a favor. Pero más interesante resulta la cuestión hipotética de que la reforma constitucional reconociese el derecho a la autodeterminación. En esta circunstancia, el 65% opina que el cuerpo electoral para tomar esta decisión es el español en su conjunto y el 32% considera que sería el de la comunidad autónoma; además, el 80% sería partidario de exigir una mayoría cualificada de votos –de entre tres quintos y tres cuartas partes de los votos según el 95% de los parlamentarios que responde a esta pregunta–. De acuerdo con estas opiniones, una hipotética reforma constitucional que contemple el derecho a la autodeterminación de las CCAA aplicaría criterios de máxima protección de las mayorías frente a las minorías.

## *2.2 Financiación autonómica y política regional*

En segundo lugar, el sistema de financiación autonómica, en constante debate y revisión, es una fuente esencial de la dinámica de competición interterritorial en el Estado autonómico. Si bien es cierto que el debate permanente acerca de la financiación de las unidades territoriales subestatales es recurrente y común en otros Estados descentralizados, en España concurren dos circunstancias complejas. Primero, la aparente o deliberada confusión en el debate público entre financiación autonómica (recursos suficientes en todas las CCAA para la prestación de servicios) y política de cohesión regional o solidaridad (recursos para ayudar al desarrollo económico de las comunidades de menor renta per cápita), lo cual favorece el conflicto entre las comunidades autónomas receptoras y las aportadoras de fondos para la cohesión territorial. Segundo, la diferencia extraordinaria que introducen los regímenes forales del Concierto y el Convenio en las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra, según los cuales en estos territorios se pagan menos impuestos y se disfruta de mayor volumen de gasto público en políticas de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales).

Las propuestas de reforma en este capítulo distan de concitar un acuerdo interterritorial al respecto en este momento. Lo más urgente es introducir claridad y honestidad en el debate político, para no generar confusión entre la financiación de los servicios y prestaciones públicas, de un lado, y las políticas de financiación del desarrollo o solidaridad regional, de otro. Por otro lado, en oposición a la demanda de la Generalitat de Cataluña de recibir el mismo trato diferencial que vascos y navarros en la financiación autonómica –que ha obtenido un rechazo rotundo por parte del Gobierno central y la reacción negativa de los gobiernos autonómicos que se han expresado–, desde el ámbito académico se propone una solución política basada en la negociación, que permita incorporar en los acuerdos de

**Tabla 2 – Opiniones de los parlamentarios sobre techo competencial y nivel de financiación alcanzado. En porcentaje. 2009-2015**

Nivel competencial		Nivel de financiación	
La Administración autonómica está bien tal y como está ahora	51,3	La Comunidad está bien en cuanto a financiación	37,1
La Comunidad no ha alcanzado un nivel competencial satisfactorio	44,5	La Comunidad no ha alcanzado un nivel satisfactorio de financiación	59,9
N.C.	4,2	N.C.	3
N	580	N	580

Fuente: Elaboración propia a partir del CIS, *Élites políticas en España*, Estudio 2.827.

Concierto y Convenio, de forma paulatina, una participación en la nivelación a favor del resto de CCAA<sup>31</sup>. Esta propuesta de reforma puede implicar una reducción de la asimetría actual en el Estado autonómico, lo que lleva a plantearse si existen o no incentivos para su aceptación y, en cualquier caso, exige el rediseño de una estructura de incentivos políticos e institucionales que garantice a medio y largo plazo la colaboración interterritorial en el conjunto del sistema autonómico.

Si contemplamos las opiniones de los parlamentarios sobre este particular, resulta llamativo que son más numerosos los que consideran que su comunidad autónoma no ha logrado un nivel satisfactorio de financiación autonómica que los que expresan que su comunidad no ha logrado un nivel competencial satisfactorio (tabla 2). Estos resultados parecen demostrar que el conflicto de la financiación ha superado al conflicto por el incremento del techo competencial. Sin embargo, ante la opción de extender a todas las CCAA el régimen fiscal del que disfrutaban los territorios del País Vasco y Navarra, el 73% se manifiesta en contra y el 13% a favor. Sólo el 19% considera que su comunidad autónoma debe aspirar a un régimen fiscal de cupo con independencia de lo que hagan otras comunidades, opinión expresada por el 66% de los parlamentarios de la asamblea catalana, la única comunidad del régimen común en la que esta posición es mayoritaria.

### 2.3 Relaciones intergubernamentales cooperativas

En tercer lugar, no cabe duda de que el proceso de europeización del sistema político español, la adaptación al marco político de la Unión Europea (UE), ha conllevado una recentralización del poder político territorial por cuanto ha supuesto una cesión de competencias a la UE sobre materias total o parcialmente transferidas a las CCAA, mientras que la participación del Estado español en las instituciones de gobierno de la UE se entiende

<sup>31</sup> León, S. (coord.) (2015): *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza.

como competencia exclusiva del Estado y éste, a su vez, se continúa concibiendo en la práctica como los órganos políticos y administrativos centrales. Es cierto, no obstante, que la capacidad de coordinación y negociación multilateral en el Estado autonómico ha conocido un notable éxito en la Conferencia de Asuntos Europeos, donde se ha debatido principalmente sobre la adopción de la normativa comunitaria en el sistema político español. El importante volumen de fondos europeos estructurales y de cohesión recibidos por España, hasta el último ejercicio presupuestario europeo concluido en 2013, puede haber servido de aliciente para la colaboración interterritorial y con el Gobierno central en esta Conferencia de Asuntos Europeos, a diferencia del patrón general de funcionamiento de otras conferencias sectoriales<sup>32</sup>. En la medida en que estos flujos financieros se han detenido también se han podido reducir los incentivos para la cooperación multinivel en este ámbito de las relaciones intergubernamentales que parecía llamado a proyectar su eficacia cooperativa sobre el resto de las políticas tratadas en las conferencias autonómicas<sup>33</sup>. En este sentido, como recuerda Javier Tajadura<sup>34</sup>, el excesivo bilateralismo en la construcción del Estado autonómico, la escasa participación de las CCAA en las decisiones del Estado que les afectan principalmente a ellas (como la política europea), la excesiva conflictividad territorial y la práctica ausencia de cooperación horizontal constituyen aspectos de nuestro modelo de Estado susceptibles de ser mejorados. Las últimas reformas estatutarias han sido una oportunidad perdida para que las CCAA incrementasen su nivel actual de autogobierno abriéndose a un control mutuo entre ellas mismas, desarrollando la cooperación horizontal, lo cual es imprescindible para el desarrollo de un modelo descentralizado o federal cooperativo.

Respecto a las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las CCAA, las posiciones de los parlamentarios del legislativo nacional y los autonómicos se dividen entre quienes apoyan la opción de negociar cada cierto tiempo la relación entre el Estado y las CCAA (44,3%) y los que prefieren una fórmula definitiva (52,5%). Este resultado contrasta con la preferencia mayoritaria, expresada por el 63,5% de la muestra total de parlamentarios, de que exista un órgano colectivo en el que se diriman los conflictos entre el Gobierno del Estado y los ejecutivos autonómicos –que podría ser una cámara de representación territorial–, frente al 29% partida-

---

<sup>32</sup> T. Börzel sostiene que, si bien la distribución de fondos europeos ha podido servir de incentivo para la cooperación multilateral entre las CCAA y el Gobierno central en la Conferencia de Asuntos Europeos, no se constata que éste haya sido el factor explicativo de la eficacia colaborativa demostrada en estas conferencias. Véase Börzel, T. (2000): "From competitive regionalism to cooperative federalism: The Europeanization of the Spanish State of Autonomies", en *Publius*, n. 30 (2) (pp. 17-42).

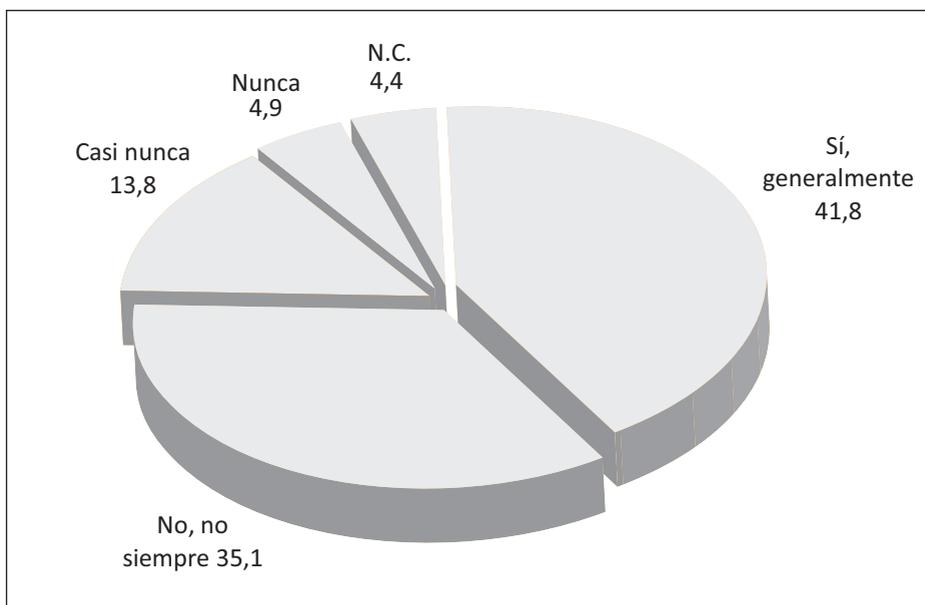
<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Tajadura, J. (2010): "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma", en *REAF*, n. 11 (pp. 206-254).

rio de que los ejecutivos autonómicos se relacionen bilateralmente con el Gobierno del Estado (en esta categoría predominan los parlamentarios de los partidos nacionalistas catalanes y vascos).

En estas opiniones puede pesar la consideración de cuánta confianza mutua existe entre las CCAA y entre éstas y el Gobierno central. De hecho, mientras que el 62% cree que el gobierno de su comunidad autónoma actúa de acuerdo con el principio de lealtad federal (el 16% opina que no siempre, el 9% que casi nunca y el 7% que nunca), sólo el 42% sostiene que el Gobierno central actúa de acuerdo con dicho principio (gráfico 8). Existe, por tanto, una desconfianza hacia el Gobierno central que ha podido alimentarse, por lo menos, del proceso de recentralización de competencias que ha tenido lugar durante la adaptación del sistema político español al marco de la UE. Al mismo tiempo, la desconfianza interregional se expresa en las opiniones de que hay gobiernos autonómicos que en ocasiones no muestran lealtad federal (el 81,5%), e indagando en qué gobiernos son éstos la mayoría señala a Cataluña (57,3%), seguida del País Vasco (42,7%) y la Comunidad de Madrid (21,2%), a gran distancia del resto. Estos resultados se corresponden con la opinión generalizada entre nuestros representantes políticos nacionales y autonómicos de que la aritmética parlamentaria en el Congreso y en el Senado puede conducir a cierta desigualdad de trato del Gobierno central a las CCAA (69,2%). Estos resultados también demuestran

Gráfico 8 – Opiniones de parlamentarios sobre si el Gobierno central actúa con lealtad federal. En porcentaje. 2009-2011



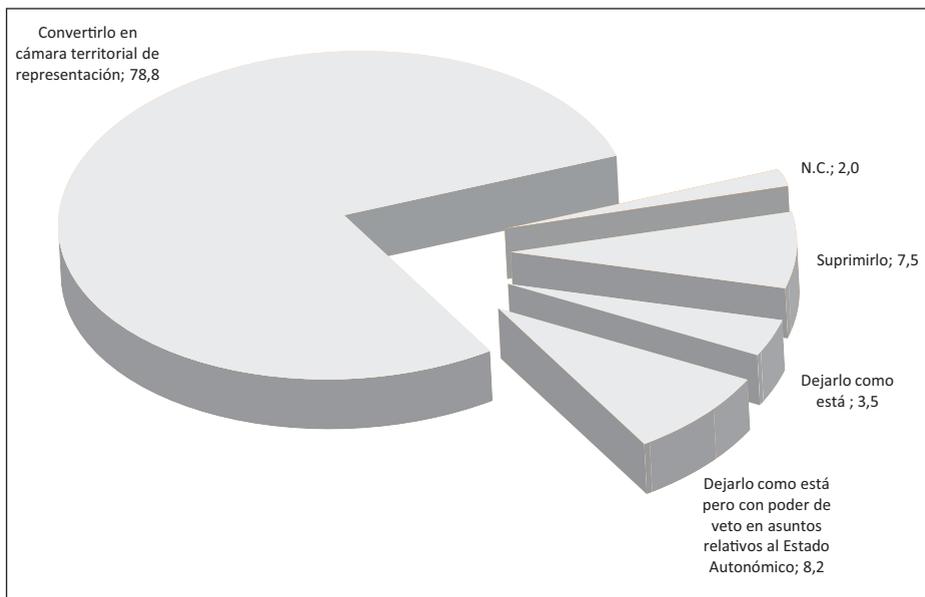
Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Élites políticas en España*, Estudio 2.827.

la necesidad de reformar las instituciones y reglas de las relaciones intergubernamentales para recuperar la necesaria confianza mutua imprescindible en un modelo de federalismo cooperativo en lugar de competitivo.

#### *2.4 Senado como cámara de representación territorial*

En cuarto lugar, y como ya se ha mencionado, el desarrollo del Estado autonómico no ha logrado crear mecanismos institucionales eficaces para la articulación y agregación de los intereses territoriales en la conformación de los intereses del Estado. La desigual influencia de las CCAA en las decisiones del Gobierno central, derivada de la presencia de partidos nacionalistas/regionalistas en el Congreso, ha favorecido la rivalidad entre las CCAA así como sentimientos de rechazo hacia las autonomías “privilegiadas” entre las otras en “desventaja”. La creación de una cámara de representación de los intereses territoriales –función que no cumple el Senado a día de hoy– constituye uno de los principales retos del Estado autonómico. La reforma del Senado se ha visto frustrada en sucesivas legislaturas y no parece, además, lograr el acuerdo parlamentario necesario sobre la dirección y el momento oportuno para acometerla.

El estudio del CIS sobre las élites parlamentarias revela, en efecto, el escaso interés que manifiestan los parlamentarios, de manera espontánea, respecto a la reforma del Senado. Sólo el 31,2% de la muestra total la incluye entre los tres objetivos de reforma de la Constitución (pregunta abierta de hasta tres respuestas). Ni siquiera en el Parlamento español se percibe la reforma del Senado como un aspecto esencial de la reforma constitucional, pues sólo el 19% de estos parlamentarios cita esta cuestión. No obstante, cuando se plantea a los parlamentarios qué hacer con el Senado, la opción de “convertirlo en cámara territorial de representación” logra un apoyo prácticamente unánime del 79% de la muestra total (gráfico 9). Sin embargo, las preferencias difieren respecto a las reglas de elección de los representantes en una segunda cámara de representación territorial: la mayoría (50%) prefiere el actual sistema de elección de los senadores, frente al 32% que opta por la elección directa por los ciudadanos, el 11% por la elección de los parlamentos autonómicos y el 2% por el nombramiento de los gobiernos autonómicos. Por otra parte, más del 53% es partidario de que las elecciones al Senado se realicen con las elecciones autonómicas, mientras que el 37% se opone. No menos llamativo es que el 50,2% es partidario de que, si los senadores fueran elegidos directamente por los ciudadanos, la provincia fuera la circunscripción electoral en lugar de la comunidad autónoma (apoyada por el 43,5% de la muestra). En definitiva, las opiniones de los parlamentarios españoles respecto a la reforma del Senado demuestran importantes diferencias e incoherencias que son consecuencia de la ausencia de un objetivo programático, de un proyecto claro de reforma del

**Gráfico 9 – Futuro del Senado en opinión de los parlamentarios. En porcentaje. 2009-2011**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de CIS, *Élites políticas en España*, Estudio 2.827.

Senado, entre las reformas fundamentales que deben acometer los partidos políticos.

No obstante, la escasa preocupación por la reforma del Senado parece justificada cuando se comprueba que el 73% de los parlamentarios no cree posible llegar a una reforma constitucional en los aspectos territoriales del Estado que satisfaga a los nacionalismos vasco y catalán, lo que refleja un pesimismo generalizado sobre la posibilidad de lograr un acuerdo político y que perdure en el tiempo sobre la reforma de la organización territorial del Estado.

## Anexo

Tabla 1 – Recursos y conflictos por año: Estado contra las CCAA

Año	Conflictos	Recursos	Impugnaciones	Desistimientos	Sentenciados por el T.C.	Pendientes de sentencia
1980-1989	171	105	276	87	189	0
1990	2	13	15	3	12	0
1991	2	8	10	2	8	0
1992	0	8	8	4	4	0
1993	1	8	9	2	7	0
1994	1	3	4	3	1	0
1995	0	8	8	3	5	0
1996	0	8	8	1	7	0
1997	1	7	8	2	6	0
1998	4	10	14	5	9	0
1999	5	10	15	5	10	0
2000	5	4	9	5	4	0
2001	2	12	14	5	9	0
2002	0	17	17	8	9	0
2003	2	9	11	7	4	0
2004	0	3	3	1	2	0
2005	2	5	7	2	4	1
2006	1	3	4	0	2	2
2007	1	6	7	1	3	3
2008	0	4	4	0	4	0
2009	0	5	5	0	2	3
2010	1	13	14	2	6	6
2011	0	9	9	0	5	4
2012	6	13	19	1	4	14
2013	1	18	19	2	5	12
2014	8	5	13	1	0	12
<b>Total</b>	<b>216</b>	<b>314</b>	<b>530</b>	<b>152</b>	<b>321</b>	<b>57</b>

Fuente: *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. (Boletín Informativo) Cuarto Trimestre 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tabla 2 – Recursos y conflictos por año: CCAA contra el Estado

Año	Conflictos	Recursos	Impugnaciones	Desistimientos	Sentenciados por el T.C.	Pendientes de sentencia
1980-1989	353	120	473	109	364	0
1990	7	10	17	5	12	0
1991	7	1	8	3	5	0
1992	8	16	24	1	23	0
1993	4	3	7	1	6	0
1994	8	6	14	1	13	0
1995	6	5	11	3	8	0
1996	5	28	33	20	13	0
1997	8	21	29	15	14	0
1998	5	10	15	7	8	0
1999	11	7	18	8	10	0
2000	12	32	44	22	22	0
2001	4	29	33	9	24	0
2002	12	24	36	9	27	0
2003	25	36	61	16	45	0
2004	9	3	12	1	11	0
2005	10	5	15	0	15	0
2006	6	5	11	2	9	0
2007	15	14	29	2	25	2
2008	12	2	14	0	14	0
2009	10	9	19	0	16	3
2010	7	14	21	2	10	9
2011	6	13	19	0	7	12
2012	7	40	47	0	10	37
2013	7	45	52	0	0	52
2014	3	4	7	0	0	7
<b>Total</b>	<b>567</b>	<b>502</b>	<b>1069</b>	<b>236</b>	<b>711</b>	<b>122</b>

Fuente: *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. (Boletín Informativo) Cuarto Trimestre 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tabla 3 – Recursos y conflictos por CCAA: Estado contra CCAA. 1980-2014

Comunidad Autónoma	Conflictos	Recursos	Impugnaciones	Desistimientos	Sentenciados por el T.C.	Pendientes de sentencia
Andalucía	13	24	37	11	19	7
Aragón	1	16	17	4	9	4
Asturias	1	9	10	0	9	1
Islas Baleares	14	15	29	14	15	0
Canarias	7	19	26	6	15	5
Cantabria	7	9	16	7	9	0
Castilla y León	3	7	10	3	7	0
Castilla-La Mancha	1	13	14	7	7	0
Cataluña	73	65	138	41	82	15
Comunidad Valenciana	5	21	26	8	13	5
Extremadura	1	16	17	5	11	1
Galicia	24	20	44	11	27	6
Madrid	3	10	13	3	8	2
Murcia	0	5	5	2	3	0
Navarra	6	26	32	7	16	9
País Vasco	57	35	92	23	67	2
La Rioja	0	4	4	0	4	0
<b>Total</b>	<b>216</b>	<b>314</b>	<b>530</b>	<b>152</b>	<b>321</b>	<b>57</b>

Fuente: *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. (Boletín Informativo) Cuarto Trimestre 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tabla 4 – Recursos y conflictos por CCAA: CCAA contra el Estado. 1980-2014

Comunidad Autónoma	Conflictos	Recursos	Impugnaciones	Desistimientos	Sentenciados por el T.C.	Pendientes de sentencia
Andalucía	30	57	87	34	39	14
Aragón	22	30	52	13	36	3
Asturias	2	21	23	8	7	8
Islas Baleares	5	13	18	6	12	0
Canarias	12	48	60	4	41	15
Cantabria	9	5	14	2	12	0
Castilla y León	7	10	17	3	12	2
Castilla-La Mancha	5	31	36	23	13	0
Cataluña	270	120	390	73	278	39
Comunidad Valenciana	12	9	21	1	17	3
Extremadura	3	25	28	13	9	6
Galicia	53	31	84	15	63	6
Madrid	11	7	18	1	16	1
Murcia	2	6	8	2	4	2
Navarra	0	24	24	8	7	9
País Vasco	122	57	179	29	138	12
La Rioja	2	8	10	1	7	2
<b>Total</b>	<b>567</b>	<b>502</b>	<b>1069</b>	<b>236</b>	<b>711</b>	<b>122</b>

Fuente: *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. (Boletín Informativo) Cuarto Trimestre 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



## Capítulo 13

# MUNDO, MEDIO Y TERRITORIO RURAL

---

Fernando Franco Jubete  
*Universidad de Valladolid*



## 1. Introducción

Estoy convencido de que la desaparición de José María nos ha inducido, a todos los que hemos colaborado con él y su Fundación Encuentro, a reflexionar sobre el impacto de su persona y su obra, su profunda huella, no sólo en la sociedad española desde la Transición hasta nuestros días, sino particularmente en nosotros mismos.

Tengo que confesar que debo a la Fundación y a José María buena parte de mi propio desarrollo intelectual: la evolución de mi pensamiento y sensibilidad hacia determinados temas, mi capacidad para el análisis y el debate e incluso mi forma de expresarme por escrito. Añoro los debates abiertos que precedían a la elaboración de un estudio y el análisis de los textos y aportaciones de cada uno de los que colaborábamos en su redacción por los expertos invitados a opinar, junto con los miembros de la Fundación, con José María siempre presente moderando, aportando la reflexión oportuna, el ejemplo próximo o pretérito que orientaba o la anécdota que distendía y abría un paréntesis humorístico en el debate o la conversación.

Me siento un privilegiado por haber sido un repetido colaborador del “Informe España”, de los “Estudios de la Fundación Encuentro” y del “Proyecto Raya Duero”. Y todo ello porque un día de 1998, después de una conferencia que me escuchó José María en Valladolid, me ofreció incorporarme al grupo de colaboradores asiduos que, desde Castilla y León, tratamos de mejorar la realidad cotidiana de nuestra tierra. Una necesidad y una obsesión para José María, al que le dolía la despoblación de nuestro medio rural, el abandono de nuestras costumbres y de nuestro patrimonio y, en particular, la deprimida situación de sus Arribes del Duero, de su Raya.

Desde entonces comprobé que José María Martín Patino, humanista visceral antes que nada, elegía a las personas por sí mismas, antes que a las instituciones que representaban, los cargos que desempeñaban o los puestos de responsabilidad que ocupaban, y se valía de su facilidad para conocer la naturaleza humana, de su capacidad para descubrir la esencia de las personas, sus valores auténticos y expresarles con sinceridad su valoración y aprecio que sólo podían acabar en una relación de amistad y afecto.

Por todo ello, escribir estas páginas en homenaje a José María son el mayor compromiso y la mayor responsabilidad que he asumido quizá en mi vida, porque encierran emociones y el tembloroso sentimiento de no estar a la altura de mi admiración y de mi cariño.

## 2. Claves para entender lo que está pasando

El progresivo abandono del mundo rural –que tanto le preocupaba a José María por su origen en Lumbrales, en las despobladas Arribes salmantinas–, al que muchas de nuestras familias pertenecen o pertenecieron y con el que mantenemos estrechas relaciones, pasando nuestras vacaciones y conservando familiares y amigos, puede suponer la pérdida de la cultura rural, que es la pérdida de nuestras raíces y tradiciones más profundas, en estos tiempos de progresiva generalización global de costumbres y formas de vida.

Mundo, medio o territorio rural son hoy conceptos que se relacionan inmediata e inevitablemente con el desarrollo. Y el desarrollo nos envía al futuro, por lo que cualquiera de los binomios que pronunciemos evidencia la incertidumbre y la preocupación con que se aborda el presente. Por consiguiente, “rural” implica, para cualquier analista actual, dificultades, cambios sociales continuos y, también, continuadas intervenciones políticas, económicas y sociales. Es decir, incertidumbre, amenazas y cuestiones siempre pendientes, que en España nunca se han atrevido a acometer los políticos que han gobernado.

### 2.1 Realidad actual del mundo rural

En el *Informe España 2007*, al abordar el perfil demográfico del mundo rural, se afirmaba que “tradicionalmente se ha impuesto una visión negativa del medio rural”. El despoblamiento, el éxodo a la ciudad, el envejecimiento demográfico, el peso de las actividades agrarias y, en general, el escaso dinamismo económico son características que definían al mundo rural, dibujando un conjunto pretendidamente homogéneo, a pesar de que había excepciones que escapaban a esta visión negativa.

En los últimos tiempos, el mundo rural se ha vuelto más diverso y complejo, hasta el punto de que se debe hablar más de distintos espacios rurales que constituyen una realidad que va desde las pequeñas aldeas que pueblan el interior del noroeste del país hasta las villas del litoral mediterráneo o del extrarradio de las grandes capitales. En cada caso nos encontramos ante particularidades que impiden una consideración uniforme de esta realidad.

Evidentemente, hay una parte del mundo rural donde continúan las mismas tendencias y características negativas del pasado, pero junto a este “medio rural profundo” hay otros espacios “ganadores” en términos de dinámica demográfica, coincidentes, en unos casos, con áreas que suponían excepciones a la situación negativa general y, en otros, con áreas deprimidas que ahora mejoran. El resultado final a escala nacional es una recuperación de la población rural. Pero, al igual que en el pasado, este hecho positivo no debe hacer olvidar la persistencia de un panorama sombrío en amplias zonas de la España rural. Particularmente de la España de interior de agricultura más extensiva y cuyos sistemas productivos sólo pueden mejorar competitivamente profundizando en su carácter extensivo incrementando la mecanización y, consiguientemente, expulsando mano de obra.

Porque la progresiva modernización de la agricultura española a lo largo de los últimos 60 años ha provocado una respuesta desigual en los diferentes territorios rurales de nuestro país. Actualmente no cabe referirse a la existencia de un único modelo de medio rural en España. Así, algunos territorios se han transformado y mantienen un alto grado de vitalidad económica, mientras que otros se han estancado y se enfrentan a una profunda regresión. Podemos distinguir tres tipos de ámbitos rurales, delimitando lo que denominamos en el *Informe España 2007* “las tres Españas del mundo rural actual”:

□ **La España rural litoral y periurbana**, constituida por municipios rurales caracterizados por su dinamismo económico, su crecimiento demográfico y su perfecta adaptación a las nuevas demandas sociales imperantes en el mercado.

Por un lado, están los municipios próximos al litoral, que, a través de la especialización de su agricultura y la diversificación de sus economías, han conseguido el perseguido desarrollo socioeconómico. En el litoral mediterráneo, la propia actividad agraria ha sido la gran protagonista del desarrollo experimentado, gracias al espectacular crecimiento de la hortofruticultura, tanto al aire libre como bajo plástico. Este desarrollo agrario se ha solapado en el tiempo con la expansión de las actividades turísticas y de servicios. El resultado final es un medio rural activo que gana población de forma constante.

En las zonas rurales del litoral cantábrico la especialización de su sector agrario y la complementariedad de las actividades turísticas han sido menores que en el litoral mediterráneo, pero cabe hablar de una clara orientación industrial. El desarrollo de los sectores metalúrgico, químico o agroalimentario ha evolucionado de forma relativamente homogénea por todo el territorio, permitiendo la ocupación de la población al margen de la agricultura o manteniéndola como una actividad a tiempo parcial.

Tanto el litoral mediterráneo como el cantábrico son espacios multifuncionales en sí mismos, que, sin embargo, no han evolucionado de forma

semejante. En todo el litoral mediterráneo han sabido aprovechar sus recursos para mantener significativas tasas de crecimiento económico y demográfico. El litoral cantábrico ha evolucionado más irregularmente y sus municipios de interior en zonas de montaña, dedicados prioritariamente a la ganadería de vacuno de carne y leche, sufren las consecuencias de la incertidumbre en el futuro y la escasa rentabilidad de las explotaciones, lo que provoca la emigración de los jóvenes.

Por otro lado, estarían las zonas rurales periurbanas, localizadas cerca de las grandes ciudades, cuyo dinamismo es fruto de la presión demográfica y económica urbana. Cabe diferenciar entre aquellos municipios que se han especializado en el uso de su suelo con objetivos meramente residenciales, de aquellos que lo han hecho también con fines comerciales o industriales. Todos gozan de crecimiento demográfico y económico, buena dotación de infraestructuras, de servicios y de comunicaciones. En contraposición, carecen de muchos de los valores tradicionales rurales, como son el paisaje natural, la arquitectura típica o las relaciones estrechas entre los vecinos.

La dualidad de la España rural interior se concreta, dentro de la amplia heterogeneidad rural del interior del país, en lo que al desarrollo de la agricultura se refiere, en dos territorios rurales diferenciados por la competitividad de sus sistemas productivos agrarios:

▣ **La España rural interior competitiva.** Es un conjunto de zonas donde la propia estructura tradicional agraria o las transformaciones realizadas (regadío, nuevos cultivos, alta tecnificación, etc.) han permitido una evolución hacia explotaciones adecuadamente dimensionadas desde una perspectiva económica. Se sustentan en el desarrollo de una agricultura avanzada basada en los cultivos sociales (vid, olivo, cultivos hortofrutícolas intensivos), en la ganadería y en la transformación agroalimentaria de sus producciones en el propio territorio.

En este tipo de procesos han desempeñado un papel muy relevante la profesionalización de los empresarios agrarios y el movimiento asociativo. La economía de este mundo rural se ha sostenido gracias a la creación de auténticas empresas agroalimentarias, activas e innovadoras, generadoras de actividad y empleo, que están sabiendo competir dentro de una economía cada vez más globalizada. La experiencia está demostrando que este tipo de empresas formadas por explotaciones competitivas y multifuncionales son las únicas capaces de generar renta y empleo en el medio rural interior y, por ende, mantener población en dichos espacios.

▣ **La España rural interior no competitiva.** Los espacios rurales situados en Castilla y León, en las provincias de Guadalajara y Cuenca de Castilla-La Mancha, en la provincia de Teruel y algunos municipios del secano aragonés, así como en las zonas de montaña tienen grandes dificultades para mantener su agricultura. Sus condicionantes físicos (clima y suelo)

y su minifundismo extremo han limitado el desarrollo de una agricultura competitiva. Así, una gran extensión de zonas rurales españolas está caracterizada por la marginalidad, la desestructuración y la reducida dimensión física y económica de sus explotaciones agrarias. Este hecho ha dificultado su tecnificación y ha provocado su escasa productividad.

Estas mismas zonas coinciden con territorios en los que la población está más dispersa (numerosos núcleos de población de pequeño tamaño), lo que ha impedido que se hayan generado las economías de escala necesarias para el mantenimiento de las actividades productivas (agroindustria, servicios, etc.) o para conseguir un desarrollo de los servicios básicos (educación y sanidad, principalmente) similares a otras zonas con un mayor nivel de concentración de la población. Es precisamente donde el desarraigo demográfico ha sido mayor, ya que su especialización agraria (basada en los cultivos cerealistas de secano y producciones ganaderas continentales escasamente competitivas) ha sido incapaz de mantener una sociedad viva y activa, porque el incremento del tamaño de sus explotaciones, la mecanización y la extensificación para mejorar su competitividad conlleva la reducción de empleo y, en consecuencia, la expulsión de población del medio rural.

El resultado final es la existencia de municipios rurales muy reducidos, dispersos, que han padecido el éxodo masivo de su población más joven y que se encuentran muy envejecidos, masculinizados y sin activos que dinamicen el territorio económica y socialmente. Por todo ello, el espacio rural de la España interior no competitiva, con problemas estructurales en su sector agrario, es el que más está sufriendo las consecuencias de la crisis del sector. Además, dado que la población rural de estos territorios sigue teniendo una estrecha vinculación con la agricultura, este proceso de declive agrario continuará con la despoblación rural definitiva de muchas zonas, a no ser que la tendencia actual cambie hacia un mejor aprovechamiento del conjunto de potencialidades económicas de estos territorios, por medio de la explotación asociativa, la reorientación productiva agraria, la localización y relocalización de la industria agroalimentaria de productos de calidad, la potenciación del turismo rural, etc.

En estos territorios rurales, por definición y tendencia, ruralidad es sinónimo de abandono, despoblación y envejecimiento irreversibles, mayores cuanto menor sea el núcleo de población o municipio rural. Sin embargo, son precisamente estos territorios en los que se mantienen más profundamente las esencias del pueblo, son estas sociedades rurales, sus gentes, las que mantienen el patrimonio rural, artístico, arquitectónico, religioso, musical, artesanal, gastronómico y natural, las que defienden nuestras tradiciones y nuestra cultura y quienes pueden seguir trasmitiéndolas a las futuras generaciones.

Como expresa muy bien José María Pérez González "Peridis" y ha acogido como lema la Fundación Santa M<sup>a</sup> La Real del Patrimonio Histórico,

“patrimonio, paisaje y paisanaje” son la esencia de lo rural y su conservación y su revalorización para crear vida, actividad y empleo siempre es posible, incluso en los territorios más deprimidos de la “España rural interior no competitiva”. Como demuestra constantemente la citada Fundación, con su creatividad aplicada a un desarrollo rural no ligado a la agricultura y con un predominante carácter local, basado en el rescate de los elementos patrimoniales e históricos, la incorporación de las identidades comunitarias y el desarrollo de las nuevas tecnologías con una eficaz divulgación. Uno de los escasos ejemplos de desarrollo rural no agrario lo encontramos en Aguilar de Campoó, municipio montaños intermedio (con siete mil habitantes) de la provincia de Palencia, una zona paradigmática en España de despoblación, envejecimiento e incapacidad para crear empleo. Paradigma, en suma, de infrarruralidad<sup>1</sup>,

Es indudable que Castilla y León es la comunidad autónoma permanentemente líder en turismo rural de interior por la riqueza y diversidad de su patrimonio y su paisaje y por haber sabido revalorizarlos, mejorarlos y divulgarlos. También por la autenticidad de su, cada día que pasa, más escaso paisanaje y, por ello, Castilla y León es la comunidad autónoma en su conjunto líder en despoblación y envejecimiento y donde se dan los ejemplos más extremos de infrarruralidad. En las provincias de Cuenca, Guadalajara, Lugo y Teruel se presentan, no obstante, ejemplos equiparables o superiores a los de Castilla y León en despoblación y envejecimiento.

## 2.2 *Las posibilidades de un desarrollo rural no agrario*

El ejemplo de la Fundación Santa M<sup>a</sup> La Real expresa la posibilidad de diversificar el desarrollo rural fundamentándolo en lo local, en los valores del patrimonio natural o artístico y en potenciar las capacidades de sus gentes: “patrimonio, paisaje y paisanaje”. Siempre fundamentado en la existencia de un marco local poblado y de calidad, porque sólo municipios de atracción (con población superior a 5.000 habitantes), vivos, bien organizados y con buenos servicios sociales y de ocio pueden mantener personas emprendedoras y creativas o atraerlas.

La política agraria promovida por el Mercado Común Europeo desde 1957 favoreció desde sus orígenes el incremento de la productividad agraria y provocó el declive de los territorios rurales, porque nunca se pretendió un desarrollo rural. Se promovió un estricto desarrollo agrario, que en muy pocos años consiguió excedentes, porque la producción alimentaria creció

---

<sup>1</sup> Así lo prueban los siguientes datos: los 168.955 habitantes de la provincia, que desciende de población constantemente, se reparten aproximadamente a la mitad entre la capital (80.609) y 450 núcleos de población, de los cuales 191 son municipios; sólo cuatro de ellos cuentan con una población de más de 5.000 habitantes y ninguno supera los 7.100 habitantes.

por encima de la demanda de alimentos. Pero los municipios rurales se despoblaron, se abandonaron y envejecieron. Se observó que los grandes problemas de los territorios rurales europeos, agudizados en los países del sur, eran la presión del mundo urbano, el declive rural y la existencia de zonas marginales. Se constató que el modelo de política agraria, centrado en la producción, ignoró lo rural y era necesario corregirlo.

Sociólogos, analistas y políticos debatieron la necesidad de introducir el desarrollo rural a través de la multifuncionalidad agraria, la diversificación de actividades, que implicaba una desagrarización social de los municipios rurales, con la sostenibilidad como meta. Se pretendía que la agricultura perdiera peso para convertirse en una actividad compatible y sustentadora de otras ocupaciones complementarias ambientales, alimentarias y recreativas. En 1991 se puso en marcha un segundo modelo de desarrollo rural, con la sostenibilidad como meta, que mantiene una estrecha dependencia entre lo rural y lo agrario y que impide cualquier proceso de cambio y un modelo de desarrollo rural alternativo. Cada vez se percibe más claramente la vulnerabilidad del medio rural y los resultados de las políticas económicas desarrollistas, pero queda un largo camino por recorrer para establecer cauces de sostenibilidad en el desarrollo de las sociedades rurales y urbanas del futuro.

Los municipios rurales, aunque las prioritarias sean las agrarias, acogen otras actividades, oficios y usos (residenciales, industriales, construcción, transporte o servicios sociales y de ocio) cuya importancia y desarrollo depende siempre del tamaño, en términos de población, del municipio y de su distancia a la capital de provincia o a otro municipio mayor. Aunque el de municipio rural sea un concepto ambiguo, porque los criterios de población, en número o densidad, varían en cada país –en España, incluso en cada comunidad autónoma–, el Instituto Nacional de Estadística establece que las zonas estrictamente rurales son aquellas cuyos municipios no superan los 2.000 habitantes. Denomina zonas intermedias a aquellas cuyos municipios tienen poblaciones de 2.001 a 10.000 habitantes y zonas urbanas a aquellas en las que superan los 10.000 habitantes.

En España, existen unos 5.800 municipios con menos de 2.000 habitantes, en los que residen unos tres millones de personas. La media de población por municipio se sitúa en 517 habitantes, y los extremos los ocupan Castilla y León (327) y Andalucía (864). Las diferencias serían aún mayores si considerásemos todos los núcleos de población rural, porque Castilla y León tiene un mayor número de pedanías o localidades menores por municipio que Andalucía. Es difícil que en este tipo de municipios rurales exista otro desarrollo posible que el agrario. Es, por tanto, en los municipios intermedios en los que otro modelo de desarrollo rural no agrario y de carácter local o endógeno puede tener éxito, lo que expresa la necesidad de potenciar dichos municipios rurales mayores a través de una ordenación territorial decidida y valiente.

Pero los políticos, hasta la fecha, no han abordado con decisión y criterios racionales la ordenación territorial en España y, menos aún, en los territorios más antiguamente poblados, que mantienen una ordenación territorial medieval, cuyo ejemplo extremo es nuevamente Castilla y León. A pesar de su reciente Ley 7/2013 de 27 de septiembre de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, Castilla y León va a seguir manteniendo sus 2.248 municipios –casi 250 municipios por provincia–, creados a lo largo de la historia y cuya ubicación a una distancia media entre sí de nueve kilómetros tuvo el objetivo de posibilitar la explotación agropecuaria del territorio desplazándose a pie hombres, rebaños y caballerías de tiro. Con el mismo criterio, desplazándose en tractor, se podría explotar actualmente el territorio con una distancia entre municipios de 60 a 80 km.

Pero la despoblación constante e inevitable que va a seguir padeciendo Castilla y León provocará que los 1.708 municipios que hoy tienen menos de 500 habitantes sigan creciendo en número y disminuyendo en población. Su existencia como núcleos de población con todos los servicios básicos, pero gestionados desde un reducido número de municipios vivos y activos, es una decisión pendiente que ningún político se atreve a tomar, porque es evidente que ninguna comunidad rural, ningún alcalde, va a aceptar voluntariamente la desaparición de sus derechos municipales y la cesión de su independencia actual. Curiosamente, la citada ley tiene entre sus objetivos mantener el protagonismo de las diputaciones, “concederles más atribuciones como gestoras centralizadas de competencias cedidas por los municipios voluntariamente”. Evidentemente, para asegurar su futuro y ser modelo en España de la defensa de una estructura administrativa altamente cuestionada tanto por su dimensión (1.088 diputados) y coste como por sus métodos de selección, muy condicionados por las políticas de partido.

Un desarrollo sostenible económico, social y ambiental exige, en primer lugar, que se mantengan los núcleos de población en los territorios rurales, pero con una calidad de vida acorde con los parámetros de desarrollo de las sociedades europeas. Condiciones que sólo pueden darse en municipios de atracción de intermedios a urbanos, porque en municipios rurales de escasa población las situaciones de discriminación social y desigualdad en el acceso a recursos y servicios se mantendrán y agudizarán, porque es inviable económicamente atender a dichos núcleos de población. Por lo tanto, sus habitantes jóvenes seguirán marchándose a los núcleos urbanos más grandes. De donde se deduce que el desarrollo de los pequeños municipios va a seguir siendo insostenible.

### *2.3 La Agricultura, clave en la construcción europea*

A pesar de la escasa consideración que se tiene socialmente del agricultor y ganadero –al que no se valora suficientemente por el papel de pro-

ductor de alimentos y pieza clave en la protección del medio ambiente y el sostenimiento del medio rural—, la Agricultura ha sido clave en la construcción europea. La Agricultura con mayúsculas, porque así debería también valorarse en la sociedad europea y mundial. *Sine agricultura nihil*, sin Agricultura nada, es la frase latina sin autor conocido adoptada como lema por los ingenieros agrónomos, que sintetiza miles de años de civilización, de razonamientos, de evidencias vividas por los agricultores en sus territorios. Es también una obra de arte del pensamiento, aunque la agricultura no esté, y seguirá sin estar, en el centro del pensamiento político, cultural, económico y social.

La sociedad española está inmersa en un grave proceso de desagrarización, no sólo por la pérdida de importancia económica del sector primario en el PIB, del empleo agrario en la ocupación de la población y de las actividades agrarias en la generación de ingresos en el medio rural. Es prioritariamente un proceso de progresiva ausencia de la agricultura y la ganadería en la vida de la sociedad española, de su permanente olvido e ignorancia por parte de los políticos de cualquier color, del mundo inversor y financiero y de la actividad empresarial y emprendedora, y, consiguientemente, de su ausencia de los medios de comunicación. La desagrarización española actual se singulariza y es mucho más grave porque nuestra sociedad ha perdido el orgullo de formar parte de un país agrícola, de seguir defendiendo el carácter prioritariamente agrícola de nuestros paisajes, de la riqueza patrimonial de nuestro medio natural, de la excepcional calidad de nuestras producciones agroalimentarias.

La sociedad y la Administración españolas no les otorgan a la agricultura y a la ganadería y a la conservación de los bosques y paisajes agrarios la importancia que merecen. Lo prueba la escasa o nula presencia de los temas agrarios en los discursos de la clase política, de los presidentes de Gobierno de la democracia, en los discursos de investidura y del Estado de la Nación o el olvido absoluto de propuestas agrarias durante las campañas electorales. Habitualmente ni la más mínima referencia o cita, ni la más mínima propuesta expresando compromiso o preocupación.

Esto contrasta profundamente con lo que ocurre en otros países europeos, como Francia o Reino Unido, que se siguen considerando con orgullo países agrícolas. En ambos países, tanto el Presidente de la República como el Primer Ministro hacen en sus discursos frecuentes alusiones a la agricultura y ganadería, comentan sus problemas, se comprometen con sus profesionales y les aportan soluciones. Por ello, la sensibilidad de ambas sociedades hacia la evolución de su agricultura y su atracción por su medio rural contribuyen indudablemente a la viveza y actividad de sus sociedades rurales.

En España, sin embargo, a pesar de la insistente demanda de los colectivos, empresas y organizaciones agrarias de que, tanto el Estado como

las comunidades autónomas asuman y defiendan el carácter estratégico, básico y multifuncional que tienen la agricultura, la ganadería y los montes, no se establecen compromisos firmes con el sector agrario. Con el riesgo evidente de que, si no se mantienen, irán desapareciendo no sólo las producciones, sino también los paisajes naturales y agrarios, las costumbres y las tradiciones rurales.

Las buenas intenciones, e incluso las declaraciones públicas de los políticos de que la Agricultura debe priorizarse y protegerse por su carácter estratégico en la producción de alimentos y en defensa de la soberanía alimentaria de los pueblos, las naciones y el mundo, suelen quedarse sólo en intenciones. Por ello, la Agricultura con mayúsculas no debería estar sometida a los dictados de un mercado ciego, manipulado y especulativo. La especulación es perversa siempre, en cualquier ámbito. Especular con los alimentos es especular con la vida y el futuro de los agricultores y ganaderos y es especular con el hambre y la malnutrición de millones de personas.

La Política Agrícola Común (PAC), que sigue siendo la única política común de la Unión Europea, fue impulsada en 1957 con el fin de asegurar la soberanía alimentaria de los europeos y que su derecho a la alimentación fuera una realidad. Su éxito ha generado riqueza, modernizado las explotaciones agrícolas y ganaderas, incrementado la profesionalización del agricultor y ha contribuido decisivamente, más que ninguna otra actividad, al desarrollo rural. Hasta el extremo de que, en España, se puede afirmar que sin Agricultura no hay desarrollo rural posible.

Una PAC que debió modificarse no sólo como consecuencia de la generación de excedentes de determinados productos, sino por la irrupción de las nuevas reglas del juego, marcadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC). La constante y sucesiva potenciación en los países avanzados del movimiento de globalización provoca constantes presiones políticas liberales que están llevando la PAC a continuas correcciones, generadoras de incertidumbre e inestabilidad entre agricultores y ganaderos, que dificultan el sostenimiento de su concepto inicial y pueden conducir a su desaparición.

Los Estados “antiPAC” de la UE (Reino Unido, Holanda, Dinamarca y Suecia) y la propia Comisión Europea defienden la orientación política de la nueva PAC de no intervenir en los mercados, de cerrar los ojos e ignorar las protestas de agricultores y ganaderos obligados periódicamente a vender sus productos por debajo de sus costes de producción. Una repetida incongruencia, que no se presenta en otros sectores económicos y de la que es culpable el mercado asimétrico e injusto para los ganaderos y agricultores de la UE, que producen, con más costes obligados e impuestos por la propia PAC (ambientales, de bienestar animal, etc.), productos de la máxima calidad.

Invirtamos los planteamientos liberales, porque la Agricultura con mayúsculas no puede estar sometida a los dictados de un mercado inter-

nacional, peyorativamente global, ciego, manipulado y especulativo. Atacar la filosofía proteccionista de la PAC, fundamentándose en el libre mercado, es atacar la Agricultura que se practica en la Unión Europea: sostenible, respetuosa con el medio ambiente y con un manejo cuidado de los animales para garantizar su bienestar, que protege y remunera adecuadamente a los trabajadores agrarios y debe utilizar técnicas sofisticadas y caras. Una agricultura con mayores costes de producción, a la que la liberalización pretende someter con unas reglas de juego comerciales asimétricas e injustas respecto a sus competidores. El proteccionismo de los agricultores y ganaderos de la UE se lo ganan. Reciben ayudas compensatorias (no subvenciones) para cumplir con las exigencias que garantizan la mejora de nuestro medio ambiente y la calidad de los alimentos que producen. Sus competidores internacionales producen sin las exigencias y los costes que exige la PAC, por lo que la UE no debería dar ventajas comerciales a sus producciones.

En el fondo del problema, de la liberalización internacional del comercio mundial de alimentos, subyace una red complejísima e intrincada de relaciones políticas y comerciales que no pueden obviarse. Parece que el problema no tiene solución. Particularmente si no reconocemos y defendemos que la Unión Europea está en el buen camino y que la Agricultura y la alimentación de los europeos han sido claves en la construcción de la Unión Europea.

Aunque la burocrática y complicada gestión de la PAC haya provocado que muchas personas, ajenas al medio agrario, la identifiquen con cultivos que no se recogen y subvenciones para personas e instituciones que no trabajan la tierra, la PAC defiende el planeta y la calidad de los alimentos y su proteccionismo lo permite, aunque sea supuestamente injusto para los países que practican el libre comercio.

La solución es menos liberalismo y más PAC, es decir, que los planteamientos y la filosofía de la PAC se extienda a todo el mundo, promoviendo su modelo de agricultura y potenciando el desarrollo rural. Una Política Agrícola Mundial sin la cual no habrá desarrollo rural posible, sin la cual los inmensos territorios que no poseen más recursos que la agricultura y la ganadería no podrán seguir habitados, conservando su patrimonio cultural y natural.

### **3. Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo y propuestas de actuación**

La agricultura es un sector de riesgo y de tiempos largos, un compromiso de dedicación de por vida que siguen afrontando los hijos de los agricultores y ganaderos por vocación y ejemplo de vida y que no aceptarían jamás las personas formadas en el medio urbano, salvo algunos idealistas

neorrurales que, con frecuencia, fracasan en su intento de incorporación a la agricultura y al mundo rural. Salvo escasas excepciones, sólo quien ha vivido la agricultura desde niño o quien no ha sido capaz de formarse y conseguir empleo en el medio urbano, está dispuesto a hacer de la agricultura y la ganadería su profesión y a vivir en el medio rural.

### 3.1 Valoración de lo rural en residencia urbana

Tenemos el ejemplo de miles de emigrantes que, cuando llegan a España, aceptan los oficios que los españoles no quieren, prioritariamente peón agrícola y ganadero. Pero en cuanto adquieren el permiso de residencia, empleo estable y disponen de vehículo propio buscan trabajo en el medio urbano y abandonan el medio rural. No hacen más que imitar a sus empleadores, que, en su gran mayoría, viven en el medio urbano. Porque el proceso de dualidad urbano-rural de los agricultores es un proceso de imparable urbanización que expresa una desvinculación entre residencia rural y actividad agraria. Con la generalizada evidencia de que los agricultores que viven en núcleos urbanos –aunque a efectos legales residan en municipios rurales– son jóvenes y practican una agricultura productiva, tecnológica e industrializada. Quizá su ejemplo ha sido clave para que muchos urbanitas hayan aceptado que el medio rural y las actividades agrarias son un digno lugar de trabajo y profesión.

A ese ejemplo hay que añadir la generalizada revalorización de lo rural, que ha pasado a ser un elemento importante en la construcción identitaria de las sociedades posindustriales. Porque lo rural encierra valores de naturalidad, sociabilidad, tradición, salud y calidad de vida que son referentes de una identidad social deseable. Han pasado a la historia conceptos peyorativos con los que se calificaba a los pueblos y sus habitantes agricultores y ganaderos. Lo rural ha adquirido un caché que lo convierte en soporte de reivindicaciones sobre calidad de vida y representación del tipo deseado de organización socioeconómica. Y también lo agrario como profesión –que incluye no sólo la agricultura y ganadería sino también lo forestal y ambiental y las industrias de transformación de sus materias primas– adquiere un carácter no menos positivo de actividad gratificante y digna.

A pesar de lo cual, sólo la distancia excesiva a la capital de provincia y la calidad y seguridad de las vías de comunicación evitan o favorecen que los profesionales que trabajan en municipios rurales vivan en la ciudad. Con buenas vías de comunicación y menos de cien kilómetros de distancia, la movilidad o “*commuting*” afecta no sólo a los agricultores jóvenes, sino a la totalidad de los profesionales que trabajan en municipios rurales (de menos de 2.000 habitantes) e incluso en municipios intermedios (de 2.001 a 5.000 habitantes) y viven en la capital de provincia. Maestros, médicos, enfermeros, farmacéuticos, ingenieros agrónomos, enólogos, secretarios y personal

de ayuntamientos, notarías, registros, oficinas bancarias, etc., todos y todas se desplazan a diario desde la capital de provincia a ejercer su profesión en el municipio rural en el que están destinados. Una movilidad que es el moderno éxodo cotidiano que empezó muy tempranamente por las mujeres y los jóvenes y se prolonga y termina hoy por los matrimonios de jubilados que se van a la capital de provincia en busca de una atención sanitaria muy próxima y de ocio y entretenimiento. Un éxodo y una movilidad imparables porque afecta a la esfera de lo personal.

Educación, sanidad y ocio, con una amplia oferta de calidad, deciden. O dicho de otro modo, en el desarrollo territorial influyen otras razones que las puramente económicas o laborales, como son la subjetividad humana, las relaciones sociales y el medio ambiente urbano. El estilo de vida urbano, basado en el consumo indiscriminado de bienes y servicios, el desarrollo personal o una oferta diversificada en el mercado de trabajo atrae al habitante rural joven de todo el mundo, pero también las facilidades de las relaciones humanas, la sanidad y el ocio atraen a los mayores con una aceptable jubilación. Es fácil deducir que, con estos mimbres, difícilmente puede conseguirse un desarrollo sostenible en los municipios rurales. Sólo puede conseguirse la sostenibilidad en el desarrollo local o territorial aplicado a municipios de atracción intermedios o semiurbanos.

### *3.2 El refugio ante la crisis: siempre nos quedará la Agricultura*

No es nuevo lo que ha ocurrido, porque ya decía uno de mis abuelos agricultores que, en tiempos de crisis y turbulencias, la sociedad urbana vuelve al campo y a la religión, que es una forma de ampararse en sus orígenes, en sus valores ancestrales, en las costumbres y la vida de nuestros antepasados, que es nuestra cultura rural. Por ello, muchos desempleados del medio urbano, todos los que podían retornar al campo porque seguían teniendo pueblo y familiares manteniendo casa y explotación agraria, han retornado en busca de refugio y protección ante la crisis. Todos ellos sabían, eran muy conscientes cuando decidieron retornar, que, en el medio rural, se puede estar desempleado y sin cobrar sueldo, paro, ayuda familiar o pensión, pero no se está inactivo ni muerto de hambre, a no ser que se ponga mucho empeño en ello. La capacidad de acogida y amparo de la sociedad rural es mucho más eficaz, más sincera e incondicional que la de la sociedad urbana.

Pero si además el sector agrario en su conjunto, es decir, las actividades agrarias y las industrias agroalimentarias, se ha comportado ante la crisis vivida mejor que cualquier otro sector productivo, con rentabilidades razonables en los últimos años en todo tipo de explotaciones agrícolas y ganaderas (salvo excepciones temporales por razones de mercado en producciones sensibles como la patata o la leche de vacuno), su capacidad de respuesta ha originado un cambio de actitud y de valoración del empleo

agrario repudiado y de la vida rural menospreciada por muchos jóvenes españoles rurales y urbanitas. De repente la agricultura y la ganadería se han convertido en una nueva opción de vida para un colectivo de jóvenes que aún no se ha cuantificado en su justa realidad, porque las posibilidades de incorporación a las actividades agrarias y las ayudas establecidas en la Unión Europea para ello no se han apoyado con una gestión y unos medios económicos suficientes por parte del Ministerio de Agricultura ni de las comunidades autónomas.

Aunque no existen datos conjuntos de todas las comunidades autónomas y la respuesta ha sido diferente en cada una de ellas, se puede afirmar que se ha producido un incremento de las incorporaciones de jóvenes agricultores (de 18 a 40 años) como consecuencia de la crisis, particularmente a partir de 2012. Un 75% de hombres y un 25% de mujeres, aproximadamente, con un mayor porcentaje de incorporaciones en los tramos de mayor edad: 48% en hombres y 61% en mujeres de 30 a 40 años. En las explotaciones agrícolas las incorporaciones se producen en todos los casos por un familiar directo del agricultor cesante, no así en la incorporación a explotaciones ganaderas o mixtas, en las que no es tan necesaria la base territorial. Por ello, el mayor número de incorporaciones se producen a este tipo de explotaciones, un 63% frente a un 37% agrícolas, siendo el 86% explotaciones de nueva creación frente a un 14% de explotaciones existentes. Lo que parecen evidenciar los datos es que las incorporaciones, con decidida vocación de permanencia y compromiso firmado solicitando las ayudas oportunas a través de las organizaciones agrarias, crecen en función de las características del territorio y su sistema de cultivo: los territorios de interior de agricultura extensiva poco productiva, más envejecidos y más abandonados, son los que están recibiendo más incorporaciones. Castilla y León, lógicamente, en cabeza.

Pero hay más razones que avalan una vuelta al campo que se ha potenciado como consecuencia de la crisis económica y, particularmente, de empleo en España. Si la OCDE y la FAO expresan su preocupación por la próxima falta de alimentos en el mundo, hasta el punto de que en los próximos cuarenta años será necesario incrementar entre un 60% y un 70% la producción de alimentos, la reflexión inmediata es que la Agricultura tiene futuro para los jóvenes de la Unión Europea. Existen cientos de ejemplos que lo demuestran por el incremento de la población mundial con mayor nivel de vida y el acceso de los países emergentes a alimentos y bebidas de mayor calidad (carne, lácteos, frutas, hortalizas, productos elaborados), del mismo modo que acceden en general al modelo de vida occidental, desde la forma de vestir y divertirse o el manejo de las tecnologías más avanzadas de la información y las telecomunicaciones. Por ejemplo, China consumía 7 kg de carne por habitante y año en 1990 y actualmente consume más de 70 kg.

Por otra parte, la Unión Europea es el mayor productor mundial de alimentos de la mejor calidad, a pesar de que su capacidad para producirlos

se está limitando por la PAC desde 1992. Más aún, la UE ha procurado con todos sus medios y procedimientos reducir la capacidad de producción de alimentos de sus agricultores y ganaderos, con una obsesión por evitar los excedentes y sus costes de retirada y evidenciar constantemente su incapacidad para regular sus mercados. Lo que implica que, sin el sometimiento a los derechos y cuotas de producción, y con su competitividad creciente, los agricultores y ganaderos de la UE son indudablemente capaces de incrementar un 60-70% la producción de alimentos en mucho menos de cuarenta años.

Aunque hay quien afirma que no es necesario incrementar la producción de alimentos para asegurar el abastecimiento de la población mundial y evitar el hambre en el mundo, porque la producción actual permitiría alimentar a toda la humanidad si se mejorase la distribución de los alimentos, se facilitase su utilización y se evitase su desperdicio. La realidad es que, si ya la regulación de mercados sigue siendo una utopía en el seno de la UE, conseguir ordenar el mercado mundial de alimentos y evitar su desperdicio no se lo ha planteado ninguna organización mundial. Por ello, organismos internacionales, como la OCDE y la FAO, no consideran otra posibilidad que incrementar la producción de alimentos para evitar el hambre en el mundo. Detrás de la primera afirmación están pensadores y organizaciones que no intentan promover lo que proponen, pero se oponen a la agricultura productiva, a la evolución y progreso de la Agricultura con mayúsculas, la que practican los agricultores y ganaderos profesionales y la que se enseña en las escuelas de Agronomía de todo el mundo.

### *3.3 Rejuvenecimiento rural y relevo generacional agrario*

En el último censo agrario, realizado por el Instituto Nacional de Estadística en 2009 (los censos agrarios se realizan en todos los países de la UE los años terminados en 9 o 0), se constató un descenso de un 44,7% en el número de explotaciones agrarias en los últimos 10 años. De los 1,7 millones de explotaciones de 1999 se pasó a 989.796. Una pérdida que se sigue incrementando censo tras censo desde 1962. A pesar de ello, el aumento de la dimensión media de las explotaciones no ha sido suficiente para permitir constituir explotaciones competitivas en un entorno cada vez más globalizado. En el camino se han quedado, lógicamente, las explotaciones más pequeñas y menos competitivas, en su mayor parte ligadas a explotaciones familiares y a agricultores que abandonaron por jubilación.

El modelo de explotación agraria que siempre ha defendido la PAC, desde los tiempos del Tratado de Roma de 1957, es el de la explotación familiar con dedicación plena y profesional. Sin embargo, la propia evolución de la PAC ha vinculado, desde 1992, sus pagos compensatorios a las superficies cultivadas y a las cabezas de ganado y muy poco a las producciones

obtenidas. Consecuentemente, la desaparición ha afectado exclusivamente a las explotaciones familiares más pequeñas y a los profesionales de la agricultura que se han jubilado manteniendo la propiedad de sus tierras con sus derechos de pagos compensatorios. Es su auténtica pensión de jubilación y la de sus hijos, se dediquen o no a la agricultura, porque las míseras pensiones de los profesionales de la agricultura provocan que muchos agricultores y propietarios de tierras continúen con la actividad, haciéndola compatible con el cobro de la jubilación, lo que retrasa o impide el relevo generacional. Por ello, entre los 900.000 perceptores de las ayudas de la Política Agraria Común, sólo 320.000 cotizan a la Seguridad Social.

Dada la situación del sistema público de pensiones y su previsible evolución, vaya usted a decirle al Estado español que, para corregir la situación de abandono y envejecimiento del medio agrario español, es urgente equiparar las pensiones agrarias con las del resto de colectivos, mantener la edad mínima de jubilación en los 65 años –debido a la “penosidad” de la profesión, como se hará para otros colectivos– y aprobar medidas que incentiven la transferencia efectiva de la explotación a un agricultor en activo al llegar a la edad de jubilación, el llamado “cese anticipado” en la actividad agraria, para el que debe exigirse más presupuesto a fin de resolver y agilizar todas las solicitudes de cese. Porque el relevo generacional en el sector agrario es el elemento clave para asegurar la creación de empleo en el medio rural y paliar la pérdida natural de efectivos.

Ya lo planteamos en el *Informe España 2007*, al abordar en su capítulo II la “realidad productiva rural y sus escenarios de futuro”, rememorando que la tradicional agricultura familiar de subsistencia y autoconsumo dejó paso, en la mayor parte de los casos, a las explotaciones individuales con escasos márgenes de beneficio y prácticamente dependientes de las ayudas y subvenciones. La PAC se convirtió en la principal red de seguridad económica de gran parte de dichas explotaciones, retrasando su evolución tecnológica y empresarial y reduciendo su competitividad. El agricultor o ganadero, más o menos tecnificado, con una explotación más grande o más pequeña, siguió siendo el centro del modelo productivo agrario. Un modelo sin relevo, sin futuro, y que actúa además como gran obstáculo para el desarrollo de un modelo empresarial con vocación de crecimiento. Y el problema no está sólo en los agricultores en sentido estricto, sino en la mentalidad agraria, tan arraigada en una parte muy importante de la sociedad española, que hace de la tierra el principal bien raíz, del que apenas se saca rendimiento, pero del que casi nadie se desprende. Envejecimiento sin relevo y propiedad de la tierra son los problemas que lastran la competitividad del sector agrario de cara a un futuro que se precipita.

El envejecimiento del sector agrario exige un relevo con jóvenes bien formados para potenciar una eficaz competitividad de la agricultura española y de la UE. En España solamente el 5,3% de los agricultores tiene me-

nos de 35 años. En la UE-27 la situación es parecida: sólo el 6,5% de los agricultores tiene menos de 35 años. La situación creada por la crisis, como hemos comentado, permite afirmar que, por poco que se incentive el relevo, la incorporación de jóvenes a la agricultura está asegurada, al menos en España. Y es trascendental, porque la competitividad de nuestro sector agrario y el incremento de su capacidad productiva depende de la incorporación de las nuevas tecnologías, que son incompatibles con el envejecimiento del sector y que, indudablemente, requieren la incorporación de jóvenes. Los planes de explotación, los libros de buenas prácticas, las cartillas ganaderas y el control informático de la cabaña, el tratamiento de la información que proporciona la maquinaria de precisión y su propio manejo en posicionamiento global, el control informático teleprogramado de los equipos de riego o la aplicación de drones en la agricultura, hacen que el trabajo en el campo incluya horas de oficina ante el ordenador y lleve aparejada numerosa burocracia. Sólo la incorporación de jóvenes puede permitir afrontar todos los avances tecnológicos, que ya forman parte de la vida cotidiana de los agricultores y ganaderos de la UE.

### 3.4 Una nueva revolución agraria

Probablemente los analistas de la UE informan a sus políticos de que, aunque el envejecimiento y la carencia de relevo sea un problema actual del mundo rural, no es un problema de futuro, porque el mundo está viviendo una nueva revolución agraria. A efectos de producción y negocio, la tierra está pasando a manos de los emprendedores profesionales, de las empresas de servicios, de los “concertadores agrarios”, que están siendo capaces de superar, mediante la aplicación de maquinaria y tecnología más eficaz y competitiva, el grave problema estructural de la atomización y el minifundismo en la propiedad de la tierra. Gracias al incremento de su productividad y una gestión comercial idónea, que permiten remunerar al propietario obteniendo beneficios que hacen sostenible la actividad empresarial agraria, sin necesidad de la propiedad de la tierra. El arrendamiento y la aparcería tradicionales pasan a convertirse en participación en una empresa y rentabilidad más segura.

También lo adelantábamos en el *Informe España 2007*: “La creación de verdaderas empresas agrarias, sometidas a los condicionantes de la constitución de un capital físico, financiero y humano, de la asunción del riesgo, de la competitividad en el mercado, de la consolidación de un proyecto de futuro económico y social, es la única alternativa sostenible de la actividad agraria y, por extensión, del medio rural. Las empresas han adquirido la categoría de modelo social de referencia, y no sólo porque son capaces de generar empleo y riqueza, sino porque simbolizan de forma privilegiada el afán y la oportunidad de mejora, de crecimiento, de innovación [...]. Hasta

los últimos años, la escasez de grandes capitales financieros y la tradicional aversión al riesgo de la población rural han dificultado la creación de empresas agrarias desde el territorio. Además, la desconfianza y el individualismo, tradicionales debilidades del capital social en el medio rural, han frenado el crecimiento y consolidación de las cooperativas, que constituyen una buena plataforma para que los propios agricultores y ganaderos introduzcan y consoliden criterios empresariales y mediante la transformación en común de sus producciones incrementen su valor añadido”.

Desde entonces, la situación ha seguido evolucionando en el mundo, en particular en los países americanos de agricultura más avanzada y cambiante con la aplicación de tecnologías (EE.UU., Canadá, Brasil, Argentina). Este ejemplo de innovación tecnológica y productiva está obligando al desarrollo de empresas semejantes en la UE y en España a partir de explotaciones familiares, cooperativas o empresas de servicios y de distribución de *inputs* agrarios. Su objetivo es mantener una competitividad que va a ser indispensable a partir de 2020 o en el momento en que la UE comience a abandonar la política de tasas, cupos y derechos de producción y siga incrementando los pagos compensatorios por actuaciones ambientales obligadas y medidas de seguridad y trazabilidad de las producciones alimentarias. Ninguna ayuda sin justificación social es uno de los fundamentos de la nueva y futuras PAC, tan compleja y burocrática que sólo podrán gestionarla empresas con especialistas en cada materia.

La generalizada atomización de las empresas agrarias, de las industrias agrarias y alimentarias (el 89% están ubicadas en municipios rurales), e incluso de las cooperativas, comienza a superarse con procesos de concentración e integración, creando grupos alimentarios que asumen la organización, transformación y comercialización de la producción, participando así el agricultor y ganadero del valor añadido obtenido por sus producciones.

En los últimos años, han sido las pequeñas cooperativas las que han sufrido serias crisis de rentabilidad, por su incapacidad para afrontar y negociar con eficacia la comercialización de los productos de sus asociados. La tendencia a la concentración en las fases avanzadas de la cadena alimentaria está siendo un impulso para la constitución de mayores cooperativas de segundo grado y seguir avanzando en la creación de grandes grupos cooperativos interautonómicos, plurisectoriales e incluso internacionales. Consiguen mayor eficiencia en la transformación industrial y pueden echarle un pulso a la distribución comercial, tanto eliminando eslabones en la cadena alimentaria como tratando directamente con las grandes empresas de distribución.

Una tendencia que surge a imitación de los grandes grupos cooperativos del centro y norte de Europa (Francia, Alemania, Dinamarca, Suecia), que gestionan, transforman y comercializan la mayor parte de sus producciones agrarias. Y permiten resolver con más eficacia y garantía la seguri-

dad alimentaria y la ordenación de las producciones exigidas por la PAC, así como reducir el encarecimiento de los productos alimentarios al consumidor a través de una venta más directa. En los citados países sus grupos cooperativos comercializan directamente del 60% al 70% de sus productos alimentarios, mientras que en España los productores sólo comercializan el 15%.

### *3.5 De la brecha geográfica a la brecha digital*

La inevitable brecha geográfica del medio rural se ha agudizado en los últimos años con la masiva retirada del transporte público, tanto por carretera como, sobre todo, por ferrocarril, que ya sólo comunica capitales de provincia. La despoblación ha originado que la mayoría de las líneas de autobuses que unían la capital de provincia con los municipios hayan dejado de ser rentables y acaben por eliminarse. El transporte a la demanda resuelve necesidades puntuales de familias sin recursos y mayores, generalmente relacionadas con la visita a centros sanitarios, y el transporte escolar, incomprensible y absurdamente, no se compatibiliza con el de viajeros, aunque el municipio carezca de transporte público y en el autobús de treinta plazas viajen dos niños. Salvo en Galicia, donde parece que impera la racionalidad, quizá por la extrema dispersión de núcleos habitados.

La situación generalizada de absoluta incomunicación de numerosos pequeños municipios, carentes de un transporte público regular, es dramática para los ancianos y constituye un elevado coste para las familias con niños, obligados los padres a atender sus necesidades de actividades complementarias con continuos desplazamientos diarios a los núcleos urbanos.

Sin transporte público, el aprovisionamiento de alimentos se resuelve gracias a la abnegación de panaderos y vendedores ambulantes de alimentos que, con mucha frecuencia sin interés económico alguno y con riesgo de sus vidas en invierno, ofrecen un servicio público excepcional y admirable que sólo agradecen los habitantes que lo reciben. Un servicio público, repito y resalto, que nunca ha sido reconocido en España por los poderes públicos. La absoluta carencia de sensibilidad de Administraciones y políticos hacia tantos pequeños empresarios rurales a los que debería recompensarse, al menos impositiva y fiscalmente, debe ser denunciada enérgicamente.

Es indudable que la eliminación del transporte público y el aislamiento, la acentuada brecha geográfica que se les ha abierto a numerosos habitantes rurales, es la principal razón, por delante de la sanidad y la educación, por la que muchas familias con niños y personas mayores deciden abandonar actualmente el medio rural.

La incomunicación se agudiza con la brecha digital, que no sólo incrementa el aislamiento del mundo, sino que provoca sentimientos de desam-

paro y olvido e impide la creación de actividades productivas y de empleo. Son muy numerosos los núcleos de población en España situados en montañas, sierras o comarcas abruptas y poco habitadas, sometidos a climas fríos y tormentosos, que carecen de un servicio regular de líneas de teléfono fijo, de cobertura de teléfonos móviles y en los que la conexión a Internet es inexistente o tan lenta como ineficaz<sup>2</sup>.

El mayor factor limitante de cualquier actividad empresarial en el medio rural (hostelería, turismo, agricultura de precisión, automatización de sistemas de riego, agroalimentación, transporte, prestación de servicios, televenta, teletrabajo, etc.), de gestión municipal o sanitaria (telediagnóstico) es actualmente no disponer de una conexión eficaz y de alta velocidad. Su trascendencia para el medio rural debería agilizar las actuaciones de la Administración del Estado, ya que, para extender la fibra óptica y la cobertura 4G al 97% de los españoles en 2020, los operadores exigen una regulación basada en la competencia por inversión en redes.

Aproximar el medio rural al medio urbano pasa por asegurar el acceso y la conexión universal equiparable a la del medio urbano como factor básico y trascendente de desarrollo social y económico. Es uno de los grandes retos del medio rural y también una de las grandes oportunidades de reconfiguración y futuro. Frente al aislamiento y la fragmentación, la conexión y el trabajo en red. Los municipios y pedanías aislados y sin conexión de calidad no sobrevivirán.

### *3.6 Es necesario el compromiso de los poderes públicos y de la sociedad*

Los gestores políticos deben tener una actitud más decidida y comprometida hacia las zonas rurales más castigadas por la despoblación y el abandono social, económico e institucional. Pero también la sociedad, porque nos limitamos a ensalzar las excelencias del medio natural y sus atractivos pueblos en fin de semana, pero ignoramos las dificultades de su vida cotidiana.

A lo largo de las páginas anteriores he tratado de esbozar, de acuerdo con mis vivencias y mi criterio, las carencias y problemas que viven a diario los habitantes rurales, los más rurales y abnegados, porque están conservándonos vivo una gran parte de nuestro territorio. En el que no queremos vivir a diario, pero al que queremos retornar, de vez en cuando, para disfrutar nuestro ocio lejos de la vorágine urbana.

---

<sup>2</sup> A este respecto, ha adquirido cierta notoriedad mediática el caso de Soto de Sajambre, un municipio de la montaña leonesa, donde sólo existe cobertura para teléfonos móviles sobre una piedra de un metro cuadrado situada en una de sus plazas.

No basta con reconocer su abnegación y considerar que las carencias de servicios sociales y de ocio, de transporte público, de teléfono o de conexión rápida a Internet son características del medio rural recóndito y deshabitado, que ya conocen desde siempre y deben asumir sus habitantes, aunque paguen los mismos impuestos y estén sometidos a las mismas obligaciones fiscales que los que viven en las ciudades sin sufrirlas.



## Capítulo 14

# ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

---

José María Bellver, Adela Conchado,  
Rafael Cossent, Alessandro Danesin, Pedro Linares,  
José Ignacio Pérez Arriaga, José Carlos Romero  
*Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad*  
*Universidad Pontificia Comillas*



## 1. Claves para entender la situación

Hace ya 10 años, un equipo liderado por el Profesor Ignacio Pérez Arriaga desde la Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad de la Universidad Pontificia Comillas redactó un capítulo para el *Informe España 2005* de la Fundación Encuentro titulado “Un modelo energético insostenible”. Ahora, desde la misma Cátedra queremos hacer balance de lo ocurrido desde entonces en lo que respecta a la sostenibilidad del sistema energético español y reflexionar sobre los retos futuros para lograr un modelo energético sostenible. Como se podrá observar, muchos de los problemas identificados entonces se mantienen, aunque también se ha mejorado en otros aspectos.

Un análisis de la sostenibilidad del sistema energético debe partir de la constatación de que la disponibilidad de energía constituye uno de los elementos básicos del desarrollo humano, por lo que resulta imprescindible garantizar su acceso a toda la población en condiciones económicamente apropiadas y de forma eficiente, especialmente a aquellos que aún no disponen de acceso a formas avanzadas de energía. Por otro lado, el uso predominante de combustibles fósiles –que, además, son un recurso necesariamente limitado– en la producción de energía representa una de las principales amenazas para la sostenibilidad del planeta por sus efectos sobre el cambio climático. Esta falta de sostenibilidad del modelo energético actual ha sido insistentemente señalada por las principales instituciones concernidas, tanto de ámbito mundial como europeo. Es imprescindible, pues, avanzar hacia un modelo energético más sostenible. Pero, ¿qué quiere decir esto?

Desde nuestro punto de vista, un modelo energético sostenible es aquel que contribuye al bienestar de la humanidad, mientras preserva los recursos ambientales o institucionales, y asegura su distribución de forma justa. Esto se traduce en la práctica en un modelo energético compatible con la protección del medio ambiente, con precios de la energía asequibles que reflejen adecuadamente los costes incurridos, que facilite el acceso universal a formas modernas de energía y que impulse la innovación. La consecución de un modelo energético que cumpla estos requisitos es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la humanidad.

En esta sección queremos aportar las claves para entender el estado de la cuestión en cuanto a la sostenibilidad del sistema energético español, como punto de partida para identificar los principales retos a los que nos enfrentamos y proponer líneas de actuación para abordarlos. En línea con la definición propuesta de sostenibilidad del sistema energético, las claves que analizaremos son las siguientes: producción y consumo de energía, precios y disponibilidad de recursos fósiles, emisiones de CO<sub>2</sub> y otros contaminantes, pobreza energética e innovación.

La propia definición de sostenibilidad del modelo energético pone de manifiesto el carácter global de muchos de los retos para alcanzar un sistema energético sostenible: el cambio climático, la dependencia de recursos fósiles limitados o la desigualdad en el acceso a la energía son todos retos a escala planetaria. Por ello, aun centrándonos en evaluar la sostenibilidad del sistema energético español, enmarcaremos gran parte del análisis en un contexto global.

### 1.1 Producción y consumo de energía

A nivel global consumimos algo más de 8.000 millones de toneladas equivalentes de petróleo (tep) de energía final. De éstos un 40% corresponden al sector residencial y servicios, un 30% al sector industrial y un 30% al transporte.

El *mix* energético que cubre esta demanda sigue teniendo como fuentes principales a los combustibles fósiles, con petróleo y carbón aprovisionando alrededor del 30% cada uno y un 21% el gas natural. La tecnología nuclear cubre cerca del 5%, mientras que la hidráulica supone el 2,5%. La biomasa y los biocombustibles alcanzan el 10% y otras fuentes renovables superan ligeramente el 1%.

Dado su potencial para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes del sector energético, conviene detenerse en la progresiva incorporación en el *mix* energético de las fuentes renovables, muy especialmente en la producción de energía eléctrica. A escala mundial, la capacidad instalada en el sector hidroeléctrico ha pasado de 886 GW en 2010 a 1.061 GW en 2014, con un incremento del 20%<sup>1</sup>. Las centrales de biomasa también ganaron presencia, alcanzando 90 GW instalados, frente a 68 GW en 2010. En el mismo período de tiempo, la energía solar fotovoltaica vio crecer su potencia instalada más de un 400%, alcanzando los 180 GW a escala global, de los cuales, en 2013, más de 80 GW estaban en Europa y 40 GW en Asia. Finalmente, la energía eólica llegó a contabilizar en 2014 instalaciones equivalentes a más de 360 GW, incluyendo 9 GW con tecnología marina (*off-shore*). Esto representa un incremento del 81% respecto a sólo cuatro años atrás.

---

<sup>1</sup> IRENA (2015): *Renewable power generation costs in 2014*.

La importancia de la energía renovable está aumentando en los sistemas energéticos globales, y no únicamente en los países desarrollados: según datos de 2013, China obtuvo el liderazgo en capacidad instalada acumulada llegando a los 91 GW, por delante de Estados Unidos (60 GW), Alemania (31 GW) y España (23 GW).

Focalizando el análisis en el sistema español, en las cinco últimas décadas, desde que la economía española iniciara su tardío proceso de industrialización, el consumo energético se ha incrementado de forma muy notable, llegando prácticamente a quintuplicarse entre 1965 y 2013, a pesar de la reducción del consumo que la crisis económica ha supuesto desde 2008. Este aumento se ha producido, por otra parte, a un ritmo elevado –a una tasa anual promedio de casi un 8% entre los años 1965 y 2013– y muy por encima del de otros países de nuestro entorno.

En términos de consumo de energía per cápita, éste ha seguido una progresiva convergencia respecto a los valores promedio de los países de nuestro entorno económico (UE-15), con un intervalo de cierta divergencia durante la crisis: si en 1990 el consumo energético español por habitante era un 51% respecto al promedio de la UE-15, en el año 2013 ya suponía un 79% (aunque había llegado a alcanzar el 84% en 2007 y el 83% en 2012).

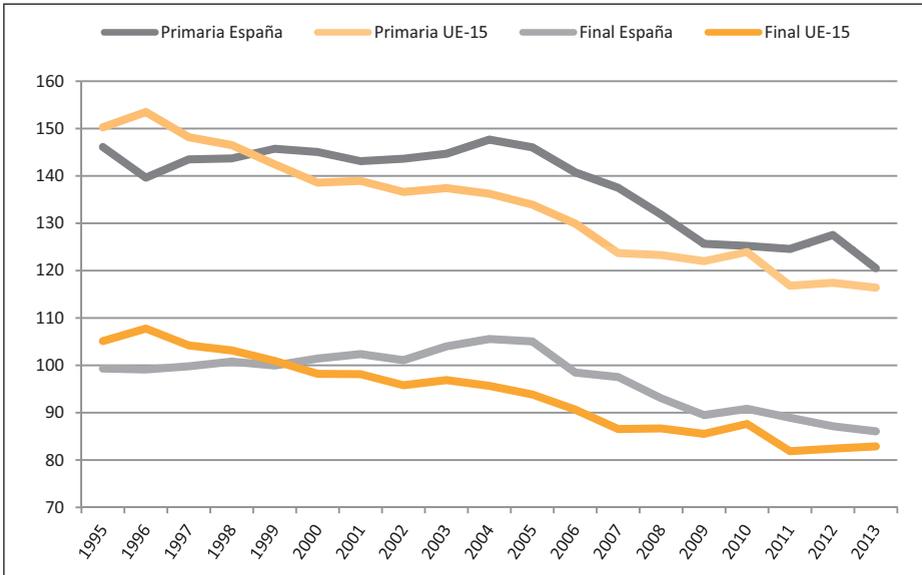
En intensidad energética (consumo energético por unidad de PIB), España está en niveles superiores a la media europea, lo que en principio indica una menor eficiencia energética de nuestro sistema respecto a los países de nuestro entorno<sup>2</sup>. Y es que, partiendo de un nivel inferior a la media europea en los años 90, la intensidad energética en España siguió una trayectoria ascendente hasta 2005, al contrario de lo que ocurría en otros países europeos (gráfico 1). Aunque a partir del 2005 la intensidad energética ha ido reduciéndose, tanto en términos de energía primaria como de energía final, seguimos sin alcanzar la convergencia con Europa (UE-15). Así, en 2013 la intensidad energética española, tanto primaria como final, seguía superando la media europea en algo más del 3%.

En España, la principal fuente energética es el petróleo –que representó el 44% del consumo de energía primaria en 2013 (gráfico 2), superior a la media europea– seguido del gas natural, que ha ido ganando cada vez más presencia desde inicios del nuevo siglo, y el carbón. En su conjunto, los combustibles fósiles representan en total tres cuartas partes del consumo de energía primaria, lo cual, teniendo en cuenta que éstos proceden esencialmente del exterior (incluso en el caso del carbón), tiene una relación directa con el limitado nivel de autoabastecimiento energético.

---

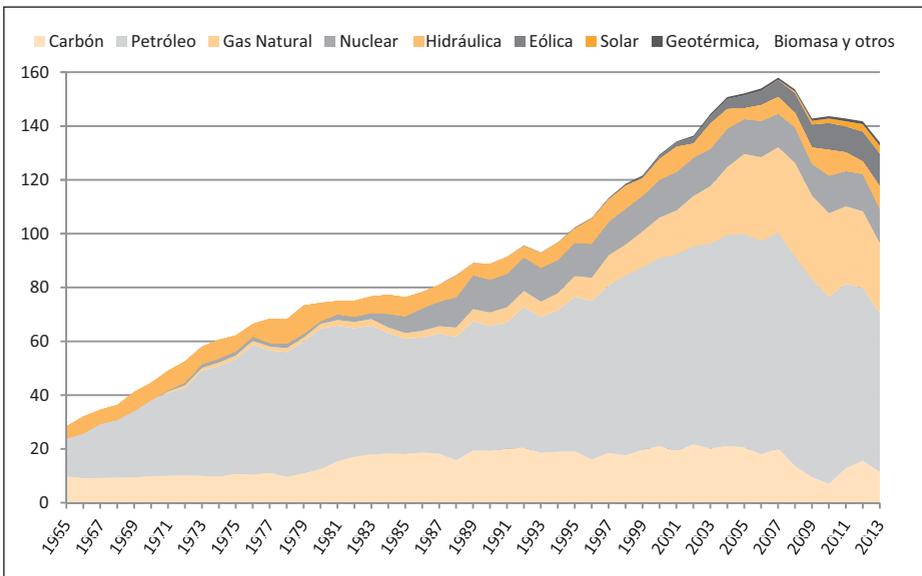
<sup>2</sup> La evolución de la intensidad energética puede reflejar no sólo el efecto de la eficiencia técnica, sino también un efecto estructural asociado a cambios en la composición del PIB.

**Gráfico 1 – Evolución de la intensidad energética primaria y final en España y en la UE-15. En toneladas equivalentes de petróleo por millón de euros constantes de 2005. 1995-2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

**Gráfico 2 – Evolución del consumo de energía primaria en España por fuentes de energía. En kilotoneladas equivalentes de petróleo. 1965-2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy*, varios años.

Tabla 1 – Consumo de energía final en España y en la UE-28 por sectores. En porcentaje. 2013

	España		UE-28	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Industria	21,0	25,9	276,6	25,1
Transporte	32,0	39,4	348,5	31,6
Usos diversos	28,2	34,8	478,6	43,4
– Residencial	15,0	18,5	295,9	26,8
– Pesca	0,1	0,1	1,1	0,1
– Agricultura/silvicultura	2,7	3,3	23,9	2,2
– Servicios	9,6	11,8	152,5	13,8
– Otros	0,8	1,0	5,2	0,5
<b>Total (*)</b>	<b>81,1</b>	<b>100</b>	<b>1.103,8</b>	<b>100</b>

(\*) No se incluyen los usos no energéticos

Fuente: Eurostat.

En cuanto a la evolución del *mix* energético, el consumo de petróleo –principal combustible usado para el transporte– se ha reducido un 27% entre 2007 y 2013, y se ha producido igualmente una caída en el consumo de gas (–18%) y de carbón (–43%). La producción de energía nuclear no ha sufrido grandes cambios desde que el limitado número de centrales nucleares españolas se pusieran en marcha y se estableciera posteriormente una moratoria nuclear en 1984.

En cambio, las fuentes energéticas renovables sí han ido adquiriendo una mayor presencia en los últimos años, en particular en el caso de la energía eólica y la solar, que han pasado de ser prácticamente inexistentes a finales del pasado siglo a alcanzar un 9,1% y un 2,2% de la energía primaria, respectivamente, aunque es preciso matizar que este incremento se ha visto frenado recientemente con la crisis y la paralización de las ayudas públicas. Por otra parte, la energía hidroeléctrica no ha experimentado grandes alteraciones, siendo su producción, no obstante, variable en función de los aportes hidráulicos de cada año. Tampoco varían sustancialmente las demás fuentes renovables, en particular la biomasa. El incremento de las energías renovables se ha hecho especialmente patente en la generación de electricidad. En 2013, la participación de las energías renovables llegó a alcanzar el 41% de la energía eléctrica generada.

En términos sectoriales (tabla 1), el sector más relevante es el transporte, que consume casi el 40% de la energía final<sup>3</sup>, un porcentaje mayor

<sup>3</sup> A pesar de las mejoras en la eficiencia de los vehículos, el espectacular crecimiento del consumo energético del transporte está relacionado con el gran incremento de la movilidad, tanto de personas como de mercancías, mayor que el experimentado en Europa, y el menor precio relativo de los carburantes en nuestro país.



que el del promedio de la UE-28. Lo contrario ocurre con la parte que supone el consumo de energía final en los sectores terciario (11,8%) y doméstico (18,5%), menor que en la UE-28 en ambos casos. En lo que a la industria se refiere, su consumo (25,9%) representa una parte prácticamente idéntica –aunque unas décimas por encima– a la media europea.

El diagrama de flujo de la energía en España (gráfico 3) resume la información presentada hasta el momento, ofreciendo una imagen de conjunto del sistema energético español en la actualidad, desde el suministro de energía primaria hasta el consumo de energía final, pasando por las transformaciones intermedias como la generación de electricidad o el refino de petróleo<sup>4</sup>. Sobre el gráfico se indican para los diferentes flujos su valor absoluto en 2013 (en exajulios, EJ), lo que representa respecto al consumo total de energía primaria (en %) y la variación que ha experimentado respecto al año anterior (en %). Estos gráficos están disponibles en la web de la Cátedra BP<sup>5</sup>, además con carácter interactivo.

## 1.2 Precios y disponibilidad de recursos fósiles

Dada la gran dependencia del sistema energético global de los combustibles fósiles y el fuerte aumento de su consumo (desde los años 70 la demanda de energía primaria de combustibles fósiles se ha más que duplicado), resulta clave para la sostenibilidad del sistema analizar su disponibilidad y cómo ésta se refleja en sus precios.

Esto es especialmente relevante para España, dado el elevado nivel de dependencia energética de nuestro país respecto al exterior, que en 2013 alcanzaba el 86%<sup>6</sup>. Este nivel de dependencia se sitúa muy por encima de la media europea, lo cual expone a la economía española a un importante riesgo frente a los incrementos de precio de estos combustibles, como pudo comprobarse en los años previos a la reciente crisis económica.

El precio del petróleo en los últimos años experimentó una importante subida, hasta rondar los 140 dólares por barril (índice Brent) en 2008, y dos notables caídas, una en 2009 y la actual, con precios en ambas en torno a los 40 dólares por barril. En el caso del gas natural, los precios han experimentado una evolución distinta según regiones: una gran disminución en EEUU asociada a la explotación del gas de esquisto (*shale gas*) y una estabilización en Europa y Asia. El carbón, por su parte, ha visto sus precios caer, lo que está asociado fundamentalmente a su menor demanda en EEUU y Europa.

---

<sup>4</sup> Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad, Universidad Pontificia Comillas (2015): *Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España. Informe basado en indicadores*. Edición 2014.

<sup>5</sup> [http://www.upcomillas.es/Documentos/BP/sankey\\_energy.html](http://www.upcomillas.es/Documentos/BP/sankey_energy.html)

<sup>6</sup> Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España (ver nota 4).

Cabe destacar el papel que pueden tener la producción y la fuerte ampliación de las reservas disponibles sobre el precio, gracias también al desarrollo tecnológico que permite el aprovechamiento de fuentes no convencionales, como las arenas bituminosas (*tar sands*) y el petróleo de esquistos bituminosos (*shale oil*). Así, en 2014, las reservas globales probadas de petróleo se situaban en 1,7 billones (millones de millones) de barriles, con una producción media diaria de 90 millones de barriles, la mitad de los cuales provienen de países de la OPEP (*BP Statistical Review 2015*). En el caso del gas natural, gracias de nuevo a los desarrollos en las tecnologías de extracción de recursos no convencionales (fundamentalmente *shale gas*), las reservas probadas crecieron en un 20% con respecto a 2004, llegando a los 190 trillones de metros cúbicos en 2014, con una producción anual que alcanzó los 3.500 billones de metros cúbicos. En este sentido, puede decirse que no se confirman los temores de agotamiento inminente de los recursos fósiles.

### 1.3 Emisiones de CO<sub>2</sub> y otros contaminantes

El análisis de la sostenibilidad del sistema energético no puede obviar la información sobre las emisiones de contaminantes globales como el CO<sub>2</sub> –principal responsable del efecto invernadero– y de otros contaminantes que causan daños significativos sobre la salud humana y los ecosistemas.

El nivel actual de concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera ronda las 400 partes por millón (ppm), un aumento de más del 25% respecto a 1960<sup>7</sup>. El sector energético es responsable de aproximadamente el 75% de los gases de efecto invernadero generados a nivel mundial (gráfico 4). Según los datos de la Agencia Internacional de la Energía (IEA), las emisiones anuales globales de CO<sub>2</sub> provenientes del sector energético superaron en 2010 los 30.000 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.

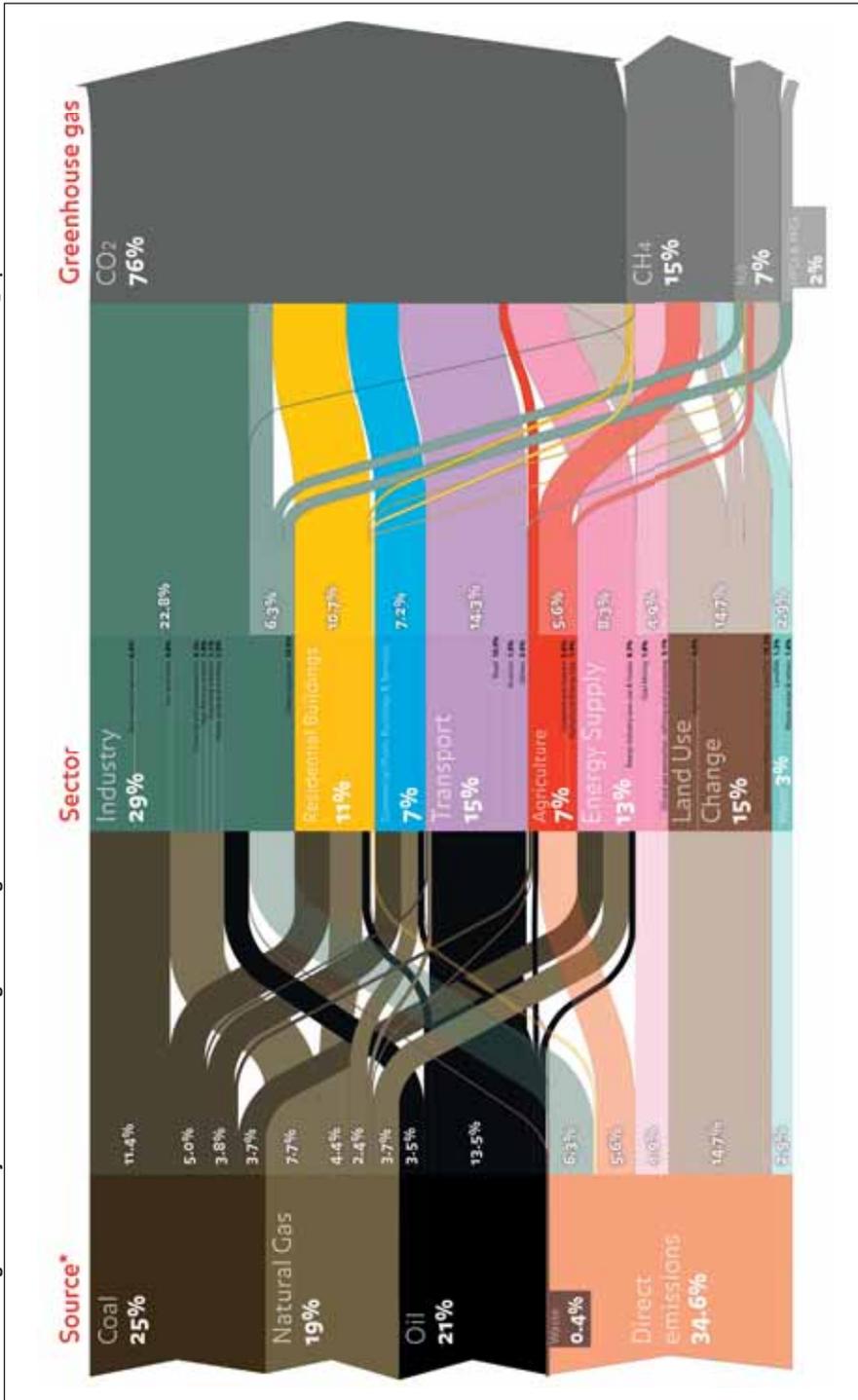
Si nos centramos en el caso español, el sector energético emite anualmente algo más de 300 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, lo que representa un 1% de las emisiones del sistema energético global. De esas emisiones, un 65% corresponden al petróleo y derivados, un 20% al gas natural y un 15% al carbón, según datos de 2013 (gráfico 5). Desde el punto de vista de los usos finales, un tercio de las emisiones pueden ser atribuidas a pérdidas y autoconsumos, un 26% al transporte, un 18% a usos diversos, un 11% a la industria y un 12% a exportaciones de derivados del petróleo.

Analizando la evolución de las emisiones de CO<sub>2</sub> en nuestro país, vemos que experimentaron un crecimiento elevado hasta 2004 (un 57% res-

---

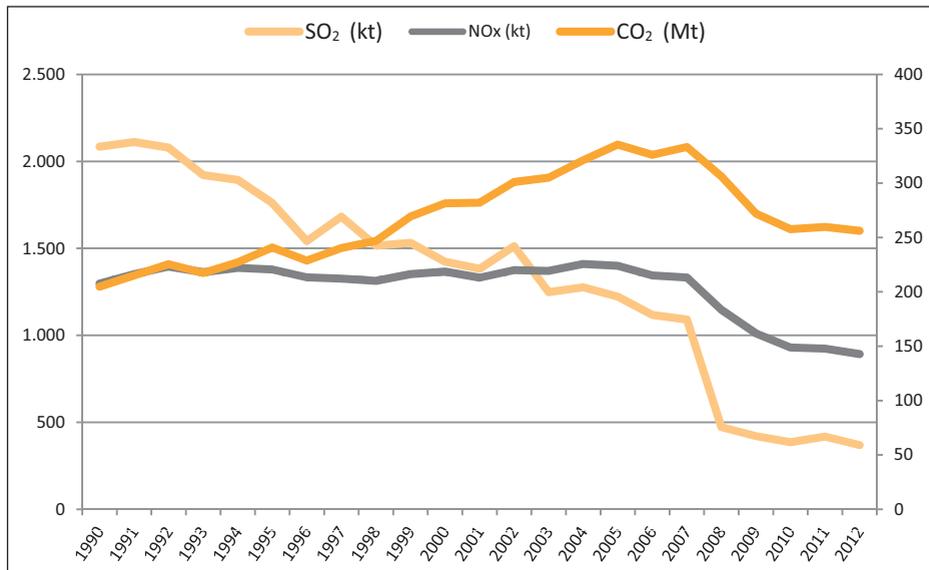
<sup>7</sup> National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), Earth System Research Laboratory, <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/graph.html>

Gráfico 4 – Diagrama de flujo de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. 2010. Total de emisiones: 48.629 MtCO<sub>2</sub>eq



Fuente: Ecofys, 2013.



Gráfico 6 – Evolución de las emisiones de SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> y CO<sub>2</sub> en el sector energético español. 1990-2012

**Nota:** SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> medidos por la escala de la izquierda. CO<sub>2</sub> medido en la escala de la derecha.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Sistema Español de Inventario.

pecto a 1990), para estancarse durante un par de años y luego reducirse significativamente (gráfico 6), coincidiendo con la caída de la demanda (en 2012, un 25% respecto a 1990).

Además del CO<sub>2</sub>, es importante tener en cuenta otros gases contaminantes originados en los procesos de generación de energía, especialmente el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y los óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), cuyos daños se estiman incluso superiores a los del CO<sub>2</sub>, aunque a más corto plazo. Las emisiones de SO<sub>2</sub> en el sector energético español han seguido una trayectoria claramente decreciente, asociada a la reducción en el uso de carbón nacional y acentuada en los últimos años de caída de la demanda (-82% en el período 1990-2012), mientras que las emisiones de NO<sub>x</sub> se han reducido sólo en los últimos años, coincidiendo con la caída de la demanda (-31% en el período 1990-2012).

#### 1.4 Pobreza energética

Un aspecto fundamental de la sostenibilidad de un modelo energético es que proporcione a todas las personas acceso a un nivel de consumo compatible con un nivel de vida digno en el tiempo y en el entorno social y geográfico que corresponda. Así lo ha señalado el Comité Económico y Social de la UE: “la energía es un bien común esencial y debe garantizarse

un acceso mínimo para un uso básico, debido a su papel indispensable en todas las actividades cotidianas, que permita a cada ciudadano tener una vida digna”.

Esta consideración ha dado lugar al término de “pobreza energética”, que puede entenderse de dos formas. Para los países en desarrollo, el problema fundamental es de acceso a las formas avanzadas de energía, y, luego, de capacidad de gasto en ellas. Los países desarrollados no tienen generalmente problemas de acceso y sí de dificultad para afrontar el gasto asociado a unas necesidades energéticas esenciales como la climatización, la iluminación y el uso de equipos que consumen energía y que permiten estar integrados en la sociedad. El nivel de pobreza energética dependerá de las condiciones climáticas y también de la eficiencia energética de la vivienda, además de, por supuesto, la renta familiar y los precios de la energía (ya analizados anteriormente). La movilidad, en cuanto que utiliza energía, podría también incluirse, aunque es más difícil identificar un nivel esencial para ella (o para el consumo energético asociado).

Según el Comité Económico y Social Europeo, la pobreza energética afecta a 54 millones de personas en la Unión Europea. En España, el número de hogares en pobreza energética se ha triplicado entre 2007 y 2013, alcanzando al 9,88%<sup>8</sup> de los hogares españoles, según el informe *Pobreza Energética en España. Análisis económico y propuestas de actuación*, presentado en 2015 por el centro de investigación Economics for Energy. El factor principal para esta situación de pobreza energética parece ser la renta de las familias, que ha bajado en los años analizados y, contribuyendo a lo anterior, el incremento en los precios de la energía.

## 1.5 Innovación

Finalmente, un componente esencial para evaluar la sostenibilidad del sector energético es el nivel de innovación. Una mayor innovación permite utilizar los recursos más eficientemente, tanto en términos económicos como ambientales (reduciendo por tanto el coste económico y los impactos ambientales), y además contribuye al conocimiento de la sociedad y consecuentemente a su bienestar. Un estudio de INNO-Metrics para la UE muestra que los países líderes en innovación presentan un mejor desempe-

---

<sup>8</sup> El indicador empleado en este informe está basado en el MIS –de las siglas en inglés Minimum Income Standard– o renta mínima de inserción. De esta manera, un hogar se encuentra en pobreza energética cuando la renta neta del hogar, descontando gastos en vivienda y energía, es menor que un MIS equivalente (al que se le descuenta también el gasto medio en vivienda y energía). Este MIS para España, que se calculó en 415 €, se obtuvo a partir de la media ponderada de las rentas mínimas de inserción existentes en las diferentes comunidades autónomas. Cuando se utiliza otro valor para la renta mínima, el indicador de pobreza también varía.

ño económico, medido en términos de PIB per cápita y de productividad laboral, y un mejor desempeño medioambiental, medido en términos de emisiones de gases de efecto invernadero y de intensidad energética de la economía<sup>9</sup>.

En el caso de la energía, este papel de la innovación como requisito y catalizador de la sostenibilidad es especialmente relevante: necesitamos mejorar la forma en la que producimos y consumimos energía para poder hacer frente a grandes retos como el cambio climático o el acceso universal; y, a su vez, esto nos ofrece una gran oportunidad para generar valor socioeconómico en forma de tejido industrial, nuevos servicios, etc.

Un ejemplo claro en el que los esfuerzos en innovación están contribuyendo a facilitar el avance hacia un sistema energético más sostenible es el caso de las energías renovables. En particular, la eólica y la solar han experimentado una bajada de costes muy significativa: según datos de IRENA, los costes de la eólica se han reducido hasta un 25% respecto a 2010, mientras que los de la solar han experimentado una caída relativa aún más importante, entre el 40% y el 60%. Lo mismo sucede con las tecnologías de ahorro y eficiencia energética.

En el caso español, el informe anual de Economics for Energy correspondiente a 2012 recogía un análisis detallado de esta cuestión y concluía que no estamos apostando suficientemente por la innovación en este sector, a pesar del alto potencial de retorno y las condiciones relativamente propicias de España. En España, el retorno de la I+D en energías renovables podría llegar a ser superior al 700% para algunas tecnologías si se alcanzase la reducción de costes esperada<sup>10</sup>, a lo que habría que sumar otros beneficios si además va acompañado de desarrollo industrial. Por ejemplo, España exportó en 2010 equipos de generación eólica por valor de 533 millones de euros<sup>11</sup>.

La inversión en I+D en energía en España es baja en comparación con otros países o sectores. La inversión pública por habitante está por debajo de la media de la UE, y representa tan sólo un 20% de la de EE.UU. (Eurostat). Este bajo nivel de inversión pública nacional se compensa en parte por ser España uno de los principales receptores de fondos de la UE para la I+D en energía (CDTI, 2011). La inversión privada es especialmente baja, representando sólo el 5% de la inversión corporativa europea en I+D en energía<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Rai, N., Patel, P. (2011): *Relationship between innovation and socio-economic performance*. PRO INNO Europe: INNO-Metrics.

<sup>10</sup> Economics for Energy (2012): *Innovación en Energía en España: Análisis y Recomendaciones*, <http://eforenergy.org/actividades/Presentacion-de-Informe-Anual-de-Economics-for-Energy-sobre-la-innovacion-en-energia-en-Espana-.php>

<sup>11</sup> UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/db/>

<sup>12</sup> Comisión Europea (2009): *Accompanying document to the SET-plan: R&D investment in the priority technologies of the SET-plan*.

A pesar de lo limitado de los esfuerzos, el sector de la energía ocupa una posición relativamente destacada dentro del panorama de innovación español: por ejemplo, el peso de las patentes en energías limpias sobre el total de patentes solicitadas es del 7,3% en España, frente a un 6,4% en la UE y un 3,8% en EE.UU. Esto, no obstante, sobre un total de patentes mucho menor: las solicitudes de patentes por millón de habitantes en España suponen menos de la mitad que en EE.UU. o en la UE<sup>13</sup>.

## 2. Retos

A la vista del diagnóstico efectuado en las páginas anteriores, podemos identificar los principales retos que se plantean para la sostenibilidad del sistema energético español en el corto y medio plazo.

En primer lugar, es fundamental crear la conciencia social del problema y de la necesidad de solucionarlo. Y, además, hay que hacerlo inmediatamente: la larga vida de las instalaciones del sector energético crean un efecto de bloqueo, o *lock-in*, tecnológico muy pernicioso, que hace que, si no se toman las decisiones adecuadas lo antes posible, podamos estar pagando las consecuencias durante muchos años. Desgraciadamente, no parece que nuestros gobernantes, quizá por el corto plazo de los ciclos políticos, sean conscientes de la situación o le presten el suficiente interés y, por tanto, no lo transmiten de forma adecuada a la sociedad. Corregir esta percepción es el primer paso para poder enderezar la situación.

En cuanto a retos concretos, el primero es la *descarbonización del sistema energético español*. Si bien el problema del cambio climático es global –y, por tanto, requiere una actuación coordinada de todos los países– y fundamentalmente de los mayores emisores, España no puede renunciar a su responsabilidad, tanto por sí misma como por su carácter de miembro de la Unión Europea. Así, la Unión Europea ya plantea un escenario de descarbonización para 2050 del 80%, con fases intermedias, como el compromiso de reducción de un 20% para 2020 o de un 40% para 2030.

Si bien hasta 2012 a España se le permitió aumentar sus emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990, las nuevas estrategias europeas implican en todos los casos una reducción de dichas emisiones en el futuro. Y hay que tener en cuenta que las emisiones españolas crecieron muy por encima de lo permitido hasta 2008, para reducirse fundamentalmente por efecto de la crisis económica. Por tanto, no es posible ser complaciente a este respecto: hacen falta claramente medidas activas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en España.

---

<sup>13</sup> OECD, *Main Science and Technology Indicators*, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI\\_PUB](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB)

De estas medidas, una gran parte debe ser asumida por el sector energético, responsable en la actualidad de un 85% de las emisiones de estos gases en España. Tal como se podía observar en el diagrama de flujo correspondiente a las emisiones de CO<sub>2</sub>, el sector clave a este respecto es el transporte, responsable del 26% de las emisiones de gases de efecto invernadero en España (un 36% de las emisiones en usos finales). Por su parte, el sector eléctrico, aunque ya cuenta con un nivel específico de emisiones bajo, por la alta penetración de energías renovables, tiene todavía potencial para reducirlo aún más. El Energy Roadmap 2050 de la Unión Europea establece que, para lograr los objetivos de descarbonización previstos, el sector eléctrico debe eliminar completamente sus emisiones de gases de efecto invernadero.

Otro reto de gran importancia, asociado en parte al anterior, es la *reducción de los contaminantes convencionales* asociados a la generación de energía: SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub>. Si bien las emisiones de SO<sub>2</sub> ya se han ido reduciendo en los últimos años, y se reducirán aún más con la aplicación de los planes previstos (que contemplan fundamentalmente el cierre de las centrales eléctricas alimentadas con carbón nacional), la reducción de las emisiones de NO<sub>x</sub> es un reto mucho más complejo y con muchas más implicaciones. Hay que recordar a este respecto que el NO<sub>x</sub> es precursor de la formación de ozono troposférico, uno de los contaminantes más dañinos en la actualidad para la salud humana y los ecosistemas. Por otra parte, las emisiones de NO<sub>x</sub>, al contrario que las de SO<sub>2</sub>, se deben fundamentalmente a fuentes difusas, como los vehículos a motor. En el sector eléctrico, las emisiones de NO<sub>x</sub> van asociadas a la temperatura de combustión en las centrales térmicas, con lo que su reducción también es complicada en tanto que se utilicen procesos de combustión (no sólo con combustibles fósiles, sino también con biomasa).

Otro grupo de retos de importancia tienen que ver con los precios de la energía. Para que un sistema energético pueda ser considerado sostenible, sus precios tienen que ser asequibles. Esto tiene varios componentes que desarrollamos a continuación.

En primer lugar, *los precios deben ser los correctos*: deben recoger de forma apropiada todos los costes en los que se incurre para que la energía pueda llegar hasta los consumidores. Sólo cuando el consumidor se enfrenta a los costes reales puede tomar decisiones de consumo verdaderamente eficientes. Esto incluye tanto los costes explícitos como los llamados costes externos, que están fundamentalmente asociados a los impactos ambientales. Desgraciadamente, la trayectoria de nuestro país no es positiva en este sentido. Además de no recoger adecuadamente los costes externos en el precio de la energía, han existido y existen numerosos desajustes entre los costes de la energía y el precio al consumidor, sobre todo en los mercados regulados como el gas y la electricidad. Desde subsidios cruzados entre tipos de consumidores (precios más altos para los consumidores residenciales para poder ofrecer precios más bajos a los industriales, por ejemplo), pasando

por malos diseños de tarifa (por ejemplo, incluyendo términos fijos de coste en el consumo variable) hasta el llamado déficit de tarifa (un traspaso a las generaciones futuras del desequilibrio entre costes y precios del sistema). Si bien la situación no es tan escandalosa como en otros países –en los que el Estado subvenciona el consumo de combustibles fósiles, tal como han señalado muchos organismos internacionales–, España claramente tiene un reto importante en el establecimiento de métodos para la determinación correcta de los precios de la energía.

En segundo lugar, una vez que los precios recojan fielmente los costes, el objetivo es que sean asequibles, es decir, que permitan, en primer lugar, el acceso a un nivel de consumo básico a toda la población (reduciendo o eliminando completamente la pobreza energética, en particular para los consumidores vulnerables) y, en segundo lugar, un desarrollo adecuado de la sociedad y en especial de su actividad económica.

En un contexto global, el reto fundamental es *proveer de este acceso básico a los más de 1.500 millones de personas que no lo tienen* (1.500 millones no tienen acceso a la electricidad y más de 2.000 millones no tienen acceso a formas avanzadas de energía para cocinar o calentarse). Distintas organizaciones internacionales –en especial Naciones Unidas con su iniciativa Energía Sostenible para Todos– ya han señalado la importancia y complejidad de este reto.

Por su parte, en España también se presentan retos asociados a ambos aspectos. En lo que se refiere al acceso a un nivel básico de servicios energéticos, como ya se señaló anteriormente, los índices de *pobreza energética* han aumentado en los últimos años. Urge, pues, disponer de soluciones apropiadas para ello. Sin embargo, la única medida estatal de lucha contra este problema es el bono social eléctrico, que supone un 25% de descuento en la tarifa eléctrica para un conjunto de consumidores vulnerables, a saber, los que tienen una potencia contratada inferior a 3 kW, las familias numerosas, los parados y los jubilados que reciben la pensión mínima. Se trata de una medida a todas luces insuficiente, en primer lugar, porque se limita a la electricidad, dejando sin cubrir el resto de necesidades energéticas del hogar; y, en segundo lugar, porque no se orienta de forma precisa hacia los consumidores más vulnerables. Es preciso extender este apoyo a todas las fuentes energéticas y hacerlo además de forma más eficiente.

En lo que se refiere a la provisión asequible de energía para el desarrollo económico, en España los precios de la energía figuran entre los más altos de la Unión Europea y, por tanto, si se quiere mantener la *competitividad de la industria y los servicios* españoles, es preciso lograr que estos precios no sean un obstáculo para dicha competitividad. Dado que, como hemos mencionado antes, no cabe pensar en subsidios, sino en precios que recojan adecuadamente los costes, la respuesta a este reto debe estar en la reducción de los costes, fundamentalmente con actuaciones de eficiencia

energética y también de gestión del suministro de energía, asegurando el funcionamiento eficiente de los mercados y de las redes, así como revisando a fondo los diversos conceptos de cargos regulados que se incluyen en la tarifa eléctrica sin una justificación clara.

También en relación con la competitividad, otro reto relevante es *mejorar la seguridad energética, o minimizar los eventuales daños debidos a la dependencia*, fundamentalmente en su vertiente económica. España cuenta con un suministro de energía seguro y bien diversificado, y que, por tanto, minimiza la posibilidad de una falta de suministro energético, tanto en la importación de combustibles como en los sistemas de transporte de gas, petróleo o electricidad. Pero seguimos dependiendo en gran medida de combustibles como el gas o el petróleo que están sujetos a las oscilaciones de los mercados internacionales y que muestran una gran volatilidad en sus precios. Esta volatilidad crea incertidumbre y provoca errores en las decisiones empresariales o familiares. La solución no está en la producción nacional de estos combustibles, tal como erróneamente creen algunos, pues seguirían estando sujetos a los precios internacionales. La solución pasa por utilizar fuentes energéticas cuyos precios sean más estables.

Finalmente, y para que puedan afrontarse todos los retos anteriores, hay dos cuestiones fundamentales en las que debemos avanzar: la innovación en materia energética y el ahorro y la eficiencia energética.

*El ahorro y la eficiencia son imprescindibles* para poder descarbonizar y aumentar la competitividad de la economía, para mejorar la seguridad de suministro y para reducir la pobreza energética. Sin embargo, y como bien muestran los gráficos de intensidad energética en España, todavía queda mucho por hacer a este respecto. Nuestro país cuenta con un elevado potencial de ahorro –de hasta el 40%, tal como han mostrado ya estudios como el de Economics for Energy de 2011–, pero no se ha movilizad hasta el momento, en parte por falta de concienciación y educación, en parte por la ausencia de las señales adecuadas. Materializar este potencial es uno de los retos más importantes si se quiere mejorar sustancialmente la sostenibilidad del sistema.

En segundo lugar, también es necesario *impulsar la innovación en energía*. Por una parte, la innovación permitirá disponer de tecnologías de usos finales más eficientes y, por tanto, contribuirá al ahorro y la eficiencia; por otra, permitirá que las tecnologías renovables y de almacenamiento sean competitivas y, al hacerlo, mejoren la seguridad energética y el impacto ambiental. Es cierto que, para que nuestro sistema energético se beneficie en estos términos, esta innovación no tiene por qué producirse físicamente en España. Pero el hacerlo tiene otros beneficios importantes para nuestra sociedad, que también deben ser considerados. Por lo tanto, debemos decidir cuál queremos que sea nuestra estrategia de innovación: ¿queremos desarrollar tecnologías propias o queremos adoptar tecnologías desarrolladas

por otros? En caso de desarrollar tecnologías propias, ¿por qué tecnologías queremos apostar?, ¿cuál debe ser el marco institucional para ello?

Como hemos podido ver en esta sección, España se enfrenta a retos muy importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad de su sector energético, retos además de distinto carácter: de gobernanza, tecnológicos, de cambios de comportamiento, etc. En la sección siguiente realizamos propuestas para enfrentarnos a dichos retos.

### 3. Propuestas

Responder a retos de tanto alcance y tan complejos requiere una aproximación necesariamente amplia, que recoja todos los componentes económicos, tecnológicos y sociales ligados a dichos retos. Al contrario de lo que plantea la regla de Tinbergen, “un problema, un instrumento”, lograr la sostenibilidad del sector energético requiere de la combinación (y consiguiente coordinación) de muchos instrumentos y políticas, necesarios para cubrir los distintos sectores, agentes y aspectos involucrados.

En este sentido, y aun constatando la mejora en algunos aspectos de la sostenibilidad del sector energético español en los últimos años, no podemos sino volver a incidir en muchas de las propuestas que ya se hacían en el *Informe España 2005*, y que se reformulan y amplían en este informe:

□ Hay que incluir la sostenibilidad del sector energético en la agenda política, en un lugar acorde con su elevada importancia. Las Administraciones Públicas deben asumir la falta de sostenibilidad del sector energético y la urgencia de tomar medidas, y transmitírselo de forma adecuada a la sociedad. Para ello es imprescindible romper con las dinámicas asociadas a los ciclos políticos y plantear el tema energético como la política de Estado que debe ser. Tras un amplio debate social, esto permitiría adoptar un modelo energético de largo plazo consecuente con una senda de sostenibilidad, como ya han hecho los países más importantes de nuestro entorno. Un componente necesario de esta política de Estado es un cambio en el sistema de gobernanza, lo que exige instituciones reguladoras verdaderamente independientes y con responsabilidades fuertes y bien definidas –contrariamente a lo que ha ocurrido en España durante la última década–, para garantizar la supervisión eficaz de los mercados e infraestructuras energéticas, y una adecuada determinación de los precios de la energía, con independencia de intereses políticos cortoplacistas.

□ Se debe impulsar de manera decidida el ahorro y la eficiencia energética. Apoyados en las medidas ya establecidas por la Comisión Europea, las Administraciones Públicas deben diseñar políticas orientadas a la obtención de resultados (y no a la ejecución de presupuestos), trasladando las se-

ñales adecuadas (que no son generalmente los subsidios) para el cambio de comportamiento de los consumidores y la adopción de las tecnologías más eficientes. Entre las políticas más adecuadas destacan la fiscalidad energética y la educación (que se tratarán posteriormente).

Los sectores prioritarios para estas actuaciones de ahorro y eficiencia deben ser el transporte y la edificación. El transporte, principal consumidor de energía y emisor de gases de efecto invernadero en España, requiere medidas que favorezcan el transporte de mercancías por ferrocarril, la reducción de la demanda de movilidad con vehículo privado (favoreciendo el transporte público y mediante diseños urbanísticos apropiados) y estimular las mejoras de eficiencia de los vehículos convencionales, así como la introducción de combustibles alternativos (como el hidrógeno o la electricidad).

En el caso de la edificación, la aplicación de las directivas europeas debería llevarnos a la implantación de códigos de edificación que resulten en viviendas de consumo energético nulo. Es preciso actualizar cuanto antes los códigos existentes, de forma que el parque de viviendas pueda irse renovando lo más rápidamente posible en el aspecto energético. También puede ser conveniente, en los casos en los que la evaluación global sea positiva, el establecimiento de programas de rehabilitación energética de edificios.

□ Respecto a la generación de energía, y en línea con las propuestas de la Comisión Europea, es imprescindible lograr una descarbonización completa del sector eléctrico para 2050, fundamentalmente mediante la penetración masiva de energías renovables, y también lograr una alta utilización de estas tecnologías en la producción de calor. Para ello puede ser necesario, al menos en los períodos iniciales, disponer de medidas eficientes de apoyo para estas tecnologías, que compensen su menor competitividad (por su menor nivel de desarrollo tecnológico o la no internalización de costes ambientales en las tecnologías convencionales). La Comisión Europea ya ha realizado propuestas acerca de los instrumentos que se pueden utilizar para promover estas tecnologías.

Pero no todo puede centrarse en estas medidas. Muchas de las tecnologías renovables ya están muy cercanas a la competitividad –o la han alcanzado en algunos casos– y, sin embargo, siguen enfrentándose a barreras para su integración eficiente en los sistemas eléctricos que habrá que eliminar. Por tanto, además de los eventuales apoyos económicos también habrá que adecuar la regulación para una integración eficiente de estas tecnologías, en buena parte de carácter descentralizado. La necesaria revisión del diseño de las tarifas para acomodar los crecientes recursos energéticos descentralizados puede proporcionar la oportunidad para, de una vez, reformular con transparencia la metodología de cálculo de tarifas eléctricas (y también de gas), de forma que recoja adecuadamente todos los costes, con independencia de la coyuntura política.

□ Tanto en la generación de energía como en el ahorro energético juega un papel fundamental la innovación. Además, la innovación en materia energética aporta beneficios no sólo para el sector, sino también para el resto de la sociedad. Es imprescindible, pues, evaluar de manera informada y objetiva la estrategia a seguir en materia de innovación y determinar, en función de los beneficios que pueda aportar para nuestro país y de la coordinación necesaria en el ámbito europeo, las tecnologías que se deben desarrollar y las mejores formas de estimular la innovación en ellas.

□ Urge también dar una respuesta coordinada a las familias en situación de pobreza energética. Una primera medida debería ser la definición formal del consumidor vulnerable, tal y como pide la Unión Europea en las directivas sobre los mercados eléctricos y de gas. Un segundo hito habría de ser la reformulación del bono social, para que incluya no sólo la tarifa eléctrica sino todas las necesidades energéticas del hogar. Además, este bono social podría vehicularse como una transferencia a tanto alzado a los hogares a cargo de los presupuestos públicos, en lugar de ser financiado por el resto de consumidores del sector eléctrico. Por último, sería necesario establecer un protocolo de garantía de suministro mínimo en períodos críticos que cubriera aquellos casos donde el bono social fuera insuficiente.

□ También debemos contribuir a paliar la dramática situación de los miles de millones de personas sin acceso a formas avanzadas de energía. En este sentido, es necesario plantear políticas de cooperación exterior específicamente diseñadas para solucionar este problema y que no caigan en los errores históricos que han resultado en el fracaso de numerosos proyectos de electrificación rural. Existen ya propuestas acerca de cómo facilitar el acceso universal a la energía en países en desarrollo que deberían utilizarse como punto de partida para el diseño de estas políticas.

□ Por último, y como ya habíamos adelantado, también es necesario reformar la fiscalidad energética y diseñar políticas de educación en materia de energía.

En el ámbito fiscal, proponemos seguir la línea ya iniciada por otros países europeos de la “reforma fiscal verde”: un cambio en la estructura fiscal en la que se crean o aumentan los impuestos ambientales<sup>14</sup> (bien diseñados, no como muchos de los impuestos autonómicos españoles) y se reducen los impuestos al trabajo (cotizaciones sociales). Esta propuesta, de hecho, ya ha sido realizada por una comisión de expertos creada por el Go-

---

<sup>14</sup> Entre los impuestos ambientales que se deberían aumentar estarían los impuestos sobre los combustibles para transporte (gasolina, gasoil), que deberían reflejar adecuadamente el coste de sus emisiones asociadas. Entre los que se deberían introducir, podría considerarse, por ejemplo, la creación de un impuesto sobre el carbono que afectase a los sectores no cubiertos por el EU ETS, o sobre las emisiones de azufre y nitrógeno.

bierno en 2014 y también por el informe de Economics for Energy de 2013. En ambos informes se demuestra la viabilidad y beneficios de esta propuesta, que envía señales apropiadas para la reducción del impacto ambiental y el ahorro y la eficiencia energética.

En cuanto a la educación, es la pieza clave que, como ya se decía en el *Informe España 2005*, permite internalizar todas las propuestas anteriores en las actitudes de las personas y crear la presión social necesaria a favor de la sostenibilidad energética. Afirma el Consejo Mundial de la Energía que “sin una aceptación y comprensión ampliamente extendidas de estas implicaciones por los pueblos del mundo, no es fácil ver cómo los gobiernos nacionales o las organizaciones internacionales estarán en condiciones de formular e implantar los marcos económicos, legales, regulatorios y administrativos que se requieren para devolver al mundo a un sendero de sostenibilidad”. Debe incorporarse, pues, esta cuestión en los programas educativos, y también realizar campañas informativas efectivas.

#### 4. Indicadores clave

Para comprobar la evolución de nuestro sistema energético en términos de sostenibilidad, proponemos el conjunto de indicadores presentados en el cuadro 1. Están agrupados según los temas clave identificados en la primera sección y se incluyen tanto indicadores para España como indicadores globales (identificados con E/G, respectivamente). También se especifican las unidades recomendadas para su medida.

Como puede observarse, hemos recogido en este cuadro todos los fines mencionados en las secciones de retos y propuestas, pero no los medios como la educación o las reformas institucionales, que, como ya hemos mencionado, son también de gran importancia, pero que son más difíciles de expresar en términos cuantitativos.

En cualquier caso, todos estos indicadores responden, además, a la primera de nuestras propuestas: aumentar el nivel de concienciación y la prioridad en la agenda política de esta cuestión. Éste ha sido el objetivo del Observatorio de Energía y Sostenibilidad desarrollado por la Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad de la Universidad Pontificia Comillas. En sus ya 9 ediciones anuales desde 2005 (no se publicó en 2006), el Observatorio ha realizado un diagnóstico de la situación y ha formulado propuestas para su mejora, para contribuir al debate informado y público sobre esta cuestión. Confiamos en poder seguir realizando esta labor en el futuro, como muestra de la eficaz colaboración entre la universidad, la empresa y la Administración Pública en la búsqueda de uno de los mayores retos a los que se enfrenta la humanidad: la consecución de un modelo energético sostenible.

Cuadro 1 – Resumen de indicadores propuestos

Claves	Indicador propuesto	E/G*	Unidades
Producción y consumo de energía	Aumento/reducción del consumo energético	E	% ktep o EJ
	Consumo de energía primaria per cápita	E	GJ/hab
	Intensidad energética	E	GJ/M€
	Mix energético: producción con fuentes renovables	E	%
Disponibilidad y precio de los recursos	Dependencia energética	E	%
	Precio de combustibles: petróleo, gas	G	\$ por barril de petróleo o millón BTU de gas
	Reservas probadas y consumo anual	G	Barriles petróleo, m <sup>3</sup> de gas
Emisiones de CO <sub>2</sub> y otros contaminantes	Concentración de CO <sub>2</sub> en la atmósfera	G	ppm
	Emisiones anuales de gases de efecto invernadero (GEI) o de CO <sub>2</sub>	G y E	MtCO <sub>2</sub> eq MtCO <sub>2</sub>
	Emisiones NO <sub>x</sub>	E	kt
	Emisiones SO <sub>2</sub>	E	kt
	Emisiones partículas	E	Mt
Pobreza energética y acceso universal	Hogares en pobreza energética según el indicador basado en el <i>Minimum Income Standard</i> (MIS)	E	%, millones de hogares
	Población sin acceso a formas modernas de energía	G	%, millones personas
Innovación en energía	Reducción de costes de tecnologías que favorezcan la transición hacia un modelo energético más sostenible (e.g. renovables)	G	% €/kW
	Tecnologías energéticas exportadas	E	M€

\* E/G: perspectiva Española / Global

## Capítulo 15

# TIC Y SOCIEDAD: LA INFORMACIÓN QUE SE CONVIRTIÓ EN PODER PARA TODOS

---

Dolors Reig



Sobre la influencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en nuestras sociedades podríamos decir que son las principales responsables, tanto de lo que aquí llamaremos sociedad aumentada como de la denominada sociedad del conocimiento. A esta última la bautizaba Peter Drucker en 1969<sup>1</sup>, con motivo, precisamente, del nacimiento de las tecnologías de la información y de la comunicación, pero adquiere su máxima potencia ahora, con la web social y la emergencia del *software* social y sus posibilidades, tanto para el aprendizaje como para cualquier otro trabajo colaborativo relacionado con el conocimiento.

Es mucha la información que fluye hoy en las redes. Como lo expresaba Margaret Mead hace cincuenta años en una frase que sigue siendo actual, “han llegado los tiempos en que debemos enseñar a nuestros hijos lo que nadie sabía ayer y preparar las escuelas para lo que nadie sabe todavía hoy”. El reto principal de la aceleración tecnológica es precisamente éste: lograr que ayude a consolidar una sociedad del conocimiento compartido, destinada a reinventar, a aumentar al ser humano mediante el desarrollo de su competencia fundamental: la sociabilidad.

Hablaremos en este capítulo de las TIC en cuanto a su papel transformador de las personas, de su organización social, de sus formas de participar y hacer política. También de cómo afectan al ámbito de la empresa, a la innovación, a la investigación científica y hasta a los valores últimos de individuos y sociedades.

## **1. La web 2.0 o web social como cambio de paradigma: algunas claves para entender el fenómeno**

Cuando hablamos de web 1.0, web 2.0, web 3.0, no nos referimos a diferentes versiones que mejoren progresivamente un mismo programa informático o aplicación, ni tampoco hablamos de fases cronológicamente

---

<sup>1</sup> Drucker, P. (1969): *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. Nueva York: Harper & Row.

evolutivas de un mismo fenómeno. En realidad, supone una clasificación controvertida y podríamos decir –sobre todo respecto a la web 2.0, objeto principal de nuestro interés– de entornos cualitativamente diferentes, de un cambio de paradigma con importantes implicaciones en la cultura, la organización social, la economía y cada aspecto de la sociedad.

Se entiende en ocasiones la web 2.0 con más facilidad desde las marcas, empresas y aplicaciones comerciales que, a modo de *startups* y siguiendo en muchos sentidos el modelo de Google, han ido surgiendo: WordPress, Blogger, Facebook, YouTube, Flickr, Instagram y un largo etcétera. Pero más allá de aplicaciones, se trata de un fenómeno tecnosocial, de un auténtico cambio de paradigma. Hemos pasado de considerar la Red como una herramienta a formar parte de ella. Lo 2.0 ha supuesto una revolución en numerosos aspectos de nuestra vida: la educación, la comunicación, la administración han incorporado con fuerza el elemento social. Una ola 2.0, la sociabilidad aumentada que se describe en *Socionomía*<sup>2</sup>, ha barrido muchas de las formas de organización anteriores y nos empuja hacia sociedades más horizontales, más participativas, con menos jerarquías que nunca antes.

Podrían servir también algunos términos alternativos, sinónimos del término más mediático de web 2.0: sociedad de la conversación, web social, web de la participación serían sinónimos y ejemplificarían algunas de las características principales de la nueva web, tales como la interacción, la construcción de grupos y comunidades en las nuevas redes sociales y de intereses.

Es en los cambios tecnológicos y sociales que se están produciendo, en su interacción, en los que se basa el *Cluetrain Manifesto*, de 1999, uno de los documentos más conocidos de la web. Resulta interesante revisar la primera de las 95 tesis que propone: “Los mercados son conversaciones” en los que empresas e instituciones deben entrar a interactuar, a dialogar con el consumidor o usuario de manera activa. La web es un lugar donde se desarrolla un fenómeno social único en relación con la creación y distribución de contenidos, caracterizado por la comunicación abierta, la descentralización de la autoridad, la libertad de compartir y usar, en un contexto que trata las relaciones humanas y económicas como conversaciones.

Los autores afirman que las condiciones del mercado han cambiado con la interconexión masiva de negocios y personas provocada por la extensión de la Red y la economía global. Así, la principal característica del mercado en el siglo XXI es que las organizaciones y los consumidores están implicados en una gran conversación, densamente interrelacionada, que hace cambiar radicalmente la relación empresa-cliente: la clave del mercado, ahora, son las personas, una a una y cada una con voz propia.

---

<sup>2</sup> Reig Hernández, D. (2012): *Socionomía*. Barcelona: Deusto.

Son los *prosumidores*, los que pasan de ser audiencias en los medios tradicionales, de tener un papel pasivo como receptores de sistemas comunicativos de difusión unidireccionales, a ser los protagonistas o, como mínimo, elemento fundamental de la interacción, cada vez más activos hasta llegar a ser los propios productores de contenidos (*User Generated Content, UGC*) e incluso de medios (*User Generated Media, UGM*). Son estos UGC y UGM los que en 2006 empiezan a dar forma a lo que hoy entendemos como la popularización del periodismo ciudadano, recibiendo un importante impulso mediático. Ese año, la portada de la revista *Time*, dedicada año tras año a destacar la persona más ilustre, premia a todas las que están generando y compartiendo *software* y contenidos en la Red: “La persona del año eres tú, cada uno de los que aportamos y compartimos contenidos en la web”, rezan los titulares.

Se inicia a partir de ese momento, y según algunos autores, lo que se ha llamado web 2.0, el nuevo ecosistema donde personas que comparten y colaboran pueden desarrollar su creatividad y convertirse en agentes activos en la producción y no sólo el consumo de conocimiento, participando, por tanto, de forma más real que nunca en la sociedad global.

También el concepto de *wikinomía* o *wikieconomía*, la economía de la colaboración entre grupos humanos, introducido en 2006 por Don Tapscott y popularizado en el libro del mismo nombre<sup>3</sup>, desarrolla la idea de la web 2.0, de una abundancia de conocimiento y colaboración capaces de revolucionar incluso los modelos de la economía tradicional.

Clay Shirky, otro de los autores que considero fundamentales, nos vendría a decir que antes de la aparición de este tipo de herramientas sólo eran las instituciones (empresas, organizaciones) las que podían ofrecernos productos, servicios. Ahora, como elaboraría después el mismo autor, vivimos el despliegue de un excedente cognitivo individual y colectivo único en la historia de la humanidad. Además, las nuevas herramientas sociales cambian el panorama, rebajando de forma drástica el precio de la coordinación y de la acción grupal hasta poder pensar, en el caso de Kevin Kelly, en nuevas utopías, como el socialismo digital y el colectivismo *online*.

Puede resultar útil para terminar de contextualizar el fenómeno referirnos a O’Reilly<sup>4</sup>, uno de los principales promotores de la noción de web 2.0, que resume en siete sus principios constitutivos:

- La *World Wide Web* (WWW) como plataforma de trabajo.
- El fortalecimiento de la inteligencia colectiva.

---

<sup>3</sup> Tapscott, D. y Williams, A. D. (2006): *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. Nueva York: Penguin.

<sup>4</sup> O’Reilly, T. (2004): *The Architecture of Participation* ([http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/articles/architecture\\_of\\_participation.html](http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/articles/architecture_of_participation.html)).

- La gestión de bases de datos como competencia básica.
- El *software* que no se limita a un único dispositivo.
- El fin del ciclo de las actualizaciones de versiones de *software*.
- Modelos de programación ligera y búsqueda de la simplicidad.
- Las experiencias enriquecedoras de los usuarios.

En definitiva, han sido muchos los desarrollos que Internet ha provocado en nuestra sociedad desde su aparición. Repasaremos a continuación los que considero los temas principales sobre la intersección de la sociedad y las TIC.

## 2. Intercreatividad (Berners-Lee): intercambios creativos digitales

El concepto de intercreatividad es clave desde los orígenes de la Red. Desarrollado por Tim Berners-Lee (1996), es la suma de dos palabras íntimamente ligadas al fenómeno evolutivo de Internet: interacción más creatividad. Utilizado desde las primeras comunidades de *hackers* existentes en la Red, podemos definirlo como el proceso de hacer cosas o resolver problemas juntos en un ciberespacio que propicia compartir el conocimiento entre personas, a través de redes de cooperación recíproca.

Para explicar esta idea, Berners-Lee señala algunas características adicionales:

- Deberíamos ser capaces, no sólo de encontrar cualquier documento en la web, sino también de poder crear cualquier clase de documento con facilidad.
- Deberíamos poder no sólo interactuar con otras personas, sino poder iniciar y participar en procesos de creación con otras personas: contenidos generados por el usuario, *software*, redes sociales, entornos de colaboración, etc.

Berners-Lee explica que la noción de intercreatividad no hace solamente referencia al acto interactivo, sino que describe el valor sustantivo que ofrece la evolución de Internet y su potencial social, a través de la consolidación de redes de gestión del conocimiento.

Fue este mismo fundamento el que impulsó a Berners-Lee a crear el ecosistema de la WWW, similar en su arquitectura potenciadora de la intercreatividad entre muchos a los desarrollos del movimiento *open source*.

De la intercreatividad parten también las teorías del antes mencionado Clay Shirky (2009), que relacionan ésta con la desinstitucionalización que supone. *Here comes Everybody*, su obra maestra y clave para entender la

web social, así como el vídeo *US now*, resultan referencias imprescindibles. El cambio básico estaría según el autor en el proceso de producción y consumo de las noticias (de la realidad): si antes eran algunos los que decidían lo que era o no verdad, los que filtraban lo que después todos convertíamos en nuestra realidad, ahora somos muchos los que etiquetamos, calificamos, *empoderamos* o condenamos al olvido los contenidos que la conforman.

### **3. Inteligencia colectiva (Lévy): un ciberespacio que conecta inteligencias**

En 1994 Pierre Lévy publica *Inteligencia Colectiva: por una antropología del ciberespacio*<sup>5</sup>. La tesis central: la existencia de un saber colectivo, en cualquier lugar donde haya humanidad, susceptible de ser potenciado, de apoyarse en dispositivos tecnológicos. La inteligencia colectiva sería la capacidad de un grupo de personas para colaborar y decidir sobre el propio futuro, así como la posibilidad de alcanzar los propios objetivos en un contexto cada vez más complejo.

La teoría de Lévy, nacida en el contexto de la masificación comercial de Internet de los años 90, cuando la interacción quedaba limitada al correo, listas de discusión (*newsgroups*), chats, foros y BBS (*bulletin board system*), resulta en cierto modo una predicción de futuro: si las tecnologías se orientaban a potenciar la creatividad y hacer de medio de transmisión entre las inteligencias de los individuos, la sociedad, como sistema, podría llegar a un nivel superior de inteligencia colectiva, trascendiendo en tiempo y espacio las inteligencias individuales que la conforman.

La inteligencia colectiva es, según el autor, una especie de sociedad anónima en la que cada accionista aporta como capital su conocimiento, sus conversaciones, su capacidad de aprender y enseñar. El contexto virtual, la propia evolución, como hemos visto, hacia la web social enriquece la idea de diálogo, de cooperación, de conversación, llegando a un resultado fundamental si pensamos en las comunidades: un saber que se enriquece a partir de la experiencia de cada participante.

De esta manera, “la web del futuro expresará la inteligencia colectiva de una humanidad globalizada e interconectada a través del ciberespacio”. Las características propias del ciberespacio (entorno de coordinación no jerárquico que favorece la sinergia de inteligencias) serán, si sabemos trasladarlas a las comunidades virtuales, ambientes perfectos desde los que re-

---

<sup>5</sup> Lévy, P. (1994): *L'Intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*. Paris: La Découverte. Hay traducción española en <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligenciaColectiva.pdf>

conocer, movilizar habilidades, experiencias y competencias<sup>6</sup> en beneficio de la organización, del individuo y de la sociedad misma.

Resulta fundamental, finalmente, la inclusión y participación de todos, como piezas de un engranaje cualitativamente más preciso y eficiente.

#### **4. Multitudes inteligentes (Howard Rheingold): el conocimiento colectivo apoyado en la Red (McLuhan)**

Rheingold, en su obra *Smart Mobs: The Next Social Revolution*<sup>7</sup> nos habla de un nuevo ecosistema, de comunidades virtuales espontáneas, o de aquellas subculturas y grupos surgidos gracias a las nuevas posibilidades que abre la Red.

Otra vez es la metáfora biológica la que ilustra el tema: estas comunidades serán como microorganismos, experimentos sociales no planificados, emergentes gracias a la nueva conectividad, ante la posibilidad de una mayoría de conectarse mediante varios dispositivos en la Red.

Es, en cierto modo, también, el mensaje de McLuhan con su célebre frase “el medio es el mensaje”, formulada en relación con la aparición de los nuevos medios audiovisuales. Así, Rheingold, siguiendo la idea de la inteligencia emergente, explica que la actual apropiación de las tecnologías digitales tiene incidencia directa en la conformación de nuevas dinámicas de construcción del capital social (conocimiento colectivo).

Rheingold analiza el caso de los *flash mobs*, es decir, aquellos fenómenos sociales en los que agrupaciones de personas organizadas a través de dispositivos digitales se manifiestan colectivamente de manera presencial. Son conocidas, también, como movilizaciones instantáneas. En su trabajo, el autor explica que el uso de las plataformas tecnológicas digitales es la columna vertebral de este movimiento, ya que toda la interacción se produce a distancia y funciona a través de la distribución de mensajes por medio de redes sociales.

En esta línea, Castells<sup>8</sup> introduce la idea de ubicuidad y permanencia: la difusión del acceso inalámbrico a Internet, así como de redes de ordenadores y sistemas de información situados en cualquier lugar del mundo o la comunicación móvil como elemento sociológicamente relevante.

---

<sup>6</sup> Lévy (1994).

<sup>7</sup> Rheingold, H. (2003): *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Nueva York: Basic Books. Hay traducción en español: *Multitudes inteligentes. La próxima revolución social (Smart Mobs)*. Barcelona: Gedisa, 2006.

<sup>8</sup> Castells, M. (2001): *La Galaxia Internet*. Barcelona: Areté.

## 5. La sabiduría de las multitudes (Surowiecki)

En 2004 Surowiecki publica el libro *The Wisdom of Crowds*, traducido en nuestro contexto como *Cien mejor que uno*<sup>9</sup>. Es una obra que hace aportaciones relevantes a la idea del valor del intercambio y la integración de conocimientos individuales: la suma de las decisiones colectivas de muchas personas resulta más acertada que las decisiones individuales de una sola.

El autor expone que la inteligencia colectiva emerge incluso cuando muchos integrantes del grupo disponen de información superficial sobre un problema. En su trabajo explica de qué forma se puede lograr que los grupos tomen buenas decisiones y, al mismo tiempo, describe los factores que dificultan este proceso. Entre los elementos o factores que considera necesarios o que favorecen que un grupo sea inteligente destaca:

- La diversidad de opiniones entre los individuos que conforman el grupo.
- La independencia de criterio.
- Cierta grado de descentralización que permita la existencia de subgrupos en el colectivo.
- La existencia de mecanismos de inclusión de juicios individuales en la decisión colectiva.

La idea de Surowiecki, tal y como otros autores asegurarán de forma posterior, se anticipa a la idea de la singularidad tecnológica<sup>10</sup>, que postula que las decisiones tomadas gracias a la conformación de una sabiduría colectiva pueden ser más inteligentes que las de los mismos expertos.

## 6. Arquitectura de la participación, los contenidos generados por el usuario

Muy relacionada con las anteriores, la idea del papel activo de los usuarios, de todos los potenciales usuarios, es elaborada por el blogger francés de referencia, Loïc Le Meur, que la denomina “la revolución amateur”.

La sociedad, tal y como afirman Jonas Ridderstrale y Kjell A. Nordström en *Funky Business*<sup>11</sup>, está cambiando. El talento de las personas es un factor cada vez más determinante, que incidirá en los resultados de forma significativa: cualquiera puede difundir su mensaje en Internet, cualquiera puede opinar, cualquiera puede crear su blog o iniciar un movimiento de

---

<sup>9</sup> Surowiecki, J. (2005): *Cien mejor que uno*. Barcelona: Ediciones Urano.

<sup>10</sup> Kurzweil, R. (2005): *The Singularity is Near*. Nueva York: Viking Books.

<sup>11</sup> Ridderstrale, J. (2000): *Funky Business*. Madrid: Pearson Educación.

*marketing* viral capaz de mover la sociedad en favor o en contra de determinadas causas.

Estos autores denominan fuerzas “*funk*” (nuevos valores, desarrollo tecnológico, globalización, sociedad de la información, etc.) a los fenómenos que construyen este mundo diferente, la denominada “*localidad funk*”, en un nuevo paradigma para personas y empresas que obliga a cambiar actitudes.

Pero quizás quien mejor ha sabido concretar la idea ha sido de nuevo Tim O’Reilly, que en sus tesis fundacionales respecto a la web 2.0 nos presentaba ya la arquitectura de la participación. El autor señala que detrás de esta arquitectura de la participación hay una ética de cooperación implícita, en la que la web actúa como intermediario inteligente, conectando entre sí los extremos y aprovechando las posibilidades que ofrecen los propios usuarios.

La arquitectura de la participación se produce en el marco de un cambio tecnológico y social que ofrece a las comunidades la posibilidad de contar con herramientas que multiplican las formas como se genera y distribuye el conocimiento. Desde esta perspectiva, la apertura (las filosofías *open source*) es la pieza clave de un círculo virtuoso de participación y colaboración que hace crecer el conocimiento colectivo<sup>12</sup>.

En definitiva, los usuarios de la web no son consumidores pasivos, sino prosumidores. En vez de constituir la audiencia de los medios tradicionales, interactúan con la información: comentan, producen contenido, principalmente cultural y de entretenimiento, en lugar de únicamente consumirlo (la televisión es un ejemplo tradicional de consumo pasivo de información).

Los denominados medios sociales –Google, Facebook, YouTube, Twitter o Instagram para distintos formatos de contenido– permiten a las personas que los usan generar contenidos: bloggers como informadores o referentes, vídeos de YouTube que llegan a tener más audiencia que los telediarios, corrientes de opinión en Twitter que son recogidas por los grandes medios...

Desarrollaremos este aspecto con mayor extensión al hablar de las tecnologías del empoderamiento y la participación.

## 7. *Sharismo* y licencias Creative Commons

Era evidente que, ante la explosión creativa que supone la web, nos planteáramos la esencia, la psicología, los motivos por los que “compartimos”. Surge muy recientemente una elaboración teórica que nos ha pareci-

---

<sup>12</sup> Lévy (1994).

do interesante para ejemplificar la nueva web, una nueva filosofía del usuario que ahora genera contenidos: el *sharismo*<sup>13</sup>. Parte de un hecho clave: los que comparten están acumulando capital social y una superabundancia de respeto por parte de la comunidad.

La teoría, también llamada “la doctrina neurona”, da un paso más allá y supone que el *sharismo* está codificado en el genoma humano. Postula que la lógica neuronal de conexiones, de abundancia de conexiones como signo de salud neurobiológica, de un cerebro como sistema abierto, se repite en el ser humano como parte fundamental. Es un proceso instintivo, desactivado por la cultura de la propiedad de las ideas, la defensa de los bienes culturales o la propiedad intelectual.

Una cultura que no comparte (*non-sharing culture*) nos engaña, separando de manera absoluta el espacio privado y el público, los entornos abiertos de los cerrados, generando finalmente una brecha en el espectro del conocimiento. Así, la sentencia tradicional cambia, se califica: el conocimiento compartido es poder.

Bloggers, redes sociales, la rápida emergencia de las aplicaciones sociales que nos permiten comunicar y cooperar, dejando que la gente pueda intercambiar contenido de un servicio a otro, está dando la posibilidad a los usuarios de introducir memes<sup>14</sup> en un ecosistema interconectado.

Estas nuevas tecnologías, como los movimientos *copyleft*<sup>15</sup>, hacen revivir el *sharismo* en nuestra cultura cerrada. Así, en el proceso de construcción colectiva del conocimiento que representa la web 2.0, surge constantemente el debate sobre los derechos de propiedad intelectual. ¿Cómo podemos construir una sabiduría entre todos si no garantizamos que el acceso a la información sea lo más libre y participativo posible? Es un obstáculo evidente si queremos compartir conocimiento de forma rápida, ya que hay que preguntar, siempre, qué tipo de permiso nos concede el autor de la obra. Al mismo tiempo se plantea la cuestión de la protección de los

---

<sup>13</sup> Mao, I. (2008): *A Mind Revolution*, <http://freesouls.cc/essays/07-isaac-mao-sharism.html>. Hay traducción en español: <http://www.dreig.eu/caparazon/2008/12/17/sharismo-la-esencia-de-la-web-20>).

<sup>14</sup> Este término, creado por Richard Dawkins en su libro *El gen egoísta*, aparece definido en el diccionario *Webster* como ‘idea, comportamiento, moda o uso que se extiende de persona a persona dentro de una cultura’. Por otra parte, meme se emplea cada vez más para referirse a cualquier imagen o texto, a menudo de contenido humorístico, que se comparte viralmente en las redes sociales durante un período breve (<http://www.fundeu.es/recomendacion/meme-termino-valido/>).

<sup>15</sup> El *copyleft* es una práctica que consiste en el ejercicio del derecho de autor con el objetivo de permitir la libre distribución de copias y versiones modificadas de una obra u otro trabajo, exigiendo que los mismos derechos sean preservados en las versiones modificadas. Se aplica a programas informáticos, obras de arte, cultura, ciencia o cualquier tipo de obra o trabajo creativo que sea regido por el derecho de autor (<https://es.wikipedia.org/wiki/Copyleft>).

derechos de autor. ¿Cuál es la mejor forma de compartir información sin perjudicar a quien la genera?

En este contexto se funda en 2001 *Creative Commons* (CC), una organización sin ánimo de lucro que en 2002 lanzó un nuevo instrumento jurídico para la gestión de derechos de autor: licencias Creative Commons, en oposición al *copyright*. Son licencias que establecen previamente el uso que se puede hacer de un producto determinado: una canción, una imagen, un texto o una película. De este modo, quien desee compartir o modificar esa información conoce ya las condiciones y no necesita pedir permiso al autor. Es él el que en primera instancia especifica lo que se puede hacer con una obra.

Aunque existen licencias Creative Commons más restrictivas que otras, todas permiten reproducir, copiar y distribuir la obra mientras que no se le dé un uso comercial. En total, hay seis tipos de licencias, que marcan su uso respecto a la atribución del autor, a la transformación de la obra, a su uso comercial o no comercial y a la forma en la que se puede compartir (con la misma licencia).

## 8. La sociedad aumentada

La idea de sociedad aumentada, como veíamos al hablar de la web social, se focaliza en el hecho de que Internet ha amplificado de forma radical la capacidad en que las personas pueden comunicarse y colaborar entre ellas, desarrollando así aspectos inéditos o antes mucho menos potentes a nivel de desarrollo social. La experiencia de conectividad lo cambia todo en un sentido positivo, de racional optimismo, ayudando a desarrollar el potencial humano: “Somos mejores gracias a lo vivido y aprendido en Internet [...] Las sociedades híbridas ya reflejan e irán reflejando cada vez más los valores de esa nueva especie de individuos conectados que las habitan”<sup>16</sup>.

Es mucha la potencia de la reunión de seres humanos, hasta el punto de que algunos consideran lo social como una de las fuerzas de la evolución, junto a la selección natural. Somos animales extraordinariamente sociales, con cerebros ya preparados para serlo. De este modo, la abundancia de entornos y posibilidades de colaboración actuales en el campo abonado de nuestra naturaleza puede llevarnos a extremos nunca antes vistos.

Todo ello se relaciona con la idea de civilización empática que veremos pronto en Rifkin: estar juntos, vivir subjetivamente en la comunidad universal y diversa puede provocar en el ser humano un desarrollo de la em-

---

<sup>16</sup> Reig Hernández, D. (2012).

patía, de los valores más humanistas que resulten finalmente en un cambio de paradigma real.

En cuanto a la inteligencia, resulta obvio observar el potencial de la inteligencia colectiva que definíamos en el contexto de redes: Wikipedia o Linux serían ilustres ejemplos de lo que se denomina en términos de Internet *crowdsourcing*. Pero también en cuanto a sociabilidad creo que tenemos una oportunidad única para basar el mundo en principios nuevos, como la colaboración, la solidaridad o compartir desde la vivencia constante de un espacio ahora realmente común y potente.

Un ejemplo de ello sería el nuevo poder de la organización sin organizaciones<sup>17</sup>, de la organización aumentada a partir de individuos que conectados son, individualmente y en colectivo, más grandes. La idea, similar a la del fenómeno de la autocomunicación de masas de Manuel Castells<sup>18</sup>, es que el fenómeno de las redes sociales, la aparición de todas estas tecnologías para la participación (desarrollaremos posteriormente este aspecto), posibilitan que una sola persona o pocas, con ideas lo suficientemente relevantes, puedan organizar movilizaciones colectivas importantes del mismo modo que antes sólo podían hacerlo las instituciones tradicionales.

Fue la blogosfera egipcia y la difusión en redes que sus individuos podían alcanzar como nunca antes la que organizó en principio, sin ayuda de partidos políticos, sindicatos, etc., una de las revoluciones de las primaveras árabes más sonadas. Los movimientos 15M, Occupy Wall Street, etc. y todos los conocidos como los movimientos de las nuevas revoluciones sociales estarían siendo posibles gracias a las potentes herramientas de difusión, organización y –como veremos– medición y precisión científica que pueden suponer las nuevas redes sociales.

La idea es que el sistema actual, que prioriza el consumo, se fraguó desde la desintegración de lo social, de lo comunitario. Con las redes sociales, gracias a que volvemos a estar juntos, podemos refundarlo.

El término sociedad aumentada que se propone significa que no estamos anulando ningún tipo de relación entre seres humanos, sino ampliando enormemente el abanico relacional, su variedad, sus posibilidades, su alcance, su influencia en la construcción individual y de las sociedades en las que vivimos. Evolucionamos hoy a marchas forzadas desde el aislamiento hacia la hiperconectividad. Los medios tradicionales, los llamados *mass media*, se han socializado, devolviendo a los espacios sociales interactivos la información. Han aparecido, además, nuevos medios de los propios espacios públicos, las ágoras, que gracias a la interconectividad pueden

---

<sup>17</sup> Shirky, C. (2009): *Here Comes Everybody: How Change Happens When People Come Together*. Nueva York: Penguin.

<sup>18</sup> Castells, M. (2009): *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

volver a realizar la función informativa que una vez les fue propia y que la complejidad del mundo, la sociedad del conocimiento y la necesidad de control de los gobiernos delegaron en los medios de comunicación de masas.

Aunque leemos en múltiples instancias tradicionales que Internet nos aislará de lo social, lo que está ocurriendo es justo lo contrario, que estamos recuperando ese importante aspecto, desarrollándolo hasta extremos nunca explorados.

Y es que somos muy poca cosa cuando estamos aislados, pero muy fuertes si estamos conectados. La conexión permanente y ubicua en comunidades cada vez más amplias, la vivencia en unos espacios públicos, unas “plazas del pueblo” renovadas y cada vez más presentes en la vida social, cultural y política, nos harán, como individuos y sociedades, cada vez más libres.

No se trata de nada extraño a la propia naturaleza humana, que desde siempre ha necesitado desplegar su sociabilidad para ser feliz. Somos animales sociales y el éxito de la web 2.0 demuestra que tal vez esto es así en mucha mayor medida de lo que creíamos. Desde la teoría evolutiva, con el desarrollo del córtex frontal cuando empezamos a unirnos en organizaciones, a las últimas investigaciones en neurobiología, con las recientemente descubiertas neuronas espejo y su relación con la empatía, conocidos experimentos en psicología social o *neuromarketing* van en la misma línea de recordarnos cuán importantes son para cada uno de nosotros los valores o motivos que se relacionan con nuestros congéneres.

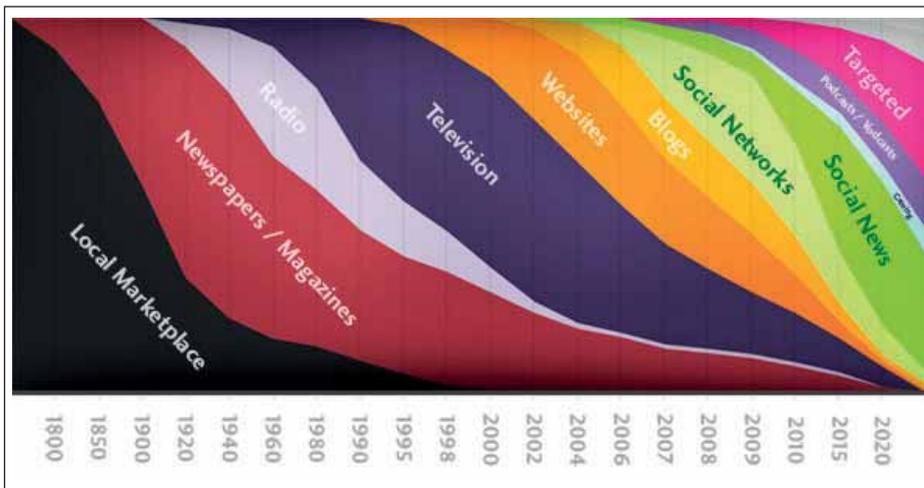
Parece natural que compartamos, que nos sintamos como peces en el agua en unos servicios de redes sociales que potencian esa posibilidad. La clave está en las teorías de la motivación de Maslow y otros, que destacarán los elementos universales y atemporales que nos mueven. Sociabilidad, autorrealización, reconocimiento social son armas infalibles que los utópicos, dinamizadores profesionales de los más diversos tipos de comunidades y, en el fondo, cualquier ciudadano, cada vez más usuario de la web social, debemos aprender a utilizar.

Las cifras hablan por sí mismas. Somos ya en el mundo más de mil millones de usuarios de Facebook. El *Informe sobre la Sociedad de la Información en España 2012* de la Fundación Telefónica<sup>19</sup> era concluyente: “Seis millones de españoles son ya comunicadores digitales permanentes y viven conectados a la red las 24 horas”. Lo que hacemos en redes es, lógicamente, lo que hacemos en la vida misma: donde más se ha optimizado el uso de la tecnología es en el terreno de la comunicación, que es, por otra parte, la ac-

---

<sup>19</sup> [http://www.fundaciontelefonica.com/artes\\_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/?itempubli=176](http://www.fundaciontelefonica.com/artes_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/?itempubli=176)

Cuadro 1 – Evolución de la información a lo largo de la historia



Fuente: Thomas Baekdal, tomada de <http://www.baekdal.com/analysis/market-of-information>

tividad más realizada en Internet, ya que cuatro de cada cinco internautas la usan con este fin. Nos relacionamos más, incluso, en las redes sociales que en la vida real, si es que la distinción sigue teniendo algún sentido.

Así, la web ha supuesto una clara revolución de los medios hacia la recuperación de una socialización que un día les fue propia. Y es que, a diferencia de nuestros padres, nuestros abuelos hubiesen entendido a la perfección la naturaleza interactiva de la comunicación en Internet.

El cuadro 1 ilustra de manera muy gráfica la evolución de los medios, entendiendo por medios, como bien dice la palabra, aquello que media, que intermedia entre el individuo y lo que está ocurriendo en cada momento en la sociedad. Las franjas reflejan las tecnologías de este tipo de comunicación en cada momento histórico, desde antes del siglo diecinueve hasta el horizonte de 2020.

□ **El mercado local.** Centrándonos en la primera franja, imaginemos las plazas de los pueblos, las de cualquier barrio si nos es más familiar la ciudad. Si queríamos en aquel momento saber de la actualidad, recabar información de importancia, era allí donde acudíamos, el lugar donde, entre todos y todas, incluso especializados en determinados aspectos, nos poníamos al día sobre las cuestiones que eran importantes en aquella época, las que afectaban a nuestra, por aquel entonces, pequeña comunidad.

El medio, el intermediario entre la realidad del mundo, era el ágora pública, el mercado local, social y hecho de conversaciones: así, cuando una vez quise saber qué cultivar para lograr mejores cosechas y aumentar mi ni-

vel de vida, pregunté a Antonio. Me dijo que plantase zanahorias y, en efecto, gracias a sus consejos, al año siguiente pude alimentar a toda la familia. Además, cuando otros vecinos/as le han preguntado en ocasiones anteriores sobre plagas, mejores épocas de siembra, sustratos, abonos y demás aspectos relacionados con la agricultura, ha mostrado ser el que más sabe en el lugar. En cambio, todavía recuerdo cuando a Pedro le dio por alertar a todo el pueblo de que la guerra estaba por llegar. La gente que le creyó emigró a pueblos vecinos, resultando que fueron ésos los que las tropas tomaron. No se puede confiar en Pedro sobre cuestiones serias porque a veces no sabe de qué habla. A ambos los volveremos a encontrar.

□ **Los *mass media*.** Las franjas siguientes representan periódicos, radio, televisión, que surgen y crecen durante los períodos que se reflejan en la imagen. Son los denominados medios de comunicación de masas, que tanta teoría sociológica han generado. Una interpretación benévola podría indicar que el mundo, en su inexorable avance, se ha ido tornando progresivamente globalizado, complejo, más necesitado de orientación y síntesis y de profesionales especializados en organizar, filtrar y comunicarnos unas verdades más contrastadas que las que la plaza del pueblo nos podía ofrecer. Otras interpretaciones menos ingenuas son las del indignado Hessel<sup>20</sup>, que culpa a los medios de comunicación de masas de muchos de los problemas de la modernidad o las de Castells<sup>21</sup>, que en un libro de título revelador sobre el tema, *Comunicación y poder*, los identificará como el mecanismo más importante de un poder que los inventa y descubre como instrumento esencial.

Así, se inventan los *mass media* y se les dota desde el poder, utilizándolos como canal de comunicación oficial, de un capital simbólico (un prestigio para la población) especial. La televisión, por ejemplo, ha sido y sigue siendo para muchas capas de la población casi una nueva divinidad. ¿Pero esto sale o no sale en la televisión?, me preguntaba mi madre de pequeña como prueba irrefutable de la verdad o la mentira de determinada información... Lo que no aparecía en el medio televisivo (o en su defecto en los periódicos), no tenía importancia.

Es precisamente éste, el capital simbólico de muchos de los medios tradicionales, el que se ha perdido hoy. Como afirman numerosos sociólogos de nuestro tiempo, ya no confiamos tanto en ellos ni en las instituciones (religiosas, políticas, financieras, etc.) a las que han venido sirviendo o apoyando. Todos ellos sufren las consecuencias de haber perdido la confianza de unos ciudadanos que son mucho menos manipulables cuando vuelven a estar juntos, cuando vuelven a conversar en unos nuevos medios mucho más diversos y transparentes.

---

<sup>20</sup> Hessel, S. (2011): *¡Indignaos!* Barcelona: Destino.

<sup>21</sup> Castells, M. (2009).

□ **Medios sociales, jugando conectados a los bolos.** La sociabilidad ha sido, en definitiva, una de las grandes víctimas de los *mass media* modernos, al alejarnos de “la plaza del pueblo” como lugar para la información. Y de esa nueva capa de sociabilidad nos habla, volviendo a la infografía, la era de los medios sociales.

Decía el visionario McLuhan que los medios eléctricos del siglo XX estaban destruyendo la ética individualista de la cultura impresa y devolviendo el mundo a una aldea global estrechamente interconectada. En este sentido, lo que vivimos gracias a la madurez de las TIC, la de la llamada sociedad red y la interconectividad global y total que posibilita, es la eclosión, o mejor el resurgimiento, del carácter social de los medios, su carácter participativo y ciudadano. Y al viejo Antonio que se mostraba experto en agricultura y veía crecer su reputación en el pueblo le tengo ahora como contacto en redes sociales y le recomiendo frecuentemente en Twitter, en Facebook, en cualquier otra red social. Cada viernes, de hecho, le agradezco que comparta conocimiento de calidad con un #followfriday, convención típica de Twitter que cumple esta función. Formará parte, además, ahora que los grandes servicios de redes sociales empiezan a aprender de las redes sociales de la vida real y lo permiten, ya no de mi red social indiscriminada sino de una lista concreta de expertos en materia de agricultura. A menudo, porque de mi correcto juicio acerca de su experticia también depende mi credibilidad en el nuevo-viejo círculo social, puntúo, retuiteo (redifundo en Twitter) sus opiniones, informo al mundo de que “me gusta” lo que publica. Hemos vuelto a la plaza del pueblo, a la comunidad.

Expresa bien el proceso de aislamiento del que veníamos la conocida metáfora de Robert Putnam *bowling alone*<sup>22</sup> (jugando a los bolos solos), sobre cómo se había desgastado el capital social de los norteamericanos en los últimos tiempos, de cómo éstos vivían, por culpa del aislamiento en las grandes ciudades y también de los *mass media*, mucho más desconectados unos de otros que en 1950. El tema afectaba, por ejemplo, a lo lúdico –reduciendo a por lo menos la mitad los encuentros con amigos– y también a la participación cívica en organizaciones.

Un vídeo de Michael Wesch y su serie *Visions of students today* puede darnos una idea de cómo ha cambiado todo esto, de la fusión actual entre medios y esfera social, la socialización ampliada y permanente en las nuevas ágoras públicas que viven nuestros jóvenes: “Con 16 o 17 años, los jóvenes han pasado 5.000 horas leyendo, 10.000 jugando con videojuegos, 20.000 viendo televisión, la mitad de su vida en los medios. Los jóvenes

---

<sup>22</sup> Putnam, R. D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster. Hay traducción española: *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la sociedad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2002.

pasan casi la mitad del tiempo que están despiertos en los medios, 11 horas diarias”.

Hoy ya no jugamos solos a los bolos; no queda otra opción para los medios tradicionales que ser sociales. Un ejemplo notorio de ello lo tenemos en la televisión. Aunque muchos la creyeron muerta desde hace tiempo, vuelve, pareciendo obedecer al viejo consejo popular “si no puedes con tu enemigo, únete a él”. Campañas orquestadas por las cadenas de televisión en forma de aplicaciones para móviles, páginas en Facebook, inclusión de Twitter en los programas, con personajes o presentadores conversando en tiempo real con la audiencia, etc. hacían que el consumo televisivo en EE.UU. en 2010, después de un período de clara crisis, no sólo no decreciera sino que aumentase, según Nielsen<sup>23</sup>, en un punto, hasta una media creciente ya de 35 horas de consumo televisivo a la semana.

No sólo se trata de que la información vuelve a estar en las renovadas redes sociales en versión virtual, sino de que la experiencia de usuario ha cambiado, también irremediablemente, hacia lo hiperconectado. Así, el uso simultáneo de Internet y televisión está creciendo de forma dramática: en 2011 el 60% de televidentes utilizaba Internet mientras veía sus programas favoritos, según los mismos estudios. Además, el uso también creciente de los teléfonos inteligentes (*smartphones*) y las tabletas puede terminar de reforzar esta tendencia a la clara recuperación de lo social para los medios más tradicionales.

Existen bastantes diferencias entre el tipo de comunidad local del siglo XIX y las que podemos considerar medios sociales hoy. En primer lugar, en cuestión de tamaño. A eso nos referimos cuando hablamos de sociedad aumentada, a que en la era de Internet el modelo de comunidad como pequeños grupos geográficamente localizados, socializando, apoyando y también controlando de forma intensiva a los demás, queda obsoleto. Surgen en este contexto infinitos tipos de comunidades, en torno a infinitos tipos de intereses y en las que se desarrollan los incontables tipos de relación social que nos ocupan.

De contarlos, de medirlos y actuar en consecuencia se encarga el aspecto que desarrollamos a continuación.

## 9. Big data: los datos como el petróleo del siglo XXI

Lo decía Stefan Gross-Selbeck: vivimos una revolución también en las ciencias, especialmente las sociales. En un entorno de datos abundan-

---

<sup>23</sup> Nielsen (2011): *Cross Platform Report: Americans Watching More TV, Mobile and Web Video*, <http://www.nielsen.com/us/en/insights/news/2011/cross-platform-report-americans-watching-more-tv-mobile-and-web-video.html>

tes y abiertos para la investigación, la consolidación de un entorno global computacional, la cada vez mayor presencia de sensores y el poder ilimitado del procesamiento están transformando el mundo en un sistema medible, incluso programable. Se habla de revolución de los datos, incluso de revolución científica, del cuarto paradigma de la ciencia, de formas alternativas, más rápidas, más eficientes de hacer las cosas, basadas en la explotación y gestión de datos, en el ámbito de la investigación en general y de la investigación en ciencia social en particular.

Las ciencias sociales y sus profesionales pueden evolucionar gracias a las técnicas de análisis de datos, si aprenden a recopilarlos, presentarlos, hacerlos interoperables, analizarlos para cambiar nuestros entornos. Marcas, partidos políticos, científicos y empresarios que quieran evolucionar en un futuro inmediato tendrán que sumarse a este importante movimiento.

## **10. Empatía, valores de la cibercultura y evolución de la realidad**

Volviendo un momento a las neuronas espejo, para Ramachandran suponen la disolución de la barrera entre el yo y los otros, idea que veíamos con anterioridad al hablar, gracias a la red de redes, de un nosotros, de un concepto de comunidad universal, cada vez más amplio y con cabida para los más variados tipos de diversidad.

Jeremy Rifkin desarrolla este tema en su libro *La civilización empática*<sup>24</sup>: la evidencia científica, los nuevos descubrimientos acerca de la evolución humana desafían viejas creencias sobre lo negativo de nuestra naturaleza. No estamos biológicamente predispuestos para la agresión, la violencia, el egoísmo y la búsqueda del placer y recompensas utilitarias sino para todo lo contrario, para la intimidad y la sociabilidad. La empatía es el mecanismo emocional y cognitivo desde el que expresamos esas tendencias.

Empatizar, nos dice el autor, es experimentar la condición del otro como si fuese la propia, reconocer sus vulnerabilidades y su lucha por florecer, por ser. Ser capaz de empatizar requiere conocer primero las propias vulnerabilidades, que la vida es un bien valioso y merecedor de ser tratado con respeto. La empatía es celebrar la existencia propia y la de los demás. La empatía es el motor de la civilización; empatizar, concluye, es, ni más ni menos, civilizar.

La empatía es la mano invisible de la historia, el pegamento social que ha permitido a nuestra especie expresar solidaridad los unos con los otros en dominios cada vez más amplios. Y ha evolucionado a lo largo de los si-

---

<sup>24</sup> Rifkin, J. (2010): *La civilización empática*. Barcelona: Paidós.

glos y milenios, formando el nosotros cada vez más amplio del que hablábamos y que realizaba, veíamos, un salto cualitativo con la interconectividad actual, cuando el número y la diversidad de las posibilidades de interacción se multiplican.

Rifkin describe la evolución de la empatía en cada momento histórico. Si en las sociedades cazadoras y recolectoras la empatía (lo que considerábamos nuestro nosotros) raramente iba más allá de los lazos de sangre tribales, en la era de la agricultura se extendía y basaba en lazos religiosos: los judíos empatizaban con los judíos, los cristianos con los cristianos, los musulmanes con los musulmanes, como en una extensión de la familia. En la era industrial, con la emergencia del Estado-nación moderno, la empatía volvía a extenderse, esta vez hacia gente con identidades nacionales similares.

El proceso, formulado antes de la emergencia de la Red, empieza hoy a romper los límites nacionales, alcanzando (a través de la red de redes) y de un proceso de globalización (desnacionalización, sería más adecuado), a toda la humanidad hoy conectada. Así, también lo mejor de la naturaleza humana en cuanto a desarrollo ético y en valores florece en Internet.

Todos trabajamos, crecemos, evolucionamos, como decía Bernardo de Chartres, mirando desde los hombros de gigantes, de seres humanos que vivieron en algún momento anterior. Además, nunca el paisaje que vemos es neutral, sino que lleva la impronta de las comunidades que lo desarrollaron. En el caso de la web, cuyos orígenes debemos a científicos y activistas, vemos que estamos de suerte en cuanto a los valores que vamos aprendiendo.

Los elementos básicos de la cibercultura que están destinados a cambiar la realidad son el pacifismo, el diálogo, la meritocracia, la globalización, la transparencia, la autenticidad (es más necesario que nunca ser auténtico y transparente, en ausencia de los criterios de confianza tradicional), la diversidad y la tolerancia hacia lo distinto, etc... Todos ellos impregnarán la sociedad posdigital, dando lugar a lo que vemos en el siguiente apartado.

## **11. Nuevos modelos de innovación social**

Del cambio en valores, de las nuevas posibilidades para la coincidencia de necesidades en los entornos colaborativos de Internet, en momentos de reinención obligada, de crisis en muchos aspectos de nuestra sociedad, deriva la necesaria prospección de nuevos modelos, también de negocio.

Internet nos ha enseñado, por ejemplo, a reinventar algunos elementos básicos del consumo para convertirlo en algo mucho más positivo, que no repita la denominada tragedia de los comunes, que, en términos más

actuales, no agote los recursos del planeta o nos siga haciendo tan esclavos de industrias tan peligrosas como la nuclear.

Así, lo que valoramos en la nueva sociedad 2.0, probablemente porque lo hemos aprendido de la experiencia web, es, más que el producto, el acceso a las experiencias que los productos pueden proporcionarnos. A este respecto, Jeremy Rifkin llega incluso a decir en *La era del acceso*<sup>25</sup> que la propiedad privada estará pasada de moda en unos 25 años. No necesitaremos poseer tantas cosas y sí acceder a los servicios que nos proporcionen.

Este modelo es especialmente visible en el caso de algunos productos de entretenimiento y cultura, con Spotify y su concepto de acceso a una biblioteca excepcional de música después reproducido por 24symbols y Amazon para los libros o Netflix para el vídeo. Se trata de servicios bajo demanda (*on demand*), un concepto que poco a poco parece estar instalándose en el mercado. Pueden aplicarse los mismos principios a otros muchos ámbitos, como el del transporte. Buenos ejemplos de ello son el Bicing, que cada vez más ciudades conocen, o cosas casi impensables hoy como servicios para compartir uno de los bienes de consumo icónicos en el capitalismo: el coche.

En cuanto a la coincidencia de necesidades, vivimos la emergencia de un ecosistema de conectividad permanente que posibilita el contacto entre intereses diversos a nivel global, facilitando que podamos disponer de bienes o servicios sin necesidad de tenerlos cerca de la forma tradicional. En cuestiones de trueque, por ejemplo, es probable que el actual propietario del bien o servicio deseado no necesite o desee nada de lo que podamos ofrecerle en un lugar determinado a nivel local, pero las posibilidades de que así sea a un nivel de comunidad ampliada serán mucho mayores.

La Red funciona como banco común para el intercambio de las más diversas necesidades, de forma indirecta y a través de bases de datos en las que nos registramos, ampliando infinitamente algunas formas de intercambio propias de sociedades tradicionales.

Son muchos más los servicios pioneros de una línea de innovación social que crecerá sin duda en los próximos años: Freecycle, similar a Nolo-tiro en nuestro país, un portal en el que anunciar cosas que no necesitamos y regalaríamos con gusto a quien las quiera; Airbnb, para el alojamiento P2P (entre iguales); Landshare, para el intercambio de cultivos de verduras y tierras; servicios de intercambio de ropa para adolescentes; intercambio de juguetes para niños; *coworking*, puestos de trabajo compartidos; *couch-surfing*, alojamiento entre pares, independiente de la hostelería tradicional; intercambio de cajas; etc.

---

<sup>25</sup> Rifkin, J. (2000): *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Barcelona: Paidós.

Uno de los problemas esenciales por solucionar es el de la confianza. Si en los modelos tradicionales era fácil controlar el tema de la reputación –cómo de confiables eran compradores y vendedores, agentes implicados en el intercambio de productos o servicios– si las instituciones creadas en torno al tema de compras y ventas (comercios, mercaderes, etc.) aportaban la confianza necesaria, hoy es imprescindible inventar medidas fiables de la misma en el entorno *online*.

Algoritmos de reputación, *ranking* en redes sociales diversas y en general una cultura de mayor transparencia se dedican a reflejar la confianza en este entorno.

## 12. Sociedad y TIC: las tecnologías del empoderamiento y la participación

Terminamos este capítulo desarrollando un poco más el aspecto más importante de Internet, el de una participación que protagoniza también cada uno de los puntos anteriores.

El proceso de cambio que vivimos empieza en la propia psicología del individuo conectado. Se inicia concretamente en la disonancia cognitiva que produce crecer en entornos interactivos, en unas redes sociales que hemos visto cómo devuelven de forma histórica al ciudadano la participación en el mundo cultural y político en el que vive. Todo ello empieza a hacerse muy pronto –niños y niñas de diez años o menos ya opinan o quieren hacerlo sobre los vídeos en YouTube– y continúa después en un proceso de participación constante en la valoración e, incluso, como también veíamos, en la producción activa en los nuevos medios sociales.

Pero muchos aspectos de la realidad *offline* pertenecen al paradigma anterior; todavía no han cambiado. A medida que el niño crece, va topándose con una realidad frustrante: la mayor parte de las escuelas, empresas, instituciones, algunos productos mediáticos, etc., continúan rigiéndose por el universo normativo de un paradigma, una época anterior más rígida, autoritaria, con roles claros de pasividad y obediencia; en definitiva, mucho menos participativa.

El término “disonancia cognitiva” fue creado por Festinger<sup>26</sup> y demostrado por neurocientíficos como Gazzaniga<sup>27</sup>. Se refiere a la tensión que se produce cuando existen contradicciones entre ideas, entre aspectos

---

<sup>26</sup> Festinger, L. (1957): *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford University Press.

<sup>27</sup> Gazzaniga, M. S. (1985): *The Social Brain: Discovering the Networks of the Mind*. Nueva York: Basic Books.

importantes de lo que se piensa, o entre lo que pensamos, lo que vamos interiorizando y la realidad. Cuando aparece de modo constante en nuestras vidas produce malestar, de forma que tendemos a la generación de ideas, actitudes o comportamientos que la resuelvan, en la mente o en la realidad.

Escribíamos en la prehistoria de 2003: “Cada cyborg será, una vez que se integre en la nueva sociedad, mejor. ¿Control social? ¿Reproducción de jerarquías y normas? No niego sus manifestaciones, como reproducción de los que se producen en la sociedad real y con tendencia a aumentar, conforme a la propia madurez de la red, pero lo que no puede negarse es que para entonces habremos tenido ocasión, gracias a ella, de ampliar nuestro sentido democrático, nuestro ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de una forma a la que será difícil que podamos renunciar”<sup>28</sup>.

En otras palabras, el individuo conectado se ha acostumbrado a participar, la falta de oportunidades para hacerlo le genera una disonancia cognitiva necesitada de resolución, así que va a ser difícil que deje de hacerlo. El cambio verdadero y permanente, el que nace de las personas que ya no son las mismas, ha empezado.

Fueron prudentes aún los *millennials* (nacidos en los 80), una generación confundida ante las contradicciones sociales típicas de cualquier cambio de época (se habla de una generación decepcionada, escéptica, asustada), pero para los jóvenes actuales, los nacidos en la década de los 90 y enmarcados en la denominada Generación Z, el tema de socializar, de convertir en participativo y democrático cada sector de nuestra sociedad, ya no es opción.

Así, sin negar la importancia también de factores socioeconómicos estructurales en el movimiento de los indignados (como los altos índices de desempleo juvenil, presentes en muchas de las revoluciones sociales contemporáneas), una explicación importante de sus orígenes estaría en esta disonancia cognitiva, en esa vivencia en Internet que desde muy pequeños realiza una promesa de conversación, opinión, interacción a nuestros jóvenes que no podrá realizarse del todo en el mundo *offline*.

Dicho con otras palabras: ¿cómo aceptar que se participa en la vida política una vez cada cuatro años cuando se está acostumbrado a votar (*likes*, plus, retuits) constantemente en los más diversos ámbitos cualquier idea o información *online*?

Podemos verlo como una evolución: tenemos más voz, somos más poderosos después de haber vivido la experiencia de la participación *online*. Nos hemos acostumbrado a conversar, como decía el *Manifiesto Cluetrain*,

---

<sup>28</sup> Reig Hernández, D. (2003): *La matriz / Cyborgs en la Rambla: Internet, bases de un mundo nuevo* (<http://www.bubok.es/libros/236/La-matriz--Cyborgs-en-la-Rambla-Internet-bases-de-un-mundo-nuevo>).

en unas redes sociales que aplican una capa interactiva con los educadores, las empresas, los partidos y los gestores políticos, entre otras muchas instancias, y no vamos a querer dejar de hacerlo.

Es necesario avanzar, así, en las consultas populares, las campañas interactivas, los medios sociales, en la participación de un ser humano que, desde que se alía con los poderes de organización, aprendizaje e información en sentido amplio que le proporcionan las tecnologías, es más fuerte (empoderamiento) y protagonista. Creaba hace un tiempo<sup>29</sup> el término de TEP (Tecnologías para el Empoderamiento y la Participación) para destacar la necesidad de potenciar esta importante apropiación de las TIC.

Resulta clave, por todo lo que hemos visto, convertir la abundante participación actual en redes sociales en participación crítica y de calidad, educando para ello y creando los espacios correspondientes en cada faceta de nuestra sociedad.

---

<sup>29</sup> Reig Hernández, D. (2012).

**Parte Cuarta**

---

**SOCIEDAD Y POLÍTICA**



Capítulo 16

¿NUEVA POLÍTICA? ARGUMENTOS A FAVOR  
Y DUDAS RAZONABLES

---

Joan Subirats  
*Universidad Autónoma de Barcelona*



Se viene hablando mucho últimamente de “nueva política”, lo que nos sitúa rápidamente en el dilema de definirla. Obligándonos, además, a ponerla en contraste con una hipotética “vieja política” de la que se diferenciaría. Muchos de los argumentos que se utilizan para defender la existencia de una “nueva política” tienen que ver con la combinación de varios factores: crisis económica continua, cambio tecnológico de gran alcance, pérdida de legitimación generalizada de las instituciones políticas representativas debido a fenómenos fuerza generalizados de corrupción y falta de respuesta significativa de los partidos políticos tradicionales. Y muchas veces se utiliza una fecha para expresar un antes y un después: el 15 de mayo de 2011. El famoso 15M.

En este capítulo del informe, lo que haremos será repasar cómo se ha ido tratando a lo largo de los años de existencia del *Informe España* de la Fundación Encuentro el tema de la política, los partidos y los movimientos sociales, así como los temas antes mencionados y que relacionamos con el surgimiento de la expresión “nueva política”. Posteriormente nos adentraremos en qué elementos podrían caracterizar y sostener hoy la idea de “nueva política”, y qué dudas razonables pueden asimismo expresarse en torno a su real existencia e incidencia, más allá de la utilidad coyuntural que tenga ahora mismo. Finalmente, recogeremos algunos argumentos que convendría retener para ver, en el futuro, el mantenimiento de esa perspectiva.

## **1. Crisis de los sujetos políticos tradicionales y nuevos actores**

En los últimos años<sup>1</sup> la Fundación Encuentro ha ido dedicando buena parte del apartado de “Consideraciones Generales” de su informe anual al tema de la crisis política en España. Una crisis que se manifestaba tanto en

---

<sup>1</sup> Veáanse, por ejemplo, las “Consideraciones Generales” de los informes de los años 2010, 2012 y 2013 o el capítulo “¿Divorcio entre poder y política?” en el *Informe España 2014*. Anteriormente, destacaríamos el capítulo dedicado a movimientos sociales en el informe de 2001, donde ya se apuntaban elementos que se han ido confirmando posteriormente.

la creciente desafección que los españoles mostraban con sus élites representativas, como en la desconfianza con que percibían su posibilidad de regeneración. En estos informes se sostenía una tesis que entendemos que se ha ido confirmando. Es decir, que más que de crisis de lo que tenemos que hablar en España es de cambio de época. La conceptualización de crisis conlleva una mirada alicorta, episódica y coyuntural sobre un conjunto de transformaciones que tienen un calado mucho más estructural. Los cambios en el mundo del trabajo, en las estructuras familiares, en el ciclo vital, o la propia transformación productiva y económica desde un sistema industrial a una hegemonía financiera, son apuntes de ello. Pero, sobre todo, lo que está en marcha desde hace años –y cada vez con una aceleración más y más intensa– es un cambio tecnológico de dimensiones muy profundas y amplias que está transformando nuestra vida en sus aspectos más esenciales. Internet, lo decíamos ya en anteriores informes, no es sólo un espacio de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Es un espacio nuevo, que rompe con maneras de hacer y erosiona a muchas organizaciones e instituciones que no logran mantener el valor añadido de su intermediación en el escenario digital. En ese sentido, la idea de “nueva política” convendría enmarcarla en ese escenario de cambio de época y, sobre todo, de cambio tecnológico.

No estamos hablando, queda claro, de un tema específico de España. Se trata de un tema que tiene dimensiones globales y que presenta, en todo caso, especificidades territoriales. Y tampoco estamos diciendo que ese cambio haya sido instantáneo o súbito. Nos referimos a un ciclo largo y complejo, que tuvo sus inicios en los años 70 del siglo XX. En esa parte final del siglo pasado, se cuestionaron las formas de encarar el conflicto social, el protagonismo del Estado y sus formas de operar. Surgen desde ahí distintas líneas y vectores de cambio que, poco a poco primero y con gran rapidez últimamente, empiezan a sentar bases distintas de relación entre sociedad, Estado y mercado. Y, como los sucesivos informes de la Fundación Encuentro han ido recogiendo, nos encontramos, a principios del siglo XXI, ante una nueva sociedad mucho más heterogénea, diversificada e individualizada, con altos niveles de conocimiento e información y no por ello con más certidumbres, y con una notable crisis de legitimidad de los formatos jerárquicos de resolución de problemas. Ese gran cambio social, productivo y vital tiene necesariamente efectos en la escena política e institucional. Entendemos que las formas tradicionales de gobierno y los mecanismos convencionales de participación política tienen un grave problema de funcionalidad frente a este nuevo y cambiante escenario.

Sin embargo, los problemas de funcionalidad no son los únicos que ponen en duda la viabilidad de dichas formas de gobierno. En paralelo a la incapacidad de los gobiernos para dar respuestas eficaces a los nuevos problemas se manifiesta también una crisis de legitimidad. Las políticas sociales y de bienestar han ido reforzando un modelo de “democracia por de-

legación” en el que la ciudadanía cede y responsabiliza a los representantes políticos de una provisión tecnocrática de servicios públicos, mientras éstos conciben a los ciudadanos únicamente como “clientes” de estos servicios. Unos “clientes” que cada X años se convierten en votantes. Esta dinámica, aquí someramente descrita, ha contribuido a un creciente alejamiento entre “la política de las instituciones” y la ciudadanía, como ya hemos venido recogiendo en los informes.

Los impactos de este cambio de época se manifiestan con crudeza en los aspectos más sociales de la crisis actual. Poniendo en evidencia las enormes dificultades para mantener y reforzar esa lógica de bienestar colectivo y de redistribución como respuesta a las desigualdades que caracterizó la Europa de la segunda posguerra. Al mismo tiempo, los problemas de legitimidad se han acentuado también como consecuencia de la situación actual, en la que la crisis económico-financiera de 2007 ha descosido muchos de los equilibrios trabajosamente construidos entre mercado, Estado y sociedad a lo largo de los siglos XIX y XX y que tuvieron un aparente final feliz en 1945 con el establecimiento de los Estados de bienestar en Europa Occidental.

La crisis ha impactado directamente sobre el equilibrio logrado por el Estado entre la economía de libre mercado y las políticas sociales de redistribución, poniendo de manifiesto las dificultades para sostener un modelo de Estado basado en la generación de bienestar colectivo desde bases fiscales propias del Estado-nación. Y, por tanto, poco preparadas para asumir los efectos de la mundialización económica y el mercado financiero global. Las políticas de austeridad adoptadas por la gran mayoría de los gobiernos europeos han multiplicado los efectos de la recesión, incrementando las desigualdades sociales. Con ello ha aumentado exponencialmente la percepción de la ciudadanía sobre la incapacidad de la política institucionalizada (de los gobiernos) para dar respuesta a sus problemas cotidianos. En otras palabras, la crisis de funcionalidad de la política institucionalizada ha aumentado hasta tal punto que, hoy en día, una gran mayoría de los ciudadanos del sur de Europa percibe a “los políticos” como parte del problema y no como parte de la solución. La falta de transparencia en la gestión de la crisis y en muchos de los procesos que la originaron, la proximidad entre intereses políticos e intereses del sector financiero y la aparición de múltiples casos de corrupción han contribuido, sin duda alguna, a que se hable no sólo de una crisis económico-financiera, sino también de una crisis del propio sistema democrático. Lo que sin duda facilita la idea de que son necesarios “nuevos actores” que hagan “nueva política”, ante el gran vacío dejado por los que tradicionalmente han estado ahí.

No es un fenómeno surgido de la nada. Podemos hablar de un ciclo largo en el que desde distintos movimientos sociales y en diferentes esce-

narios de movilización se insistía en la necesidad de expandir la idea de política y de democracia más allá del espacio estrictamente electoral e institucional. El debate era y es cultural y político al mismo tiempo. Y, en ese contexto, la generalización de los nuevos instrumentos de comunicación-movilización ha desempeñado un papel importante.

Estamos refiriéndonos, por tanto, a un cambio que no sólo está transformando nuestras formas de relación, sino que, además, cuestiona todas las estructuras de intermediación (incluido el Estado) y abre la puerta a nuevas formas de participación política. Es evidente que la proliferación y generalización de Internet en el entorno más personal lo han convertido en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse o simplemente vivir. Como resultado de todo ello, los impactos han sido y empiezan a ser cada vez más significativos también en los espacios colectivos de la política y de las políticas. Internet está favoreciendo cambios en el proceso de elaboración, formación e implementación de las políticas públicas, y está obligando a resituar la posición y el rol de los poderes públicos y de las Administraciones que de ellos dependen.

## **2. Los efectos en las instituciones y en las formas de gobernar y de gestionar**

Aun así, las instituciones públicas, las políticas y las Administraciones tienden a mantener sus pautas de acción, como si el nuevo contexto social y político fuera algo meramente temporal o no significara cuestionamientos esenciales de la forma de proceder. Las instituciones públicas, las políticas y las Administraciones siguen en buena parte ancladas en la lógica que sintetizó Jellinek (1978): territorio, población, soberanía. Unos vínculos territoriales y de población que fijan las competencias y el marco regulatorio, pero que hoy resultan muy estrechos para abordar lo que acontece. Las causas, las consecuencias y las respuestas a los problemas colectivos hoy en día pasan, sin duda alguna, por la articulación de flujos y relaciones entre lo global y lo local, entrando constantemente en contradicción con las bases mismas y las lógicas de actuación de los Estados-nación. Frente a ello, los nuevos formatos de participación ciudadana y de gobernanza promovidos por las instituciones públicas ya no funcionan como antes.

En síntesis, y en contraposición a las formas de gobierno precedentes, podemos distinguir los siguientes rasgos característicos de estas nuevas formas de participación política desde abajo y con amplio uso de Internet y de las redes sociales:

- *Radicalidad democrática.* Se inspiran en un modelo de democracia basada en el respeto a la diversidad y la gestión de “lo común” fundada en

la agregación de intereses colectivos, sin que éstos sean capturados por las visiones dominantes del Estado y del mercado.

- *Colaboración*. Estas nuevas formas de participación política, siguiendo el modo de funcionar en Internet, huyen de la jerarquía y tienen un carácter horizontal y compartido, estructurándose a partir de la colaboración entre ciudadanos que comparten preocupaciones, visiones, objetivos... Así, ya no hablamos de actores con intereses particulares que establecen entre sí unas relaciones más jerárquicas o más horizontales, sino de actores y ciudadanos que se relacionan y colaboran entre sí porque tienen objetivos comunes.

- *Conectividad*. Una de las características más esenciales de estas nuevas formas de participación desde abajo es la minimización (o eliminación) de las estructuras de intermediación. Lo relevante no es la organización sino la agregación de ciudadanos con intereses comunes y, en consecuencia, el factor clave es la capacidad para conectar a esos ciudadanos. Internet es la plataforma que hace que esas formas organizativas sean posibles.

- *Presión e implementación*. Las nuevas formas de participación política desde abajo se fundamentan en una determinada visión del mundo, comparten preocupaciones y objetivos y buscan tener una incidencia sobre la esfera pública, muchas veces en clave implementativa. Es decir, no se quiere sólo influir en la política, o resistirse a la política; se quiere hacer política directamente, sin intermediarios.

- *Glocalización*. Muchas de estas experiencias de innovación social actúan desde una lógica que combina la escala local con la global. Así, encontramos iniciativas locales para gestionar las consecuencias de problemas globales, iniciativas que buscan re-escalar y ubicarse en escalas superiores, e iniciativas de distintos territorios que entran en contacto o que se reproducen por encima de los Estados-nación y sin tener en cuenta la organización geográfica de las Administraciones Públicas.

Parece pues claro que, en paralelo a la multiplicación y diversificación de las formas de hacer política, las relaciones entre la Administración y la ciudadanía se están transformando. El Estado, en el formato que fue tomando en la segunda mitad del siglo XX, puede estar perdiendo buena parte del protagonismo político alcanzado anteriormente. Al mismo tiempo, se refuerzan otras formas de implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, otras formas de participación política y de acción colectiva. Algunas de estas formas de participación política son bien conocidas (como las huelgas, manifestaciones...), aunque quizás hayan ido perdiendo peso en los últimos años. Muchas otras, sin embargo, son innovadoras y responden a las características de una sociedad mucho más diversa y fragmentada que dispone de nuevos instrumentos de relación y que está experimentando con nuevas formas de organización social.

### 3. ¿Nueva política?

En política se acostumbra a usar la idea de ejes o dualidades, a partir de los cuales se sitúan las distintas opciones políticas de los ciudadanos. Por ejemplo, la clásica dualidad derecha-izquierda, o en ciertos casos como en Cataluña o el País Vasco, el eje más soberanismo-menos soberanismo. Lo que estamos ahora observando es el aparente surgimiento de un nuevo eje, que confrontaría vieja y nueva política. En efecto, a partir del 15M se comenzó a hablar de “nueva política” para diferenciar ciertas opciones o iniciativas políticas calificadas de más tradicionales, convencionales o “viejas”, de otras más innovadoras, poco convencionales o “nuevas”. Desde esta perspectiva, los partidos que han sido protagonistas del escenario político institucional de manera continuada desde la Transición han tendido a ser ubicados en las posiciones más tradicionales o “viejas”, mientras que, en dosis diferentes, a los partidos como Ciudadans, Podemos, las CUP o los surgidos en el entorno de las elecciones municipales del 24M (Ganamos, En Común, Mareas...), se les ha situado más bien en el espacio de la “nueva política”.

Como vemos, parece que estaríamos refiriéndonos a un tema de novedad *versus* antigüedad. Pero, ¿hay más elementos? Parece claro que cualquier entidad u organización que haya surgido en los últimos cinco años difícilmente lo habrá hecho sin incorporar en su forma de funcionar, gestionar y comunicar el uso de Internet y su presencia en las redes sociales. Es obvio que empresas, entidades u organizaciones nacidas mucho antes también lo habrán hecho, pero eso les exige un cambio no siempre fácil en las formas de operar, decidir y trabajar conjuntamente. En efecto, es muy diferente usar Internet para quienes es un nuevo instrumento con el que se puede hacer más cómodamente lo que ya se hacía que para aquellos que entendieron que nada puede ser igual a lo que era si acepto que Internet es un nuevo universo de formas de relación, interacción y presencia en el mundo. Y eso pasa esencialmente por el hecho de que Internet pone en cuestión todas aquellas intermediaciones que no aportan valor por sí mismas. Es decir, se erosiona, se hace menos útil e incluso estorba todo lo que antes podía tener sentido pero que ahora resulta redundante, ineficiente o simplemente retardador de procesos. Las organizaciones que nacen desde y con Internet se construyen de manera diferente de las que sólo lo incorporan a lo que ya hacían. Simplemente hay que ver cómo operan las viejas y las nuevas organizaciones políticas en las redes y entenderemos de qué estamos hablando. Simplificando, unas viven en las redes, las otras contratan un *community manager*.

No es un problema sólo de novedad o de mejor imbricación con el medio o espacio Internet. Podemos asimismo incorporar otros elementos de disrupción. Así, por ejemplo, el cambio en las agendas políticas ha sido y todavía es un factor de diferenciación. La crisis económica y la aceptación de las exigencias de la Unión Europea en la aplicación de fuertes políticas

de austeridad, con los recortes que supusieron en servicios públicos y en transferencias sociales, conllevaron una creciente insatisfacción con el sistema político en general y con las fuerzas políticas que eran vistas como más corresponsables con esas decisiones (PP, PSOE, CiU...). Además, en muchos casos, estas políticas iban en sentido contrario al que los propios partidos habían defendido en sus programas electorales. La famosa expresión “No nos representan”, propia del 15M, mostraba un doble rechazo: la indignación por el hecho de que los que se decían representantes no habían cumplido el contrato implícito que las elecciones democráticas establecen, y, por otra parte, la indignación por que los representantes políticos no vivían en las mismas condiciones que la ciudadanía los efectos de la crisis y de los recortes. Todo ello envuelto, además, en constantes escándalos de corrupción que iban salpicando a las formaciones políticas más importantes, tanto a la derecha como a la izquierda. Podría decirse, como ya hemos avanzado, que el 15M en España empezó a poner de relieve que la política, en su versión convencional e institucional, era más parte del problema que de la solución. Y frente a ello, los movimientos sociales –sobre todo los más innovadores en formas y contenidos (V de Vivienda, Contra la Ley Sinde, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca o la Asamblea Nacional Catalana en el terreno soberanista catalán...)– eran vistos como ejemplo de lo que era posible hacer y que, en cambio, no había sido recogido de forma significativa ni por las instituciones ni por los partidos que las ocupaban.

De todo esto surge una agenda política más amplia, más distribuida, si lo podemos decir así. Una agenda en la que aparecen temas y cuestiones que no formaban parte de ella de manera tan clara antes. Destacaría en este sentido la desigualdad, la vivienda o el código ético necesario para dedicarse a los asuntos públicos. Así, si abrimos el foco, lo que vemos es la explosión de la nueva cuestión social en esta fase de post-fordismo tecnológico. Los equilibrios del 45, forjados en el compromiso socialdemócrata-democristiano, a los que antes nos hemos referido, lograron convertir en suma positiva el pacto entre economía de mercado nacional regulada y fiscalmente contributiva y un Estado-nación con políticas públicas de carácter redistributivo que aseguraban que no creciera la brecha de la desigualdad, que garantizaban un nivel de dignidad suficiente a todos y que, además, permitían canalizar pautas de consumo favorables al conjunto. Hoy estamos en otro escenario, que exige nuevas coordinadas políticas y, por tanto, nueva agenda, y, por qué no, nuevos actores, “nueva política”. Tenemos mercado global y Estados “locales”. Unos Estados incapaces de poner límites al poder financiero global, a la evasión y elusión fiscales. Unos Estados que sufren un gran aumento de la brecha social y que mantienen unos formatos democráticos que, si sólo se mantienen desde la perspectiva mínima de elecciones cada cuatro años, van perdiendo gran parte de su legitimidad.

En este contexto, algunas iniciativas han tenido la capacidad de oír, de recoger el ruido de fondo y trasladar, en forma de lo que podríamos de-

nominar sentido común radical, las aspiraciones de cambio de gente que se siente cada vez más ajena al sistema político. Frente a la asepsia y la docilidad con que las fuerzas políticas habían ido alternándose en el poder, estos nuevos actores han encarado esta fractura de las bases del acuerdo democrático. A estas nuevas expresiones políticas se las acusa muchas veces de “populismo”. Hace poco, el profesor de ciencia política de la Universidad de Chicago John McCormick manifestaba que “Durkheim dijo una vez que el socialismo era el grito de dolor de la sociedad moderna. El populismo es el grito de dolor de las actuales democracias representativas”. La combinación de crisis económica y la gran alteración estructural de muchos puntos de anclaje de la gente (trabajo estable, familia sólida, ciclos de vida previsibles, garantías de mínimos vitales...), junto con la evidencia de que ha habido unos pocos que se han aprovechado de manera descarada de este escenario, han generado una reacción simple pero sólida: que paguen más los que más tienen, que los poderes públicos aseguren el sustento básico, que se ponga freno a la desigualdad galopante y que se sea mucho más duro con un capitalismo financiero que no parece tener freno y que corrompe todo lo que toca.

Hemos de referirnos asimismo a los cambios en los formatos de acción. En este sentido, las nuevas formaciones que hoy centran nuestro interés han incorporado al “repertorio” de acción colectiva tradicionales formas nuevas que, al ser aprendidas, experimentadas, vividas y asimiladas, han acabado por integrarse en la nueva cultura política. Y así han ido generando sus propios contenidos, propiciando su propia agenda comunicativa, utilizando de manera intensiva y profesional las capacidades y potencialidades de las redes sociales y la democratización de los instrumentos de difusión. Han utilizado de manera complementaria redes, prensa y televisión, pensando siempre en cómo multiplicar los impactos de un medio a otro. Su hibridismo y su heterodoxia les han permitido llegar a grupos y personas muy diferentes, sin dejar de usar la Red en todas sus variantes. De esta manera, se ha ido consiguiendo generar un discurso alternativo al dominante, que tiende a considerar como inevitable o imposible de modificar la realidad existente.

Lo normal fue y sigue siendo considerar que este tipo de movilizaciones son muy arriesgadas, que sirven para muy poco o que acaban provocando efectos contrarios a los que se buscaban. Es lo que A. O. Hirschman denominó como “retórica de la intransigencia”<sup>2</sup>. En efecto, la retórica de la intransigencia apela a tres temas fundamentales: el riesgo, la futilidad y los efectos perversos. El riesgo supone imaginar que cada vez que intentamos cambiar algo se corre el riesgo de perder lo que ya se tiene y que, por tanto, la inactividad es la postura más prudente, ya que el riesgo de perder lo que se ha acumulado es mucho más probable que las posibles ganancias. La fu-

---

<sup>2</sup> Hirschman, A. O. (1994): *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

tilidad expresa que no existen oportunidades de cambio, y desde esta óptica cualquier tipo de acción no es sino una pérdida de tiempo y recursos. Y los efectos perversos están relacionados con la idea de que cualquier tipo de actuación pensada para el cambio no hará sino empeorar las cosas. Ante esta “retórica de la intransigencia” se ha conseguido levantar una “retórica de la movilización”, que se ha materializado en el “sí se puede”.

No podemos dejar de mencionar otra característica significativa de eso que se llama “nueva política”. En efecto, algunas de estas nuevas formaciones políticas suelen entender la democracia más allá de su concepción estrictamente electoral e institucional. Insisten en los valores propios de la democracia, conectándola con valores como justicia o igualdad. Y también la ven como expresión del poder de la ciudadanía para que pueda ejercer la capacidad colectiva de decidir, más allá del papel que pueda corresponderle al sistema institucional y de partidos. Se defiende, por tanto, una visión más expandida de democracia, que incorpore, por ejemplo, procesos de autogobierno y tutela legítima sobre el poder, exigencias de bienestar y justicia social o instituciones transparentes de garantía y control. Y, de alguna manera, se alude a valores compartidos y prácticas directas de gestión de lo común, a procesos de deliberación permanentes en todas las escalas de gobierno e instrumentos para rediseñar normas que se adapten a nuevos procesos sociales. Todo ello con un uso más directo de las potencialidades de Internet. Se quiere corregir, compensar y modificar así la separación tradicional entre los gobernantes y gobernados que está en la base de la democracia representativa. Esa re-apropiación de la política implica superar la visión estrictamente electoral-institucional y poner en marcha mecanismos de control y de orientación al poder que vayan más allá de la mera transmisión de mandato o delegación. Una democracia entendida como forma de vida.

#### 4. Nueva política y redes sociales

Hemos ido mencionando la gran significación que tiene el cambio tecnológico y la difusión de Internet en nuestras vidas y en nuestras formas de relacionarnos. Pero quisiéramos insistir en ello, entendiendo que, como hemos ido sugiriendo, es muy distinto hacer política *en* Internet que hacerla *con* Internet. Para las organizaciones políticas y los movimientos sociales nacidos en los últimos años, las redes sociales son espacios tanto de comunicación externa como de comunicación interna y cumplen asimismo funciones organizativas. No es, pues, extraño que redes como Facebook se usen con funciones internas y que servicios de mensajería instantánea como WhatsApp y Telegram, de aparición relativamente reciente, estén permitiendo formas de comunicación instantáneas y, por tanto, extremadamente ágiles. Estos dos servicios son utilizados en tareas de coordinación interna

de ciertas organizaciones, especialmente en lo relativo a grupos de trabajo concretos, como pueden ser los de comunicación. Telegram es usado sobre todo por organizaciones políticas no convencionales que contemplan la importancia tanto de las licencias abiertas como de la encriptación, ya que está programado con código abierto y en su diseño se le dio especial importancia al hecho de garantizar la privacidad de los mensajes. A su vez WhatsApp y Telegram, como se ha comentado, son utilizados también como herramientas de comunicación externa y de difusión, ya que mediante la opción de compartir o copiar un mensaje se puede distribuir una misma información a distintos grupos de forma muy rápida. Esto permite la difusión masiva de ciertos mensajes, como pueden ser convocatorias de acciones o acontecimientos, aunque a través de relaciones de afinidad más fuerte que las redes sociales más utilizadas, como Twitter y Facebook, idóneas para difundir información. El uso de estas herramientas, especialmente las vinculadas a aplicaciones móviles, implica también una migración en las organizaciones del uso del ordenador al uso de dispositivos móviles y emisiones de vídeo en tiempo real. Comunicación y organización se entremezclan, y su distinción pierde relevancia. Las prácticas de comunicación redefinen constantemente el acontecimiento y lo canalizan.

En algunos estudios recientes<sup>3</sup>, se comprueba que no hay un proceso lineal entre fase *online* y fase *offline*, ni tampoco una lógica evolutiva que traslade “lo que ocurre en la red” a esferas políticas de decisión. Los casos analizados muestran una realidad donde la capa digital y la analógica se entremezclan, se encuentran imbricadas, formando parte de procesos de organización y decisión dinámicos y colectivos. No se trata de un grupo de personas que espontáneamente lanzan una campaña *online*, sino de organizaciones con saberes prácticos acumulados y con un capital social flotante que se activa en momentos y territorios concretos. Son esas redes de sociabilidad previamente constituidas las que permiten nuevas fases de movilización, que a su vez dan paso a diferentes ciclos que se van alimentando unos con otros. En definitiva, no es que se pueda hablar de esferas de participación diferentes, una analógica y otra digital, sino que lo que tenemos es un ecosistema interrelacionado cuyas fronteras son borrosas y cambiantes.

Estas organizaciones han ido creando nuevas formas de institucionalidad, con límites difusos que se recomponen de maneras distintas en función del contexto. Lo que a primera vista pueden parecer acontecimientos espontáneos y sin una organización detrás, se desarrollan gracias a un conjunto de redes latentes, redes sociales –presenciales y virtuales– en un determinado contexto que sirven de catalizador. Para, de esta manera, hacer posible la ge-

---

<sup>3</sup> Véase *Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política, los partidos y el activismo juvenil* (Centro Reina Sofía de Adolescencia y Juventud, Madrid, 2015, disponible en <http://adolescenciayjuventud.org/es/publicaciones/monografias-y-estudios/item/ya-nada-sera-lo-mismo>).

neración de acontecimientos políticos y la articulación de nuevas formas organizativas (los casos de #efectogamonal<sup>4</sup> o de #canvies<sup>5</sup> son buenos ejemplos de latencia y movilización que trascienden el localismo concreto del evento).

Entendemos que muchas de estas características de las nuevas organizaciones políticas –redes informales, militancia *online*, límites organizacionales difusos, fases de latencia, etc.– están relacionadas con las formas en las que la gente más joven se vincula con la política hoy. No parece necesario “militar” en un grupo. Es posible pertenecer a distintos proyectos al mismo tiempo (“promiscuidad política”), cambiar de uno a otro con facilidad o sentirse parte y “colaborar” de forma intermitente o puntual con propuestas concretas, incluso sin un compromiso específico. La manera en la que los jóvenes se vinculan hoy con espacios políticos tiene que ver con estas formas “líquidas” de compromiso y con la pérdida de peso de las identidades políticas estables, que fueron, en cambio, esenciales en la transición política de finales de los 70.

Por otro lado, en estas nuevas formaciones se ponen de relieve nuevas formas de liderazgo y organización que en mayor o menor medida integran la forma-red como su elemento característico. Frente a la supuesta horizontalidad sin matices, lo que encontramos son maneras distintas e híbridas de liderazgo, organización y asunción de roles. Los formatos organizativos se vuelven más flexibles y difusos (los Círculos de Podemos, por ejemplo), toman formas distintas según el momento y los objetivos inmediatos, incorporan una serie de anillos o extensiones y se ramifican integrando formas diferentes de participación. Combinando, al mismo tiempo, lazos fuertes con una multiplicación de lazos débiles, que son asimismo fundamentales para su activación. Las formas de liderazgo no son verticales, pero sí hay ciertos nodos que tienen un papel relevante en función de objetivos concretos o de saberes prácticos y cuya autoridad se reconoce a partir de una cierta concepción meritocrática.

También es cierto que estas nuevas formaciones, si bien “genéticamente” han nacido y se han estructurado desde las redes, a medida que crece su dimensión, su capacidad de atracción social y su potencial institucional, han empezado a mostrar tics y dinámicas que recuerdan a los formatos de acción política más convencionales. Entendemos que esto no es un síntoma que conduzca irremediamente a volver al *politics as usual*, sino que más bien forma parte de procesos de acomodación que aún no están asentados y que muestran dinámicas de hibridación todavía por de-

---

<sup>4</sup> El caso del conflicto en el barrio de Gamonal, en Burgos, en enero del 2014, que fue muy rápidamente amplificado por toda España con el hashtag #efectogamonal.

<sup>5</sup> Nos referimos al conflicto generado en Barcelona, cuando el ayuntamiento, en mayo del 2014, decidió desalojar una casa-centro social ocupado desde hacía años, y que generó reacciones de solidaridad en Barcelona y en toda España, con el hashtag #canvies.

cantar. La idea de la política como una práctica y una acción cada vez más compartida, abierta y colaborativa avanzará en la medida en que avancen esas mismas pautas en los espacios productivos, sociales y culturales que Internet potencia y posibilita.

## 5. El “dentro-fuera” de las instituciones

Las relaciones entre las nuevas formaciones políticas –muchas de ellas surgidas de los movimientos sociales de última generación (nacieron poco antes del 15M y se desarrollan justo después)– y las instituciones políticas tradicionales es un tema también significativo a la hora de tratar de buscar sus especificidades. Podríamos decir que las organizaciones políticas más convencionales (las que han dominado la escena política española desde la transición a la democracia) no son explicables sin su relación íntima y central con las instituciones políticas representativas (parlamentos, gobiernos, diputaciones, ayuntamientos...). En cambio, las nuevas organizaciones a las que nos referimos surgieron y se desarrollaron justamente enfrentadas a esas instituciones. El diagnóstico que compartían es que esas instituciones y las Administraciones que de ellas dependían se habían alejado de sus compromisos y responsabilidades con la ciudadanía, y que, de hecho, habían sido “capturadas” por los intereses económicos más poderosos para su propio beneficio. La perspectiva, por tanto, era “anti-institucional”, por así decirlo. Pero, posteriormente hemos visto que, empezando con las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 y siguiendo con las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2015, una parte significativa de los dirigentes y activistas de estos movimientos se han presentado a las elecciones en candidaturas de confluencia, en algunos casos con otras fuerzas políticas. Ha habido, aparentemente al menos, un giro significativo en relación con la fase inicial antes descrita.

Por otro lado, y como ya avanzábamos, resulta difícil en muchas de estas formaciones establecer con claridad quién está formalmente adscrito a esa organización y quién no lo está. La adscripción de los asociados se produce de forma libre y sin mediar censo alguno, lo que se aleja de lo establecido de manera genérica por la legislación que regula las asociaciones políticas. Tampoco está muy claro quiénes son las personas más relevantes. Este tipo de “militancia laxa” o “pertenencia líquida” caracteriza a organizaciones en las que el hecho de formar parte de la misma es un criterio meramente subjetivo, donde el elemento volitivo –el querer pertenecer– suele bastar para hacerlo. Esto elimina o pone muy en cuestión el estatuto tradicional del militante, dotando a la organización de una gran capacidad de expansión, pero diluyendo otras garantías de estabilidad y permanencia en el tiempo. Todo ello hace más difícil desde la lógica formal-institucional comprender a esas organizaciones y acercarse a ellas.

En efecto, desde los marcos legales e institucionales es muy difícil seguir de cerca y regular estas cambiantes y dinámicas formas asociativas. Los plazos y estructuras con las que se juega en la esfera de lo jurídico son demasiado rígidas como para encuadrar y poder situar estas nuevas configuraciones sociales, que se transforman a una velocidad muy superior a la que el legislador es capaz de regular. En sentido contrario, lo que observamos desde el ámbito institucional es que, ante el desconocimiento e incompreensión de lo que acontece, se tiende a recurrir a los intentos de desacreditar, restringir o a generar una cierta sensación de caos o de descontrol.

El desarrollo natural de la red facilita que estas formaciones estén constantemente reconfigurándose, promoviendo estructuras flexibles y usando formas de organización e intervención descentralizada. Comúnmente se suele hablar de “horizontalidad de la red” o de *netocracia*<sup>6</sup>. Este término se ha acuñado para describir las relaciones de poder que se dan en una red social distribuida, cuya expresión más clara parte de que “todo actor individual decide sobre sí mismo, pero carece de la capacidad y de la oportunidad para decidir sobre cualquiera de los demás actores”. Lo que acaba configurando de entrada este sistema como una red de iguales.

Entre las características distintivas de estas formaciones está la potencial interconexión directa entre cualquiera de sus miembros, sin necesidad de espacios o roles de intermediación, con lo que la figura del delegado/representante no es en absoluto necesaria. Esto no implica que no haya perfiles (ya sean de usuarios particulares o de colectivos) que no tengan en la práctica más peso específico que el resto. Hay actores que ocupan posiciones más centrales en estas organizaciones, lo que responde al grado de protagonismo que ostenta el perfil, así como al alcance de sus mensajes. Por ello, es posible afirmar que en una *netocracia* la red se compone de iguales, pero sólo en el punto de partida, ya que esa aparente igualdad inicial no garantiza que pueda influir sobre los demás de igual manera que otros nodos de la red.

En este tipo de redes distribuidas, el poder (medido en capacidad de influencia) no tiene por qué repartirse por igual, pero esa desigual distribución está sujeta a criterios más dinámicos y volubles que en el caso de la representación en instituciones tradicionales, en las que los roles tienden a mantenerse más estables y con menos variación en el tiempo. Las típicas estructuras de los partidos, con sus comités locales, provinciales, secretarías generales, comités de dirección..., casan mal con la estructura en red que hemos tratado de describir. Y, una vez más, se detecta que la forma de relacionarse con Internet y con lo que representa la red desde el punto de vista de relaciones, desintermediaciones y reintermediaciones, se da de manera

---

<sup>6</sup> Bard, A. y Söderqvist, J. (2002): *Netocracy: the new power elite and life after capitalism*. Londres: Pearson Education.

natural en el caso de las nuevas formaciones, y es más bien un instrumento de comunicación en el caso de los partidos más tradicionales.

En las diferentes experiencias de retroalimentación que se dan en los espacios de tensión entre ambas formas de entender y hacer política, la institucional y la nueva, emergente o no convencional, se observan evoluciones significativas en el sentido de influencias cruzadas, sobre todo desde la arena no convencional hacia la convencional. Así, va extendiéndose la idea de primarias en que puedan intervenir no sólo los militantes, sino cualquiera que lo quiera con unos mínimos requisitos. Lo mismo está ocurriendo con la configuración de los programas electorales, que se abren al público en general, utilizando la fórmula del *outsourcing*, muy extendida en Internet para usar el conocimiento distribuido. A pesar de todo, es evidente que el papel de intermediación que los partidos políticos juegan en la relación entre sociedad e instituciones sigue siendo muy relevante. Y es en este espacio intermedio en el que se mueven nuevas y viejas organizaciones políticas, en formatos cada vez más híbridos.

Decía recientemente Marina Garcés<sup>7</sup> que cada vez tenía menos sentido seguir planteándose el clásico dilema de los movimientos sociales entre estar “dentro” o “fuera” de las instituciones. Sobre todo cuando lo que está en juego es la necesidad imperiosa de recuperar la capacidad de decidir sobre lo que nos afecta ante lo que muchos calificaron como un secuestro de las instituciones por parte de los grandes intereses económicos, de tal manera que se reducían enormemente sus márgenes de maniobra. La emergencia de Podemos o de las fórmulas Ganemos, Ahora o las Mareas y su rápido arraigo muestran, por una parte, la existencia de un vacío político que no encontraba representación en la estructura de partidos existente desde la Transición y, por otro, la posibilidad de convertir en fuerza transformadora e institucional el capital político acumulado antes y después del 15M por parte de los movimientos sociales. Y, en definitiva, de eso es de lo que hablamos cuando nos referimos a “nueva política”.

## 6. Dudas razonables

Hemos tratado hasta aquí de describir y analizar lo que entendemos por “nueva política”, algo que pensamos que ayuda a comprender el cambiante mapa político español de los últimos años. Pero no podemos dejar de expresar aquí las dudas que pueden plantearse sobre la capacidad de arraigo de estas formaciones y, también, sobre la pervivencia de esas nuevas formas de hacer política.

---

<sup>7</sup> Marina Garcés en “La Maleta de Portbou”, <http://www.lamaletadeportbou.com/autor/marina-garces/>

Resulta difícil hoy por hoy discernir si las posiciones más posibilistas que sí ven cambios y una mejora democrática en la “nueva política” son más o menos afinadas que las críticas que aluden a una pervivencia de los vicios políticos y partidistas de siempre (verticalismo, escasa democracia interna...) y de las lógicas electorales y representativas en su versión más convencional. Lo que sí parece claro en relación con la “nueva política” es que para un problema político (la mejora de la democracia) no hay una solución estrictamente técnica (Internet). Pero, también, en sentido contrario, que habrá que replantear el gran tema de la representación en un escenario como el de Internet, que pone en cuestión, como decíamos, intermediaciones sin valor añadido. La segunda idea es que para consolidar una nueva democracia no sólo importan las instituciones, sino que las maneras de hacer y las reglas institucionales ya existentes siempre determinarán en mayor o menor grado el cambio que se quiere ejercer sobre ellos. O, dicho de otro modo, la cultura red emergente que está detrás del 15M y de Podemos, Ganemos, las Mareas... se mezcla con la cultura institucional ya existente.

Necesitamos seguramente un ciclo más largo para poder ver un cambio efectivo en las reglas, mientras que el ciclo corto nos permite, de momento, observar un cierto cambio en los actores. Convendrá ver si al final puede más el “dentro” institucional, y, por tanto, esas nuevas formaciones van “normalizando” su peculiaridad, o si, por el contrario, es el “fuera” el que logra que se modifiquen las formas de hacer tradicionales de las instituciones y de las élites que las han venido ocupando. Han proliferado, por ejemplo, críticas al modo de proceder de los nuevos partidos, que si bien han hecho gala de una gran transparencia y horizontalidad en sus maneras de actuar, al final, debido a la gran complejidad que ello genera a la hora de fijar posiciones y decidir, por ejemplo, candidaturas, han acabado retornando a liderazgos de carácter jerárquico y carismático, que han resuelto por la vía de hecho aspectos que, según lo previsto, deberían haber tenido recorridos más participados.

En este proceso de transición hemos visto surgir lo que podríamos denominar diversos prototipos y laboratorios de experimentación<sup>8</sup>, e irse consolidando organizaciones que se ven obligadas a mezclar elementos de nueva política con las limitaciones y encuadres que siguen persistiendo en las estructuras institucionales. Ello conlleva que puedan ser objeto de críticas que aluden a su falta de coherencia, o a la falta de “novedad” real en su forma de operar. Se ha señalado el carácter híbrido que van adquiriendo algunas de estas experiencias.

---

<sup>8</sup> Uno de ellos, muy significativo como banco de pruebas, fue el Partido X, que se presentó a las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2014, en las que consiguió unos magros resultados. No obstante, la experiencia, que sigue existiendo pero con otra perspectiva, ha sido muy valorada y estudiada como prototipo de nuevo partido, plenamente pensado y desarrollado con herramientas digitales. Véase <http://partidox.org/>

Algunos consideran que “estamos viendo una transformación no tanto en los fundamentos del sistema cuanto en los jugadores”, argumentando así que no se producen grandes cambios en el modelo representativo, sino más bien un cambio en los actores que pasan a formar parte del escenario. La versión más dura de este tipo de críticas señala la posibilidad de un “re-cambio de élites” que puede reducir el cambio institucional a “una regeneración parcial de la democracia, reducida en lo básico al relevo de los actores políticos”. En respuesta a estas críticas, desde formaciones como Podemos, Ganemos o las Mareas se ha aludido a la necesidad de “ganar” y aprovechar la “ventana de oportunidad” que no permanecerá abierta eternamente, y renovar así en profundidad el sistema político, aunque ello sea a costa de sacrificar ciertas premisas.

Si no se “surfean” o se saben manejar dichas contradicciones, podría perderse la posibilidad de movilizar a un electorado amplio, que no permanecerá mucho tiempo a la espera para poder avalar con su voto a estas nuevas formaciones. Lo evidente es la complejidad de las maniobras que hay que desarrollar para poder equilibrar los valores que pueden incorporar estas nuevas organizaciones (horizontalidad, transparencia, replicabilidad) frente a las exigencias del modelo representativo y las decisiones marcadas por los tiempos electorales. Los deseos de cambio y las formas organizativas de la cultura red se entrecruzan con la realidad política y el suelo normativo que las enmarca.

Por otra parte, hay aspectos de “novedad” política, que, sin que puedan ser atribuibles a una organización u otra, empiezan a considerarse ya como indispensables para la acción política. Van adquiriendo, por tanto, una legitimidad transversal que les va dando carta de naturaleza. Nos referimos a elementos como:

- el esfuerzo por conseguir la paridad de género en listas y cargos;
- el equilibrio entre democracia directa y deliberativa, es decir, la necesidad de combinar las decisiones legítimas de los organismos correspondientes con mecanismos para conocer lo que opina la gente concretamente del tema;
- el uso de herramientas y de mecanismos que permitan incrementar la transparencia (tanto en relación con sueldos, dietas o uso de partidas presupuestaria, como también respecto a la agenda de los cargos electos o las bases utilizadas en la toma de decisiones);
- la necesidad de comunicación y diálogo intenso con la ciudadanía;
- y, quizás con algo menos de transversalidad, la elaboración participada de documentos organizativos, políticos y códigos éticos.

Todos estos elementos podríamos calificarlos como conquistas de una manera nueva de hacer política, que van permeando y modificando la tradicional política institucional. Sin que podamos tampoco decir que ese tipo

de cambios afectan sólo a unos partidos y no a otros, aunque evidentemente no en todos los casos se dan esas modificaciones en la forma de operar con la misma intensidad. Podríamos decir que van formando parte de una nueva manera de entender el ejercicio y el ámbito de la política. Es probable que, en el futuro, este tipo de planteamientos no puedan ya ser ignorados o marginados sin que ello conduzca a una sensación de reducción de la calidad democrática. Queda por ver en qué otros aspectos esto que hemos denominado ambiguamente como “nueva política” podrá seguir poniendo en tensión y modificando las reglas de la política convencional.

## **7. Y, finalmente, ¿cuál es la diferencia?**

Volvamos, no obstante, a nuestra pregunta original: ¿cuál es la diferencia entre la “nueva política” que parece emerger por la renovación etaria y el cambio tecnológico y la política que ha dominado la escena institucional en estos últimos treinta años? Los distintos componentes del análisis que aquí hemos ido desgranando no pueden pretender responder de forma completa y exhaustiva a una pregunta que tiene múltiples matices y diversas manifestaciones. Pero lo cierto es que los nuevos partidos y movimientos ciudadanos que nos han servido para hablar de “nueva política” han buscado y buscan alterar la política institucional que se había ido practicando en España desde el final del franquismo. Y para hacerlo han sido claves un conjunto de utillajes (modelos organizativos más horizontales, procesos de deliberación y de toma de decisiones distribuidos, elección abierta y transparente de representantes, incremento de la calidad de la democracia interna, códigos éticos que garanticen el control sobre el poder delegado, etc.) que tienen mucho que ver con el cambio de sociedad que acompaña a la gran transformación tecnológica que representa Internet. El resultado podría ser el tránsito, aún en ciernes, desde una democracia de la que se habían apropiado partidos e instituciones a una democracia más distribuida y que permita una apropiación más directa desde la misma ciudadanía.

Como hemos ido insistiendo, la política institucional, el funcionamiento de los partidos, las relaciones entre sistema político y sociedad civil, las maneras de hacer política y de entender la democracia, están siendo fuertemente afectadas por la irrupción de Internet en la vida cotidiana de las personas y de sus entornos. Nada será igual. Los jóvenes transportan con ellos la naturalidad de quienes conviven con la tecnología digital desde que empiezan a tener espacios de autonomía, y ello les hace particularmente hostiles y refractarios a todas aquellas intermediaciones y ritos que no tienen sentido ni valor en sí mismos. Pero ese rechazo a la representación y delegación de la capacidad de decisión y de acción no es un atributo sólo “juvenil”. Es propio del escenario en el que hemos entrado definitivamente. Como hemos mencionado anteriormente, podríamos decir que hay una po-

lítica *con Internet* y una política *en Internet*, con las lógicas mezclas de ambos hemisferios. Podemos prever que cada vez con más frecuencia veremos tensiones e interferencias entre el “instrumento Internet” y el “mundo Internet” en el escenario político. Sin embargo, entendemos que la suerte está echada y no hay retroceso posible. Avanzamos con rapidez a un replanteamiento general de la política institucional y de los formatos democráticos limitados. Internet transporta una clara capacidad de decisión distribuida y compartida, de conocimiento compartido y distribuido. También es cierto, no obstante, que incorpora asimismo peligros y riesgos<sup>9</sup>. Y todo ello lo estamos viviendo ya.

La agenda de investigación y de debate pendiente ha ido llenándose a medida que avanzábamos. ¿Cómo evolucionarán los formatos de representación y organizativos que han caracterizado los sistemas democráticos hasta ahora? ¿Sabremos combinar mecanismos de decisión distribuida y directa con los espacios necesarios de deliberación y contraste? ¿Sabremos combinar esos mecanismos y espacios con los tiempos y pautas que han ido consolidándose a lo largo del tiempo en los marcos más institucionales? ¿Seremos capaces de superar los riesgos de opacidad, vigilancia global y liderazgos autoritarios que han ido emergiendo aprovechando ciertas especificidades de Internet? ¿Superaremos las desigualdades que aún existen desde una perspectiva de género en el “mundo Internet”? ¿Seguirá reforzando la capacidad autónoma de los espacios sociales y comunitarios para construir respuestas no estrictamente institucionales a problemas colectivos? Son todas ellas preguntas cuyas respuestas aún tenemos pendientes. La “nueva política” nos ha permitido discutir y analizar todos estos aspectos. Seguimos teniendo dudas sobre su grado de “novedad”, pero probablemente hemos entendido que las cosas están cambiando y seguirán cambiando a un ritmo rápido. Esperamos haber contribuido a entender un poco mejor la senda en la que estamos.

---

<sup>9</sup> Sobre los peligros de Internet para la democracia, resulta interesante leer a Evgeny Morozov (2014): *To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological Solutionism*. Londres: Public Affairs Books; e ídem (2012): *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. Londres: Public Affairs Books.

## Capítulo 17

# CUANDO VUELVA A SALIR EL SOL: POSCRISIS, PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL

---

Chaime Marcuello Servós  
Carmen Marcuello Servós  
*GESES, Universidad de Zaragoza*



## 1. Introducción

Si somos optimistas, un día de éstos ya no hablaremos de la crisis de 2008 porque se habrá terminado. Dejaremos de darle vueltas a las políticas y las decisiones que la causaron, dejaremos de lamentarnos por los daños que ha provocado y, posiblemente, escampará el rastro de la tormenta social que produjo. Los más animados dicen que esto ya está sucediendo. La crisis va quedando atrás. Algunos incluso sostienen que ya estamos en la senda del crecimiento y que falta muy poco para recuperar la riqueza perdida. Como si recurriendo a esas cifras macroeconómicas —mitificadas y mistificadoras— se resolvieran los problemas básicos, las heridas sociales que se han abierto con el cierre de empresas, los años de paro, reformas y recortes en las políticas públicas.

Ahora bien, si por alguna razón no se comparte esa opinión —sin instalarnos en el pesimismo radical de quienes sostienen que todo puede ser peor o de quienes mantienen que estamos en una etapa que nos va a conducir al colapso del sistema—, entonces caben algunos matices. Todavía no estamos como para lanzar las campanas al vuelo. Todavía queda mucho para que vuelva la calma y el ciclo de las vacas flacas termine. Y quizá tengamos que aceptar que no volveremos a estar donde estábamos. No porque nos hayamos hecho *heracliteanos* y creamos que nunca nos podemos bañar en el mismo agua, sino porque quizá sea pertinente reconocer que la crisis ha cambiado el escenario: ya no recuperaremos hábitos y rutinas que antes se aceptaban, ni tampoco el mundo será el que era. Ojalá hayamos aprendido de los errores cometidos. Los cambios provocados por la crisis no han sido superficiales. Algunos han venido para quedarse.

En cualquier caso, pasará el tiempo y con ese devenir de los días tendremos la suficiente perspectiva para hablar de los hechos con la distancia pertinente. Si buscamos en la historia etapas similares, podemos aprender de lo que sucedió con la crisis de 1929; quizá serán necesarios veinticinco años para formular una explicación completa y acertada como la que hizo J. K. Galbraith en 1954<sup>1</sup>. Eso significa que necesitaremos estar vivos en el

---

<sup>1</sup> Galbraith, J. K. (2008): *El crash de 1929*. Barcelona: Ariel.

año 2033 para comprobarlo. Entonces tendremos más datos para analizar cómo culminan los procesos sociales, políticos, económicos que se han activado a partir de 2008 y tendremos también los resultados de las decisiones que se han ido tomando, sin duda acompañados de otras sorpresas impensables hoy. Muchas de las cosas que ahora nos parecen obvias serán puestas en cuestión y, quizá, quienes vivan podrán recordar estos años con melancolía.

Salvo que nuestro cosmos deje de ser como es, el sol volverá a salir. Y eso nos sitúa en una clave que no es sólo prospectiva, es también anticipatoria de la voluntad. Hay opciones, hemos de tomar decisiones colectiva e individualmente. Sabemos que muchas de las cosas que nos pasan suceden de manera irremediable, no podemos hacer nada ante los acontecimientos. Pero queda un resquicio. Porque, como se dice en sociocibernética, las cosas no sólo suceden por azar. En ese margen es posible trazar rumbos como sociedad y como sujetos. En ese espacio para la participación en la vida pública, en la vida cotidiana donde ejecutamos pequeños y grandes actos –sea como consumidores y/o como ciudadanos– es donde queremos situar nuestra aportación al informe de 2015 de la Fundación Encuentro.

En los apartados que siguen retomaremos asuntos ya estudiados en informes anteriores respecto al Tercer Sector y la solidaridad de la sociedad civil organizada pero también nos permitiremos hacer un ejercicio de anticipación. En la primera sección planteamos una síntesis descriptiva que permite mirar lo sucedido, para pasar, en una segunda sección, a la formulación prospectiva de la poscrisis en este ámbito y, tercero, a una aportación “prescriptiva” sobre las formas de participación. Por último, propondremos unas ideas a partir de las cuales seguir pensando.

## 2. La crisis como transformación

En el *Informe España 2013*, analizábamos los efectos de la crisis en la solidaridad de la sociedad española. En aquel capítulo IV, retomando una trayectoria de reflexión y análisis que se inició en los informes de la fundación hace ahora veinte años, proponíamos cinco grandes líneas para interpretar la situación del Tercer Sector. En primer lugar, decíamos que este sector había pasado del reconocimiento y expansión a la incertidumbre. En segundo lugar, destacábamos el problema de la información deficiente respecto a la sociedad civil y la economía social, con dificultades para el análisis y falta de transparencia. Tercero, recordábamos nuestra herencia autoritaria y sus efectos en una *res publica* por construir. Cuarto, aportábamos una descripción del sector, que se caracteriza por su heterogeneidad y, además, estaba y está poco articulado. Por último, en quinto lugar, afirmábamos que la crisis se podía convertir en un punto de inflexión que termi-

nase llevando a una mayor independencia, madurez y corresponsabilidad. Ha pasado el tiempo y estas cinco tesis interpretativas siguen siendo válidas, no hay cambios reseñables en la red de fenómenos donde se sustentaban.

En términos generales, considerando el conjunto de España y sabiendo de las diferencias por territorios, el reconocimiento del papel de la sociedad civil y de la solidaridad organizada ha sido paulatino, aunque sigamos estando en franca debilidad si se compara, por ejemplo, con los países del norte de Europa. En nuestra sociedad el espacio público y lo público sigue siendo un lugar de desencuentros y tensiones, más que un espacio clave para el ejercicio de la responsabilidad individual y colectiva. La escasez y la austeridad sobrevenida con la crisis poco han cambiado las tendencias, aunque sí ha incrementado la desigualdad<sup>2</sup>.

Los primeros años del siglo XXI correspondieron a un tiempo de bonanza económica, donde parecía que el crecimiento sería eterno. España era un país *atractor* de población inmigrante. Incluso se legislaba para controlar el *efecto llamada*; se apuntaban las líneas maestras de consolidación del cuarto pilar del Estado de bienestar, que, por fin, parecía asemejarse al de nuestros homólogos de la Unión Europea; y nuestras aportaciones a los programas de cooperación al desarrollo alcanzaron niveles nunca antes vistos<sup>3</sup>. Esto impulsó las actividades de solidaridad y de responsabilidad social entre todos los actores sociales –de forma destacada, al menos nominalmente, entre las grandes corporaciones–. Incluso se proponía el ejercicio de una ciudadanía responsable que canalizaría esa dimensión a través de la colaboración entre el mundo empresarial y el sector no lucrativo. Sin embargo, el impacto de la crisis iniciada en España en 2008 supuso un cambio brusco que ha terminado llevándose por delante muchas de aquellas iniciativas generadas en tiempos de expansión. A la vez que, siete años después, también ha permitido mostrar que las entidades que forman el conglomerado heterogéneo de la economía social –planteando las relaciones en el sistema de un modo distinto, centrado en las personas– también han sido capaces de resistir ofreciendo mejores indicadores que la economía del capital. Según CEPES, “la Economía Social en España, ha creado más de 29.000 empresas y 190.000 puestos de trabajo durante los últimos seis años. Asimismo el 80% de los contratos en las empresas de Economía Social son de carácter indefinido con una apuesta clara de generar empleo estable y de calidad y esto se debe a que es un modelo empresarial que apuesta por la reinversión de los beneficios para el mantenimiento de los puestos de trabajo, incluso por Ley en algunos casos. Además, la Economía Social está ayudando a salvar

---

<sup>2</sup> En este sentido es conveniente consultar Cavero, T. *et al.* (2015): *Europa para la mayoría, no para las élites*. Informe de Oxfam 206. Disponible en: <https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/europa-mayoria-no-elites.pdf>

<sup>3</sup> Para más información, datos y análisis, consultar el portal de transparencia y vigilancia de la cooperación española: <http://www.realidadayuda.org/>

centenares de empleos y empresas en crisis a través de las Transformaciones Empresariales de empresas mercantiles en empresas de Economía Social”<sup>4</sup>.

La inercia del crecimiento económico se truncó y hemos recuperado la casi olvidada condición de país de emigrantes<sup>5</sup>, con un importante flujo de jóvenes y talento que ha tenido que salir de nuestro país. Se recortaron las promesas derivadas de la llamada popularmente *ley de la dependencia*<sup>6</sup> y nos alejamos, de nuevo, de esos países del norte a los cuales nos queríamos parecer. Entramos en un proceso de ajustes que primaba la cuestión económica para superar la crisis frente a cualquier otro objetivo social. Nuestro Tercer Sector, la economía social, también se resintió. El desempleo golpeó a la mayoría de las familias y sus efectos se han dejado notar de manera dramática y continuada, de tal modo que se ha convertido en una suerte tener un salario de *mileurista*, que, no olvidemos, antes de la crisis se consideraba una miseria. En estas circunstancias, las organizaciones del Tercer Sector se han comportado de manera heterogénea, tal y como es el propio sector, priorizando a las personas. La crisis ha supuesto, en general, una mayor insuficiencia económica, con restricciones en actividades y servicios; ha tenido más impacto en aquellas entidades que dependían de las Administraciones Públicas, eliminando en la práctica a las organizaciones que no tenían suficiente autonomía financiera. La austeridad y la sobriedad, que formaban parte de la gestión tradicional de muchas entidades, se han convertido en la regla general de gestión.

Mientras que los datos macroeconómicos parecen mostrar la senda de la recuperación e incluso del crecimiento de la economía española, estas buenas noticias –tan aireadas por el Gobierno– no llegan a notarse de manera efectiva en la vida cotidiana de las familias, en la eliminación del desempleo, en la subida de salarios o en la superación de los miedos y la incertidumbre. Las formas de solidaridad organizada parece que se han reorientado y se han reestructurado. Esto da pistas para pensar que se han de recomponer para continuar con el proceso de adaptación a una relación diferente con las Administraciones, con el sector lucrativo y con la gente normal y corriente. Si atendemos a la opinión publicada, ha primado el activismo de movimientos ciudadanos agrupados en distintas “mareas”, que han canalizado diferentes formas de indignación, protesta y resistencia. Si se entra a analizar con detalle esas mismas movilizaciones y plataformas, las cifras de participación y de compromiso hay que matizarlas. Con todo, cabe pensar que sus efectos se han notado en las elecciones municipales y

---

<sup>4</sup> [www.cepes.es](http://www.cepes.es)

<sup>5</sup> Según datos del INE, en 2013 se registró un saldo migratorio negativo de 256.849 personas, en 2014 se redujo, pero también tuvo un saldo migratorio negativo de 102.309 personas: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp277&file=inebase&L=0>

<sup>6</sup> Nos referimos a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

autonómicas de mayo de 2015. En buena medida han sido aprovechados por los nuevos partidos, –como Podemos, Ciudadanos– o coaliciones locales –como Ahora Madrid, Barcelona en Comú, Zaragoza en Común...– para doblegar el bipartidismo y, al mismo tiempo, reorganizar parte del mapa político.

En las urnas se ha expresado un cambio de tendencia que puede interpretarse al menos de dos maneras: una, como la demanda de una revisión de las rutinas de los últimos cuarenta años de democracia y, otra, como la urgencia de incorporar a “la gente” y sus necesidades en la primera línea del discurso político. La sociedad civil organizada de distintas maneras y modos, con variantes y peculiaridades por ciudades y autonomías, ha despertado a una ciudadanía que parecía aletargada por el consumo creciente, por las dinámicas individualistas del capitalismo tecnológico y global de esta etapa o por las formas alienadas de aceptación fatalista de la realidad.

Ese letargo en la participación ciudadana había permitido la degradación de las costumbres en la gestión de las cosas comunes. Rara vez se ha actuado de manera vigilante y proactiva ante la gestión de las Administraciones, ante la adopción de decisiones políticas o cambios de rumbo, o en la supervisión de presupuestos en ayuntamientos e instituciones. Salvo en aquellos casos conflictivos y beligerantes que conseguían aglutinar voluntades y movilizar a grupos de interés significativos, la implicación y el compromiso han tendido a brillar por su ausencia<sup>7</sup>. En esto las formas de participación ciudadana han derivado hacia formas de presión y protesta política, como han sido los objetivos de las llamadas “mareas” ciudadanas, que han adoptado casi la totalidad de colores del arcoíris. No obstante, la herencia autoritaria y el caciquismo siguen pesando y, como ya dijimos en su momento, pueden servir como explicación para comprender esa distancia y apatía ante lo público y compartido.

Además, la crisis económica se tiende a interpretar o bien en términos de *fatalidad* –como efecto de esa inevitable globalización que nos impone ritmos externos donde no nos queda más remedio que adaptarnos a los mercados– o bien como *reproche* de unos a otros –sea por incapaces en la previsión o sea por su impiedad en primar reformas y ajustes sin prestar apenas atención a sus efectos sociales–. Junto a esto, en los dos últimos años ha explotado un conjunto de miserias morales y sociales, protagonizadas por personas concretas, a primera vista toleradas por muchos, de aprovechamiento sin ninguna vergüenza del erario público. Está todavía por ver cómo terminan las personas imputadas en los innumerables casos de corrupción

---

<sup>7</sup> Puede parecer y sonar exagerado, pero basta con preguntar a las juntas de las asociaciones de padres y madres de alumnos para averiguar cuántas familias asisten a las asambleas; incluso en cuestiones mucho más prosaicas como las reuniones de comunidades de vecinos las dinámicas son similares. Sólo cuando hay un interés explícito o un conflicto la asistencia y ratios de participación cambian.

y otros escándalos. Precisamente, en esos casos se muestra otra dimensión de la crisis, que se ha confirmado como crisis moral que parece también remover las estructuras sociales. Y podría empujar hacia un cambio en la tendencia de participación ciudadana y organización de la sociedad civil. Algo que está por ver, porque las cifras disponibles y las encuestas sobre voluntariado, participación y uso del tiempo nos muestran que seguimos con las mismas inercias. La mayor parte de la población se mueve entre su trabajo y la familia, para ganar salarios cada vez más ajustados, con poco margen para la organización social.

Por otra parte, no debemos olvidar una herencia sociopolítica donde la sociedad ha tenido una posición secundaria respecto al poder del Estado. Un Estado que en España ha sido durante mucho tiempo represor antes que garante, opresor antes que protector, autoritario antes que democrático, opaco antes que transparente... entre otras características. Esto ha producido unos efectos sociales que ya se analizaron en las obras de Linz<sup>8</sup>, Montero<sup>9</sup>, Pérez Díaz<sup>10</sup>, etc. O más recientemente por otros autores como Riley y Fernández<sup>11</sup>, que postulan un marco teórico distinto y quieren superar la oposición entre las teorías de Hegel y Tocqueville, desde un enfoque abajo-arriba frente a otro arriba-abajo, para explicar cómo emerge la sociedad civil organizada. En su caso recurren a Gramsci<sup>12</sup> para considerar dos dimensiones: la organizacional –fuerza organizativa– y la relacional –autonomía política–. De ese modo intentan mostrar las diferencias entre España e Italia en este campo, que aquí nos sirven para retomar su afirmación de los efectos del autoritarismo en la desmovilización de la sociedad. Sin pretender discutir ese análisis, lo que seguro que sabemos es que en España hay una historia económica distinta que va acompañada de la distribución social del miedo y la garantía familiar del bienestar. En España ni se podía confiar radicalmente en el Estado y sus Administraciones, ni se podía discrepar de sus bondades. Eso generó durante muchos años un poso de recelo y de duda que, además, se trasladó en la práctica a las estructuras sociales. Seguimos confiando más en la familia y en la red de amigos que en ninguna otra ins-

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, Linz, J. J. (1970): "An Authoritarian Regime: Spain", en Allardt, E. y Rokkan, S. (ed.): *Mass Politics: Studies in Political Sociology*. Nueva York: Free Press (pp. 251–283).

<sup>9</sup> Linz, J. J., y Montero, J. R. (1999): "The Party System of Spain: Old Cleavages and New Challenges", *Instituto Juan March Working Papers*, 1999/138.

<sup>10</sup> Pérez-Díaz, V. (1987): *El retorno de la sociedad civil*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos; ídem (2003) "De la guerra civil a la sociedad civil: el capital social en España entre los años treinta y los años noventa del siglo XX", en Putnam, R. (ed.): *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores (pp. 427-489).

<sup>11</sup> En este sentido merece la pena leer Riley, D. y Fernández, J. J. (2014): "Beyond Strong and Weak: Re-Thinking Post-Authoritarian Civil Societies", en *American Journal of Sociology*, 120, 2, (pp. 432-503).

<sup>12</sup> Gramsci, A. (1971): *Selections from the Prison Notebooks*. Nueva York: International Publishers.

titución social. De hecho, sin la solidaridad intrafamiliar y de amistad los efectos de la crisis habrían sido aún peores.

Las cosas comunes no se han vivido igual en las distintas zonas de España. Las condiciones históricas y económicas han generado diferencias entre el mundo urbano y el rural, entre el interior y la costa, entre la montaña y el llano. Y eso se ha notado también en las formas de organización de la sociedad civil y en la capacidad para crear redes de apoyo mutuo. Una tarea pendiente, en la que estamos, es cartografiar las formas de solidaridad en España. Los datos disponibles podrían ser mejores, como luego insistiremos. Lo que hay nos muestra que el trabajo voluntario crece lentamente, mientras que las donaciones van en dirección contraria. Según el Barómetro del CIS, el porcentaje de personas que realizaban algún tipo de trabajo voluntario pasó del 14,1% en 2011 al 16,3% en 2013. En el mismo período, el porcentaje de aquellos que habían hecho alguna donación de dinero se redujo del 26% al 24,3%.

Además, la homogeneidad de aquella España de Franco, con su nacionalcatolicismo como impronta fundamental, ha sido paulatinamente sustituida por un conglomerado heterogéneo de formas sociales y cosmologías diversas. Aunque la vieja tentación de expulsar a “judíos y moriscos” –es decir, de eliminar del entorno de proximidad a los diferentes y sus diferencias en el modo de entender la vida– parece haberse erradicado, no es así de forma completa. Con más facilidad de la deseable tendemos a plantear polarizaciones que corresponden con esa lógica que niega la pluralidad y cultiva el sectarismo. No sólo en asuntos identitarios, religiosos o políticos... todavía cuesta que las diferencias sean percibidas como riqueza y no como amenaza.

El hecho de organizarse colectivamente también está marcado por esa herencia. Sigue costando ver al otro organizado desde la lealtad y no desde la discrepancia y la competición por los recursos. El otro, distinto, se vive como amenaza. Un ejemplo palmario donde aflora esta tendencia lo encontramos en las posiciones de algunas plataformas que aúnan asociaciones de padres y madres de alumnos ante asuntos del sistema educativo<sup>13</sup>. O en posiciones donde un asunto polémico suscita la posibilidad del

---

<sup>13</sup> Una muestra que sirve para entender el fenómeno es la reciente red de organizaciones denominada Grupo Contra los Conciertos Educativos, formado en Aragón por CGT, CHA, IU, MHUEL y STEA. Ya no es una coordinadora o una plataforma contra una acción tomada por la Administración Pública en un campo específico, como en su momento fueron la Coordinadora contra los pantanos, o la Plataforma en defensa del Ebro... En este caso todo “concierto” tiene una parte concertada, que es la que corresponde a colegios de titularidad privada que prestan un servicio público gestionando fondos públicos desde un ideario o carisma particular. En más de una de estas luchas en defensa de lo público también se detecta una cierta intransigencia acrítica con la iniciativa privada, sin hacer distinciones, ni diferenciar su carácter lucrativo o sin ánimo de lucro, eclesial o no...

enconamiento. Borrar la discrepancia es la solución que no se puede tolerar y la que no hemos de repetir. De hecho, si recordamos las ideas de Niklas Luhmann<sup>14</sup>, una condición básica para un sistema democrático es que el Gobierno cuente con una oposición efectiva. La solidaridad sectaria puede dotar de muchas fuerzas y energías compartidas, pero no sirve, ni es de suyo inteligente.

El punto de inflexión se produce al sustituir esas tendencias por la fortaleza que deriva de la pluralidad, de la eliminación del clientelismo y del cultivo de las estrategias del “todos ganan”, frente a la corriente más extendida de “quien gana, se lo lleva todo”. Una corriente que, por otra parte, tiene difícil sustitución en “la cultura del nuevo capitalismo”, tal como la describía Richard Sennet<sup>15</sup>, donde la erosión y desarticulación sistemática de las burocracias del bienestar no ha producido mejoras en la vida de las personas.

Desde la perspectiva de Sennet, se han generado tres carencias o defectos. Primero, en relación con el tiempo social, se han roto rutinas, se ha fragmentado la experiencia colectiva como consecuencia del cortoplacismo y el beneficio rápido. Segundo, la experiencia se ha sustituido por la versatilidad, el riesgo, la flexibilidad; de alguna manera se abandona el dominio en profundidad de las habilidades por una superficialidad adaptativa a la hora de valorar el talento y las habilidades. Tercero, la erosión y debilitamiento de la confianza y la lealtad tanto con las instituciones como en las relaciones personales y colectivas; aunque no lo dice Sennet, su enfoque se puede conectar con la crítica a esa forma de amor que es eterna mientras dura. Una manera de vivir procesada desde la inmediatez de las comunicaciones facilitadas por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), con su imperiosa urgencia de respuesta y la falta de silencio ambiental o atmosférico, si cabe la expresión, pues estamos llenos de más bytes y datos de los que podemos digerir conscientemente. Esto, además, en un mundo de relaciones sociales donde se puede tener miles de amigos tan falsos como los que se aceptan en las páginas de Facebook o donde las apariencias de impacto son medidas en función del número de seguidores de una cuenta de Twitter.

Estas circunstancias también tienen su correlato en las maneras de entender la participación social y las formas de organizar la sociedad civil. De hecho, si algo ha aflorado con la crisis es un abanico de posibilidades de distribución de la información, de los datos, de las conexiones no intermediadas, con un posicionamiento aparentemente directo de las personas ante los demás, defendiendo sus propios intereses, sin necesidad de representaciones políticas. Las TIC, por su parte, han introducido una serie de

---

<sup>14</sup> Luhmann, N. (1993): *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

<sup>15</sup> Sennet, R. (2006): *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

mutaciones en las formas de organización social relevantes en el asunto que nos ocupa. No obstante, yendo más allá de Sennet, la ruptura de los moldes sociales, la sustitución de la visión piramidal y jerarquizada del orden social también ha supuesto una entrada de aire fresco en la sociedad española. Quizá ese modo de entender el pasado es incompleto, más en el caso de España por las singularidades en la incorporación al capitalismo y la sociedad de consumo: este nuevo capitalismo es mucho más eficiente y autoritario de un modo más sutil que el que se vivía a mediados de los 70. Como también son distintas las formas de participación ciudadana y la lucha por las libertades que, ahora, se dan por supuestas.

### 3. Mirando más allá: poscrisis

Para muchas entidades de la sociedad civil organizada, este tiempo de crisis ha acentuado un problema de sustitución generacional que no es nuevo y arranca de bastante antes. Las personas de la generación que fue activa y luchadora frente al régimen franquista, que peleó por conquistar la democracia, que construyó buena parte del tejido asociativo de fin del siglo XX, han dado forma al Tercer Sector desde un voluntarismo incombustible y militante. Sin embargo, en estas organizaciones se ha producido el envejecimiento de personas activas y el declive de dinamización de sus asociados y de captación de personas voluntarias. Al igual que el tiempo y la edad pasan para cualquier individuo, lo mismo sucede en las organizaciones; si no se piensa con antelación, se producen colapsos. Incluso en algunas asociaciones que han conseguido importantes cotas de prestigio se dan fuertes debates sobre cómo atraer a gente más joven o, simplemente, “sangre” nueva que se comprometa con sus objetivos. Pues corren el riesgo de desaparecer por falta de mimbres. Es un problema que se detecta tanto de forma intuitiva en el contacto directo con distintas organizaciones como en las encuestas sobre voluntariado y participación, que viene de lejos y que en informes anteriores de la Fundación Encuentro ya se ha analizado. ¿Cuántas son las entidades que tienen dificultades serias en su continuidad o cuántas desaparecen porque no han tenido procesos de sustitución tanto de sus líderes como de sus bases? La casuística puede encuadrarse en un *continuum* que discurre entre el personalismo de líderes carismáticos que, aun ejerciendo brillantemente su función, no tienen visión a largo plazo, y la acción colectiva que, pese a las posibles discrepancias, construye mecanismos de cooperación evitando las dependencias. Las formas de gestión y liderazgo interno son cruciales a este respecto, pero también el contexto.

Estructuralmente, en España la dinamización del tejido asociativo nunca fue una tarea prioritaria, como mucho se quedó en buenas palabras. Ni los distintos Gobiernos ni los partidos políticos tomaron como tarea actualizar el derecho de asociación –que la Constitución de 1978 había pue-

to en una perspectiva distinta de la regulación franquista de 1964– hasta el año 2002<sup>16</sup>. Las lógicas gubernamentales más bien recurrían a un edulcorado *despotismo ilustrado* que tendía a tutelar redes asociativas clientelares. Hasta bien entrada la década de los 80 la idea de organización no gubernamental (ONG) apenas se conocía y se utilizaba. Las protestas del 0,7%, con las acampadas en distintas ciudades españolas y las huelgas de hambre, supusieron un “aldabonazo”, como expresó el entonces presidente Felipe González<sup>17</sup>. Aquello marcó un antes y un después en las ONG, que inicialmente eran aquellas que se dedicaban a cuestiones de desarrollo y cooperación, para después extenderse como siglas que convocaban a una acción distinta. Unas siglas que tuvieron éxito en las organizaciones que querían distinguirse del Gobierno y de sus servidumbres. Éstas más tarde fueron incorporadas como distintivo al resto de los sectores, lo que obligó a poner apellidos. Como han sido, entre otros, las ONG de acción social, las medioambientales, las de mujeres... o las ONGD, con la D de desarrollo, siendo una forma también de presentar y entender el capital social de nuestra propia sociedad<sup>18</sup>.

Teniendo en cuenta la perspectiva actual, ¿qué podemos anticipar? ¿Hacia dónde vamos en esta etapa que vislumbra la poscrisis? ¿Cuál es el horizonte que podemos pensar y construir? Las opciones que ya se han activado obligan a revisar las formas de participación y vinculación –o de militancia, como se decía antes–. Las dos referencias básicas que se han considerado al caracterizar al sector han sido la donación de dinero y la dedicación de tiempo de trabajo voluntario. La crisis rompió las posibilidades de muchas familias de hacer algo en ambas opciones. Sin embargo, han aparecido mecanismos de vinculación y “movilización” que están mediados por las TIC y ligados a las redes sociales.

Esas “redes” sustituyen el contacto cara a cara, el “hablar” de siempre por el “hablar en la red” –sea Facebook, Twitter, WhatsApp o cualquier otro interfaz–, aunque pueden llegar a generar encuentros presenciales de forma más ágil, con más repercusión y mucho más activos que nunca antes. Los flujos de información y canalización de emociones colectivas han mutado y esto ha de hacer pensar a las entidades del Tercer Sector que también tienen en ello una oportunidad. Aunque, si es cierto que ahora estamos en el tiempo

---

<sup>16</sup> Véase la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

<sup>17</sup> Así lo recogía el diario *El País* en su editorial de 7 de noviembre de 1994: “La Plataforma del 0,7% ha servido para dar un aldabonazo social, ahora sólo hace falta que busquemos fórmulas que nos comprometan a todos”. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1994/11/07/opinion/784162806\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1994/11/07/opinion/784162806_850215.html). Para ver más al respecto, Marcuello, Ch. (1996): “El movimiento 0,7: un pulso colectivo”, en *Acciones e investigaciones sociales*, n. 4 (pp. 201-218).

<sup>18</sup> Sobre este asunto nos remitimos a Marcuello, C. et al. (2007): *Capital social y organizaciones no lucrativas en España. El caso de las ONG para el Desarrollo*. Madrid: Fundación BBVA.

de la “sociedad del cansancio”, tal como postula Byung-Chul Han<sup>19</sup>, entonces es posible que las lógicas basadas en la militancia tengan que adaptarse a un contexto distinto; donde la fatiga y, en cierta forma, la apatía provocan agotamiento y desconexión, pese a la hiperconectividad. Y dando un paso más de la mano de Han<sup>20</sup>, su descripción del “enjambre” en el que estamos nos muestra un contexto donde los individuos de este mundo digital no desarrollan ni conjugan el “nosotros”. O dicho desde una perspectiva más próxima, parafraseando algunas ideas de César Rendueles en *Sociofobia*<sup>21</sup>, terminamos pensando que por compartir un “me gusta” o un “tweet”, por estar a la vez mirando las mismas pantallas, estamos haciendo cosas juntos.

Esa diferencia también es un reto que hay que pensar y procesar en el contexto del Tercer Sector. Más aún del lado de quienes quieren una sociedad civil bien organizada y fuerte en un contexto tecnológico y social que ha dejado los mecanismos de control del mundo en manos de los “servidores sirena”, como los denomina Jaron Lanier<sup>22</sup>. Este autor ya advertía en su libro anterior *You're not a gadget: A manifesto de los peligros del rebaño digital*<sup>23</sup> donde nos hemos metido de lleno, sin meditarlo. En su reflexión, Lanier inyecta una dosis de pensamiento crítico que es pertinente también para dar el paso siguiente.

Mirando más allá de la crisis que nos ha cambiado el mapa, además de tomar conciencia de las nuevas circunstancias, es oportuno identificar varias tendencias arraigadas socialmente y así evitarlas. La primera que se debe superar es esa forma española cainita, estereotipada, que alimenta la sospecha mutua y la desconfianza entre los actores del sistema. En esto se trata de cambiar el chip, aunque sea complicado hacerlo en un tiempo donde los escándalos de corrupción siguen tan presentes. Pese a ello, hemos de apostar por la *sustitución de la duda y la sospecha castradora* respecto del comportamiento de las organizaciones sociales –todavía extendida en las relaciones de los gestores de las Administraciones Públicas con las entidades sociales– y viceversa, la búsqueda de atajos para saltarse reglas –del lado de las organizaciones respecto de las Administraciones–. El sistema de financiación de las actuaciones de las organizaciones del Tercer Sector por parte de las Administraciones Públicas se ha desarrollado tradicionalmente desde el “que no nos engañen”. Funcionarios y supervisores se sienten en la obligación de vigilar y controlar los más mínimos detalles y desviaciones en el

---

<sup>19</sup> Han, B.-Ch. (2012): *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.

<sup>20</sup> En este caso nos referimos a Han, B.-Ch. (2014): *En el enjambre*. Barcelona: Herder.

<sup>21</sup> Rendueles, C. (2013): *Sociofobia. El cambio político en la era de la utopía digital*. Madrid: Capitan Swing.

<sup>22</sup> Lanier, J. (2014): *¿Quién controla el futuro?* Barcelona: Debate.

<sup>23</sup> En la versión traducida al español el título usa esta expresión, que no es exactamente el mismo que en el original. La referencia en español es Lanier, J. (2011): *Contra el rebaño digital*. Barcelona: Debate.

gasto –se prima la función de supervisión–, mientras desde las entidades se percibe esa vigilancia como un ejercicio de desconfianza que se olvida de lo esencial: cumplir objetivos propuestos. Pareciera que las Administraciones y sus empleados estuvieran para controlar más que para facilitar y ayudar. Como si la sociedad civil organizada necesitase de un tutelaje que ejerza la vigilancia necesaria ante unas previsibles conductas desviadas. Algo que encaja con lo que dijo hace un año Carlos Lesmes, presidente del Tribunal Supremo: “la Ley está pensada ‘para el robagallinas’ y no para el gran defraudador”. El sistema está pensado para poner trabas y dificultades, no para estimular la confianza mutua y la autonomía.

La segunda tendencia que se debe evitar es *el uso de la subvención a corto plazo de carácter utilitarista*. Antes de la crisis se han dado relaciones de dependencia, fundamentalmente financiera, que han primado a aquellas organizaciones que cumplían funciones útiles para el Gobierno de turno, bien porque cubrían ámbitos donde no podía llegar o bien considerando su propia ideología como referencia. Se trata de modificar ese hábito y pasar de la visión utilitarista de las relaciones con las entidades del Tercer Sector –como si fueran contratos o sub-arrendamientos– a una de concertación, donde los procesos se planifican con visiones a medio y largo plazo. Los instrumentos de gestión tienen que estar pensados para cumplir los objetivos y no quedarse sólo en la vigilancia de los detalles. La sociedad civil organizada no es un personaje secundario ni una competencia de las Administraciones Públicas, ni tiene que estar al servicio del Estado, ni es un sucedáneo del mundo empresarial, al que reducimos a su función de mercado. Las tres dimensiones se complementan en planos distintos del sistema social que formamos entre toda la ciudadanía. Cooperar para una mayor fuerza organizativa y más autonomía política revierte en la mejora del capital social disponible y, por extensión, en más opciones para una sociedad capaz de responder mejor a los contratiempos.

Una tercera tendencia que hay que superar es *el clientelismo y el sectarismo*, promoviendo la eficiencia social<sup>24</sup> de las organizaciones del Tercer Sector. De manera intuitiva se percibe que el cambio en el signo político de los gobiernos locales, autonómicos y también central promueve líneas de financiación que van orientadas a apoyar a aquellas organizaciones que comparten valores y visiones. Obviamente, cada gobernante, cada partido político tiende a apostar por proyectos que coinciden con sus criterios. Hasta ese punto se entiende que sea natural. El problema aparece cuando se favorece de manera arbitraria y sin la debida justificación a aquellas entidades y personas que tienen una relación estrecha y clientelar con los gobernantes. O lo que es más grave, cuando se busca eliminar del escenario a quienes divergen

---

<sup>24</sup> Marcuello Servós, Ch. (2014): “Efficiency and Non-Profit Organisations”, en Parra-Luna, F. y Kasparova, E. (2014): *Measuring Organisational Efficiency*. UK: College Publications (pp. 63-79).

y discrepan. En esto las conductas sectarias de las que ya hemos hablado son una antítesis de una sociedad civil fuerte. Sin pluralismo no se puede hablar de nada más. Cabe aquí recordar las palabras finales del segundo volumen de *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville, cuando decía: “Las naciones de nuestros días no pueden hacer que las condiciones no sean iguales en su interior, pero depende de ellas que la igualdad las conduzca a la servidumbre o a la libertad, a las luces o a la barbarie, a la prosperidad o a la miseria”<sup>25</sup>. Ese propósito viene anticipado unas páginas antes por otra idea que encaja también en este momento en que proponemos mirar más allá de la crisis. Tocqueville decía: “El mundo que surge está todavía medio enterrado bajo las ruinas del mundo que se derrumba, y en medio de la inmensa confusión que presentan los asuntos humanos nadie puede decir lo que quedará en pie de las viejas instituciones y de las antiguas costumbres y lo que acabará por desaparecer”<sup>26</sup>.

En esta poscrisis una de las tareas es fortalecer el tejido asociativo e introducir mecanismos que reviertan la inercia a instalarnos en la distancia y desresponsabilización respecto de lo común, de las cosas comunes. La participación activa en asociaciones y fundaciones, la creación de proyectos empresariales basados en las personas –como las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo–, así como otras formas de participación como la donación de fondos y la dedicación de tiempo voluntario, es un primer paso, pero no suficiente.

Construir un modelo de relaciones económicas basado en las personas es posible, aunque sea muy complicado en un mundo de relaciones sociales aparentemente sustentado en la lógica de que sólo sirve quien “gana” el primero, que premia a los mejores, que se fascina por el *citius, altius, fortius*. El modo de impulsar este cambio de orientación tendrá que sostenerse tanto desde una ciudadanía que apuesta por sí misma como de unas instituciones que no lo impiden. Pero también desde un mercado donde juguemos con criterios que calculen el beneficio en sentido amplio y el interés propio de un modo más inteligente: la desigualdad es un problema que genera más complicaciones sociales<sup>27</sup>.

En el sector de las organizaciones de acción social es más que evidente que el éxito no debe reducirse sólo al dinero o a la mera utilidad de los individuos. Cada persona en sí misma merece la pena; si no tomamos esto en serio, no será posible cambiar el rumbo. Tradicionalmente, se ha entendido

---

<sup>25</sup> Tocqueville, A. (2010): *La democracia en América*. Madrid: Trotta/Liberty Fund. p. 1.181.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 1.176-1.177.

<sup>27</sup> Véase el informe de Oxfam (2014): *Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema. Es hora de cambiar las reglas*. Intermón-Oxfam. Disponible en [http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/InformeIGUALES\\_AcabemosConlaDesigualdadExtrema.pdf](http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/InformeIGUALES_AcabemosConlaDesigualdadExtrema.pdf)

la solidaridad y la reciprocidad como el código funcional de la sociedad civil, que se alejaba de la búsqueda del dinero. Para ello no hacen falta méritos especiales, aunque también sea necesario; la dificultad recurrente es qué normas fijamos y cómo nos las arreglamos colectiva e individualmente para que cada persona tenga lo que necesite y cada uno alcance lo que se merezca.

#### 4. Unas prescripciones posibles

El principio de solidaridad forma parte del ordenamiento constitucional de la democracia española desde 1978. La noción aparece ya en el artículo 2 y se repite en el texto en cuatro ocasiones más para insistir implícitamente en la compensación de las desigualdades entre personas y territorios. Pero escribir y decir no es hacer y conseguir. A pesar de las conquistas, que han sido muchas, queda la duda de dónde nos encontramos. Y quizá por eso es pertinente preguntar: “¿Va a ser o puede ser la solidaridad un componente básico de nuestra sociedad futura, en la que el debilitamiento del Estado de bienestar parece ser más un proceso estructural que un dato coyuntural?”<sup>28</sup>. Este interrogante que plantea Agustín Blanco se responde con sus propias palabras “En la dialéctica del «socius» y el prójimo, de lo institucional y lo comunitario, hoy parece más necesaria una recuperación de la presencia, el encuentro y la conversación personal para revitalizar el espacio de lo común y construir una sociedad mejor y más justa”. Nuestro Estado, en los rostros de sus distintas Administraciones Públicas, nos ha mostrado que ha fallado en su función redistribuidora, pues ha generado más paradojas de las convenientes<sup>29</sup>. Un ejemplo son las asimetrías en las prestaciones sanitarias por comunidades autónomas y las que se multiplicarán si llega a efecto la eliminación del Fondo de Cohesión Sanitaria para 2016.

Solidaridad, reciprocidad y participación son pilares vertebradores de la sociedad civil y de la economía social. Al mismo tiempo, hemos aceptado que, por un lado, el Estado se mueve con los códigos del poder, del monopolio de la violencia y de la redistribución de la riqueza con sus políticas fiscales. Y, por otro, al mercado le asignamos el dinero y el afán de lucro. Como si esa recíproca preocupación solidaria no fuese con ninguno de estos otros dos ámbitos. Este aparente canon conceptual necesita completarse. No interesa excluir el principio de solidaridad del mercado ni del Estado. Es más, quizá hay que reinterpretar aquella idea de Adam Smith –“no es de la benevolencia del carnicero, cervecero o panadero de donde obtendremos nuestra cena, sino de su preocupación por sus propios intereses”– que para

---

<sup>28</sup> Blanco Martín, A. (2013): “¿Y quién es mi prójimo? Una relectura de la solidaridad en la sociedad actual”, en *Sal Terrae*, n. 1.180, p. 651.

<sup>29</sup> Recuérdese la referencia de la nota 2.

muchos justifica el egoísmo y el interés propio como fundamento de los mecanismos del mercado. Porque el egoísmo no siempre produce resultados socialmente óptimos. Por eso, la distinción y dialéctica entre *socius* y prójimo, que señala Paul Ricoeur, “debe llevarnos a reflexionar sobre cómo combinar sinérgicamente las relaciones personales y los compromisos comunitarios, por un lado, y las relaciones impersonales en las sociedades y los colectivos, por otro, aprovechando la intensidad y la extensión que aportan respectivamente, pero reconociendo la tensión insoluble de ambas perspectivas”<sup>30</sup>.

Las funciones asignadas habitualmente a las entidades del Tercer Sector, los compromisos que se exigen y atribuyen también han de pedirse a las empresas, a los gobiernos y al conjunto de los actores del sistema social. *No cabe delegar la “solidaridad”, la bondad y el bien hacer en “especialistas”*. Ésta es la primera prescripción. Es una cuestión moral y moralizante, que incide directamente en las costumbres que nos han abocado a un contexto social, político y económico que ha hecho de la codicia una virtud pública y de la envidia un estimulante. Y eso no nos ha dado buenos resultados<sup>31</sup>. No se trata de caer en el *buenismo* que pide a cada sujeto que saque lo mejor de sí, confíe acríticamente y reme a una, en la misma dirección que el resto del pasaje de la barca, sin discutir el rumbo del comandante de turno. Se trata de mostrar que viajamos en una misma chalupa y, al menos, necesitamos que nadie agujeree el casco ni la hunda en el agua. Si estamos condenados a viajar juntos, hemos de buscar mecanismos de cooperación por puro interés propio. Sirva como ejemplo la llegada de los refugiados de Siria y Afganistán: está enfatizando las contradicciones de Europa. La solidaridad fruto de la mala conciencia se activa pasionalmente. Se encienden las alertas y se clama contra los malvados del mundo, contra las políticas internacionales que lo toleran. Pero mantenemos hábitos de consumo. Los Estados fallidos de esa parte de Asia y del resto del planeta tienen mucho que ver con las lógicas económicas y políticas que cultivamos. En tiempos de desregulación y mercantilización para algunos temas, vemos como la fuerza de los Estados europeos legisla más y se dedica a cerrar fronteras en el caso de la llegada de refugiados. Las ONG europeas y los buenos sentimientos llenan de coraje los medios de comunicación. La solidaridad se hace espectáculo. Se regula el asilo y se miden los pasos de la solidaridad instituida. Se agitan al mismo tiempo los sentimientos alimentados por la bondad y la pena –de ver el cadáver de Aylan Curdi en la playa turca de Ali Hoca Burnu– con el lado más oscuro de los impulsos xenófobos que patean a los extranjeros o ponen concertinas y penas de prisión.

---

<sup>30</sup> Ricoeur, P. (1990): “El ‘socius’ y el prójimo”, en *Historia y verdad*. Madrid: Ediciones Encuentro, p. 93.

<sup>31</sup> Éste es uno de los argumentos de la obra de Robert Skidelsky y Edward Skidelsky (2012): *¿Cuánto es suficiente? Qué se necesita para una “buena vida”*. Barcelona: Crítica.

Se responde en el corto plazo, pero no se buscan soluciones que piensen en el largo plazo. Ésa es otra prescripción posible, *no basta con atender a lo más inmediato*. Lo urgente tiene que solventarse pensando en cómo queremos continuar viviendo cuando el sol vuelva a salir. Considerando el principio de solidaridad como mecanismo clave, el sistema económico del capitalismo global y tecnológico no puede continuar de este modo. Por eso, como corolario, es necesario trabajar en aquellas formas de *corresponsabilidad global* que garantizan la seguridad de las personas ahí donde se encuentren por encima de los territorios. Esto, que puede parecer una consigna propia del ámbito de las relaciones internacionales, tiene su correlato directo en el Tercer Sector. Sólo desde la conciencia de corresponsabilidad en las cosas comunes podremos pasar a una situación distinta. Al igual que la Plataforma de Afectados por la Hipoteca<sup>32</sup> reclama pasar “de la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda”, adoptando un compromiso directo con las personas y familias desahuciadas, haciendo de su solidaridad un movimiento de presión social para cambiar las normas, también es posible revisar el resto de reglas de juego. De hecho, los llamados “mercados” e “inversores” procuran no arriesgarse en Estados con alta de inseguridad jurídica o donde detectan riesgos elevados de no recuperar su inversión. Del lado de la sociedad civil organizada, el énfasis ha de ponerse en la elaboración de una legislación que atienda a la vulnerabilidad de los sujetos. Sólo la ley y su paraguas protegen en un Estado de derecho, donde hemos de reconsiderar la idea de fraternidad. O, mejor dicho, sororidad, pues la primera no da buenos resultados<sup>33</sup>. El objetivo es una mejor sociedad, que de fondo reclama un cambio estructural sostenido; dicho con las palabras de Jorge Bergoglio en su encíclica *Laudatio sí*<sup>34</sup>, “necesitamos una solidaridad universal nueva”. Pero no para quedarnos en lo superficial: “en las condiciones actuales de la sociedad mundial, donde hay tantas inequidades y cada vez son más las personas descartables, privadas de derechos humanos básicos, el principio del bien común se convierte inmediatamente, como lógica e ineludible consecuencia, en un llamado a la solidaridad y en una opción preferencial por los más pobres” (§ 158).

Para avanzar en esa dirección y tomar decisiones, para mejorar, se necesita información de calidad, datos contrastados y fuentes fiables. En la llamada sociedad de la información o informacional, según se prefiera, donde las TIC permiten acceder a millones de datos, en tiempos de los *big data* y de los sistemas abiertos, es necesaria más transparencia. Pero no porque

---

<sup>32</sup> Véase <http://afectadosporlahipoteca.com/>

<sup>33</sup> Quien quiera ver la diferencia radical entre un término y otro es recomendable que lea el prólogo de Unamuno a su novela *La tía Tula*. Distingue claramente entre la relación de Caín con Abel y la de Antígona con Polinice. Diferencia que también destaca entre las matrias y las patrias.

<sup>34</sup> Las encíclicas del Papa Francisco están disponibles en <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals.index.html>

la sociedad civil se esconda o esté ocultando sus datos. Al contrario, como ya dijimos en el informe de 2013, el Tercer Sector en España adolece de “información deficiente, dificultades para el análisis y falta de transparencia”, porque no existen los mecanismos oficiales para producir, supervisar y facilitar la información necesaria. Desde comienzos de la década de los 90 se vienen reclamando<sup>35</sup>. Si las instituciones no resuelven este reto, difícilmente se podrán tener informes prolongados en el tiempo que permitan rigor en los análisis para conocer y reconocer las aportaciones de las entidades del Tercer Sector; de la economía social. El Instituto Nacional de Estadística tiene conocimiento y capacidad como para poder hacerlo; falta la voluntad política que lo regule y delimite.

## 5. Para cuando el sol se esconda

De la misma manera que los meteorólogos saben que el tiempo atmosférico cambia y que su trabajo es, precisamente, pronosticar el cambio y adelantarse a lo que va a pasar; en ciencias sociales el reto de la anticipación forma parte de un paradigma emergente<sup>36</sup>. Nos resulta siempre más fácil contar lo que ha pasado –y no siempre– que adelantarnos a lo que va a pasar. La crisis de 2008 la vieron muy pocos analistas. Los avisos de la burbuja inmobiliaria y su explosión apenas fueron escuchados. En la práctica, se desencadenó un conjunto de cambios que han mutado nuestra cotidianidad. La sociedad en su conjunto ha experimentado sus efectos de manera desigual. La sociedad civil organizada también. Sus entidades han sufrido distintas trayectorias en función de variables diversas relacionadas con su financiación, la fortaleza de su tejido asociativo o su independencia política. En momentos complicados como éstos, las historias de éxito y supervivencia se alternan de manera más llamativa con las de fracaso y desaparición. No es sencillo establecer unos modelos explicativos y prospectivos donde encajar esa diversidad. Aunque sí que se detectan nuevas formas de articulación del malestar ciudadano y, al mismo tiempo, las debilidades de unas entidades que cuentan con poca participación en sus bases sociales. El reto en este punto es adelantar unas claves, no para la salida de esta crisis, sino para preparar la siguiente.

La tentación recurrente es acomodarse e instituir rutinas, aceptar lo que hay, conformarse. Es una tentación que incluso bíblicamente se pone en cuestión en la escena de la transfiguración en el Monte Tabor, donde la idea de plantar tres tiendas encaja con una manera de disfrutar de lo que

---

<sup>35</sup> Rodríguez Cabrero, G. (2000): “La economía política de las organizaciones no lucrativas”, en *Economistas*, n. 83 (pp. 6-17).

<sup>36</sup> Véase la conferencia sobre Anticipación (2015) auspiciada por la Universidad de Trento y la UNESCO, entre otras, en <http://www.projectanticipation.org/>

se tiene para quedarse ahí. Distinto a la *destrucción creativa* de Schumpeter, pero similar. En ambos casos se da por hecho un proceso rutinario, uno para quedarse contemplando y otro para contemplar el cambio. Hace falta dar un paso más. En primer lugar, necesitamos una sociedad civil más articulada y activa; esto es lo mismo que decir que cada individuo tenemos el reto de encargarnos de lo propio –obvio– pero también de lo común y público. Eso pasa por incrementar nuestras formas de participación social: como mínimo se trata de hacer bien lo que se lleva entre manos; el ideal, implicarse en entidades sociales. Pero el reto de la movilización nunca se resolverá si sólo viene impuesta. Se educa, se entrena y se disfruta. Para ello hay que invertir recursos y mostrar que merece la pena. Tiene mucho sentido educar para la ciudadanía, siempre y cuando aprendamos a asumir responsabilidades públicas, desde posiciones críticas con la realidad y generadoras de bienestar. Es un reto que hay que resolver personalmente, cada quien como mejor sepa.

Las virtudes cívicas se cultivan. Como sucede con cualquier cultivo, hay preparar el terreno, sembrar, cuidar y mimar, antes de poder cosechar los frutos. Esa sabiduría implícita en esta analogía nos llevaría a apostar por la lógica de los jardineros, de los cultivadores que cuidan de sus huertos porque en ello les va la vida. Pero también hemos de recordar que las formas institucionalizadas y las circunstancias sociales definen límites. Ahí las lógicas de los porteros –*gatekeepers*– condicionan las posibilidades de entrada de información en el sistema. ¿Cuáles son los factores limitantes en la participación ciudadana? ¿Se resuelven creando políticas públicas que la incentiven? Antes vimos que el tutelaje orgánico e institucional no nos dio buenos resultados. Al sistema educativo se le puede pedir que colabore en esta dirección, pero no parece que ésta sea la tendencia. Más bien se espera que el paso por los procesos educativos instituidos termine con el éxito en el empleo. La cadena de montaje que antes configuró las empresas ahora se acepta como natural en la educación. Lejos de formar ciudadanos autónomos y críticos, el objetivo es empleados con más competencias y más competitivos. La meta de unos y otros es tener más poder adquisitivo, para, de ese modo, disfrutar de mayores opciones en nuestra sociedad de consumo. Nos hemos convencido de que la seguridad la da el dinero y el sentido se consigue obteniéndolo. Aunque esto no sea casi nunca así.

Cuando nos hayamos olvidado de esta crisis y de sus efectos, vendrá otro cambio. Llegará otra crisis que afectará a las formas establecidas de hacer y entender la vida cotidiana. Pero los efectos serán distintos si anticipamos escenarios y consolidamos aquellas cosas que nos parecen fundamentales. Si el terremoto llega, nada garantiza que no se produzca la destrucción total, pero podemos hacer edificios más resistentes y flexibles. Eso mismo cabe pensar respecto de la sociedad civil, del mercado y del Estado. Somos los mismos, las mismas personas las que jugamos en el sistema. La división por planos funcionales sirve en el plano analítico, pero no más. La

solidaridad es una tarea que no puede delegarse en especialistas, ni ha de servir para huir de ella, porque no forma parte del programa de beneficios de la empresa de turno.

En el contexto actual es inverosímil que la ciudadanía pueda dar más de sí. Resulta casi imposible participar y sumarse a entidades de ningún tipo cuando las jornadas laborales impiden la conciliación familiar, los salarios son cada vez más ajustados y a la baja y, además, los sistemas de transporte no eficientes restan tiempo para otras actividades. Esas condiciones del entorno no se pueden obviar. Porque hacen inviable que el trabajador, la persona asalariada, pueda ejercer su ciudadanía de manera activa. Habrá que buscar mecanismos de regulación colectiva que permitan cambiarlas. Como tampoco se puede esperar que mejoremos como sociedad y tengamos un Tercer Sector más fuerte mientras la lógica general de las empresas sea conseguir más beneficios, dar más dividendos a sus accionistas y aspirar a crecer infinitamente con mejores resultados en cada ejercicio. El hecho de que grandes corporaciones españolas consigan éxitos en sus balances anuales es una alegría, pero ¿para quién?, ¿en qué ayuda al conjunto?, ¿sobre quién o qué sustentan su rentabilidad?

Igual que la cooperación y la reciprocidad de la sociedad civil organizada tiene un lado oscuro que se da en las organizaciones mafiosas, el sector lucrativo también tiene un lado sombrío. Es el que cuentan de forma testimonial trabajadores que cambian de puesto porque no soportan las conductas y la moral de sus empresas, centrada en obtener beneficios a cualquier precio, sin importar cómo se consiguen. Quizá por esto mismo es más importante que nunca recuperar el papel de la ciudadanía empresarial e incentivar la responsabilidad social corporativa. Son muchos los ejemplos posibles. Aunque tenga sus detractores y no sea oro todo lo que reluce, la afirmación de Juan Roig, propietario de Mercadona, merece ser destacada: “Si hay empresas hay empleo, si hay empleo hay riqueza, y si sabemos gestionarla y somos honrados, hay bienestar”. La rectitud de ánimo y la integridad en el obrar del mundo empresarial contribuirá, sin lugar a dudas, a la mejora de la confianza social y la consolidación de mejores respuestas colectivas a cualquier crisis que pueda venir. La redistribución de la riqueza con salarios y con jornadas laborales cada vez mejores abrirá las posibilidades para hacer una mejor sociedad.

Son pocas las cosas que suceden por azar. Si buscamos las causas para entender cómo hemos llegado a donde estamos, también podemos pensar en qué queremos construir y cómo lo queremos hacer. Por eso mismo, no nos basta con describir los procesos que ya se han producido, también podemos proponer e incluso descartar y optar. Siempre queda un margen para elegir. Incluso cuando no cabe elección, podemos aceptar o no. Desde esa posición, sabiendo que no todo está en nuestras manos, la apuesta es hacer un sitio para las personas derrotadas por el sistema.



Capítulo 18

LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA: CAMBIO,  
COMPOSICIÓN Y CONSECUENCIAS

---

Miguel Requena  
*UNED*

Mikolaj Stanek  
*Universidade de Coimbra*



## 1. Introducción

Con la desaceleración de la actividad económica en numerosas ramas productivas, la gran recesión que ha experimentado España estos últimos años ha reducido el nivel material de vida de amplios segmentos sociales. Sin ánimo de infravalorar la importancia de otras dimensiones, las implicaciones de mayor relevancia social de la crisis económica son casi con toda seguridad las referidas al mundo laboral: la pronunciada caída del PIB se ha traducido en una destrucción masiva de puestos de trabajo, un incremento vertiginoso de la tasa de paro y un empeoramiento de las condiciones laborales en términos tanto de estabilidad como de ingresos. Tales son, en efecto, los rasgos más visibles de la crisis y, desde luego, los que han generado mayor preocupación social. Precisamente por ello, el deterioro del mercado laboral español en lo que se refiere a sus diversas manifestaciones, las causas del desempleo, las medidas más adecuadas para reducirlo y las posibles maneras de mitigar sus consecuencias han ocupado el centro del debate en las ciencias sociales en nuestro país<sup>1</sup>.

Sin embargo, la revisión de la literatura científica actual indica que, salvo algunas excepciones<sup>2</sup>, en estos últimos años se ha prestado menos atención a la problemática de los cambios recientes de la estructura de clases. Nuestro objetivo en este capítulo es llenar la laguna que existe en la

---

<sup>1</sup> Bentolila, S., Dolado, J. y Jimeno, J. (2012): "Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience", en *IZA Journal of European Labor Studies*, 1(1) (pp. 1-29); Cebolla-Boado, H., Miyar-Busto, M. y Muñoz-Comet, J. (2014): "Is the Spanish Recession Increasing Inequality? Male Migrant-native Differences in Educational Returns against Unemployment", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41 (5) (pp.710-728); Maguire, S. Cockx, B., Dolado, J. J., Felgueroso, F., Jansen, M., Styczynska, I., Kelly, E., McGuinness, S., Eichhorst, W., Hinte, H., Rinne, U. (2013): "Youth Unemployment", en *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, 48(4) (pp. 196-235); Malo, M. y Cueto, B. (2013): "Temporary Contracts across Generations: Long-term effects of a labour market reform at the margin", en *Cuadernos de Economía - Spanish Journal of Economics and Finance*, 36 (pp. 84-99).

<sup>2</sup> Martínez, J. S. (2013): *Estructura social y desigualdad en España*. Madrid: Libros de la Catarata; Marqués, I. (2015): *La movilidad social en España*. Madrid: Libros de la Catarata.

literatura relativa a esta problemática. Más específicamente, perseguimos tres objetivos. En primer lugar, haciendo acopio de los datos pertinentes, nos proponemos describir el cambio de la estructura de clases en los últimos años, destacando su evolución tanto en la fase expansiva de la economía desde finales de los años 90 hasta 2007 como en el período posterior, marcado por la crisis económica. Seguidamente, analizaremos dos procesos que resultan cruciales para la formación de las clases: la contribución demográfica de la población inmigrante a su composición y la dinámica de la movilidad social intergeneracional. Finalmente, indicaremos algunas de las posibles consecuencias de la estratificación de la sociedad española, mostrando cómo la ubicación en la estructura de clases condiciona las oportunidades vitales de las personas en lo que se refiere a su educación, su situación laboral, sus ingresos y su salud.

Ahora bien, antes de iniciar esta aproximación a los aspectos más relevantes de los recientes cambios en la estructura de clases, aclararemos brevemente el enfoque desde el que observamos y analizamos las clases sociales en este capítulo. De acuerdo con la tradición weberiana, entendemos que las clases sociales son grandes agregados de personas que comparten una misma posición social y económica derivada del tipo de trabajo desempeñado y de las relaciones sociales implicadas<sup>3</sup>. Adaptando esta perspectiva conceptual a las necesidades del análisis empírico, recurriremos al esquema de clases propuesto por Goldthorpe<sup>4</sup>. Aunque la especificación más detallada del esquema contiene once clases, nosotros utilizaremos, salvo cuando se indique otra cosa, una de sus versiones comprimidas, concretamente la que distingue sólo las siguientes cinco clases: 1) clases de servicio (compuestas por grandes empleadores, directivos, profesionales y técnicos); 2) empleados no manuales de rutina (administrativos y empleados de comercio); 3) pequeña burguesía tradicional (pequeños empleadores y trabajadores autónomos); 4) trabajadores manuales cualificados (obreros cualificados y supervisores de la industria y los servicios); y 5) trabajadores no cualificados<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Requena, M., Salazar, L. y Radl, J. (2013): *Estratificación social*. Madrid: McGraw Hill.

<sup>4</sup> Erikson, R. y Goldthorpe, J. H. (1992): *The Constant Flux – A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon Press.

<sup>5</sup> Remitimos al lector interesado en conocer las diversas corrientes teóricas, tanto históricas como contemporáneas, y los principales puntos de desencuentro entre ellas a la abundante literatura sociológica que se ha escrito al respecto. Véanse, por ejemplo, Giddens, A. y Mackenzie, G. (eds.) (1982): *Social Class and the Division of Labour*. Cambridge: Cambridge University Press; Goldthorpe, J., (2010): *De la sociología. Narrativas e integración de la investigación y la teoría*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Wright, E. O. (ed.) (2005): *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

## 2. La transformación de la estructura de clases

Desde los años 60 del siglo pasado, España ha venido experimentando una transición continua de su estructura económica. En menos de medio siglo ha evolucionado desde una estructura productiva de carácter predominantemente agrícola, con un desarrollo industrial retrasado en comparación con los países del centro y norte de Europa, hasta una economía basada en gran medida en el sector servicios. La dinámica del cambio está lejos de ser lineal y gradual; antes bien, revela un patrón irregular en el que las fases expansivas suceden a los períodos de contracción y estancamiento, acompañados habitualmente por una masiva destrucción de empleo<sup>6</sup>. En este sentido, la corta aunque intensiva fase de industrialización de los años 60 y principios de los 70 se interrumpió con la crisis económica de los años 70, que llevó a un período de casi una década marcado por el estancamiento económico y la desindustrialización. A mediados de los años 80 España entró de nuevo en la senda del crecimiento económico con una expansión del sector servicios vinculada de forma importante a la contratación en el sector público. Tras la contracción económica de los primeros 90, la segunda mitad de esa década y buena parte de la siguiente se caracterizaron por un intenso desarrollo económico que se prolongó hasta 2007, el año en el que aparecen los primeros indicios de la inminente crisis económica. En ese período se afianzó la relevancia de los servicios –sobre todo de los dirigidos a las personas, pero también de los que cubren las necesidades de otras ramas de la actividad económica–.

Cabe resaltar que, aunque la consolidación de un modelo productivo posindustrial responde a una pauta generalizada en el mundo desarrollado, el caso español revela algunas particularidades. En primer lugar, a diferencia de muchos países de nuestro entorno, la expansión del sector servicios no fue la culminación de un largo proceso de desarrollo industrial, sino que ocurrió tras una industrialización tardía, corta e incompleta. En segundo lugar, el crecimiento económico en el período más reciente previo a la gran recesión ha venido impulsado no sólo por el desarrollo de los servicios, sino también por una expansión, que a la postre ha resultado a todas luces excesiva, de la construcción: la contribución de este sector al PIB aumentó en el período 1995-2008 desde un 6,9% a un 10,4%<sup>7</sup>. Finalmente, en términos económicos, el intenso crecimiento se debió en gran medida al factor trabajo a expensas de la productividad, lo que ha tenido un significativo

---

<sup>6</sup> Garrido, L. y González, J. J. (2005): “Mercado de trabajo, ocupación y clases sociales”, en González, J. J. y Requena, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza (pp. 89-134).

<sup>7</sup> Requena, M., Radl, J. y Salazar, L. (2011). “Estratificación y clases sociales”, en *Informe España 2011. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro (pp. 299-366).

impacto sobre el mercado laboral<sup>8</sup>. El resultado de esas particularidades es que entre 1994 y 2007 se crearon en España más de 7 millones de empleos netos, creciendo la población ocupada de 13,3 a 20,6 millones de personas. Paralelamente, a lo largo de estos años la tasa de paro se redujo en más de 14 puntos porcentuales.

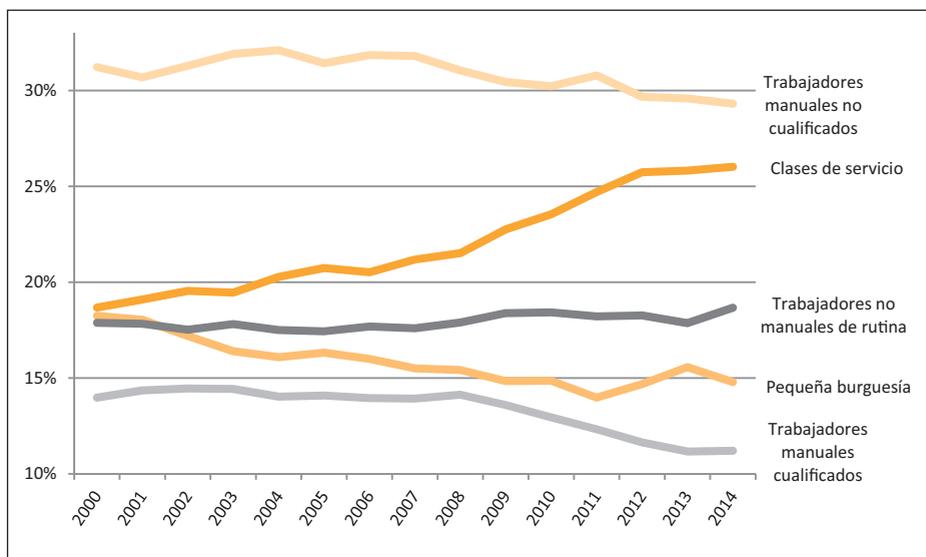
¿Cómo cambió la estructura de clases en España a lo largo de este período de bonanza económica? Como se desprende del gráfico 1, tres tendencias principales, en gran medida coherentes con lo que se puede esperar que suceda en una economía de las características de la española, resumen la evolución de la estructura de clases de nuestro país entre 2000 y 2007. Primera, las clases de servicio ganaron peso en la estructura mientras, al mismo tiempo, lo perdió ligeramente la pequeña burguesía tradicional, un proceso esperable en la medida en que prolonga claramente la tendencia de las últimas décadas por la cual las nuevas clases medias van sustituyendo a las viejas clases medias. Segunda, el balance entre trabajadores no manuales y manuales se decantó claramente a favor de los primeros: los trabajadores de cuello blanco de rutina crecieron más que los trabajadores manuales cualificados y que los no cualificados. Y tercera, en cuanto a las clases trabajadoras, tanto los trabajadores no cualificados como los cualificados mantuvieron su peso en la estructura básicamente estable.

La crisis económica ha supuesto un profundo y duradero *shock* para el sistema productivo español –y para la sociedad española en general– que ha dejado en evidencia que, al menos en algunos aspectos, el éxito económico del período anterior se asentaba sobre unos fundamentos muy frágiles. Uno de los rasgos cruciales de esta crisis (como, dicho sea de paso, de todas las otras crisis que ha sufrido España en las últimas cuatro décadas) es un profundo deterioro del mercado laboral con unas gravísimas repercusiones tanto sobre las tasas de empleo y paro como sobre las condiciones de trabajo. Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), el empleo en España se redujo de forma agregada entre principios de 2008 y principios de 2013 en más de 3,6 millones de puestos de trabajo. En el mismo período la tasa de desempleo aumentó 17,8 puntos porcentuales, desde el 8,5% hasta un valor máximo del período del 26,3% de personas sin empleo entre la población económicamente activa.

Como era de esperar, la escala y magnitud del deterioro del mercado laboral no son uniformes y varían de unos sectores de actividad económica a otros. En términos relativos, la destrucción de empleo ha afectado en mayor medida a la construcción, sector donde, tras el exceso de inversión y

---

<sup>8</sup> Godenau, D., Vogel, D., Kovacheva, V., y Wu, Y. (2012): “Labour Market Integration and Public Perceptions of Immigrants: A Comparison between Germany and Spain during the Economic Crisis”, en *Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 37(1-2) (pp. 55-76).

**Gráfico 1 – Cambio de la estructura de clases en España. Población ocupada. En porcentaje. 2000-2014**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundos trimestres.

crédito de la época de bonanza, empezaron a vislumbrarse dificultades ya en el año 2006 y posteriormente se produjo un estrepitoso colapso a raíz de la crisis financiera mundial. El segundo sector productivo más afectado ha sido la industria, debido a la falta de inversión y a la caída de la demanda de bienes de consumo en el mercado interno no compensada por un aumento de las exportaciones y adicionalmente agravada por el llamado efecto arrastre en el caso de las ramas de producción en las que la construcción fue una fuente de demanda de productos industriales<sup>9</sup>. Las consecuencias de la crisis en el consumo también han supuesto un impacto negativo sobre el sector servicios, aunque más moderado, lo que se debe tanto al peso del empleo público en el conjunto de empleos de dicho sector como a la rápida recuperación y posterior mejora de los resultados económicos en el subsector turístico<sup>10</sup>.

Como en este capítulo se analiza la estructura de clases de la población ocupada, el deterioro del mercado laboral producido por la crisis económica ha de tener, necesariamente, un impacto directo sobre el peso que cada clase tiene en la distribución. Si volvemos al gráfico 1, los datos refe-

<sup>9</sup> Tiana, M. (2013): "El impacto de la crisis económica sobre la industria española", en *Boletín Económico del Banco de España*, n. 59 (pp. 59-65).

<sup>10</sup> Cuadrado-Roura, J. R. y López Morales, J. M. (2015): *El turismo, motor del crecimiento y de la recuperación de la economía española*. Documento de Trabajo. Alcalá de Henares: Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.

rentes al período posterior a 2007 indican claramente una transformación de la estructura de clases en España que implica tres cambios principales:

□ El primer cambio destacable, e indudablemente atribuible al espectacular giro de la coyuntura laboral, es una pronunciada pérdida de peso de los trabajadores manuales cualificados en la estructura de clases. Esta clase, compuesta en mayor medida por el proletariado tradicional, ya había venido experimentando una gradual disminución a causa de la creciente dependencia de la estructura productiva de España del sector servicios en detrimento de la industria, aunque el proceso se vio mitigado por la expansión de la construcción (donde encuentra empleo un importante contingente de trabajadores manuales cualificados). Durante los años de crisis, el colapso del mercado inmobiliario aceleró el proceso: el peso de esta clase en el conjunto de la población ocupada se redujo de un 14% en 2007 a un 11% en 2013, aunque los indicios de la recuperación económica de los últimos años parecen haber frenado la caída. La crisis económica también ha tenido su impacto en la evolución de los trabajadores manuales no cualificados, la clase más numerosa. El inicio de la crisis supuso el comienzo de un cambio en la situación de estabilidad relativa del peso de los trabajadores no manuales en la estructura ocupacional: la crisis hizo que esta clase pasara de representar un 31,8% en 2007 a un 29,3% en 2014.

□ En el otro extremo de la estructura de clases se encuentran las clases de servicio (directivos y profesionales) cuyo peso relativo en la estructura de clases, ya al alza en el período previo a la crisis, aumentó considerablemente a partir del año 2007. En los siete años posteriores las clases de servicio incrementaron su peso en el conjunto desde un 21,2% hasta un 26,0%. Este crecimiento se explica por el hecho bien comprobado de que los empleos de más calidad, los que requieren mayor dotación de capital humano, ofrecen mejores condiciones de trabajo y, en definitiva, son más productivos, se encuentran más protegidos frente a los estragos de la destrucción del empleo asociada a las crisis económicas<sup>11</sup>.

□ Finalmente, merece reseñarse la evolución seguida por la pequeña burguesía, pues exhibe un comportamiento peculiar: mientras en los primeros años de la crisis mantiene la tendencia secular de disminución, en los últimos años la invierte, aumentando ligeramente su peso en la estructura. Este comportamiento se puede interpretar, en parte, como un cambio meramente coyuntural relacionado con el trasvase por parte de algunas empresas de la contratación de puestos de trabajo de carácter asalariado al trabajo de carácter autónomo como una forma de ahorrar costes laborales. Por su parte, los trabajadores no manuales de rutina han mantenido prácticamente inalterado su peso durante las dos fases del ciclo económico.

---

<sup>11</sup> Requena, M. (2015): *El ascensor social. Hasta qué punto un mayor nivel educativo garantiza una mejor posición social*. Observatorio social de "la Caixa", en prensa.

### 3. Dos procesos de formación de las clases

Además de considerar las clases como factores que explican los diferenciales de oportunidades vitales en campos como, por ejemplo, el logro educativo, los ingresos o la salud, en lo que ahondaremos más adelante, el análisis de la estratificación debe atender también a los procesos sociodemográficos por los que se forman las propias clases. ¿Por qué son importantes los procesos de formación de las clases? Una vez definidas las clases sociales como grandes conjuntos de ocupaciones, es legítimo preguntarse hasta qué punto son algo más que meros agregados estadísticos. Es decir, ¿qué hace que un conjunto de ocupaciones se convierta en una entidad socialmente reconocible y relevante para explicar los efectos de la desigualdad? La respuesta a esta pregunta se encuentra en los llamados procesos de formación de clase, esto es, los cambios sociales que dan forma a las estructuras de clases y establecen los perfiles de su distribución y composición. En particular, como hace años señaló Goldthorpe (1982), alcanzar una cierta identidad demográfica es uno de los aspectos cruciales en el proceso de formación de las clases. En la España contemporánea dos procesos de formación de las clases han sido especialmente relevantes. Primero, la masiva afluencia de inmigrantes que tuvo lugar con el cambio de siglo. Segundo, la movilidad social intergeneracional que ha acompañado al desarrollo económico de las últimas décadas. En las páginas siguientes vamos a ver la estructura de clases española como un resultado dependiente de esos dos procesos sociales.

#### 3.1 Clases e inmigración

En nuestro país, uno de los fenómenos sociales más destacados de la última década del siglo xx y principios del siglo actual ha sido la llegada masiva de inmigrantes. Como no podía ser de otra manera, la afluencia de población extranjera ha tenido importantes consecuencias en diversas dimensiones de la realidad social de España. En primer lugar, la inmigración se ha convertido en el principal factor de crecimiento de la población española. Aun teniendo en cuenta que el número absoluto de inmigrantes ha disminuido desde el año 2012 –con unas salidas estimadas entre 2012 y 2014 de 476.000 individuos<sup>12</sup>–, el cambio migratorio que ha experimentado España entre 2000 y 2014 es espectacular: las llegadas de inmigrantes dan cuenta del 76% del crecimiento de la población española en el período. En segundo lugar, la alta concentración en las edades laborales de los migrantes, así como su carácter predominantemente económico, han supuesto un incremento considerable de la población

---

<sup>12</sup> Izquierdo, M., Jimeno, J. F., y Lacuesta, A. (2015): *Spain: from immigration to emigration?* Documentos de Trabajo del Banco de España, vol. 1.503. Madrid: Banco de España.

activa española<sup>13</sup>, de manera que la incorporación de los inmigrantes al mercado laboral ha sido uno de los factores de la consolidación de un modelo productivo que, en las condiciones internacionales favorables que se dieron a finales de los 90 y principios de la década siguiente, resultó en un intenso desarrollo económico. En España, la inmigración se convirtió en un importante reservorio de mano de obra que venía a satisfacer la demanda de trabajadores de baja cualificación en sectores intensivos en trabajo como la agricultura, la construcción, el turismo o los servicios a los hogares<sup>14</sup>. En tercer lugar, la llegada de los inmigrantes económicos y su participación laboral no sólo ha sido determinante para el intenso crecimiento económico en la reciente fase expansiva, sino que también ha repercutido en la situación ocupacional de algunas categorías de la población nativa. Por ejemplo, la expansión del trabajo doméstico extranjero en los hogares españoles ha contribuido a una mayor integración de las mujeres en el mercado laboral<sup>15</sup>. Además, como se ha señalado, la incorporación de inmigrantes a nuestro mercado laboral ha facilitado la promoción de algunos trabajadores españoles a los empleos que requieren mayor nivel de cualificación y preparación<sup>16</sup>.

Estas tres implicaciones de los flujos migratorios –aportación demográfica, concentración de inmigrantes en ocupaciones de baja cualificación y mejora de la situación ocupacional de algunas categorías de la población activa española– han contribuido también, significativamente, al cambio de la estructura de clases española. Los datos recogidos en el panel superior del gráfico 2 muestran la contribución de la población nativa y extranjera al cambio de cada clase social en el período 2000-2008. Las clases trabajadoras (conjuntamente: trabajadores manuales cualificados y no cualificados) crecieron en España en 2,2 millones de ocupados, de los cuales 2,1 (93%) eran inmigrantes. Es decir, casi la totalidad del crecimiento de las clases trabajadoras durante el período expansivo de la economía debe atribuirse a la mano de obra inmigrante. No sólo esto, en términos agregados entre 2000 y 2008 la aportación de los españoles a la categoría de los trabajadores no cualificados disminuyó, lo que se explica por el abandono de los nativos españoles de sectores tales como la agricultura y el servicio doméstico –pérdidas que se vieron compensadas con las entradas de trabajadores inmigrantes–. La contribución de los inmigrantes al crecimiento de la pequeña burguesía

---

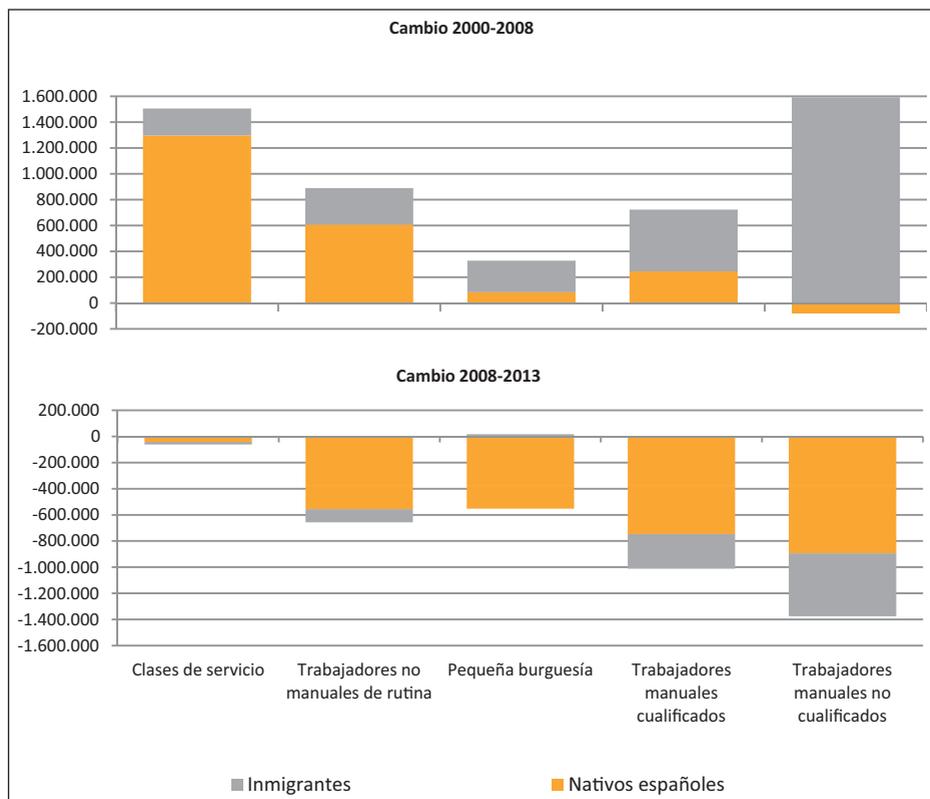
<sup>13</sup> Arango, J. (2004): “Inmigración, cambio demográfico y cambio social”, en *Información Comercial Española*, n. 815 (pp. 31-44).

<sup>14</sup> Arce, R. de. (2010): “El impacto económico de la inmigración en España, 2000-2009: antes y después de la crisis”, en *Información Comercial Española*, n. 854 (pp. 23-35).

<sup>15</sup> Domingo, A., y Houle, R. (2005). *Situación laboral de la población de nacionalidad extranjera censada en España*. Barcelona: Centre d'Estudis Demogràfics.

<sup>16</sup> Pumares, P., García, A. y Asensio, A. (2006): *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*. Madrid: MTAS; Amuedo-Dorantes, C. y Rica, S. de la (2009): “Complements or Substitutes? Task Specialization by Gender and Nativity in Spain”, en *IZA Discussion papers*, n. 4.348.

Gráfico 2 – Contribución de nativos e inmigrantes al cambio en la estructura de clases. 2000-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundos trimestres.

también fue considerable, lo que concuerda con las pautas observadas en otros países de nuestro entorno, según las cuales uno de los modos de incorporación laboral de la población extranjera es mediante el emprendimiento de actividades económicas por cuenta propia. Muy diferente es, no obstante, la tendencia observada en las clases de servicio: una parte muy importante del crecimiento de estas clases se explica por la contribución de los nativos españoles, algo que también ha sucedido, aunque en menor medida, con los trabajadores no manuales de rutina. Estas pautas confirman los hallazgos de estudios previos según los cuales la incorporación laboral de los inmigrantes se debe interpretar en términos de sustitución y complementación de la población nativa más que de competencia por los mismos puestos de trabajo<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Domingo y Houle (2005); Carrasco, R., Jimeno, J. F. y Ortega, A.C. (2008): "The effect of immigration on the labor market performance of native-born workers: some evidence for Spain", en *Journal of Population Economics*, n. 21 (pp. 627-648); Gil Villa, F. y Domingo, A. (2008): "La complementariedad de la actividad de españoles y extranjeros: análisis sectorial y diferencias territoriales", en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n. 206 (pp. 21-48).

Es bien sabido que los inmigrantes constituyen un colectivo especialmente castigado por la crisis económica y, en especial medida, por el desempleo. De los casi de 3,6 millones de empleos netos perdidos en España durante el período de la crisis económica, el 23% estaba ocupado por inmigrantes. El hecho de que los inmigrantes representen el 23% de los empleos perdidos cuando a comienzos de la crisis constituían el 17% de la fuerza de trabajo ilustra claramente esa mayor vulnerabilidad de los inmigrantes en el mercado laboral. Cabe añadir que, aunque la población extranjera presentaba mayores tasas de desempleo en comparación con los nativos ya en el período de la expansión, la crisis económica ha ampliado considerablemente esa brecha. Si en 2008 la diferencia entre las tasas de desempleo de la población nativa y la población inmigrante era de 5,9 puntos porcentuales (9,5% y 15,4%, respectivamente), en 2013 esa diferencia alcanzaba los 11,6 puntos porcentuales (24,5% frente a 36,1%). Obviamente, en el origen de este impacto diferencial de la crisis sobre la población extranjera está su concentración en sectores y ocupaciones especialmente expuestos a la destrucción de empleo<sup>18</sup>.

¿Cómo ha afectado la crisis a las clases sociales desde el punto de vista de su composición por origen? Entre 2008 y 2013 todas las clases excepto las de servicio disminuyeron su tamaño como consecuencia de la intensa destrucción de empleo del mercado de trabajo español (véase gráfico 2, panel inferior). Uno de cada cuatro empleos destruidos en este período lo ocupaba la población inmigrada. Como es de esperar, las pérdidas de empleos inmigrantes se concentran en las clases de trabajadores cualificados y no cualificados y en los trabajadores no manuales de rutina. La escala del impacto de la crisis se hace especialmente patente si nos centramos en la clase de los trabajadores no cualificados –como ya sabemos, la categoría más castigada–. Más de un tercio de los empleos perdidos en esta clase pertenecía a inmigrantes. En el caso de la clase de los trabajadores manuales cualificados el peso de los extranjeros en el total de los puestos de trabajo destruidos es del 25%.

Hasta ahora hemos analizado la evolución de la estructura de clases en España desde el punto de vista de la contribución de los inmigrantes. En este punto abandonaremos la perspectiva dinámica, consistente en analizar

---

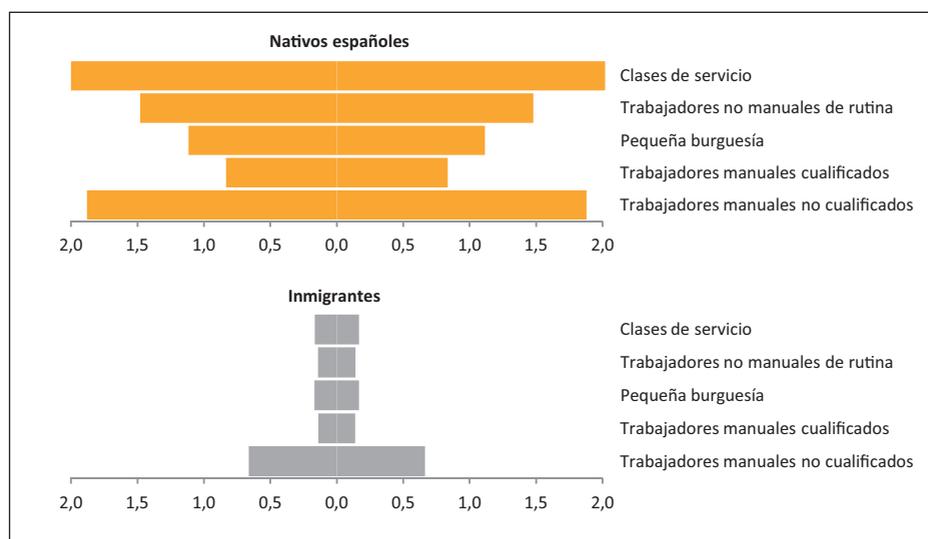
<sup>18</sup> La inestable situación de los extranjeros en un mercado laboral golpeado por la crisis económica se ve condicionada también por su menor experiencia en el mercado laboral español, su menor dotación de recursos sociales tales como apoyo de las redes sociales y familiares, su menor nivel de preparación y, finalmente, por la llamada “penalización étnica”, que se puede definir como una suerte de castigo socioeconómico ligado al origen y condición del inmigrante. Véase Heath, A. (2007): “Cross-national patterns and processes of ethnic disadvantage”, en Heath, A. y Cheung, S. Y. (eds.): *Unequal Chances. Ethnic Minorities in Western Labour Markets*. Oxford: Oxford University Press (pp. 639-695); Muñoz-Comet, J. (2014): “¿Qué trabajos ocupan quienes abandonan el desempleo? Diferencias entre españoles y extranjeros en un contexto de cambio económico”, en *Revista Internacional de Sociología*, n. 72 (2) (pp. 353-376).

la magnitud del cambio a lo largo de determinados períodos, para centrarnos en una exploración más estática. Para esto analizaremos cuál es el peso de los inmigrantes en la estructura de clases y compararemos las pirámides de clase de las poblaciones nativa e inmigrante en España. El momento de observación es el segundo trimestre de 2014, cuando una no desdeñable fracción de la población se veía todavía afectada por la crisis, pero ya apuntaban los primeros indicios de una tímida y paulatina mejora de la situación económica.

Como se observa en el gráfico 3, a pesar de la masiva destrucción de empleos de baja cualificación y del incremento de los flujos de retorno y de las re-migraciones hacia otros países de destino a raíz del deterioro del mercado laboral español, la importancia numérica de los inmigrantes en la zona inferior de la estructura de clases sigue siendo muy significativa. Comencemos por observar la composición por origen de las clases en 2014. Si ese año la proporción de inmigrantes sobre el total de ocupados era del 14%, en el caso de la clase de los trabajadores no cualificados el peso de los inmigrados era del 26% (1,3 millones de inmigrantes sobre un total de 5,1 millones). Esto contrasta claramente con la participación de los inmigrantes en las otras clases, que varía desde un 14% de los trabajadores cualificados a un 7% de las clases de servicio.

Comparemos ahora la pirámide de clases de la población inmigrante con la de la población nativa. Se puede constatar que la distribución de clase de los inmigrantes es mucho más asimétrica que la de los españoles

**Gráfico 3 – Pirámides de clase de los nativos españoles e inmigrantes. En millones. 2014**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre de 2014.

nativos. Este desequilibrio se debe al hecho de que más de la mitad de todos los empleados de origen extranjero (52%) pertenecen a la clase de los obreros de baja cualificación. El peso de las clases restantes en el conjunto de la población inmigrante ocupada es muy similar: ronda el 13% en los casos de las clases de servicio y de la pequeña burguesía, y aproximadamente el 11% en el caso de los trabajadores manuales cualificados y los trabajadores no manuales de rutina. La pirámide de clases de la población nativa, aun no siendo enteramente simétrica, está no obstante lejos de ser tan desequilibrada como la de la población inmigrante. En definitiva, los datos disponibles ponen de relieve que la estructura de clases de los españoles nativos es significativamente más igualitaria (en otras palabras, está mucho menos polarizada) que la de los inmigrantes.

Por limitaciones de espacio, en este capítulo se presentan sólo datos agregados basados en una distinción entre la población nativa y la población inmigrante. Sin embargo, es bien sabido que existen diferencias entre los colectivos específicos de origen extranjero en cuanto a las pautas de inserción laboral: los inmigrantes procedentes de los países menos desarrollados de Europa así como de África y América Latina se insertan principalmente en las ocupaciones elementales, consiguiendo muy pocos de ellos acceder a trabajos que les sitúen en los estamentos superiores de la estructura ocupacional. Sus trayectorias en el mercado de trabajo español contrastan fuertemente con el del reducido grupo de inmigrantes económicos procedentes de los países desarrollados, cuya pauta de logro ocupacional se asemeja mucho a la de los españoles nativos<sup>19</sup>. Por lo tanto, a modo de conclusión debemos señalar que, sin el efecto atenuante de este colectivo procedente de los países desarrollados, las disparidades en las distribuciones de clase social de españoles nativos e inmigrantes serían todavía más acusadas que las realmente observadas.

### 3.2 Clase y movilidad intergeneracional

Junto a los movimientos migratorios, la magnitud de la movilidad social es otro de los factores básicos para evaluar el grado de consolidación o formación de las clases sociales. Una condición fundamental para considerar que una clase social se encuentra realmente formada es que mantenga

---

<sup>19</sup> Amuedo-Dorantes, C. y Rica, S. de la (2009); Kuehn, R. A. (2009): "No sólo turistas y jubilados. Acerca de la (invisible) presencia de inmigrantes de Europa occidental en España", en D. Reher y M. Requena (eds.), *Las múltiples caras de la inmigración en España*, Madrid: Alianza (pp. 21-75); Bernardi, F., Garrido, L. y Miyar, M. (2010): "The recent fast upsurge of immigrants in Spain and their employment patterns and occupational attainment", en *International Migration*, n. 49 (pp. 148-169); Fernández, C. y Ortega, C. (2008): "Labor market assimilation of immigrants in Spain: employment at the expense of bad job-matches?", en *Spanish Economical Review*, n. 10 (pp. 83-107).

una cierta homogeneidad demográfica a lo largo del tiempo, es decir, que sus miembros permanezcan durante una fracción significativa de sus vidas en las mismas posiciones sociales y, en última instancia, que sus hijos las sigan ocupando en la siguiente generación. En otras palabras, se puede considerar que el grado de inmovilidad de sus miembros determina el grado de formación demográfica de una clase social. La homogeneidad demográfica de las clases es así una condición necesaria para que sus miembros compartan oportunidades y estilos de vida similares. Por otra parte, la movilidad social tiene también un interés sustantivo en la medida en que refleja la apertura y fluidez de una sociedad. Desde este punto de vista, la intensidad de la movilidad social se puede considerar como una aproximación al grado de igualdad de oportunidades de una sociedad y como una prueba del buen funcionamiento de los mecanismos meritocráticos de selección y promoción social<sup>20</sup>.

Al respecto de la movilidad, el estudio más completo realizado en España hasta la fecha, por Julio Carabaña<sup>21</sup>, dejaba claro que alrededor de siete de cada diez españoles nacidos en las seis primeras décadas del siglo XX participaron en la experiencia de la movilidad vertical. Concretamente, las tasas absolutas de movilidad de los varones fueron de aproximadamente un 60% para los nacidos al principio del siglo XX, subieron después hasta un 73% y se estabilizaron cerca de un 70% entre los nacidos después de la Guerra Civil. Estas tasas se enmarcan en los enormes cambios que se produjeron en esos años en otros ámbitos sociales, lo que se entiende bien tan pronto nos fijamos en los dos tipos de movilidad que componen la tasa de movilidad absoluta –la movilidad ascendente y descendente–, que muestran variaciones notables a lo largo del tiempo. La movilidad ascendente creció primero (de un 45% a un 58%) y luego descendió (hasta un 43%). En cambio, la movilidad descendente se mantuvo estable para luego crecer al final (de un 15% a un 26%). Al comparar los datos españoles con los de otros países, Carabaña constataba que, por su patrón de movilidad, España se pareció durante la primera parte del siglo XX a otras naciones de industrialización tardía –como Japón, Hungría, Polonia o Irlanda–, con una baja tasa de movilidad descendente. Las cosas cambiaron, sin embargo, para los españoles nacidos después de la Guerra Civil, con el resultado sorprendente de que España se terminó por parecer más a otros países como Suecia y EE.UU.

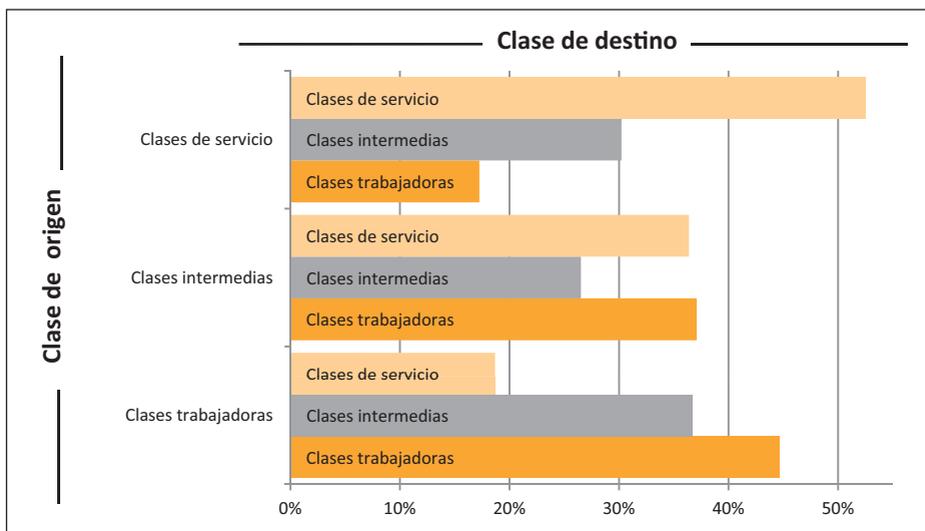
¿Qué podemos decir de la experiencia de movilidad de clase de las generaciones más recientes de españoles? Para responder a esa cuestión, recurrimos a los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida realizada en

---

<sup>20</sup> Aunque casi todo el mundo comparte esta idea, la imprecisión del concepto de movilidad social, sus muchas dimensiones y los incontables problemas de medida que plantea complican muchísimo en la práctica su uso como un indicador simple de igualdad de oportunidades.

<sup>21</sup> Carabaña, J. (1999): *Dos estudios sobre movilidad intergeneracional*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.

Gráfico 4 – Movilidad de destino. Nacidos entre 1951 y 1985. En porcentaje. 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2011*.

2011, cuyo cuestionario incluyó un módulo sobre transmisión intergeneracional de la pobreza con información sobre la ocupación de los entrevistados y sus padres. Dicho módulo, que de momento no se ha vuelto a incluir en la encuesta, se aplicó a los entrevistados nacidos entre 1951 y 1985. Debido al tamaño relativamente reducido de la parte de la muestra a la que se aplicó el referido módulo y al poco nivel de detalle con que se recoge en la encuesta la ocupación del padre, es aconsejable considerar sólo tres grandes clases sociales: clases trabajadoras (trabajadores manuales cualificados y no cualificados), clases intermedias (pequeños propietarios y trabajadores no manuales de rutina) y clases de servicio (profesionales y directivos). El instrumento utilizado para evidenciar la experiencia de movilidad de clase de esas generaciones son las tasas de movilidad absoluta particular, que representan a los individuos de diferentes clases de origen que han llegado a cada una de las tres clases de destino consideradas (gráfico 4).

Los datos muestran, en primer lugar, unas tasas de inmovilidad próximas al 50% entre las clases de servicio y las clases trabajadoras: aproximadamente la mitad de los que desempeñan empleos que se asignan a estas dos clases sociales comparten la ubicación social de sus padres –con lo que contribuyen a preservar la identidad intergeneracional de sus clases de origen a lo largo del tiempo–. Podemos decir, además, que con este nivel de agregación de las clases que estamos usando, la experiencia de movilidad de los dos extremos de la pirámide clasista se puede considerar relativamente simétrica: casi uno de cada cinco individuos procedentes de las clases de servicio (17%) se ha movido a las clases trabajadoras, casi la misma pro-

porción que ha hecho la transición inversa, desde las clases trabajadoras hasta las clases de servicio (19%); al mismo tiempo, las tasas de movilidad a las clases intermedias de los individuos provenientes de las clases de servicio (30%) y de las clases trabajadoras (37%) no están muy alejadas unas de otras. Por su parte, las clases intermedias presentan un grado bastante menor de identidad demográfica o, si se prefiere, unas tasas mayores de movilidad (ascendente y descendente) y menores de inmovilidad. Sólo encontramos una cuarta parte de inmóviles (27%) entre los que proceden de estas clases, que reparten casi por igual su capacidad de ascender a las clases de servicio (36%) y de descender a las clases trabajadoras (37%). Esta mayor movilidad –o este menor grado de identidad intergeneracional– de las clases intermedias posiblemente haya que ponerla en relación con la tendencia, ya apuntada más arriba, a la volatilidad laboral de los puestos de trabajo por cuenta propia (que constituyen una parte importante de esta clase).

En segundo lugar, podemos también interpretar los datos observados sobre movilidad como indicadores de la desigualdad de oportunidades de promoción social de los individuos de diferentes orígenes. Una simple inspección visual del gráfico 4 permite comprobar que, como era de esperar, el acceso a las clases de servicio –recordemos que son las posiciones sociales más deseadas– está claramente condicionado por los orígenes sociales. Y otro tanto cabe decir del destino en las clases trabajadoras. Así, un individuo de estas generaciones cuya familia de origen pertenecía a las clases de servicio ha tenido 2,8 veces más probabilidades de terminar en esa misma clase que un individuo de origen obrero y 1,4 veces más que un vástago de las clases intermedias. En el mismo sentido, las probabilidades de que un individuo procedente de las clases trabajadoras se mantenga en su clase de origen superan en 2,6 veces a las de que alguien de las clases de servicio descienda a los estratos obreros y en 1,2 veces si la procedencia son las clases intermedias. Como ya hemos dicho, el mundo de las clases intermedias es más fluido (sus tasas de inmovilidad son menores) y las probabilidades de ascenso y descenso social desde estas clases se aproximan mucho.

#### **4. Algunas consecuencias de la desigualdad de clase**

Hasta ahora hemos analizado algunos factores y condiciones que han influido en la evolución de la estructura de clases a lo largo de los últimos años. También hemos explorado cómo algunas de las características adscritas del individuo, tales como el hecho de ser inmigrante o la clase social de los padres, condicionan decisivamente la ubicación en las distintas posiciones de la estructura social. Además, los mecanismos por los que los individuos se insertan en unas u otras clases en función de esos rasgos determinan la composición de las clases y son, en consecuencia, cruciales para entender el proceso de formación de las clases. En las páginas que siguen

vamos a invertir la perspectiva y explorar algunas implicaciones de pertenecer a determinadas clases sociales en las oportunidades vitales de las personas (una cuestión que en parte ya hemos abordado en el estudio de la movilidad social). Intentaremos con los medios a nuestro alcance responder a la pregunta: ¿tienen las diferencias de clase consecuencias distintivas en otros tipos de desigualdad? Esta parte de nuestro análisis va más allá de un mero ejercicio empírico, ya que lo que pretendemos es transmitir la idea de que la distribución por clase no es sólo una mera trasposición del tipo de ocupación que uno desempeña, sino que está fuertemente vinculada al acceso a los recursos socialmente valorados. Más concretamente, estudiamos en qué medida la posición que ocupa un individuo (o que ocuparon sus padres) en la estructura de clase repercute en el acceso a recursos tales como el logro educativo, la estabilidad en el mercado laboral, el nivel de renta o la salud.

#### 4.1 Clase social y logro educativo

El análisis de las condiciones y los determinantes del logro educativo es uno de los temas más debatidos en la literatura sociológica. La investigación empírica ha mostrado que el proceso por el que se adquieren las credenciales educativas es realmente complejo y obedece a una causalidad múltiple. Entre los factores que influyen en el logro de los niveles educativos se encuentran las capacidades individuales, las características de los centros escolares, los modelos educativos, el sexo de los alumnos, la estructura de sus familias o el ámbito rural o urbano en el que viven<sup>22</sup>. No obstante, un volumen importante de la investigación ha demostrado de forma reiterada y concluyente que la clase social es una de las variables cruciales para entender y explicar las desigualdades educativas en las sociedades modernas<sup>23</sup>. Además, dicha asociación entre el logro educativo diferencial y la posición en la estructura social no es sólo relevante sino también persistente en el tiempo, en la medida en que se transmite de unas generaciones a otras. Eso quiere decir que las oportunidades de alcanzar un determinado nivel de estudios son en gran medida dependientes de la posición social de la familia de origen.

El mecanismo por el que se producen y reproducen las desigualdades en el logro educativo es relativamente sencillo. Históricamente, las familias han tendido a transmitir recursos socialmente valorados a sus descendien-

---

<sup>22</sup> Martínez, J. S. (2008): "Clase social, tipo de familia y logro educativo en Canarias", en *Papers*, n. 87 (pp. 77-100); Bernardi, F. y Requena, M. (2010): "Inequality in educational transitions: the case of post-compulsory education in Spain", en *Revista de Educación*, n. Extra 1 (pp. 93-118).

<sup>23</sup> Carabaña, J. (2004): "Educación y movilidad social", en Navarro, V. (coord.), *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos (pp. 209-237); Breen, R. y Jonsson, J. O. (2005): "Inequality of Opportunity in Comparative Perspective: Recent Research on Educational Attainment and Social Mobility", en *Annual Review of Sociology*, n. 31 (pp. 223-243).

tes para ampliar el rango de sus oportunidades vitales. En el mundo moderno, la educación es indudablemente uno de esos recursos valorados, que además termina por resultar crucial para los posteriores logros laborales y económicos que se alcanzarán en la vida adulta. Dado que la pertenencia a una determinada clase social está asociada a los niveles de estudios y renta, y dado que éstos, a su vez, se vinculan a la capacidad de influencia económica, política y social de quien los posee, las desigualdades de clase implican toda una amplia gama de recursos desiguales que pueden ser invertidos en los propios descendientes. De esta manera, la capacidad socialmente diferenciada de invertir en los hijos se convierte en uno de los mecanismos de la reproducción intergeneracional de las clases sociales.

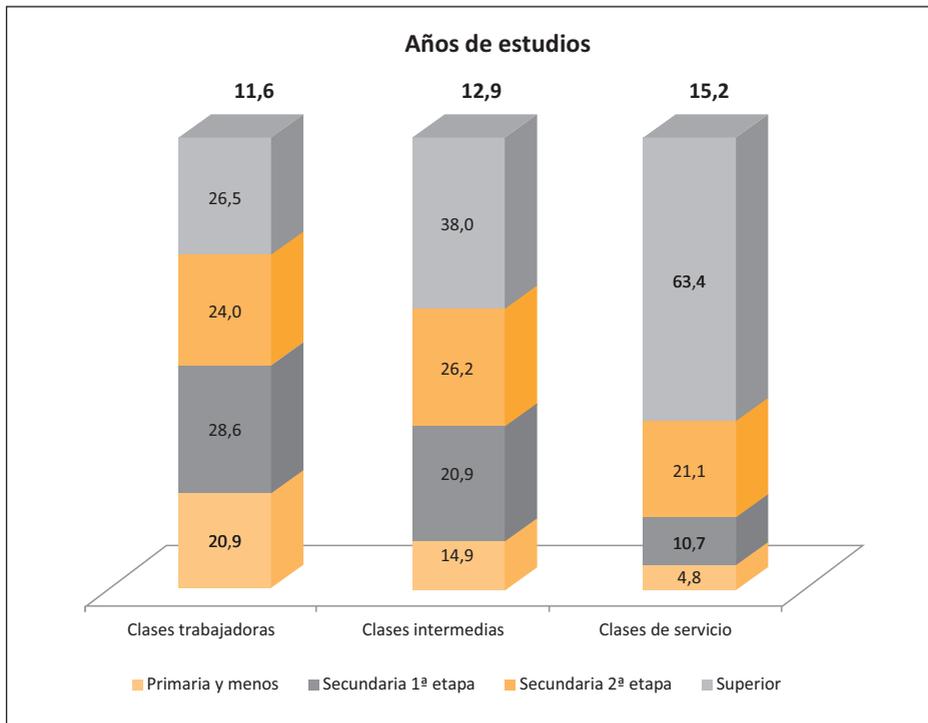
Aunque en las sociedades avanzadas se ha realizado un considerable esfuerzo para alcanzar una mayor igualdad de oportunidades educativas mediante la introducción y prolongación de la enseñanza obligatoria y la expansión de otros programas<sup>24</sup>, el logro educativo sigue estando en gran medida asociado a la clase social de origen. España no difiere en este aspecto de otros países de nuestro entorno. En el gráfico 5 relacionamos el nivel educativo de las personas con su origen social, definido por la clase social de los padres. Nos servimos aquí, de nuevo, de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida realizada en 2011 y, por las razones expuestas más arriba, volvemos a aplicar en este análisis un esquema de clases reducido a sólo tres categorías: clases trabajadoras, intermedias y de servicio.

Los datos ponen de manifiesto que las diferencias en el logro educativo entre las distintas clases sociales de origen son patentes e innegables. Sólo el dato referente al número medio de años estudiados según la clase social de los padres es revelador. Las personas de origen obrero han estudiado de media 1 año y 3 meses menos que las procedentes de las clases intermedias y casi 3 años y 8 meses menos que las personas cuyos padres pertenecían a las clases de servicio. Si nos centramos en los niveles educativos alcanzados por los miembros de cada clase social de origen, también constatamos importantes disparidades. Alrededor de dos tercios de las personas procedentes de las clases de servicio completaron estudios superiores. Esto contrasta claramente con los logros educativos de las personas de origen obrero y de las procedentes de las clases intermedias, entre las cuales poseen el diploma de educación superior un 27% y un 38%, respectivamente. Mirando el otro extremo de la escala educativa, alrededor de la mitad de los hijos de padres obreros y en torno a un tercio de los hijos de padres pertenecientes a las clases intermedias terminaron su trayectoria educativa sin superar, en el mejor de los casos, la primera etapa de la enseñanza secundaria. En cambio, entre los hijos de padres de las clases de servicio el peso de las personas con un

---

<sup>24</sup> Véase para España Bernardi F. y Requena, M. (2005): "El sistema educativo", en González, J. J. y Requena, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza (pp. 229-252).

Gráfico 5 – Clase de origen y nivel educativo. Nacidos entre 1951 y 1985. En porcentaje. 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa 2011*.

nivel inferior a la segunda fase de los estudios secundarios apenas supera el 15%.

Para mayor claridad, podemos comparar los diferenciales de logro educativo entre clases por medio de los cocientes (razones) de oportunidades relativas. A saber, entre los individuos procedentes de las clases de servicio, hay más de 13 personas que poseen el diploma de estudios superiores por cada persona que termina sus estudios con enseñanza primaria o menos; y casi cinco personas con la segunda fase de la enseñanza secundaria terminada por cada uno que sólo alcanzó, como máximo, la enseñanza primaria. Estas relaciones son muy distintas entre las personas de orígenes obreros. En estas categorías, el cociente de oportunidades relativas entre las personas con estudios superiores y primarios o menos es de 1,27; y entre las personas con la segunda fase de secundaria y primaria o menos es de 1,15. En el caso de los individuos nacidos en familias de las clases intermedias, las oportunidades de alcanzar estudios de niveles secundario o superior son algo mejores. En estos estratos sociales la probabilidad de alcanzar estudios superiores es 2,5 veces mayor que la de terminar con estudios primarios o sin estudios.

En conclusión, los datos presentados indican que, para las generaciones de españoles nacidos entre los años 50 y 80 del siglo pasado, el logro educativo ha estado estrechamente vinculado a su procedencia social. Aunque en España la desigualdad de oportunidades educativas se produce en todos los estratos de la estructura de clases, la brecha que separa a las clases de servicio de las demás categorías es muy marcada. Los segmentos sociales que disponen de mayores recursos debido a su ventajosa ubicación en la estructura social logran transmitir a sus vástagos un volumen de capital humano considerablemente mayor que el de las categorías subalternas. Estos datos tienen un interés indudable, en la medida en que muestran que en España las desigualdades de oportunidades educativas asociadas a las clases sociales siguen siendo relevantes, aun teniendo en cuenta que se han reducido en las últimas décadas a raíz de la enorme expansión de nuestro sistema educativo<sup>25</sup>.

#### 4.2 Clase y desempleo

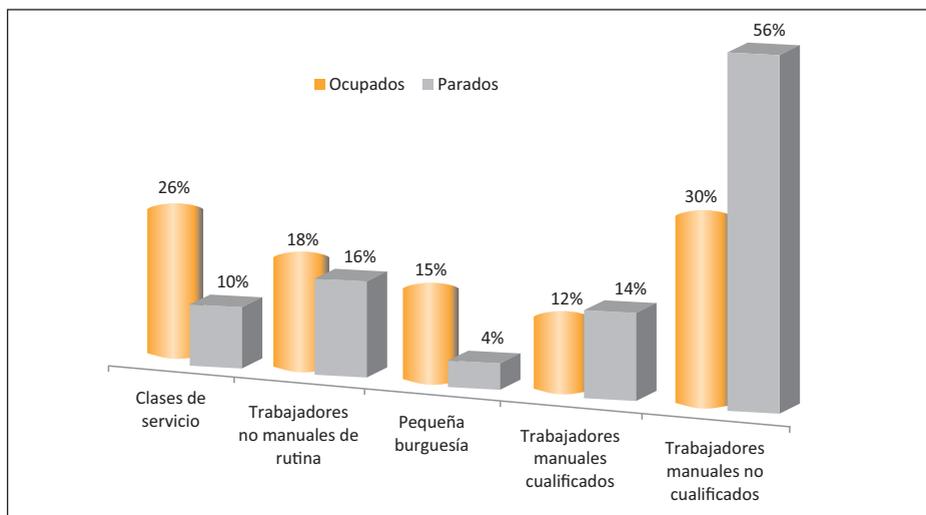
Los datos sobre la evolución de la estructura de clases presentados en la primera sección de este capítulo sugieren la idea de que la crisis no afecta a todas las categorías de trabajadores por igual. Algunas clases sociales se han visto especialmente castigadas por la destrucción de empleo mientras que otras parecen haber soportado la crisis relativamente bien. Esta pauta concuerda con numerosos estudios de estratificación realizados en diversos países, que han puesto de manifiesto que el riesgo de perder el empleo no es el mismo para diferentes tipos de trabajos y, en consecuencia, el desempleo no afecta por igual a todas las clases sociales<sup>26</sup>. En general, las clases que se sitúan en la zona alta de la pirámide social (grandes empleadores, directivos, profesionales y técnicos) tienen muchas menos probabilidades de experimentar el desempleo que las clases trabajadoras<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Bernardi, F. y Requena, M. (2007): "Evolución de las desigualdades educativas en España", en *Panorama Social*, n. 6 (pp. 74-91).

<sup>26</sup> Gallie, D., White, M., Cheng, Y. y Tomlinson, M. (1998): *Restructuring the Employment Relationship*. Oxford: Oxford University Press; Elias, P. y McKnight, A. (2003): "Earnings, Unemployment and the NS-SEC", en Rose, D. y Pevalin, D. (eds.), *A Researcher's Guide to the National Statistics Socio-economic Classification*. London: Sage (pp. 151-173); Goldthorpe, J. y McKnight, A., (2006): "The economic basis of social class", en Morgan, S. L., Grusky, D. B. y Fields, G. S. (eds.), *Mobility and inequality: frontiers of research in sociology and economics*. Stanford: Stanford University Press (pp. 109-136); Polavieja, J. y Richards, A. J. (2001): "Trade Unions, Unemployment and Working Class Fragmentation in Spain", en Bermeo, N. (ed.), *Unemployment in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 203-244).

<sup>27</sup> Blossfeld, H-P., Mills, M. y Bernardi, F. (eds.) (2006): *Globalization, uncertainty and men's careers: an international comparison*. Cheltenham/Northampton: MA Edward Elgar Publishing.

**Gráfico 6 – Composición de clase de ocupados y parados. En porcentaje. 2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre de 2012.

Para ilustrar esta relación entre clase y desempleo, vamos a examinar los datos de la Encuesta de Población Activa correspondientes a 2013, el año en el que la tasa de paro superó en España el 26% de la población activa y se alcanzó el récord absoluto de desempleo durante la última crisis económica. Concretamente, se trata de comparar la distribución de clase de los ocupados y los desempleados, cuya ubicación en la estructura se infiere del último empleo que declararon haber desempeñado<sup>28</sup>. El gráfico 6 muestra la composición de clase de ambos colectivos.

Como es fácil apreciar, el desempleo es mucho más frecuente entre las clases trabajadoras que entre las clases intermedias y de servicio. El contraste es más acusado entre los extremos de la estructura: así, mientras que sólo uno de cada diez parados proviene de las clases de servicio, más de la mitad (56%) procede de la clase de los trabajadores manuales sin cualificación. Sin embargo, el peso proporcional entre ocupados y parados de los trabajadores no manuales de rutina y los trabajadores manuales cualificados se asemeja mucho. Por último, entre la pequeña burguesía hay proporcionalmente casi cuatro veces menos parados que ocupados: como es sabido, los pequeños propietarios y los trabajadores autónomos pueden a veces adaptarse mejor a los períodos de poca actividad económica reduciendo

<sup>28</sup> Se trata de desempleados con experiencia laboral que han tenido trabajo en los últimos ocho años previos a la encuesta. El análisis no incluye, por lo tanto, a los parados en busca de primer empleo, que lógicamente no tienen una ocupación anterior a su condición de desempleados, ni a los parados con experiencia que hace más de ocho años que no trabajan.

do sus horas de trabajo y el trabajo autónomo puede constituir un refugio para asalariados en riesgo de perder su empleo.

Que los empleos de la clase trabajadora faciliten la transición al desempleo con mucha más frecuencia que los de las clases de servicio y las clases intermedias responde al hecho bien conocido de que durante las crisis económicas los empleos de baja calidad (menor retribución salarial, menor productividad y, en general, peores condiciones laborales) se destruyen en mayor medida que los empleos de alta calidad (como los de directivos y profesionales), que son mucho más productivos. Al mismo tiempo, la incidencia diferencial del desempleo en función de la clase social no es sino una muestra más del grado de segmentación del mercado de trabajo, es decir, de su división entre un sector de trabajadores (mayormente de las clases de servicio) que disfrutaban de un alto grado de seguridad laboral y otro compuesto de trabajadores (particularmente, aquellos con poca o nula cualificación) precarios que en los períodos de crisis caen fácilmente en el desempleo.

En resumen, la estructura de clases es relevante para entender el fenómeno del desempleo en España, donde existe un importante grado de polarización de las oportunidades de empleo y del riesgo de paro entre las diferentes clases sociales, que refleja la profunda segmentación del mercado de trabajo. Hay que concluir, por tanto, que como sucede en otros países de nuestro entorno, el riesgo de desempleo en España no es independiente de la posición de clase.

### *4.3 Clase social e ingresos*

Las desigualdades económicas son uno de los temas de mayor interés en las ciencias sociales, siendo, en particular, la economía la disciplina que les ha dedicado una mayor y más persistente atención. Por sorprendente que pueda parecer, en el campo de la sociología los estudios del fenómeno de las desigualdades puramente económicas podían considerarse hasta hace muy poco tiempo una excepción. Los sociólogos han prestado tradicionalmente mayor atención a la diferenciación socioeconómica desde el punto de vista de la ubicación de los individuos en la estructura de clases o en las escalas de estatus social, considerando los fenómenos vinculados a la desigualdad en la distribución de la renta o la riqueza como un dominio más propio de las ciencias económicas. Sin embargo, en las dos últimas décadas se puede observar un incremento de las contribuciones hechas desde el campo de la sociología que vinculan las desigualdades en el acceso a los recursos económicos con la posición en las estructuras sociales<sup>29</sup>. Es justo decir que la perspectiva sociológica supone un aporte enriquecedor a la problemática de

---

<sup>29</sup> Neckerman, K. M. y Torche, F. (2007): "Inequality: Causes and Consequences", en *Annual Review of Sociology*, n. 33 (pp. 335-57).

la desigualdad económica aunque sólo sea por el hecho de que la posición de clase –definida como la posición en la estructura de relaciones que se establecen en el desempeño del trabajo– tiene poderosas implicaciones para la situación económica de individuos y familias<sup>30</sup>.

En este sentido, las clases sociales se han convertido en relevantes variables explicativas de las dinámicas de la desigualdad económica, sobre todo gracias a su capacidad para sintetizar en un esquema conceptual relativamente sencillo un complejo conjunto de relaciones de empleo. Las distintas posiciones de clase dependen, por una parte, del grado de conocimiento y competencias específicas necesarias para el desempeño de un trabajo; por otra, de la capacidad del empleador para controlar y monitorizar el trabajo realizado. Estos dos factores determinan el tipo de relación entre empleados y empleadores, que varía desde la simple relación contractual de mero intercambio de trabajo por dinero en el caso de los trabajadores manuales hasta el intercambio más difuso que corresponde a las clases de servicio, pasando por distintos grados de relación “mixta” en las demás clases. Estas diferencias condicionan la cantidad y el valor del trabajo realizado y, por lo tanto, su coste para el empleador y la remuneración que recibe el empleado<sup>31</sup>.

En este apartado analizaremos la relación entre la clase social y el nivel de ingresos de la población ocupada en España basándonos nuevamente en los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2014). La variable dependiente es, en este caso, la renta neta anual media obtenida por la persona en el año 2013. Los datos que presentamos en el gráfico 7 revelan una clara asociación entre la posición en la estructura de clases y los rendimientos económicos medios obtenidos por los individuos anualmente: hay una apreciable distancia entre la renta de las distintas clases, que se hace máxima entre los extremos de la distribución. Sin embargo, es necesario subrayar que esa relación ni es puramente lineal, ni está exenta de excepciones.

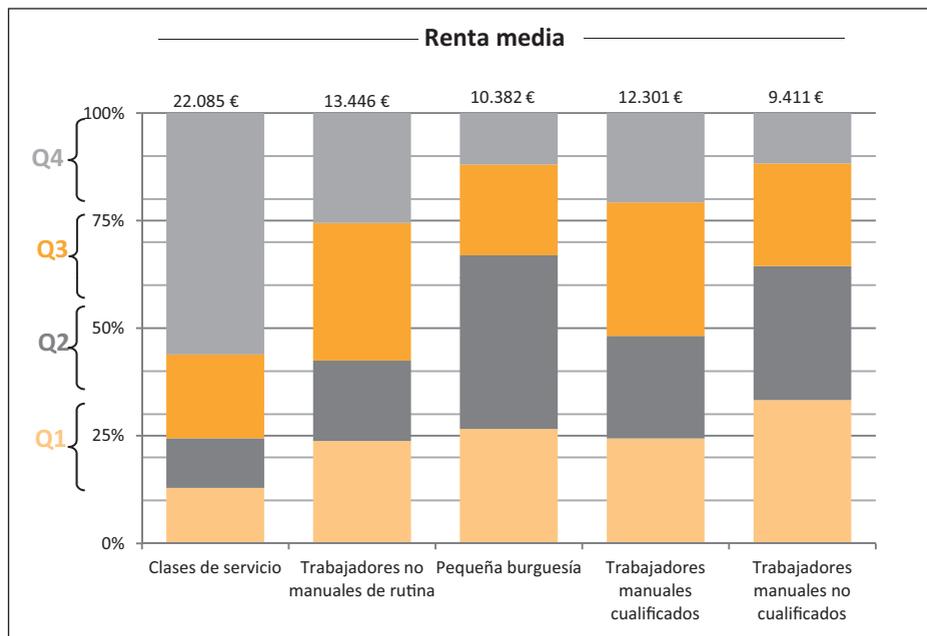
En primer lugar, hay diferencias muy significativas de renta entre las clases de servicio y el resto de las clases. Los directivos y profesionales obtienen, en promedio, la mayor cantidad de renta neta de las observadas (22.085 euros anuales), ganando 8.639 euros más al año que los empleados no manuales de rutina, 11.703 más que la pequeña burguesía tradicional, 9.784 más que los trabajadores cualificados y 12.674 más que los trabajadores sin cualificación. Se puede decir, por lo tanto, que esta ordenación de los

---

<sup>30</sup> Véase Goldthorpe y McKnight (2006); Weeden, K. A. Kim, Y-M., Di Carlo, M., Grusky, D. B. (2007): “Social Class and Earnings Inequality”, en *American Behavioral Scientist*, 50(5) (pp. 702-736); Goldthorpe, J. (2012): “De vuelta a la clase y el estatus: por qué debe reivindicarse una perspectiva sociológica de la desigualdad social”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 137 (pp. 43-58).

<sup>31</sup> Para una explicación más pormenorizada de relación entre contratación y tipos de trabajo y su repercusión sobre la estructura de clases, véase Goldthorpe (2010) y Requena *et al.* (2013).

Gráfico 7 – Clase de origen, renta neta anual media y composición por cuartiles. 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2014*.

ingresos concuerda con la posición de clase, excepto por lo que se refiere a la situación de la pequeña burguesía, cuyas rentas están por debajo de los rendimientos obtenidos por los trabajadores manuales cualificados y muy próximos a los de los trabajadores manuales sin cualificación<sup>32</sup>.

En segundo lugar, la distribución de la renta en el interior de cada clase social también ofrece unos resultados interesantes. A estos efectos presentamos datos de cómo se compone cada una de las cinco clases sociales en función de los cuatro cuartiles de renta (que corresponden a los estratos de las rentas altas, medias-altas, medias-bajas y bajas) de la población total. Por definición, los cuatro cuartiles tienen el mismo tamaño en la población total, pero no en cada una de las clases. El gráfico 7 presenta, precisamente, el peso que tiene cada uno de esos tramos de la renta en cada clase social. Como se puede apreciar, las rentas de más de la mitad (56%) de las personas pertenecientes a la clase de servicio corresponden al cuarto cuartil, es decir, al tramo de renta alta, y tan sólo el 13% al tramo de las rentas bajas. La clase de los trabajadores no manuales de rutina y los traba-

<sup>32</sup> Una posible explicación de esta pauta, que merecería la pena explorar a fondo, es que los problemas de infradeclaración de los ingresos que se han detectado al comparar los datos de encuesta con los registros administrativos se agudizan en el caso de los pequeños propietarios y los trabajadores autónomos.

ADORES manuales cualificados son las que representan una distribución de la renta más próxima a la del conjunto de la población total o, si se prefiere, a la de todas las clases. No obstante, entre estas dos clases también existen ciertas diferencias, presentando los trabajadores no manuales de rutina una distribución de la renta algo más ventajosa. Más concretamente, entre los trabajadores no manuales de rutina se observa una ligera asimetría a favor de las rentas altas y medias-altas en detrimento de las rentas medias-bajas. En comparación, entre los trabajadores manuales cualificados el tramo de las rentas medias-bajas tiene un peso mayor y las rentas más altas un peso inferior. Finalmente, tanto en el caso de la pequeña burguesía como en el caso de los trabajadores no cualificados destaca el peso de las rentas medias-bajas y bajas. Un 67% de los trabajadores pertenecientes a la pequeña burguesía y un 65% de los trabajadores no cualificados obtienen rendimientos económicos situados por debajo del 50% de la distribución de la renta de la población total. Sin embargo, en la pequeña burguesía tienen más peso (40%) las rentas del tramo medio-bajo, mientras que uno de cada tres trabajadores no cualificados tienen rentas situadas en el cuartil más bajo.

En España la clase presenta, en suma, una asociación indudable con la renta personal que se expresa más claramente en la distancia observada entre las posiciones de los extremos de la estructura. La renta personal media al año de un directivo o profesional multiplica por 2,3 veces la de un trabajador manual no cualificado. Además, un miembro de las clases de servicio tiene 4,4 veces más probabilidades de tener rentas altas que bajas; un trabajador manual sin cualificación, en cambio, tiene casi 3 veces más probabilidades de tener rentas bajas que altas.

#### 4.4 Clase social y salud

¿Cómo afecta a la salud de las personas la ubicación en una determinada clase social? Aunque muchos mecanismos causales que condicionan la salud quedan todavía por elucidar, parece que tanto en el ámbito de las ciencias de la salud como en el de las ciencias sociales se ha llegado a un consenso más o menos generalizado según el cual la salud no es sólo el resultado de la interacción entre la carga genética del individuo y sus condiciones naturales, sino que también depende de su entorno social<sup>33</sup>. La considerable mejora de la calidad de los datos estadísticos disponibles y la sofisticación de los métodos de análisis han permitido ver con una mayor nitidez el complejo entramado de determinantes sociales de la salud, en el

---

<sup>33</sup> Carpiano R. M., Link, B. G. y Phelan J. C. (2008): "Social Inequality and Health: Future Directions for the Fundamental Cause Explanation", en Lareau, A. y Conley, D. (eds.), *Social Class: How does it work?* Nueva York: Russell Sage Foundation Publications.

que la condición socioeconómica desempeña un papel crucial<sup>34</sup>. Dicho de manera muy simple, las desigualdades sociales se ven reflejadas en las diferencias de salud de la población<sup>35</sup>. Además, se ha demostrado también de una manera clara y contundente que existe un gradiente social de la salud, es decir que la salud varía a lo largo de toda la escala social. Ha quedado así descartada la tesis, hasta hace poco predominante en epidemiología y en ciencias sociales, de que la desigualdad en la salud está exclusivamente condicionada por la brecha en las condiciones materiales de vida que separa a los pobres del resto de la sociedad.

A pesar de que existe actualmente, como ya se ha dicho, un acuerdo bastante generalizado en torno al vínculo entre las diferencias en salud y las desigualdades en la estructura social, no se ha llegado a un consenso pleno respecto a los mecanismos causales concretos a través de las cuales se produce esa relación<sup>36</sup>. Esta cuestión está además estrechamente relacionada con las formas de medir la posición socioeconómica. Por un lado, varios investigadores utilizan como indicador de posición en la estructura social el logro educativo, subrayando la correlación positiva de los altos niveles de estudios con estilos de vida más saludables, mayor eficacia en el uso de la asistencia médica y mayor control individual del estrés. Por otro, la renta, que es la medida más extendida en las ciencias económicas, aumenta indudablemente el nivel material de vida y permite el acceso a servicios médicos de mayor calidad<sup>37</sup>. Finalmente, muchos sociólogos apuestan por utilizar como medida la clase social, indicando que no sólo está relacionada con el nivel de estudios y el nivel de renta, sino que también determina las condiciones laborales, el grado de control sobre el desempeño del trabajo y las características del puesto, factores todos ellos con un importante efecto potencial en el estado de salud. En cualquiera de los tres casos, el resultado más general es que una mejor posición socioeconómica implica una mejor condición de salud.

Sin ánimo de ahondar en el prolongado debate sobre las ventajas y desventajas de cada uno de los tres enfoques que acabamos de mencionar, cabe subrayar que en los últimos tiempos se han desarrollado numerosos estudios sobre el impacto de la clase social en diversos indicadores de la

---

<sup>34</sup> Wilkinson, R. y Marmot, M. (2003): *Social Determinants of Health: The Solid Facts*. Copenhagen: World Health Organization.

<sup>35</sup> Marmot, M. (2004): *Status syndrome*. Londres: Bloomsbury Publishing; Pinxten, W. y Lievens, J. (2014): "The importance of economic, social and cultural capital in understanding health inequalities: using a Bourdieu-based approach in research on physical and mental health perceptions", en *Sociology of Health & Illness*, n. 36(7) (pp. 1.095-1.110).

<sup>36</sup> Requena *et al.* (2013).

<sup>37</sup> Karlsdotter, K., Martín, J. J., López, M. P. (2011): "Influencia de la renta, la desigualdad de renta y el capital social en la salud de los mayores de 65 años en España en 2007", en *Gaceta Sanitaria*, n. 25 (pp. 59-65).

salud<sup>38</sup>. En esta línea, nosotros analizamos en este epígrafe la relación entre la percepción subjetiva de salud y la clase social en España sirviéndonos de los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (2014). A estos efectos, la variable de interés es la percepción subjetiva de la salud plasmada en una escala de 5 categorías desde 1 (muy buena) hasta 5 (muy mala). Como se ha dicho previamente, los determinantes de la salud constituyen un entramado complejo en el que se entrecruzan factores tanto biológicos como sociales. No cabe ninguna duda de que la edad es un factor con un peso enorme sobre la percepción de la salud. Por tanto, en el análisis separamos los resultados para tres tramos de edad: jóvenes y jóvenes adultos (17-39 años), adultos (40-59 años) y mayores (60 años y más).

Los datos del gráfico 8 confirman claramente la existencia de un gradiente social de la salud en la sociedad española, aunque también se puede observar una importante excepción que se comenta más adelante. En cada una de las tres categorías de edad observamos que a medida que la posición en la escala social es más baja, el valor medio de la percepción del estado de salud disminuye. Las personas pertenecientes a las clases de servicio reportan un mejor estado de salud que los trabajadores no manuales de rutina, quienes, a su vez, revelan una mejor percepción de su salud que los pertenecientes a la pequeña burguesía. En la parte inferior de la estructura de clases, los trabajadores manuales cualificados se sitúan ligeramente por encima de los trabajadores no cualificados en la escala de la salud autopercibida.

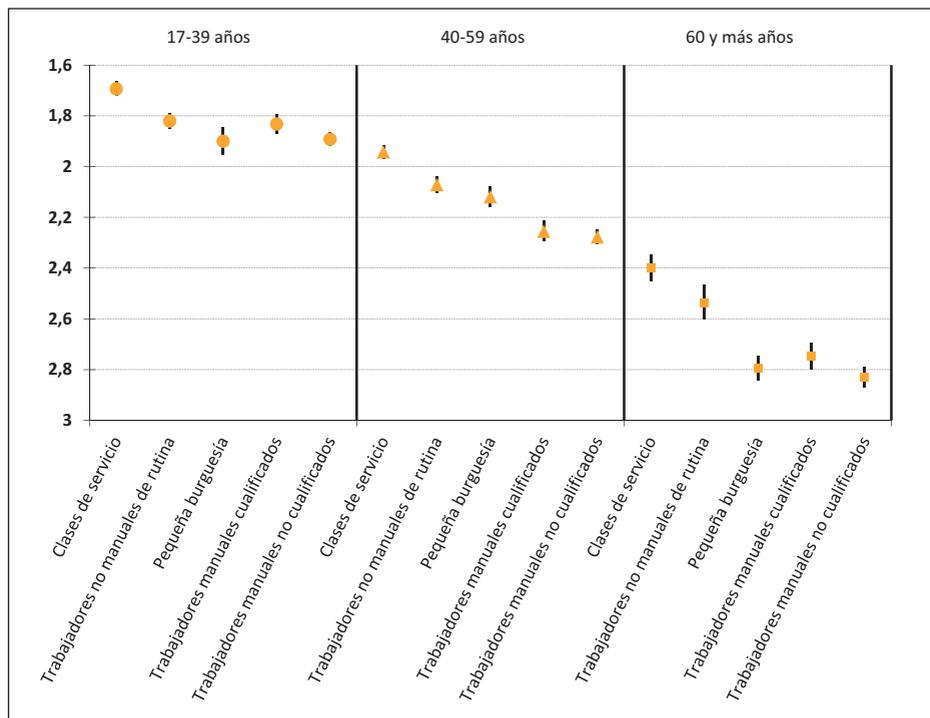
No obstante, como se desprende claramente de los tres paneles del gráfico 8, la relación entre la clase y la percepción subjetiva del estado de salud no es del todo lineal. Además, los miembros de la pequeña burguesía en los tramos de las edades jóvenes y mayores declaran un estado de salud algo peor que los trabajadores manuales cualificados. Esta interesante irregularidad que revelan los datos españoles ya ha sido observada en algunos estudios previos<sup>39</sup> y puede interpretarse como un efecto del tipo de trabajos que desarrollan algunos trabajadores autónomos y pequeños empresarios en ámbitos altamente competitivos y sometidos a un alto riesgo de fracaso (especialmente en un entorno económico con creciente predominio de las grandes corporaciones). Estos factores pueden perjudicar el estado de salud de los miembros de esta clase.

---

<sup>38</sup> Álvarez-Gálvez, J., Rodero-Cosano, M. L., Motrico, E., Salinas-Pérez, J. A., García-Alonso, C. y Salvador-Carulla, L. (2013): "The Impact of Socio-Economic Status on Self-Rated Health: Study of 29 Countries Using European Social Surveys (2002-2008)", en *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 10(3) (pp. 747-761); Kunst, A. E. y Roskan, A.-J. (2010): "Using the ESeC to describe socio-economic inequalities in health in Europe", en Rose, D. y Harrison, E. (eds.), *Social Class in Europe. An introduction to the European Socio-economic Classification*. Abingdon: Routledge (pp. 216-234).

<sup>39</sup> Muntaner, C., Borrell, J., Benach, J., Pasarín, M. I. y Fernández, E. (2003): "The associations of social class and social stratification with patterns of general and mental health in a Spanish population", en *International Journal of Epidemiology*, n. 32(6) (pp. 950-958).

Gráfico 8 – Clase, edad y estado de salud (1 = muy bueno; 5 = muy malo). 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Condiciones de Vida* 2014.

Es necesario subrayar también que los resultados que presentamos indican que, a pesar de un claro efecto de la clase social en la salud autopercebida, el deterioro de la salud relacionado con el paso de la edad constituye un factor de la mayor importancia. La comparación entre los tres paneles revela, en efecto, que las diferencias en salud asociadas a la clase se van incrementando a medida que avanza la edad. Así, la distancia en la puntuación de la escala de la salud autopercebida entre las personas de las clases de servicio y las clases de los trabajadores no cualificados es de 0,19 en el grupo de jóvenes adultos, de 0,33 puntos en el grupo de adultos y de 0,44 puntos en el grupo de mayores. Podemos concluir, así, que los diferenciales de salud asociados a la posición en la estructura social se van acumulando a lo largo del ciclo vital de las personas.

## 5. Recapitulación

En este capítulo se acometen tres objetivos principales. Primero, observamos la transformación en la estructura de clases española que ha teni-

do lugar en los primeros años del nuevo siglo, prestando especial atención a lo sucedido en las fases expansiva y recesiva del ciclo económico. Segundo, evaluamos el impacto de los masivos flujos de inmigrantes que llegaron al país en la pirámide española de las clases y comprobamos cómo la dinámica de la movilidad social intergeneracional ha contribuido a preservar la identidad demográfica de las clases entre las generaciones de españoles nacidos en la segunda mitad del siglo pasado. Y, tercero, presentamos evidencias recientes de la asociación entre posición de clase y desigualdad de oportunidades vitales en los ámbitos de la educación, el desempleo, los ingresos y la salud.

La estructura de clases española se ha transformado siguiendo líneas de cambio que son características de algunas sociedades posindustriales y, en particular, de las de industrialización tardía del sur de Europa. Durante la fase de crecimiento económico, lo más destacado es el crecimiento de las clases de directivos y profesionales a costa de la pequeña burguesía tradicional y el aumento general de los trabajadores de cuello blanco por encima de los trabajadores de cuello azul. El estallido de la crisis, con sus devastadores efectos en el mercado laboral, ha supuesto una pronunciada reducción del peso de los trabajadores cualificados y, en menor medida, de los trabajadores sin cualificación, estratos con una presencia más que considerable en los sectores de actividad cuyos empleos son más vulnerables a la recesión económica; paralelamente, los directivos y profesionales, con empleos mucho más resistentes a la adversa coyuntura económica, han continuado ganando relevancia en la distribución de clases, mientras la pequeña burguesía presenta un comportamiento peculiar, manteniendo la tendencia secular a contraerse en la primera fase de la crisis pero revirtiéndola en la última.

A la transformación de la estructura de clases española han contribuido de manera sobresaliente los flujos de inmigrantes que comenzaron a llegar masivamente al país en los últimos años del siglo pasado. El grueso de este colectivo eran inmigrantes económicos que se integraron en empleos que exigían poca cualificación y que, por lo tanto, engrosaron primero las clases trabajadoras y sufrieron después las consecuencias de la destrucción de empleo asociada a la gran recesión. En todo caso, el resultado de esos procesos es que la pirámide de clases de los inmigrantes es muy distinta a la de los nativos españoles, pues presenta un grado de polarización mucho más acusado debido a la gran concentración de extranjeros en las clases trabajadoras y a su escasa presencia en las clases intermedias y de servicio. En términos de movilidad social, y refiriéndonos a las cohortes nacidas en la segunda mitad del siglo pasado, las clases de servicio y las clases trabajadoras presentan un grado relativamente alto de identidad demográfica, con alrededor de la mitad de sus integrantes en las mismas posiciones que sus padres; las clases intermedias son, en cambio, más volátiles en lo que se refiere a su composición intergeneracional.

Finalmente, las clases en España muestran una asociación persistente con las desigualdades de oportunidades vitales en educación, acceso al trabajo, ingresos o salud. Así, pese a la expansión del sistema educativo y la reducción de los diferenciales educativos de la población española a lo largo del siglo pasado, entre las generaciones de españoles nacidos entre los años 50 y 80 del siglo pasado el logro educativo ha estado estrechamente asociado a la procedencia social, siendo muy marcada la brecha que separa a las clases de servicio de las demás categorías. Igualmente, y dado que las clases se componen de ocupaciones con características bien diferenciadas, los resultados en el mercado de trabajo de los integrantes de las distintas clases son considerablemente desiguales. En particular, el riesgo de perder el empleo no es el mismo para diferentes tipos de trabajos y, en consecuencia, el fenómeno del paro no afecta por igual a todas las clases sociales: las clases que se sitúan en la zona alta de la pirámide social (directivos, profesionales y técnicos) tienen muchas menos probabilidades de experimentar el desempleo que las clases trabajadoras. Además, las clases establecen un apreciable diferencial de ingresos, que es asimismo imputable a la distinta naturaleza de las ocupaciones que las componen y de las relaciones de empleo implicadas. Para terminar, las clases sociales ilustran bien el gradiente social de salud de los españoles, lo que quiere decir que no sólo hay una brecha profunda entre la salud de los mejor situados socialmente y los más desfavorecidos, sino que, a todas las edades, se pueden constatar diferencias en el estado (autopercebido) de salud asociadas, aunque no de forma lineal, a las distintas posiciones en la estructura social.



## Capítulo 19

# MÁS ALLÁ DE UNA SOCIEDAD PRECARIA: DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A LOS PROCESOS DE EXPULSIÓN

---

Guillermo Fernández Maíllo  
*Cáritas Española - Fundación FOESSA*



## **1. ¿Qué está sucediendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social? Claves para entender el aumento de los procesos de exclusión**

Uno de los principales interrogantes que han planteado los informes de la Fundación Encuentro a lo largo de su historia era la dificultad de definir y, por tanto, cuantificar el fenómeno de la exclusión social. Más allá de la pobreza monetaria, siempre han existido grandes dificultades para aprehender un concepto tan complejo y multidimensional. La realidad actual, que se ha ido reflejando tanto en los datos estadísticos de la Encuesta de Condiciones de Vida, de la Encuesta de Presupuestos Familiares o de la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística, como en los avances de Eurostat en la medición de la exclusión, han ido mostrando, sin ningún tipo de dudas, el incremento de la pobreza monetaria y el empeoramiento de diversos indicadores relacionados con la privación material y con el riesgo de exclusión. Son esfuerzos de medición que nos van acercando a la comprensión del fenómeno.

En este momento, en el ámbito europeo, el mayor consenso en la medición del riesgo de exclusión social se alcanza en el indicador AROPE (At Risk Of Poverty and Exclusion), que refleja la situación en Europa de una forma armonizada a través de tres factores:

1. La población bajo el umbral de la pobreza monetaria (para un hogar con una persona este umbral se establece en 7.961 €, y para uno en el que convivan 2 adultos y dos menores sería 16.718 €).

2. La proporción de personas que viven en hogares con privación material severa (hogares que no pueden permitirse un conjunto de bienes o cobertura de necesidades consideradas básicas).

3. La población con baja intensidad de trabajo por hogar (esta variable comprende la relación entre el número de personas por hogar que están en edad de trabajar y el de las que efectivamente trabajan).

El peso directo en estos indicadores del factor renta es muy notable, como se puede observar en la tabla 1. Sin embargo, y ésa es una de las

Tabla 1 – At Risk Of Poverty and Exclusion (AROPE)

AROPE y sus componentes	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasa AROPE de riesgo de pobreza y exclusión	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2
Tasa de riesgo de pobreza relativa	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2
Privación material severa	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1
Baja intensidad de trabajo por hogar	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1

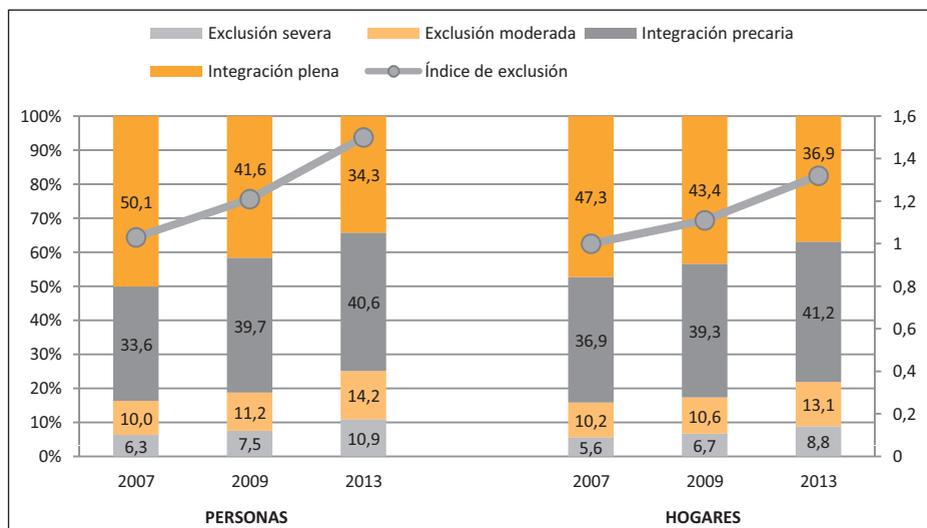
Fuente: INE.

grandes dificultades que los informes de la Fundación Encuentro fueron señalando, los elementos determinantes de la exclusión social van mucho más allá de los componentes relacionados con la renta. Y es aquí donde la investigación social ha avanzado en estos últimos años coincidiendo con la gran recesión. Concretamente, disponemos en el ámbito de España de las investigaciones específicas que ha realizado la Fundación FOESSA sobre la exclusión social. A través de tres oleadas de su Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales (EINSFOESSA) en 2007, 2009 y 2013, ha ido fijando una serie de indicadores que han ido perfilando y cuantificando el concepto de exclusión en nuestro país. A la luz de las conclusiones de su última encuesta, la EINSFOESSA 2013, ha quedado plenamente constatado el enorme deterioro que la cohesión social ha experimentado durante los últimos siete años, con un aumento significativo de los procesos de exclusión social –que se hacen, además, más graves– y con una expansión notable, también, de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social. El deterioro de la situación social en España se ha extendido a amplios sectores de la población. El núcleo central de la sociedad española que se encuentra en una situación de integración plena ha pasado a ser ya una estricta minoría. Por el contrario, los espacios que van desde la integración precaria hasta la exclusión más severa pasando por la exclusión moderada han aumentado significativamente (gráfico 1). La fractura social se ha ensanchado.

Y no es sólo la economía de los hogares lo que ha empeorado; el deterioro social se ha extendido a otros ámbitos, como la vivienda y la salud, entre otros. Ha sido tal el proceso de quebranto que ya no es suficiente perseguir el objetivo de preservar las condiciones de vida precrisis, sino que necesitamos la recuperación del capital humano que hemos destruido. De los 11.746.000 excluidos (datos de 2013), el 77,1 % sufren exclusión del empleo, el 61,7 % exclusión de la vivienda y el 46% exclusión de la salud (tabla 2).

La crisis no ha afectado a todas las personas y hogares por igual. Si tenemos que destacar algunos grupos por encima de otros, lo haríamos en primer lugar con las familias de mayor tamaño, las que más afectadas se han visto. Familias excluidas en las que hay muchos niños y muchos jóvenes, de ahí el gran aumento de la pobreza infantil. En segundo lugar, se ha multiplicado de forma generalizada la vulnerabilidad del colectivo juvenil:

**Gráfico 1 – Evolución de los niveles de integración social de la población española. En porcentaje. 2007-2013**



**Nota:** Escala de la derecha, Índice Sintético de Exclusión social. Véase p. 537.

**Fuente:** EINSFOESSA 2007, 2009 y 2013.

jóvenes recién emancipados, jóvenes que viven en hogares excluidos, jóvenes desocupados que están fuera del sistema educativo. En cierto sentido podemos hablar de una “generación hipotecada”. En tercer lugar, el colectivo inmigrante y el pueblo gitano. La creciente asociación de los procesos de exclusión social con la diferencia étnica sitúa en el punto de mira un modelo de integración que había sido puesto como ejemplo en Europa. Por último, a pesar de una reducción de las desigualdades de género en los úl-

**Tabla 2 – Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social para el total de la población, para el conjunto de la población excluida y para la exclusión severa. En porcentaje. 2007-2013**

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	-	-	7,3	-	-	28,9	-	-	52,3
Exclusión política	12,2	21,1	13,9	22,2	51,7	32,2	29,2	46,5	38,8
Exclusión de la educación	10,4	11,0	8,6	19,9	30,0	20,2	23,7	33,7	27,2
Exclusión de la vivienda	21,5	22,6	29,2	55,1	54,2	61,7	66,2	61,5	84,8
Exclusión de la salud	9,4	10,5	19,8	34,2	31,5	46,0	37,0	42,2	60,3
Conflicto social	5,0	6,1	6,2	28,9	19,5	17,9	37,2	24,9	23,2
Aislamiento social	4,4	2,5	2,7	13,4	5,4	5,3	19,8	7,0	7,2

**Fuente:** EINSFOESSA 2007,2009 y 2013.

timos años, sigue confirmándose la sobrerrepresentación de las mujeres en la franja de la pobreza y el aumento del riesgo de exclusión de los hogares monomarentales.

Tampoco ha afectado a todos los territorios de nuestro país de la misma manera. La exclusión social en las comunidades autónomas no se distribuye de la misma forma que la producción y la riqueza. Hay diferencias sustanciales en la incidencia de la exclusión social en territorios con niveles de riqueza similar. Por ejemplo, los índices de exclusión de País Vasco o Navarra son muy inferiores a los de Madrid o Cataluña. O el caso de Islas Baleares, con un grado de exclusión muy superior a otras con una riqueza ligeramente inferior como Asturias, Galicia o Castilla y León.

Este enorme impacto de la crisis, señalado por numerosos informes<sup>1</sup>, ha puesto a prueba los mecanismos de protección social públicos y los efectos amortiguadores de las políticas sociales en España. Nuestro Estado de bienestar ha sufrido una gran erosión, y no sólo por el proceso de recalibración al que ha estado sometido el gasto social entre 2005 y 2010, sino por la regresión iniciada en mayo de 2010 y, sobre todo, por su profundización desde diciembre de 2011 hasta la actualidad. Este proceso se ha realizado sin el soporte del diálogo social, y teniendo en cuenta, además, que dos tercios de la exclusión provenían de antes de la crisis.

¿Cómo no ha emergido entonces un mayor grado de conflicto social en nuestro país ante tal impacto en las condiciones de vida de muchos de sus ciudadanos? La respuesta a esta pregunta tiene derivadas no sólo económicas sino culturales y antropológicas. Desde el punto de vista de los mecanismos de protección hay que considerar tres factores. En primer lugar y más relevante, la inversión en prestaciones públicas, fundamentalmente en pensiones de jubilación y desempleo –a pesar del decrecimiento en este último ámbito– ha supuesto una válvula de contención, insuficiente, pero que ha frenado parte de la caída. El segundo mecanismo ha sido la solidaridad familiar y las redes de ayuda mutua. La EINSFOESSA 2013 constata su resistencia, pero también el comienzo de un proceso paulatino de debilitamiento. Por último, el papel de las organizaciones sociales de acción social, que han realizado un gran esfuerzo para responder tanto al incremento de la demanda como a los nuevos perfiles y al desbordamiento del sistema público de Servicios Sociales.

La principal consecuencia de esta crisis, en términos societarios, está siendo el creciente proceso de dualización social que estamos padeciendo y que ya venía produciéndose desde décadas anteriores.

---

<sup>1</sup> La literatura sobre el impacto de la crisis en la población española ha sido muy amplia a través de informes de múltiples organizaciones como Cáritas, CES, Fundación La Caixa, Cruz Roja, Intermón Oxfam, Fundación Alternativas, Fundación FOESSA...

Este proceso de dualización, de fragmentación, ha aparecido también reflejado a lo largo de la historia de los informes publicados por la Fundación Encuentro de la mano de su impulsor, José María Martín Patino.

A lo largo de los últimos veintidós años la Fundación Encuentro ha ido reflejando la evolución de la sociedad española en diversos ámbitos a través de sus informes. La situación de las personas en situación de pobreza, desigualdad y exclusión social es un aspecto sobre el que ha manifestado especial interés. Y no sólo desde un ejercicio de descripción sociológica o economicista, sino también a través de una valoración moral de los procesos por medio de los cuales la sociedad española se ha ido transformando. El capítulo III de su primer informe, en 1993, ya indicaba el umbral ético que se marcaba bajo el título “Indignación moral ante las desigualdades”. Enunciaba, además, como ya hemos comentado, una de las mayores dificultades en el ámbito de la investigación social en este campo, como es la dificultad de la aprehensión del concepto de exclusión social, ya que las fuentes disponibles no ofrecían información satisfactoria sobre la envergadura y la evolución de los fenómenos que la definían.

En 1996, con los coletazos de la crisis de 1993 y el comienzo del último período prolongado de crecimiento económico que hemos disfrutado, anticipaba una de las principales tesis que cinco años después, en plena época de prosperidad, desarrollaría: la nueva cuestión social. El informe de 1996 planteaba que “para equilibrar nuestro marco macroeconómico, para producir más y mejor, es necesario sacrificar sectores enteros de nuestra población. Los excluidos facilitan una forma de respuesta”. Volveremos más adelante a este sacrificio. Se ponía nombre a los damnificados: los mayores de 65 años, el paro masivo –especialmente los jóvenes desempleados, el de las mujeres y los parados de larga duración–, los inmigrantes. Introducía ya el concepto de desigualdad social como raíz de la pobreza y las diferencias entre los territorios de nuestro país. Parece que algunos aspectos no han cambiado sustancialmente.

Pero es en 2001 donde, desde mi punto de vista, se produce el primer trabajo en profundidad sobre la exclusión social dentro de los informes de la Fundación Encuentro. En un contexto nada sencillo por otro lado, dado que la sensación del corpus mayoritario de la ciudadanía era que éramos una sociedad en crecimiento y progreso. La cuestión social se iba trasladando desde el pacto capital-trabajo a las tendencias de carácter centrífugo centro-periferia, donde los procesos de exclusión provocan un desplazamiento de parte de los miembros de la sociedad hacia zonas donde se debilita su condición de persona.

Se pone entonces sobre la mesa el concepto de vulnerabilidad y los procesos de desafiliación –en la línea argumentada por Robert Castel<sup>2</sup>– y el

---

<sup>2</sup> Castel, R. (1995): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós Ibérica.

cambio en el mercado de trabajo. Es un momento donde la sociedad española percibe nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social y, por otro, nuevos fenómenos de vulnerabilidad no asociados directamente a la falta de recursos económicos o a la relación con el mercado laboral. Sin embargo, se está produciendo un proceso silencioso de fractura social apenas percibido. Proceso que, como ya hemos señalado, se convierte hoy en una característica estructural de nuestra sociedad.

El informe de 2001 aborda también la cuestión ya planteada años atrás de las dificultades de definición de la exclusión social. Ofrece una serie de esferas y circunstancias personales intensificadoras que construyen una matriz conceptual<sup>3</sup> para su comprensión. Dentro de esas circunstancias se señalan tres principales: el contexto familiar, la edad y el no acceso a la protección social. Investigaciones posteriores demuestran lo complejo de abarcar las múltiples circunstancias que definen la exclusión. Utilizando el análisis multivariante de segmentación<sup>4</sup> para descubrir la fuerza de las diferentes variables que mejor la predicen, nos encontramos con que las que explican que la población se encuentre en un espacio de integración son principalmente cuatro, y éstas dan razón del 83% de los casos. Sin embargo, sólo son capaces de definir en un 42% las personas en el espacio de la exclusión. No obstante, dicha matriz supone un buen acercamiento a la multidimensionalidad y a los déficits de la inclusividad del Estado de bienestar en estos informes.

Por otro lado, y como un aspecto muy característico de la Fundación Encuentro, se explicita la necesidad de insistir en la politización del fenómeno de la exclusión social. Se realiza un paralelismo con otros momentos históricos donde los sectores más vulnerables de la sociedad, por ejemplo el proletariado, tuvieron la capacidad de organizarse. Señala que “los colectivos excluidos, heterogéneos y cambiantes, no logran consolidar una estructura organizativa a través de la cual se hagan visibles...”. Este aspecto es especialmente interesante en un contexto como el actual, en el que las estructuras de representación política se han ampliado, y pareciera que el discurso de “los de abajo” frente a “los de arriba” podría alcanzar una representación institucional fuerte. Los datos en relación con la participación social y política de las personas situadas en la exclusión social que refleja EINFOESSA 2013 no muestran un aumento significativo de la

---

<sup>3</sup> Fundación Encuentro (2001): “Consideraciones Generales”, *Informe España 2001*. p. XXIII.

<sup>4</sup> En la investigación realizada por Systeme en 2014 para el VII Informe FOESSA (Systeme, innovación y consultoría (2014): *El perfil sociológico de la exclusión en España y su evolución*. Documento de trabajo 3.9 del VII Informe FOESSA. Madrid: Cáritas Española Editores) apoyándose en el análisis multivariante a través del algoritmo CHAID, se recogen los principales predictores de la integración social que se detectan a través de la EINFOESSA 2013. Las cuatro variables a las que se hace referencia son la percepción de ingresos por protección social, la nacionalidad, la etnia y la edad del sustentador principal.

participación de este sector. Quizás los partidos políticos pudieran intentar recuperar la función de portavocía del grupo de los excluidos; sin embargo, éstos no parece que formen parte de la movilización. En este sentido, la tesis sostenida en el *Informe España 2001* continuaría vigente.

Por último, para acabar esta breve referencia a la exclusión social en los informes de la Fundación Encuentro, me gustaría señalar dos aspectos que entroncarían con la tesis principal de este artículo, la del tránsito de la exclusión a la expulsión sistémica.

Una de las propuestas de mejora en relación con las políticas sociales que se realizan en el informe del 2001 se refiere al tránsito desde las políticas contra la exclusión social a las políticas de integración social. Se trataría de una visión integradora de todas las instancias institucionales, profesionales y societarias en la construcción de la cohesión social. Este planteamiento se relaciona, a modo de prueba, con el nivel de compromiso con lo público, con el cuidado de lo común, como respuesta a la necesaria cohesión social.

Por otro lado, en el *Informe España 2014* se realiza una exhaustiva descripción de la quiebra de la clase media española. En este caso, el objeto de estudio ha sido un aspecto ampliamente recogido en los medios de comunicación, y que se ha acabado reflejando en el imaginario colectivo de los españoles (y de los europeos): el sufrimiento al que la gran recesión ha sometido a la clase media y el peligro que esto supone en términos de cohesión social. La precarización del mercado de trabajo y el adelgazamiento de los sistemas de protección social ha generado que “las clases medias se han visto menguadas, debilitadas y empobrecidas”, sin embargo el propio informe señala “...pero no son la única víctima, ni siquiera la que ha sufrido un mayor impacto en sus condiciones de vida. Esta crisis ha pauperizado a la clase obrera y debilitado sensiblemente a las clases medias”.

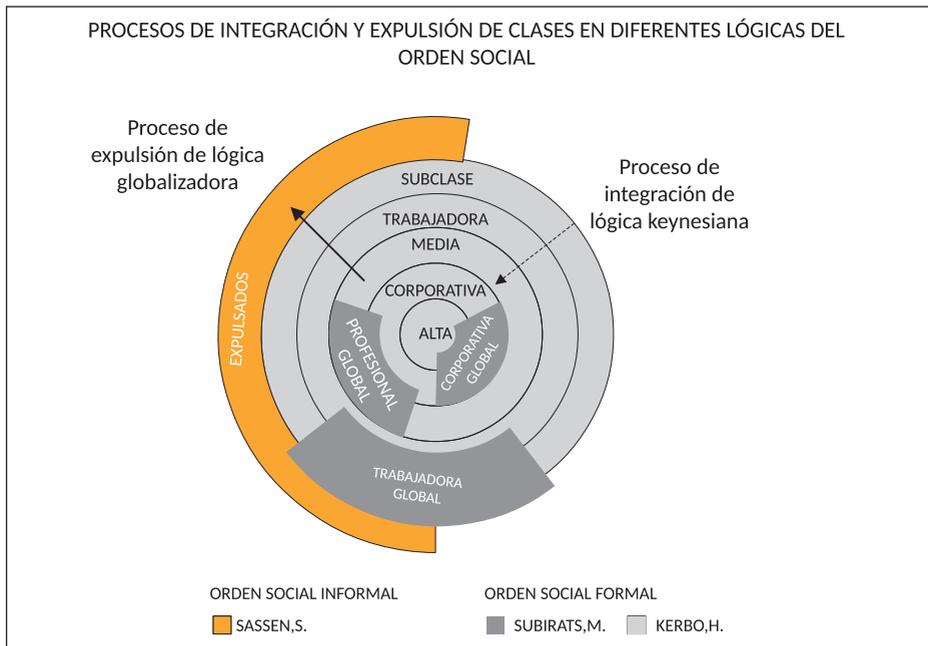
La propuesta de 2001 incide en la capacidad de integración, porque cree que es un acto necesario y en el que el propio sistema social tiene su fundamento, más allá de que la respuesta de sus mecanismos de protección sea más o menos eficiente. Es una obligación voluntaria y éticamente sostenida. Pero, ¿existe actualmente este convencimiento o hemos transitado decididamente del contrato social al contrato mercantil, del aseguramiento colectivo al aseguramiento individual?

El reconocimiento de la pauperización de la clase obrera del informe de 2014 olvida a los que ya en el informe de 1996 se les llamaba sacrificados. ¿Qué fue de ellos? ¿Son los que Harold Kerbo<sup>5</sup> denomina clase baja o sub-

---

<sup>5</sup> Kerbo, H. (1998): *El conflicto de clases en perspectiva histórica comparada*. Madrid: McGraw Hill.

Cuadro 1 – Lógicas de integración y expulsión



Fuente: Elaboración propia.

clase o son directamente los expulsados a los que se refiere Saskia Sassen<sup>6</sup> y que se han ido configurando de forma sistémica desde el comienzo de la revolución neoliberal de los años 80 del siglo pasado? (cuadro 1).

## 2. Un paso más allá: los expulsados del sistema. ¿Cuáles son los principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo?

Para dar respuesta a esta pregunta no debemos perder de vista el largo plazo. El ciclo neoliberal que, a nivel mundial, comienza con la crisis de los años 70, y que concluyó que los problemas de rentabilidad del sistema económico se resolverían por la vía del crédito y la deuda, ha prevalecido sobre el modelo de bienestar. La obtención del máximo beneficio económico ha acabado por imponerse en nuestros mecanismos de existencia. O acaso

<sup>6</sup> Sassen, S. (2015): *Expulsiones, brutalidad y complejidad de la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores. La investigadora plantea la existencia de un espacio al margen de lo medido y de lo tenido en cuenta en la economía formal que conforma su propio espacio y cuya existencia se mantiene al margen del espacio central de la sociedad.

nos acercamos a la sociedad del coste marginal cero de Rifkin<sup>7</sup> y todavía no sabemos cómo integrar esta dinámica en el espacio social. En cualquier caso, la consecuencia directa sobre el ámbito que nos ocupa es que los procesos de desigualdad, pobreza, privación material y exclusión social, a los que pretende hacer frente el Estado de bienestar, desvelan una misma tendencia a lo largo del ciclo neoliberal: la de su mantenimiento y profundización a pesar del crecimiento económico. Y esto ha tenido como resultado la consolidación de la precariedad como rasgo de la estructura social.

Nos encontramos ante el fortalecimiento de un nuevo modelo de crecimiento en el que es muy significativa la falta de un cuestionamiento profundo de los formatos que subyacen a nuestra estructura económica y productiva, remitiendo toda la carga de la solución a los cambios en el mercado laboral. Nos encontramos ante una estructura productiva débil, en un contexto de creciente competitividad, en el que se hace difícil competir sólo con estrategias basadas en bajos salarios.

No se están abordando los aspectos estructurales. Y esto tiene repercusiones y resultados en las condiciones de los grupos sociales y de todo el entorno. No sólo en el desempleo, sino también en la transformación de niveles de vida, en el consumo, en la pérdida de actividades, en el desfase entre las reestructuraciones económico-sociales y las capacidades de muchos sectores de la población, en cambios en la movilidad social, en impactos medioambientales, etc.

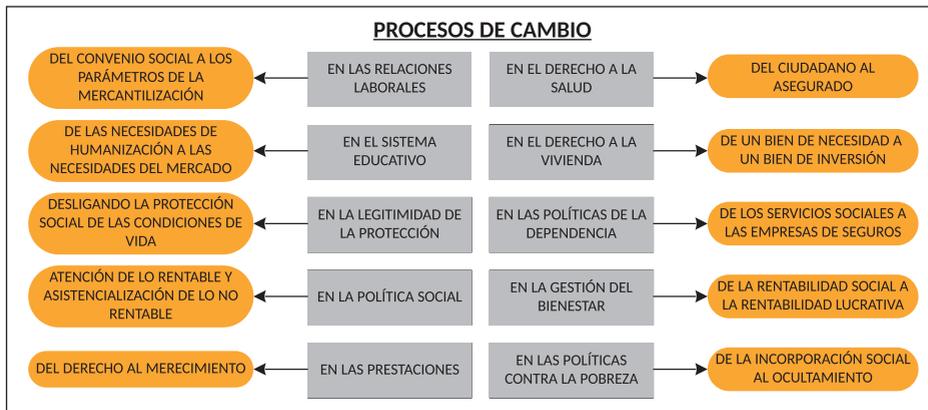
La inaccesibilidad, entendida como falta de oportunidades para muchos sectores de población en diferentes dimensiones, es la clave para comprender la convulsión del cambio de modelo que se está produciendo. Lo que se está erosionando es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración de nuestro modelo social. Se ha roto el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar (cuadro 2). Fundamentalmente por lo que podríamos denominar la “secesión moral de los ricos”, el *top one percent*. Y éste es un fenómeno que se está produciendo en el ámbito planetario y que se manifiesta en España en procesos de cambio concretos en las estructuras del bienestar.

Estamos transitando de un modelo de “integración precaria” a un modelo de “privatización del vivir social”. La principal consecuencia de esta crisis es el creciente proceso de dualización social. Y en ese contexto comienza a adquirir forma una nueva categoría social que va más allá de la exclusión social: los expulsados.

La transformación de los mecanismos de obtención de riqueza y de la acumulación de ganancias que se ha producido en la era de la globalización han sido tales que se comienzan a perder las bases de justicia social

---

<sup>7</sup> Rifkin, J. (2014): *La sociedad del coste marginal cero*. Barcelona: Paidós.

**Cuadro 2 – Procesos de cambio en las estructuras del bienestar**

**Fuente:** Lorenzo, F. coord. (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación FOESSA. Cáritas Española Editores.

de la socialdemocracia y de los regímenes liberales. La no necesidad de la participación de millones de personas en las nuevas lógicas formales de la economía, que se está viendo reflejada en su estrechamiento y vaciamiento, está nutriendo un enorme grupo de personas fuera del sistema. Y cada vez existe menos voluntad para que se mantengan “incorporados”. Si bien este proceso se muestra con claridad en los países del Sur, en los del Norte se está produciendo de una forma más evidente en países como España, Portugal y Grecia. Pero, en el resto, aun con lentitud, avanza progresivamente.

La diferencia fundamental de los excluidos del siglo XX y los expulsados del siglo XXI es el cambio de lógica en su participación en nuestro proyecto social. Han transitado desde la necesidad de su incorporación, aunque sólo fuera como mano de obra o consumidores masivos, a la necesidad de su destierro de un marco en el que ya no caben... y, sin embargo, siguen existiendo.

Uno de nuestros grandes retos es poner en evidencia la existencia de ese nuevo espacio, de las personas que lo componen, de lo que les sucede y de los procesos que se están construyendo para nutrirlo. No podemos permitir la invisibilización progresiva que se está fomentando. Encontrar nuevos conceptos que expliquen esta situación, a la que nuestros viejos esquemas no dan respuesta suficiente, se ha convertido en una prioridad de pedagogía social.

De alguna manera, en el caso de nuestro país, y en el entorno europeo al que pertenecemos, el gran reto es contestar a la pregunta de si queremos construir un espacio de convivencia donde todos importemos y todos seamos responsables los unos de los otros o, por el contrario, queremos vivir en un lugar donde cada persona o familia se busque por su cuenta sus fuentes

de aseguramiento al margen de los demás. Si decidimos dotarnos de mecanismos de cohesión social colectiva o preferimos plegarnos a la lógica individual de merecimiento personal. Si queremos conferirnos un sistema de derechos al margen de nuestra condición social o nos parece más adecuado satisfacer nuestras necesidades por la vía de la renta que hayamos obtenido individualmente.

Es más, en la medida en que consigamos que los expulsados obtengan categoría de miembros en un nuevo espacio podrá comenzar la construcción de una nueva historia<sup>8</sup>. El reto se encuentra en la adquisición de conciencia de esa situación previa al descubrimiento de nuevas formas de pertenencia social.

De cómo se responda a estas preguntas en la próxima década dependerá que esa nueva categoría social adquiera una relevancia formal o no.

### **3. ¿Qué hacer para ralentizar este proceso de expulsión en el ámbito de nuestro país? Propuestas de actuación**

Actualmente la realidad de la desigualdad y la pobreza monetaria ha sido aceptada por gran parte de los actores políticos y se ha incorporado en sus discursos, a pesar de los análisis, interesados o alejados de la realidad, que argumentan la debilidad de los datos o su exageración. Pareciera que estamos en un momento donde se da una ventana de oportunidad para retomar el ámbito de la protección social.

Sin duda alguna, llevar a cabo medidas de carácter paliativo, dirigidas a los más de cinco millones de personas en situación de exclusión severa, es algo urgente y prioritario. La intensidad y acumulación de problemas en ese sector social lo hacen ineludible. Los esfuerzos realizados hasta ahora no han sido suficientes para contener el empeoramiento progresivo de los más afectados por la crisis. Tanto desde el punto de vista del tiempo como de la acumulación.

Vivimos en una sociedad donde los ciudadanos han visto y vivido las consecuencias de la crisis, bien porque les ha afectado directamente, bien porque les ha generado una mayor precariedad en su cotidianidad; o, en el mejor de los casos, no habiendo estado afectado, se es conocedor de personas o situaciones que la han sufrido. En este contexto, parece posible plantear el objetivo básico de establecer unos “mínimos vitales” irrenunciables, que tienen que ser garantizados por el Estado a toda la población, y que no se pueden limitar a la supervivencia física, sino que han de incluir elementos de integración social y cultural.

---

<sup>8</sup> Sassen, S. (2015).

El punto de vista que aquí se plantea es el de minimizar o evitar los crecientes procesos de exclusión. En este sentido, priorizo claramente a los sectores de población en peor posición, asumiendo el riesgo de un posible conflicto de clases en los procesos de redistribución. El discurso de una mejora de los servicios públicos y de la cultura fiscal está siendo liderado por las clases medias, que de alguna manera se sienten en una situación de desamparo por una vivencia de maltrato por parte del poder político, y también en una situación de agravio, porque, en su opinión, otros sectores sociales reciben mucha más ayuda que ellas<sup>9</sup>.

El primer objetivo que debemos perseguir es la reducción de las altas tasas de pobreza y exclusión, independientemente de los procesos de prosperidad y recesión a los que nos veamos sometidos. Para ello, tenemos que intentar dirigirnos a elementos de carácter estructural.

Desde este punto de vista, para la consecución de este objetivo sería necesario modificar el artículo 135 de la Constitución. El fin sería subordinar los componentes del gasto público a la garantía de esos mínimos vitales y no a la subsanación de la deuda como criterio regulador principal. No minimizo la importancia del principio de estabilidad presupuestaria y las obligaciones de la deuda, pero las actuaciones para superar la pobreza y la exclusión social más severa caben en el programa más conservador y en el presupuesto más austero. No es una cuestión de medios sino de principios.

Si estructuramos las propuestas alrededor de los pilares de nuestro Estado de bienestar tendríamos, en primer lugar, aquellas medidas que tienen que ver con el sistema de la Seguridad Social y los sistemas prestacionales. En dos sentidos. Por un lado, la necesidad de reordenación del conjunto de prestaciones no contributivas, incluidas las de las comunidades autónomas, de forma que se configure un verdadero sistema de ingresos mínimos que reduzca su fragmentación y aumente su cobertura. Por otro, es necesario recapacitar sobre el futuro de nuestro sistema de pensiones contributivas en el marco de nuestro modelo de empleo. Las líneas de reflexión que empujan en la dirección de un sistema de percepción mixta de pensión pública mínima y complementada a través de algún sistema de capitalización individual pueden suponer una mejora para determinados grupos de cotizantes, pero pueden aumentar la fractura social ya presente. Cualquier planteamiento en este ámbito es tremendamente complejo y difícil de asumir políticamente desde un punto de vista electoral. Los frentes a acometer son amplios. Debe contemplarse, en primer lugar, una repolitización de este debate en el sentido de explicitar y acordar cuáles deben ser los objetivos del sistema de protección. En muchas ocasiones se expresa que esta discusión debe salir de

---

<sup>9</sup> Zubero *et al.* (2014): "¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?", en *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*.

la agenda político-electoral en la medida en que es un tema de largo plazo y que va más allá del tacticismo electoral. Totalmente de acuerdo. Sin embargo, que las diferentes propuestas están cargadas de diferentes ideologías y que deben quedar reflejadas en el discurso, también. Las propuestas no son asépticas y sus marcos teóricos tampoco. En ese sentido, en segundo lugar, sería necesario abordar pedagógicamente una explicación amplia de cómo está diseñado el sistema, los conceptos que lo articulan, los elementos de su sostenibilidad, quién paga qué y cuándo... Una información para que los ciudadanos sean conscientes de la importancia de este tema y puedan ser partícipes de la discusión.

Los resultados de las políticas prestacionales o fiscales de aseguramiento colectivo deben ser medidas claramente en relación con la reducción de la pobreza y la exclusión social. Es necesario monitorizar de forma regular los impactos del sistema en los diferentes colectivos a los que va dirigido y adecuar los patrones de redistribución a las nuevas contingencias sociales de carácter estructural que se van produciendo. Los indicadores relacionados con la pobreza y exclusión social deben fijarse como factores macroeconómicos de convergencia y cohesión.

La reducción de la pobreza y la exclusión también depende de otros factores que tenemos que mejorar. Las políticas macroeconómicas deben diseñarse indefectiblemente para que promuevan el empleo. En este sentido es necesaria una gran inversión en procesos de mejora de la cualificación de las personas con menor nivel educativo, insistiendo no tanto en el factor edad sino en la necesidad del aumento de conocimientos. Sabemos que las personas que no acaban el ciclo de educación obligatoria serán el grupo de personas expulsadas o con mayor índice de precarización en trabajos de menor cualificación. Tenemos también que romper con el discurso de la sobrecualificación, como si fuera inevitable la necesidad de un gran grupo de trabajadores de baja cualificación, e introducir el de los infrarequerimientos del mercado. La inversión en formación debe ir en paralelo al incremento de la calidad de nuestro sistema productivo y, por ende, del mercado de trabajo.

Además de abordar elementos de carácter estructural, tenemos que responder a la multidimensionalidad de la exclusión a través de propuestas en políticas especializadas. Preocupantes son los resultados de la EINS-FOESSA 2013 en relación con la salud, que se ha convertido en la tercera dimensión en importancia en la exclusión social más grave. Por esa razón planteo tres medidas. La derogación del actual Real Decreto 16/2012 por el que los inmigrantes en situación administrativa irregular no pueden acceder al sistema de salud en su conjunto. Ni por razones económicas de prevención de la salud, ni por razones de turismo sanitario –que pueden ser abordadas de otras maneras– es razonable el mantenimiento de esta legislación. Por otro lado, la Ley de Dependencia debe desarrollarse suficiente-

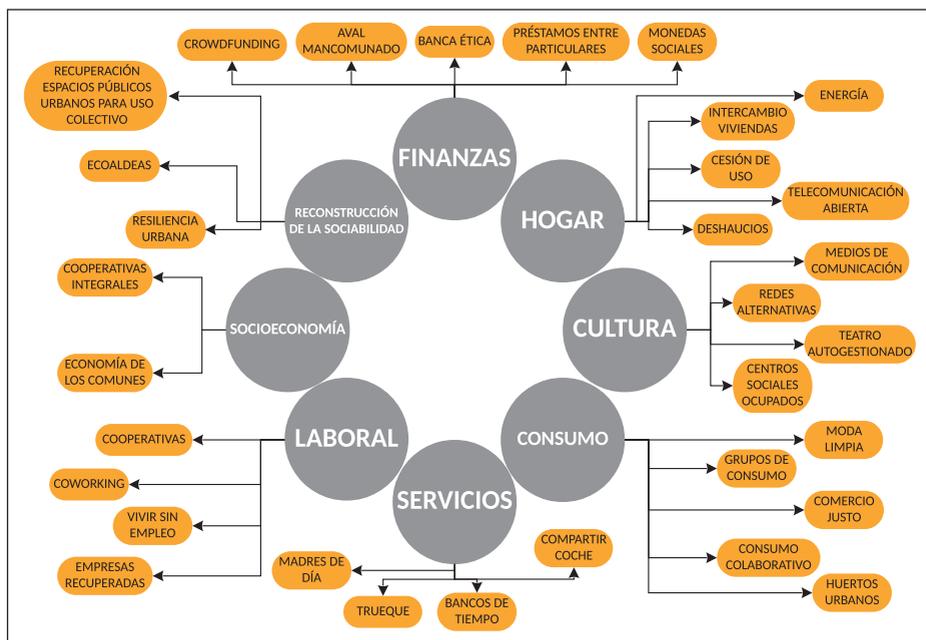
mente y no permanecer bloqueada de facto por falta de apoyo económico. Por último, uno de los elementos que más han impactado en la población en exclusión han sido los copagos farmacéuticos. Uno de los efectos directos ha sido el abandono de los tratamientos médicos por falta de medios para continuarlos. Es necesario revisar los mismos en las personas bajo el umbral de pobreza.

Continuando con las políticas de carácter especializado, el factor vivienda ha pasado a tener la misma relevancia que la exclusión del empleo en el impacto que genera en la exclusión más severa. Desde este punto de vista, es ineludible el desarrollo de políticas relacionadas con el concepto de segunda oportunidad y con el desarrollo de la vivienda como derecho. Prohibir los desahucios por impagos debidos al desempleo sobrevenido, la eliminación progresiva y gradual de la obligación de cubrir el total de la hipoteca si el bien hipotecado no tiene suficiente valor de mercado y una gestión adecuada del parque público de viviendas pueden ser algunas medidas a tener en cuenta.

Otro de los factores sobre los que hay que reflexionar en el desarrollo de propuestas para reducir la exclusión es la emergencia de nuevos problemas fruto del proceso de financiarización de la economía o de los movimientos transversales en la economía de la globalización, las tendencias subterráneas que describe Sassen. Son medidas de actuación que deben tener en cuenta fenómenos crecientes como los empleos de bajos salarios, la inadecuación de la formación a la evolución del contenido de las cualificaciones profesionales, las transiciones laborales, la debilidad de la familia como núcleo de contención de la pobreza y la exclusión... Son contingencias en crecimiento que necesitan de políticas específicas de apoyo. Por ejemplo, es urgente introducir el concepto de compatibilidad entre ingresos por trabajo y por prestaciones sociales de forma generalizada en nuestro sistema de protección. El empeoramiento de la cantidad y de la calidad del ingreso por rentas del trabajo no puede ser paliado sólo con la obtención de ingresos vía rentas financieras. Éstas son instrumentos que quedan muy alejados de la mayoría de la población, y en muchas ocasiones con gran facilidad de ser manipulados (por ejemplo, el caso de las "preferentes"). Es cierto que estas estructuras de compatibilidad entre ingresos por trabajo de bajos salarios y rentas de protección funcionan razonablemente bien en países con grandes desigualdades salariales (Estados Unidos, Gran Bretaña). En el caso de España es necesario someterlas a examen, pero creo necesario incorporarlas en el debate.

Por último, y no por eso menos relevante, el tránsito en la evolución del eje integración-exclusión al eje pertenencia-expulsión, que se anuncia como una de las características del capitalismo globalizado, debería tener una respuesta desde políticas de construcción de nuevos espacios de participación y convivencia. Aquellas personas que progresivamente van quedando

Cuadro 3 – Mapa de prácticas sociales alternativas



Fuente: Elaboración propia a partir de VII Informe FOESSA.

do fuera de los procesos de participación productiva y no tienen el respaldo de mecanismos eficientes de protección social, están construyendo nuevos lugares con nuevos mecanismos de producción y relación. ¿O es que acaso las personas paradas de larga duración, los jóvenes no cualificados, las etnias minoritarias, los inmigrantes y refugiados, han desaparecido simplemente porque o no trabajan o no reciben una prestación social? El apoyo a la formalización de nuevas formas de convivencia, de producción local, de socialización en medios urbanos en deterioro, de nuevas formas de vivencia y supervivencia que están proliferando en los márgenes de los países desarrollados, son un nuevo escenario que se nos abre como espacio político (cuadro 3).

Estas nuevas prácticas sociales están siendo protagonizadas, en la mayoría de los casos, por clases medias y trabajadoras precarizadas, no tanto por personas en situación de exclusión severa. ¿Hasta qué punto serán capaces de convertirse en elementos de uso masivo? Las lógicas que irradian estas prácticas deberían crecer en dos direcciones. Por un lado, trasladándose al ámbito institucional, de forma que fueran alcanzando cierto grado de normativización. Este desarrollo puede ser llevado a cabo en experiencias de carácter municipal y experimentadas en el funcionamiento concreto siempre y cuando puedan tener cierta continuidad. Por otro, trasladándose

a espacios de supervivencia cotidiana donde puedan ser respuesta a formas de relacionarse y convertir en protagonistas a los expulsados del sistema. En cualquier caso, la sociedad está dando un paso adelante y está reclamando su protagonismo en el futuro. Y esto es algo que tiene que ver con que lo “público” no debe estar sólo bajo el control “político”<sup>10</sup>.

Es probable que parte del futuro de la intervención social se encuentre en la construcción de ese nuevo espacio donde van llegando los expulsados de la dinámica societaria formal.

#### **4. ¿Cómo proceder al diagnóstico permanente de la exclusión social? Indicadores clave para el seguimiento**

Retomamos, para finalizar y como anunciábamos al principio, uno de los aspectos que los informes de la Fundación Encuentro han venido señalando a lo largo de su historia: la medición de la exclusión social. Esta ha carecido de un sistema de indicadores lo suficientemente completo como para poder aprehender la complejidad de la misma, dado que se ha primado la medición de la pobreza monetaria y los fenómenos relacionados muy directamente con la misma, como la desigualdad. Sin embargo, desde el año 2005 la Fundación FOESSA viene trabajando en un método de medición que permita la cuantificación de la misma. Para ello ha construido un sistema compuesto por un total de 35 indicadores que miden problemas o situaciones claras de exclusión social a partir de una concepción multidimensional, basada en tres grandes ejes y sus respectivas dimensiones (cuadro 4): el eje económico (la producción y la distribución), el eje político (los derechos políticos y los derechos sociales) y el eje relacional (la ausencia de lazos sociales y las relaciones sociales conflictivas). La principal característica común de los indicadores propuestos es que tratan de reflejar problemas o situaciones de exclusión en distintos ámbitos, que implican, cada uno de ellos, una exclusión de carácter severo y que afecta, por tanto, a una proporción pequeña de hogares.

Los 35 indicadores (cuadro 5) son reflejo de un conjunto de más de 600 variables definidoras de la exclusión que han sido testadas a lo largo de tres oleadas de encuestas: en 2007 (muestra de 3.500 hogares), en 2009 (con una muestra similar con el 50% tipo panel) y en 2013 (8.776 hogares y representativa en 13 comunidades autónomas)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cortina, A. (2013): *¿Para qué sirve realmente la ética?* Barcelona: Paidós.

<sup>11</sup> Los resultados de los indicadores para el conjunto del Estado y las comunidades autónomas se pueden consultar en FOESSA (2015): *Análisis y perspectivas 2015: Empleo precario y protección social*. Cáritas Española Editores, p. 18 y 19, [http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/5113/16082\\_ANALISIS%20Y%20PERSPECTIVAS%202015.pdf](http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/5113/16082_ANALISIS%20Y%20PERSPECTIVAS%202015.pdf)

**Cuadro 4 – Los ejes de la exclusión social**

EJES	DIMENSIONES	ASPECTOS
Económico	Participación en la producción	Empleo
	Participación en el consumo	Ingresos Privación
Político (ciudadanía)	Ciudadanía política	Participación política
	Ciudadanía social	Educación
		Vivienda Salud
Lazos sociales, relaciones sociales	Conflicto social, anomia	Conflictos familiares
		Conductas asociales
		Conductas delictivas
	Aislamiento social	Sin apoyo familiar
		Conflicto vecinal Institucionalizados

**Fuente:** Renes, V. coord. (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Fundación FOESSA. Cáritas Española Editores; Laparra, M. y Pérez, B. coord. (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España*. Fundación FOESSA. Cáritas Española Editores, y Lorenzo, F. coord. (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación FOESSA. Cáritas Española Editores.

Tomando como unidad de análisis el hogar, se establece un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) igual a 1,00 en 2007 (esto es así por el modelo de agregación utilizado). Aplicado en los años siguientes, con los mismos criterios, este ISES nos informa de si la cohesión social se está deteriorando en su conjunto (el ISES crece por encima de 1) o si se está produciendo una reducción de los procesos de exclusión social. Ya para 2009-2010, el ISES aumentaba a 1,11 y llegaba a 1,32 en 2013. Esto ha supuesto, por tanto, un empeoramiento de un 32% respecto del momento inicial para el conjunto de los hogares españoles.

Como se observaba en la tabla 2, este sistema nos permite prestar atención no sólo a la evolución general del fenómeno de la exclusión, sino a cómo lo han hecho las diferentes dimensiones que la componen, de forma que se pueda facilitar su relación con políticas específicas de actuación.

Es interesante la comparación entre los resultados, en términos cuantitativos, del indicador AROPE europeo con los resultados del sistema de indicadores de FOESSA. Observando la evolución en los tres años para los que tenemos información, podemos darnos cuenta de dos diferencias sustanciales. En primer lugar, los resultados que muestra FOESSA son más contenidos, reduciendo la amplitud del fenómeno en relación con el AROPE. En segundo lugar, el crecimiento más amplio de los indicadores FOESSA para el período señalado (tabla 3) muestra una mayor sensibilidad a los compo-

Cuadro 5 – El sistema de indicadores FOESSA

Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más
	2	Hogares cuyo sustentador principal tiene empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante, apoyo marginal, empleadas hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad
	3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: sin cobertura de la Seguridad Social (empleo irregular)
	4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM
	5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año
	6	Hogares con todos los activos en paro
Consumo	7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente. Umbral estable en euros constantes como media de los 3 años (3.273€ por unidad de consumo en 2013)
	8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) y que no puede permitírselo
Política	9	Derecho a elegir a tus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)
	10	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana
Educación	11	Hogares con menores de 3 a 15 años no escolarizados
	12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44 años, sin completar EGB, ESO o Graduado Escolar; de 45 a 64 años, menos de 5 años en la escuela (en 2009 y 2013 se incrementan los años transcurridos desde 2007 a cada tramo correspondiente)
	13	Hogares con alguna persona de 65 o más años que no sabe leer y escribir o no han ido a la escuela
Vivienda	14	Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar
	15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.
	16	Humedades, suciedad y olores
	17	Hacinamiento grave (< 15m <sup>2</sup> /persona)
	18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente)
	19	Entorno muy degradado
	20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar
	21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos vivienda < umbral pobreza extrema con umbral estable)
Salud	22	Alguien sin cobertura sanitaria
	23	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora
	24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria
	25	Hogares con personas dependientes que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria y que no la reciben
	26	Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año
	27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos

Conflicto social	28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años
	29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas
	30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego
	31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja
	32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales)
Aislamiento social	33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad
	34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos
	35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres

Fuente: Renes, V. coord. (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Fundación FOESSA. Cáritas Española Editores; Laparra, M. y Pérez, B. coord. (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España*. Fundación FOESSA. Cáritas Española Editores; y Lorenzo, F. coord. (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación FOESSA. Cáritas Española Editores.

nentes internos de la exclusión, lo que indica la gravedad del problema de la acumulación de problemáticas en los hogares.

Los actuales sistemas de seguimiento de la exclusión social, a partir de un conjunto disperso de estadísticas, no nos permiten estimar adecuadamente sus elementos cuantitativos y cualitativos. La propuesta que aquí planteo es la incorporación de nuevos indicadores en las encuestas públicas que inciden en este tema, fundamentalmente en la Encuesta de Condiciones de Vida y en los módulos relacionados con el bienestar social. O bien la incorporación de indicadores ya contrastados en otras encuestas públicas (por ejemplo, la de violencia de género) en herramientas de carácter sintético que nos permitan observar el fenómeno de forma global. De esta manera, empezaremos a ir más allá de la medición de la renta y de ciertos elementos relacionados con la privación material.

La monitorización de la exclusión social es primordial para estimar el grado de cohesión de nuestro país. Sólo integrando en nuestros mecanismos de medición los impactos que nuestro modelo de vida tiene sobre el conjunto de la población podremos ajustar las políticas públicas a la reducción de la pobreza y la exclusión social. De esta forma, no construiremos una nueva categoría de invisibles en nuestra realidad social, los expulsados.

Tabla 3 – Porcentaje de personas en riesgo de exclusión (AROE) y en exclusión social (FOESSA). 2007-2013

Sistema de indicadores	2007	2009	2013
AROE	24,5	26,1	29,2
FOESSA	16,3	18,7	25,1

Fuente: Eurostat y FOESSA.



Capítulo 20

LA INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESAFÍOS  
DEL BIENESTAR

---

Xavier Martínez-Celorio  
*CRIT-Universidad de Barcelona*



## 1. Introducción

Cuestiones como la desigualdad, el desempleo, la pobreza, la exclusión social o el desarrollo comunitario están teniendo nuevas respuestas desde intervenciones creativas de emprendedores sociales que aportan nuevos métodos, nuevas tecnologías y nuevas formas de relación colaborativa que entremezclan lo público y lo estatal, lo privado y lo empresarial y lo público y lo comunitario. Es la llamada *innovación social* como nuevo enfoque que potencia la solución de problemas sociales que la inercia, el burocratismo o la erosión de las políticas públicas dejan sin resolver.

La innovación social se basa en la participación directa de emprendedores, colectivos ciudadanos e *innovation makers* en la resolución de problemas sociales y ambientales teniendo en cuenta las nuevas posibilidades de implicación que ofrecen las tecnologías digitales, la mayor concienciación ciudadana y la creatividad aplicada al bien común. La innovación social es el reflejo de una ciudadanía más activa, crítica y empoderada, que aporta nuevas formas de intervención y de asociación que complementan la acción del Estado y las Administraciones. Supone una manera más eficiente y participada de co-crear soluciones en favor de la comunidad local e inmediata, complementando las políticas públicas allí donde no llegan o donde dejan sin resolver múltiples desafíos. Implica intervenciones con estrategias y métodos diferentes a los utilizados de forma tradicional por un Estado de bienestar que, a su vez, sufre su erosión en tamaño, prestaciones y derechos.

En pleno contexto de austeridad presupuestaria y con la perspectiva de un débil crecimiento generador de malos empleos, la innovación social emerge de cara al futuro como un paliativo imprescindible y un sustitutivo elocuente. Un paliativo imprescindible para cubrir nuevas necesidades y riesgos no cubiertos por un Estado de bienestar recortado y que actúa, en paralelo, con la misma inercia burocrática e impersonal que en el pasado. Por otro lado, aparece como un sustitutivo elocuente que se enfrenta a las grandes heridas y brechas de desigualdad generadas por la actual crisis. La innovación social se enfrenta así a una dualidad ambivalente: de un lado, puede potenciar un mayor protagonismo de la sociedad y la ciudadanía en

la producción de bienestar, pero, por otro, está por ver su contribución efectiva para producir la igualdad y el bienestar perdidos con la crisis. Para ello, la innovación social debería formar parte de nuestra cultura política y llegar a ser el paradigma central de gobiernos más redistributivos.

El esquema arriba-abajo de la gobernanza tradicional entre gobernantes (representantes) y ciudadanos (representados) se redefine con la innovación social en un abajo-arriba donde fluyen y se instituyen ideas y propuestas más legitimadas por ser más democráticas y abiertas a la innovación ciudadana. El ecosistema de la innovación social hace desintermediar y desburocratizar las relaciones de poder entre gobernantes y administrados, forzando el cambio de las políticas públicas y del elitismo distante con que son diseñadas para ser debatidas y codecidas con una ciudadanía más participante y cocreadora. De ahí que la innovación social sea un nuevo ecosistema de relaciones transformadoras de la gobernanza que redefine la gestión pública para hacerla más transparente, participada y legitimada desde la llamada inteligencia colectiva y colaborativa.

La innovación social no ha de ser vista ni pensada como proyectos asistenciales del Tercer Sector subcontratado por las Administraciones, tal y como se han ido desarrollando desde la década de los años 90 hasta los primeros años 2000. Esa visión corresponde al modelo de mercados públicos o de *new public management*, que, aunque se mantenga, ha dejado de ser el paradigma dominante en la gestión de políticas públicas. Esa visión mercantil de lo público está siendo superada por una visión más comunitaria y participada de la esfera pública gracias a la innovación social, que definen un nuevo tipo de cooperación creativa entre iguales, ya sean empresas privadas, universidades, entidades civiles, Tercer Sector o Administraciones Públicas para hacer frente a desafíos sociales conjuntos.

La innovación social, si es sistemática y eficaz, puede hacer hegemónica una nueva gobernanza centrada en la ciudadanía, lo común y el derecho a codecidir las políticas públicas. De hecho, la innovación social no deja de ser el reflejo y el ejemplo de la modernidad reflexiva<sup>1</sup>, donde los ciudadanos dejan de ser *objetos* o *clientes* para enfrentarse a los nuevos riesgos y desafíos sociales como *sujetos* con capacidad de decisión y de cambio. Por ello, estamos ante un enfoque o paradigma trascendente para la calidad de nuestra democracia y de nuestro sistema de bienestar.

A pesar de ser uno de los temas estrella de la UNESCO (2012), la OCDE (2011) o la Comisión Europea (2014)<sup>2</sup> y del gran debate académico

---

<sup>1</sup> Beck, U., Giddens, A. y Lash, S. (1998): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial; Martínez-Celorio, X. (2000): *La modernidad reflexiva en acción. El reconocimiento de competencias y aprendizajes previos ante el nuevo cierre excluyente*. Universidad de Barcelona. Tesis de Doctorado.

<sup>2</sup> UNESCO (2012): *Social Inclusion, Social Transformations, Social Innovation. What role for UNESCO in 2014-2021?* Consultations of the Director-General with Member States;

que suscita, el enfoque de la innovación social apenas es conocido en España por el gran público. El capítulo pretende introducir, ejemplificar y valorizar la importancia de este enfoque como tendencia creadora de nuevos futuros y de nuevos desarrollos de la gobernanza que no están exentos de contradicciones y complejidad.

El capítulo se divide en cuatro apartados. Los tres primeros son descriptivos y el cuarto es más analítico y propositivo. En primer lugar, definimos qué es la innovación social y sus diferentes concepciones. En segundo lugar, introducimos un mapa de componentes y actores que dibujan el ecosistema de la innovación social puesta en acción. En tercer lugar, describimos el estado de institucionalización y desarrollo de la innovación social, con especial atención al caso español. El cuarto apartado reflexiona sobre los límites de las políticas públicas en el actual contexto de austeridad y la función dual que presta la innovación social como motor de cambios transformadores a la vez que paliativo compensatorio insuficiente ante las desigualdades y los problemas de alcance más estructural.

Esperamos que el capítulo sirva para introducir a los lectores del informe de la Fundación Encuentro en este tema novedoso y tengan así la base suficiente como para posicionarse ante la innovación social. Desde el inicio de la crisis en 2008 es uno de los temas más discutidos e investigados en el campo de las políticas públicas, al convertirse en tema estrella en la estrategia de Gobiernos (caso del británico con su programa *Big Society*) y de la propia Unión Europea (con su programa *Innovation Union*).

## 2. ¿Qué es la innovación social? Definición y tendencias

Innovación social, sostenibilidad y creatividad son los tres pilares de la nueva modernización social, ecológica y cultural que se irá desarrollando en las próximas décadas en las sociedades avanzadas. El concepto de innovación social se está consolidando como un nuevo eje prioritario en las agendas políticas y de gobierno, adquiriendo el mismo poder referencial y prescriptor que tienen otros enfoques y conceptos como la *sostenibilidad* o la *creatividad*.

El lejano informe Meadows del Club de Roma (1972) ya nos advirtió sobre los límites del crecimiento económico y el desafío ecológico desde una visión planetaria. Fue el primer informe global en desconfiar de la tecnocracia o del triunfalismo tecnológico como salvador resolutivo de los grandes problemas de la humanidad. Para el informe Meadows lo que ha-

cían falta eran “cambios sociales” y no soluciones técnicas ni tecnológicas ante los grandes desafíos de las sociedades modernas. Por “cambios sociales” se refería a cambios de mentalidad, cambios o reajustes de los marcos normativos y cambios en las formas de organizar y distribuir los recursos. Y todos esos cambios son inviables o parciales si, a su vez, no les anteceden los cambios en las relaciones sociales y de poder entre el Estado, el mercado y la ciudadanía.

En la primera década del siglo XXI, la innovación social es la respuesta a aquella recomendación de “cambios sociales” del informe Meadows en un contexto donde las relaciones de poder y de interacción entre Estado, mercado y ciudadanía están siendo transformadas y redibujadas en la actual sociedad del conocimiento<sup>3</sup>. ¿Cómo se define la innovación social? Se trata de ideas, modelos y servicios que tienen la virtud de satisfacer nuevas necesidades sociales y de bienestar desde nuevas relaciones entre los agentes implicados con una cultura colaborativa<sup>4</sup>. Se trata de un enfoque que:

a) interviene con nuevas estrategias para encarar múltiples problemas sociales y medioambientales con alianzas combinadas entre agentes públicos, privados y del Tercer Sector;

b) supone una manera más eficiente y participada de cocrear intervenciones entre múltiples agentes que complementan las políticas públicas ante problemas mal enfocados, abandonados o no identificados por las Administraciones;

c) las nuevas intervenciones generan retornos y eficacia que producen valor social con impacto, siendo evaluable a través de métodos como el SROI (*social return on investment*). Por tanto, no existe un beneficiario privado de las acciones, sino un beneficio público que es evaluable y redundante en el bienestar.

Una innovación es social cuando tanto sus medios como sus fines se definen por criterios sociales, éticos y de bienestar pensando en el impacto positivo que tiene en beneficio de la comunidad. Lo social está inscrito en el *cómo* (los procesos se hacen de manera participada y novedosa) y en el *por qué* (los objetivos sociales que se debían lograr eran desatendidos o mal administrados reproduciendo injusticia y malestar). A su vez, el proceso de innovación social empodera a los individuos a actuar con valores de cooperación, confianza y reciprocidad, creando una nueva cultura de relaciones colaborativas independientemente de su estatus como Administración, como colectivo ciudadano o como empresa privada.

---

<sup>3</sup> Jessop, B. (2002): *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.

<sup>4</sup> Murray, R., Caulier-Grice, J., Mulgan, G. (2010): *The Open Book of Social Innovation*. Londres: The Young Foundation & Nesta.

A diferencia de la innovación empresarial o tecnológica, que persigue el lucro, la competitividad o la tasa de mercado, *la innovación social busca satisfacer demandas grandes, medianas o pequeñas que mejoren el bienestar, las condiciones de vida, el nivel cultural, la igualdad e inclusión social o la sostenibilidad ecológica del territorio donde se interviene*. De hecho, la innovación social siempre dependerá del contexto, es decir, siempre será una intervención situada que está condicionada por el entorno inmediato sobre el que se va a actuar para mejorarlo o transformarlo.

La condición que han de reunir las estrategias e intervenciones es contribuir a la mejora del bienestar y del desarrollo humano a través de ventanas de oportunidad para la creatividad social, superando fuerzas y obstáculos conservadores de todo tipo<sup>5</sup>. De hecho, buena parte del esfuerzo de las acciones de innovación social es resiliente, es decir, ha de superar adversidades y negativas sin desfallecer. Por eso tienen valor y prestigio como innovadoras, puesto que ponen de manifiesto soluciones que la política pública no había imaginado y contra las cuales acostumbra a reaccionar de forma defensiva.

La viabilidad de las acciones de innovación social depende mucho del contexto, de la trayectoria histórica de las instituciones (*path dependence*) y de la calidad del mismo proceso de intervención. Como ya ocurre en el ámbito de la innovación empresarial, el proceso que se ha de seguir es abierto, colaborativo, no lineal y participativo. Ana Vale<sup>6</sup> resume así los requisitos del proceso de innovación social:

- Las soluciones deben centrarse en los beneficiarios y crearlas con ellos, para ellos y nunca sin ellos. Centrarse en las fortalezas de las personas y comunidades más que en sus debilidades, aprovechando la riqueza que ofrece la diversidad social por edad, género, etnia, religión, etc.
- El desarrollo de un enfoque holístico e integrado en lugar de respuestas fragmentadas, movilizándolo todas las capacidades de un territorio. Reforzar y ampliar las alianzas, superando el individualismo de cada organización, aprendiendo y asumiendo el trabajo colaborativo y en red como formas de estimular la innovación social.
- Las políticas públicas han de reconocer y valorar los “artesanos sociales”, emprendedores sociales o *innovation makers* como aquellas personas creativas que lideran nuevas ideas, organizan nuevas redes y abren nuevas ventanas de oportunidad.

---

<sup>5</sup> Moulaert, F. (ed.) (2013): *The International Handbook on Social Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

<sup>6</sup> Vale, A. (2009): “A New Paradigm for Social Intervention”, en AA.VV., *Social innovation*. Lisboa: Sociedade e Trabalho Booklets – MTSS.

La innovación social hay que entenderla como una geometría variable y calidoscópica que admite muchas configuraciones: “*puede ser macro o micro, estructural o local y puede ser impulsada desde un espíritu empresarial o solidario*”<sup>7</sup>. Por tanto, la diversidad es consustancial a la innovación social, sobre todo, teniendo en cuenta las diferentes concepciones existentes. Rubén Martínez<sup>8</sup> diferencia hasta cuatro corrientes distintas en la innovación social:

- La corriente de la **cohesión social** está centrada en la mayor eficacia que aportan los proyectos de los *emprendedores sociales* que complementan al recortado Estado de bienestar. Autores como Geoff Mulgan o entidades como la Young Foundation<sup>9</sup> o NESTA<sup>10</sup> son sus ejemplos más representativos, siendo influyentes en las agendas de gobierno británica y de la Unión Europea. Es una corriente emparentada con la Tercera Vía del nuevo laborismo británico.

- La corriente **empresarial o managerial** se centra en el valor social de las intervenciones de responsabilidad social corporativa lideradas por empresas y fundaciones filantrópicas. Sus ejemplos son casos como el Institute for One World Health, creado para desarrollar medicamentos para los países pobres, o la Fundación Bill y Melinda Gates, con sus millonarias donaciones para múltiples causas. Grandes escuelas de negocios como INSEAD, ESADE o Deusto pertenecen a esta corriente cuya principal publicación es la *Stanford Social Innovation Review*<sup>11</sup>.

- La corriente **socio-ecológica** considera que las innovaciones sociales tienen la capacidad de cambiar las instituciones que crearon el problema que busca resolverse. Defiende su papel transformador ante los valores, flujos de autoridad y preconcepciones existentes, identificando siempre vulnerabilidades donde actuar. La población afectada como vulnerable ha de ser empoderada y participante del proceso, ganando resiliencia que hace mantener la identidad disruptiva de los proyectos ante factores o influencias que suelen deformarlos o rebajarlos. Autores como Frances Westley y Nino Antadze son sus principales teóricos.

- La corriente de la **inclusión social y nueva gobernanza** es una corriente académica de investigación con abundantes estudios de casos acumulados y una teorización muy desarrollada<sup>12</sup>. Vincula la innovación so-

<sup>7</sup> Nussbaumer, J. y F. Moulaert (2007): “L’innovation sociale au coeur des débats publics et scientifiques”, en J.-L. Klein and D. Harrisson (eds), *L’innovation sociale*, Québec: Presses de l’Université du Québec (pp. 71-88).

<sup>8</sup> Martínez, R. (2014): “Innovació social: més societat o més mercat?”, en *P3T. Journal of Public Policies and Territories*, n. 6, (pp. 48-56).

<sup>9</sup> Fundación creada por el sociólogo Michael Young como Institute for Community Studies (ICS) en 1954 y relanzada en 2005 como Young Foundation: <http://youngfoundation.org/>

<sup>10</sup> National Endowment for Science, Technology and the Arts: <http://www.nesta.org.uk/>

<sup>11</sup> Portal de la *Stanford Social Innovation Review*: <http://ssir.org/>

<sup>12</sup> Moulaert, F. (2013).

**Cuadro 1 – Caso práctico: reducir y rescatar los excedentes alimentarios**

- En el conjunto de la Unión Europea, cada año se generan 89 millones de toneladas de excedentes alimentarios (179 kilos por habitante). Este despilfarro coexiste con la dura realidad de los 123 millones de ciudadanos pobres de la UE creando una situación muy injusta, por no hablar del drama humanitario del hambre en el mundo. De proseguir la misma pauta, se estima que en 2020 se llegue a los 126 millones de excedentes. En España, se desperdician cada año 7,7 millones de toneladas de comida, que se traducen en un derroche de 12.000 millones de euros anuales.
- Según la FAO, el 45% de los alimentos desechados se pueden aprovechar si se gestiona mejor la cadena alimentaria y de distribución. Ante este problema estructural y largamente reivindicado, plataformas de innovación social como *SaveFood* o *FoodSharing* han diseñado alternativas para responsabilizar y hacer cambiar los comportamientos de la industria agro-alimentaria y de distribución. En paralelo, han utilizado el activismo para rescatar los excedentes y redistribuirlos entre los bancos de alimentos y entidades caritativas. Todo ello ha reforzado una nueva conciencia del cambio social en el modelo alimentario-industrial de producción y consumo.
- *La innovación social no consiste tanto en sensibilizar sino, sobre todo, en diseñar alternativas que precipiten un cambio de reglas, actuaciones y formas injustas o ineficientes de gestión que restan justicia, equidad y bienestar social.* A raíz de las acciones de innovación social en este ámbito, el Parlamento Europeo conminó a los Estados miembros a reducir a la mitad el despilfarro de alimentos en el 2025.
- Esta nueva medida se aplicará en ritmos distintos en cada país, pero será más efectiva allí donde la innovación social tenga mayor densidad y nivel de desarrollo entre los agentes públicos, privados y comunitarios. La acción de agentes de innovación social, de activistas y de movimientos sociales permite abrir una cuña de transformación que fuerza a la gran industria y a los Gobiernos a emprender cambios que su inercia institucional los hacía impensables e inviables.

cial con los cambios hacia una gobernanza más democrática y con mayor justicia social. La innovación social es la respuesta creativa y comunitaria que nace *desde abajo* aportando soluciones incluyentes ante los procesos de exclusión generados por las políticas neoliberales desde los años 90. Se trata de procesos muy ambivalentes, donde unos casos refuerzan la solidaridad y democratizan las relaciones de gobernanza y otros acaban sin transformaciones reales y duraderas.

Desde otra perspectiva, la Oficina de Asesores de Políticas Europeas (BEPA) define tres tipos de enfoques o escalas de la innovación social, que les sirven para enmarcar los programas que la Unión Europea ha puesto en marcha para estimularla y apoyarla:

- **Innovación en demandas sociales** para responder a necesidades que no son cubiertas por el mercado ni por las Administraciones. Desarrollan nuevas respuestas y modelos que mejoran la inclusión social de los jóvenes, los ancianos, los inmigrantes o los colectivos excluidos. La Unión Europea ha puesto en marcha el programa Empleo e Innovación Social<sup>13</sup>, con un presupuesto de 919 millones de euros entre 2014-2020, que financia proyectos de innovación social en esta escala.

- **Desafíos sociales** que focalizan innovaciones para la sociedad en su conjunto a través de la integración de lo social, lo económico y lo ambiental.

<sup>13</sup> Portal del programa EaSI: <http://ec.europa.eu/social/easi>

El programa europeo URBACT<sup>14</sup>, con 93 millones de euros de presupuesto, financia proyectos y soluciones de desarrollo urbano integral, regenerando barrios y espacios urbanos.

- **Cambio sistémico**, cuando se desarrollan los dos enfoques anteriores de forma sistemática e integrada. Este enfoque inspira el programa europeo LEADER para el desarrollo rural, potenciando la transición de economías agrarias deprimidas hacia modelos sostenibles y generadores de nueva actividad y de nuevos empleos.

Muchas de las intervenciones en innovación social son de corto y medio alcance, pero existen ejemplos que buscan cambios sistémicos, como el caso que destacamos relativo al rescate y reducción de excedentes alimentarios (cuadro 1).

### 3. El ecosistema de la innovación social: componentes y actores

La innovación social engloba nuevas tendencias de intervención que son multidisciplinares, transversales y transferibles, ya sea para responder a demandas sociales locales o para hacer frente a grandes desafíos estructurales. Como vemos en el cuadro 2, sus componentes son diversos y se entrecruzan entre ellos de forma permeable, dibujando un ecosistema de nuevas respuestas que enriquecen la calidad del bienestar y pluralizan las opciones de organizar y hacer funcionar la economía, el comercio, la tecnología, la inclusión social o la participación ciudadana.

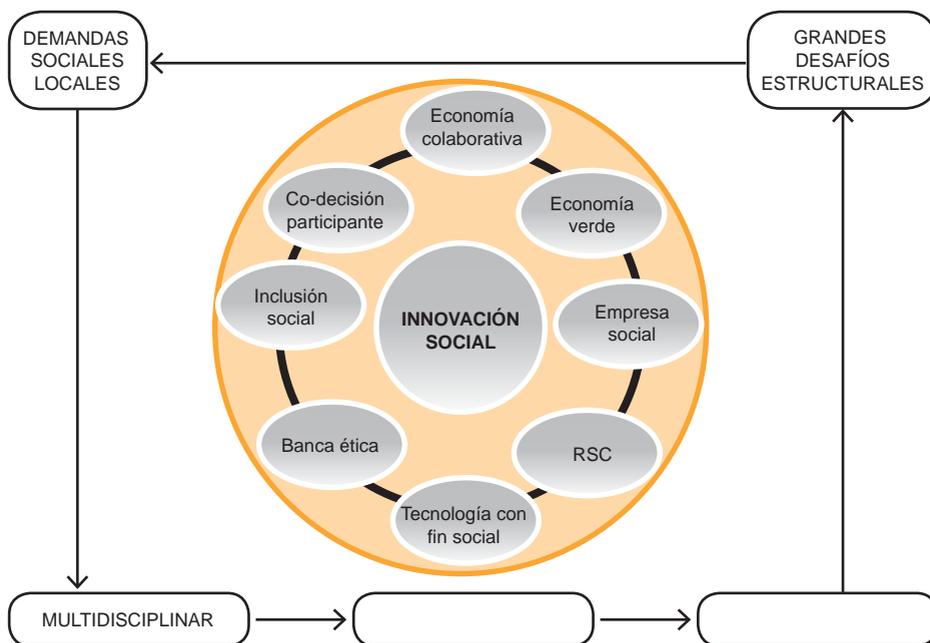
La innovación social supone un engranaje donde, para fortalecer la inclusión social y el bienestar humano, los beneficiarios participan en procesos de codecisión en una gran variedad de intervenciones cruzadas, ya sean de nuevos modelos económicos colaborativos, de formas éticas de financiación, de nuevas tecnologías para fines sociales o de nuevas formas organizativas en red. Todas estas dimensiones forman parte del engranaje que hace de la innovación social un *nuevo ecosistema del cambio y la transformación social* a pequeña, mediana o gran escala. Estos componentes no quedan encasillados o aislados, sino que interactúan en un ecosistema de relaciones vivas y dinámicas entre ellas y con las instituciones tradicionales. Vamos a describir de forma breve cada una de estas dimensiones.

□ **Economía colaborativa, circular y del bien común:** son modelos emergentes como respuesta ante la crisis de legitimación del capitalismo financiero desatada con la gran recesión en 2008. Desde entonces, el capitalismo es cuestionado como modelo único de economía, floreciendo nuevas alternativas, que son tanto una expresión como un nutriente de la innovación social ante el colapso del modelo económico vigente.

---

<sup>14</sup> Portal del programa URBACT: <http://urbact.eu/>

Cuadro 2 – Componentes de la innovación social



Fuente: Elaboración propia.

La *economía colaborativa* aprovecha las nuevas tecnologías digitales para socializar productos y propiedades, que pasan a ser compartidas o prestadas. Es una prestación de servicios donde los recursos infrautilizados (coches, viviendas, productos, saberes, tiempo, etc.) encuentran usuarios que los necesitan. En 2010, este modelo adquirió popularidad con la publicación del libro *Lo que es mío es tuyo: el auge del consumo colaborativo*, de Rachel Botsman y Roo Rogers. Los portales Airbnb (alojamiento) o Uber (transporte), que empezaron su actividad en España a través de Barcelona, han obligado a las Administraciones a regular la economía colaborativa al entrar en colisión con la pauta tradicional de funcionamiento en ambos sectores. A su vez, la comunidad internacional Ouishare se ocupa de explicar y promover el movimiento.

En enero de 2014, la Comisión Europea publicó el dictamen *Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI*, donde daba la bienvenida a este nuevo modelo de *sharing economy*. La economía colaborativa está creciendo y solapándose con la economía tradicional en sectores como la enseñanza, la cultura, la energía, la agricultura, el turismo, el ocio, el transporte y la banca<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Una guía bastante completa sobre la economía colaborativa es el extra de la revista *Alternativas Económicas* (2015), "49 experiencias para compartir. Guía práctica para aprovechar la economía colaborativa".

La *economía circular* es otra variante de economía alternativa<sup>16</sup>. Defiende un modelo productivo ecológico, donde “los recursos se convierten en productos, los productos en residuos y los residuos en recursos” en un ciclo circular y sostenible que supera el modelo tradicional de “tomar recursos, hacer productos y desechar residuos”. En julio de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una resolución titulada *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*, que promueve la economía circular como parte integrante de la Estrategia Europea 2020.

Por último, la *economía del bien común* es un paradigma impulsado por el economista austríaco Christian Felber, que defiende una economía productiva basada en la cooperación, el valor social y la búsqueda del bien común. Supone una clara alternativa a la economía de mercado basada en el lucro, la explotación de recursos sin límites y la competitividad. En su modelo, las empresas producen e intercambian desde la confianza, la ética, la solidaridad, la responsabilidad medioambiental y la transparencia. Más de 1.500 empresas de todo el mundo se han adherido a este movimiento, que sigue creciendo<sup>17</sup>.

Puede parecer poco, pero a la *desconexión* mercantil de estas empresas tradicionales cabe añadir buena parte del movimiento de la economía social, solidaria y cooperativa, que coincide con los planteamientos del bien común. Hay que recordar que la economía social representa en España el 12,5% del PIB, genera 2,2 millones de empleos y sólo las 24.600 cooperativas en funcionamiento facturaron 132.310 millones en 2013<sup>18</sup>.

□ **Economía verde y comercio justo:** creación y aplicación de ingenierías y procesos para la sostenibilidad, la eficiencia energética, la auto-producción de renovables y la agricultura de proximidad. Engloba múltiples iniciativas que promueven las infraestructuras y materiales verdes, las energías no contaminantes, la horticultura urbana o las cooperativas de consumo de productos de proximidad. Configuran un clúster que forma parte de la economía circular y para el bien común. Desde el año 2000, la economía verde ha creado 200.000 empleos en España y hoy llega a sumar un total de 500.000 empleos, lo que representa el 2,4% del PIB según el informe de la OIT *Empleos verdes para un desarrollo sostenible: el caso de España*<sup>19</sup>. Este informe estima que se podrían crear hasta 2 millones de empleos verdes en España en los sectores de energías renovables, logística, construcción y gestión de residuos, si existiera voluntad política para ello.

El *comercio justo* forma parte de la economía verde y del movimiento del alterconsumismo, que promueve una relación comercial justa, sosteni-

---

<sup>16</sup> Portal de la economía circular: <http://economiacircular.org/wordpress/>

<sup>17</sup> Portal de la economía del bien común: <http://www.economia-del-bien-comun.org/es>

<sup>18</sup> *El Economista*, 30 de diciembre de 2014.

<sup>19</sup> OIT (2012): *Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso de España*. Sustain labour y Fundación Biodiversidad.

ble y directa entre productores y consumidores exenta de explotación infantil y laboral, defendiendo la soberanía alimentaria y los derechos humanos. El consumo de productos y servicios éticos aumentó en la Unión Europea un 28% en 2010. En España, a pesar de la crisis, se incrementó un 10% en 2013, aunque nuestro país se sitúa a la cola de Europa en gasto anual por habitante (0,67 euros), lejos de la media europea (10,33 euros) y de países como Reino Unido (30 euros) o Finlandia (28 euros). En España, la Coordinadora Estatal de Comercio Justo agrupa a 29 entidades que funcionan con el sello Fair Trade y luchan para promover la compra ética por parte de las Administraciones y las empresas<sup>20</sup>.

□ **Empresa social:** tipo de empresas que participan en el mercado, creadas por emprendedores éticos que buscan generar beneficios comunales para reinvertir. No son ni una empresa privada mercantil ni una ONG de ayuda asistencial. Funcionan como una empresa normal, puede o no ser cooperativa y responde a nichos de necesidad no cubiertos. Contratan la plantilla con criterios éticos y de discriminación positiva. El impulsor de las empresas sociales es Muhammad Yunus, Premio Nobel de la Paz en 2006, pionero en la creación de empresas sociales y fundador del Grameen Bank y del microcrédito. Las empresas sociales se dedican a resolver problemas sociales y a ser autosustentables con modelos inclusivos de negocio.

En España, forman parte de la economía social y solidaria<sup>21</sup> y una parte de ésta también desarrolla sus circuitos de mercado social haciendo de proveedoras entre ellas o asumiendo costes compartidos. Es el ejemplo de los Mercados Sociales de Madrid, Aragón, País Vasco, Navarra y Baleares, que suman más de 50.000 personas socias, 10.000 empleados y más de 1.500 entidades adheridas. Su objetivo es construir un mercado interno donde los ciudadanos puedan ejercer su opción por un modelo de consumo con compromiso social<sup>22</sup>.

□ **Responsabilidad social corporativa (RSC):** iniciativas que responden a compromisos de las grandes empresas y multinacionales con objetivos medioambientales y de inclusión social. No sólo en forma de apoyo o patrocinio a programas del Tercer Sector y ONG. También asumen dichos objetivos en sus procesos productivos (para ser más sostenibles y éticos), en sus relaciones comerciales (cláusulas sociales para sus proveedores) y en sus relaciones internas de trabajo (paridad salarial entre hombres y mujeres, gestión de la diversidad, contratación entre colectivos socialmente desfavorecidos o conciliación horaria).

A través de la RSC algunas de las multinacionales más comprometidas están revisando su *huella ecológica* y su *impacto social*, emprendiendo cam-

<sup>20</sup> Portal de la coordinadora española de comercio justo: <http://comerciojusto.org/>

<sup>21</sup> Portal de economía solidaria: <http://www.economiasolidaria.org/>

<sup>22</sup> Portal de los mercados sociales: <http://www.konsumoresponsable.coop/>

bios reformistas de diferente alcance que les ayudan a prestigiar su marca. En 2011, los profesores Michael E. Porter y Mark R. Kramer de la Harvard Business School publicaron el artículo “Crear un valor compartido”<sup>23</sup>, que desencadenó un movimiento a escala mundial hacia la llamada *innovación social corporativa*. Consiste en que las grandes firmas rediseñan sus modelos de negocio para generar valor e ingresos en comunidades vulnerables, potenciando su desarrollo con fondos de inversión en proyectos locales y pequeñas empresas. En 2014, el Foro Económico Mundial de Davos lanzó el Global Agenda Council on Social Innovation<sup>24</sup>, donde se define la estrategia de la innovación social corporativa como un modelo de capitalismo responsable para el futuro.

Tomado en perspectiva, este movimiento empresarial apenas está naciendo y no acaba de implicar a las grandes corporaciones globales en la lucha contra el cambio climático, el hambre, el subdesarrollo o la creciente desigualdad salarial. Si su intervención fuese más comprometida con los desafíos globales, muchos de estos problemas serían resueltos o disminuidos. No obstante, la RSC y sus diversas tendencias imprimen a la innovación social mayor legitimidad y aceptación, siendo clave su papel para convertirla en un *mainstream* o corriente principal que los Gobiernos ya no pueden esquivar o ignorar.

□ **Tecnología e ingeniería con fines sociales:** la innovación social también se formula desde la tecnología y las ingenierías. Las nuevas formas de fabricación 3D, CNC (control numérico por computadora) o el *software* libre de CAD-CAM permiten fabricar nuevos productos y satisfacer necesidades a bajo coste. La cultura de código abierto hace participar a múltiples agentes en la fabricación compartida de prototipos, plataformas o arquitecturas en las llamadas FabLab o *maker spaces*. Las FabLab son espacios públicos de fabricación digital y tradicional abiertos a los ciudadanos que quieran usarlos para crear. Forman parte del movimiento DIY (*do it yourself* o hazlo tú mismo), un bricolaje socializado donde es posible fabricar digitalmente multitud de manufacturas, útiles y cosas. Es el llamado Internet de las Cosas (IoT) o la denominada Industria 4.0. En sus instalaciones cuentan con impresoras 3D, cortadoras láser o fresadoras de gran formato de acceso libre y ciudadano. En octubre de 2014, Roma acogió la primera feria de *makers* (fabricantes artesanos) con 600 proyectos. En diciembre de 2014, España ya contaba con 16 FabLab, siendo la de Barcelona la primera en crearse, en 2006, en nuestro país.

Otro movimiento de la tecnología con fin social es el Open Networks, que permite liberar la tecnología de redes haciéndola común y gratuita. En

---

<sup>23</sup> El artículo puede leerse aquí: <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>

<sup>24</sup> Portal de Davos: <http://www.weforum.org/content/global-agenda-council-social-innovation-2014-2016-0>

lugar de depender de las grandes empresas telefónicas, este movimiento pone la telecomunicación digital al servicio comunitario; como Guifi.net, un proyecto de innovación social que ha permitido dar acceso wifi a las áreas rurales de Cataluña no atendidas por las grandes compañías.

La ingeniería aplicada a fines sostenibles ha recibido un gran impulso, tanto en la producción como en el consumo de energía. La empresa social Ecooo de Madrid, por ejemplo, ha puesto en marcha más de 60 plantas fotovoltaicas en Castilla-La Mancha, Madrid, Andalucía, Extremadura y la Comunidad Valenciana a través de suscripciones ciudadanas a partir de 100 euros. Otro ejemplo es la plataforma ciudadana Som Energía, con 25.000 contratos de suministro de energía verde en toda España a partir de sus centrales de biomasa, biogás y minicentrales solares. De dimensiones más pequeñas, pero con el mismo espíritu, son las cooperativas Solabria (Cantabria-Burgos), GoiEner (País Vasco) y Zencer (Andalucía).

□ **Banca ética, microcréditos y monedas complementarias:** la falta de confianza hacia la banca tradicional y la escasez de crédito ha impulsado la consolidación de modelos alternativos de financiación. La banca ética es un movimiento a escala global con más de 20 entidades que operan con valores sociales, visión de largo plazo y equilibrio entre los resultados del balance y el impacto social y medioambiental de los proyectos que financian. Su finalidad es conceder financiación a la economía real, sin entrar en mercados especulativos ni en productos opacos, con plena transparencia y con máxima prioridad hacia empresas y proyectos de innovación social que promueven la educación, la cultura, la cohesión social y la sostenibilidad ecológica. En España, Triodos Bank, Fiare, Oikocredit o Coop57 son ejemplos de banca ética que van aumentando su presencia y su volumen de crédito y ahorro. En 2014 registraron un crecimiento del 16%, que supone más de 1.500 millones de euros, incrementando un 6% el volumen de préstamos, hasta los 821 millones de euros<sup>25</sup>.

En paralelo, la crisis financiera ha hecho activar nuevas respuestas en forma de monedas alternativas y comunitarias. En España existen 71 redes de crédito mutuo y 11 redes de intercambio o trueque<sup>26</sup> que forman parte de la economía colaborativa. Son las llamadas monedas sociales y comunitarias, extendidas en Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, País Vasco y Madrid y que permiten el intercambio de bienes y servicios fuera del sistema monetario. Muchas de ellas son monedas complementarias, como el RES de Girona, inspirado en un modelo belga que permite legalmente su circulación entre una red de 375 pequeñas empresas.

El *crowdfunding* es el sistema emergente de microdonaciones que permiten financiar proyectos y nuevas empresas a través de las pequeñas

---

<sup>25</sup> Portal de la banca ética en España: <http://www.bancaetica.es>

<sup>26</sup> Hughes, N. (2015): "The Community Currency Scene in Spain", en *International Journal of Community Currency Research*, vol. 19 (pp. 1-11).

aportaciones de muchos voluntarios/as. Las plataformas Goteo, Verkami o Kickstarter son redes sociales de financiación colectiva (aportaciones monetarias) y colaboración distribuida (servicios, infraestructuras, microtarefas y otros recursos) que hacen posible financiar múltiples iniciativas sociales y culturales. La plataforma catalana Verkami ha financiado en 2014 un total de 2.674 proyectos, recaudando 14 millones de euros de 350.000 micromecenases.

□ **Codecesión participante o diseño social:** es el método colaborativo de trabajo que caracteriza las intervenciones en innovación social. Mientras los decisores o cargos públicos acostumbran a trabajar con encuentros formales y de formato institucional, asesorados por expertos y por consejos consultivos, los *diseñadores sociales* son emprendedores que trabajan en equipo y en red, de forma interdisciplinar y abierta, aportando nuevas ideas y propuestas contrastadas con múltiples agentes. Usan métodos de evidencia y *benchmarking* para identificar buenas prácticas en el escenario internacional con el fin de fortalecer sus propuestas y su resiliencia.

Se puede afirmar que el corazón de la innovación social funciona activando el diseño social capaz de crear ventanas de oportunidad para el cambio y la intervención que nunca antes se habían pensado por decisores, cargos o expertos. Supone más un método que un servicio y acaba generando un nuevo consenso desde el cual se propone intervenir, tomando su decisión de hacerlo aunque no participe la Administración o precipitando la codecesión si la Administración se suma a dicho consenso de acción.

Cuando la Administración reconoce la propuesta como de interés público y asume la interlocución en pie de igualdad con los promotores y colectivos de innovación social, está abriendo la puerta a la codecesión de políticas públicas en un campo determinado. De ahí que la innovación social sea el motor de nuevas formas de gobernanza más participada, transparente y abierta. Atenta a legitimarse sobre la base de alianzas y consensos cívicos construidos en procesos de cocreación. Introduce, por tanto, una nueva cultura política que deja al margen los intereses partidistas y la autoridad pública entendida como mando jerárquico inapelable. Tal y como veremos en el apartado final, el paradigma de las políticas públicas está evolucionando en la misma dirección, abrazando la llamada *gestión del valor público* como nuevo modelo de diseño e intervención.

La tendencia a la coproducción y cocreación de productos, servicios, soluciones o consensos va en aumento en la economía del conocimiento. En el influyente libro de Eric von Hippel, *Democratizing Innovation*<sup>27</sup> se destaca que los usuarios de productos y servicios producen más del 25% de las innovaciones que luego resultan viables en el mercado. El poder de la

---

<sup>27</sup> Hippel, E. von (2005): *Democratizing Innovation*. Cambridge: MIT Press.

colaboración y de la codecisión es muy superior y mucho más rentable que el aislamiento y el desnivel jerárquico clásico entre la oficina (saber intelectual) y el taller (saber práctico). Esta división social tradicional del capitalismo industrial se desvanece y desaparece en el capitalismo cognitivo y de los flujos de información al crear una nueva horizontalidad colaborativa entre las instituciones de poder (empresas y Administraciones) y las *multitudes inteligentes*, esto es, usuarios o ciudadanos más exigentes, bien formados, interconectados y más creativos que quieren decidir por sí mismos.

La tendencia a la coproducción y codecisión parece ya imparable y está pluralizando su procedencia. No sólo los movimientos sociales y las iniciativas ciudadanas exigen coproducir intervenciones públicas. Buena parte del cambio cultural que ha precipitado la innovación social como una tendencia relevante hoy en día se lo debemos a las aportaciones del ecologismo, el pacifismo o el feminismo de los años 70 y 80, con su crítica y sus alternativas al capitalismo industrial fordista. Pero quizás lo más significativo ahora mismo sea la implicación de las grandes corporaciones y empresas al interesarse por el devenir de la sociedad, reclamando su papel en la mejora del bienestar y de la cohesión social.

El director ejecutivo del Foro Económico Mundial, Lee Howell<sup>28</sup> resume los dos grandes pilares del éxito económico: la creatividad y la finalidad social. La creatividad es el motor de la innovación, necesaria en mercados inciertos. La finalidad social para las empresas es crear valor económico incluyente y sustentable, así reconocido por la sociedad, que se inclina cada vez más por el consumo ético y una producción más ecológica. Sostiene Howell que producir un mayor retorno financiero para los accionistas o hiperenriquecerse es ahora una pauta obsoleta, que ha de ser sustituida por la creación de valor social desde las empresas y multinacionales. El tiempo dirá si se asienta o no este nuevo *caring capitalism* o capitalismo compasivo y responsable. En todo caso, su retórica y sus proyectos puestos en marcha están reforzando la legitimidad de la innovación social, como ya hemos destacado, introduciendo mayor complejidad y contradicciones ambivalentes.

□ **Inclusión social y distribución de bienestar:** son los fines y objetivos constitutivos de la innovación social. Podemos decir que su máxima consiste en *crear nuevas oportunidades educativas, laborales y de bienestar que transformen y solucionen una situación previa de vulnerabilidad a través de nuevas ideas, programas y actuaciones no pensadas por las instituciones*. Supone una definición de la innovación social en la que coinciden las cuatro tendencias que hemos visto antes (la cohesiva, la empresarial, la socioecológica y la inclusiva-democrática). Por tanto, la misión clave es producir

---

<sup>28</sup> Howell, L. (2014): *¿Qué significa la innovación en el mundo de hoy?* Davos: Foro Económico Mundial.

inclusión social y distribuir bienestar; para fortalecer la sociedad misma superando situaciones críticas de anomia y desigualdad que las políticas públicas han ido reproduciendo por inercia.

El pionero de la innovación social, el sociólogo Michael Young<sup>29</sup> afirmaba que “se debe aprovechar el poder de la innovación social para hacer frente a las causas de origen de la desigualdad”. Este lenguaje de potenciación y de posibilidad es característico del ámbito del desarrollo local y comunitario del que procedían Michael Young y tantos otros emprendedores sociales que han comenzado en barrios vulnerables o con colectivos excluidos transformando sus desventajas en nuevas oportunidades de inclusión social. El único proyecto de desarrollo local en España que ha sido seleccionado por el proyecto WILCO, que radiografía la innovación social en 20 ciudades europeas<sup>30</sup>, es el Plan de Transformación del Barrio de La Mina (PTBM) en Cataluña. Una actuación de desarrollo y revitalización urbana para superar la segregación de un barrio abandonado y multiétnico que incluye programas transversales de promoción económica, vivienda, educación, cultura e inserción laboral. A pesar de su reconocimiento como buena práctica en innovación social, ningún Gobierno español ha promovido esta experiencia de transformación e innovación social para ser aplicada en los 65 barrios más pobres de toda España y que más están sufriendo la crisis.

Más allá de experiencias de regeneración de barrios, otro de los ejemplos destacados y de prestigio es la cooperativa La Fageda de Olot (Girona), creada como industria láctea para dar empleo a personas con discapacidad, cuyo éxito empresarial ha sido premiado internacionalmente. La innovación social como facilitadora de la inclusión de personas con discapacidad es una de las actuaciones más atendidas y desarrolladas desde la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) destacando la labor de la Fundación ONCE o de la Fundación Telefónica en la creación de una red europea específica para el ámbito de la discapacidad<sup>31</sup>.

Infancia, género, educación, inmigración, formación para el empleo, atención sociosanitaria, envejecimiento y pobreza son ámbitos característi-

---

<sup>29</sup> Michael Young (1915-2002) fue sociólogo de la educación y un visionario innovador. Creador de la crítica más contundente hacia la meritocracia (*The Rise of Meritocracy*), concepto instituido por él mismo. Fue director de estudios del Partido Laborista y fundador del Institute of Community Studies en 1954 para la reforma social, desde el cual fundó otras 60 entidades. Entre ellas la Open University, la Asociación Británica de Consumidores o Language Line, una compañía telefónica con traductores multilingües para reforzar la inclusión de los inmigrantes.

<sup>30</sup> Evers, A., Ewert, B. y Brandsen, T. (eds.) (2014): *Social innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 european cities*. WILCO Project Final Report.

<sup>31</sup> Portal de la Red Europea de Responsabilidad Social Empresarial y Discapacidad: <https://csr-d.eu/es/>

cos del Tercer Sector de Acción Social (TSAS). En 2010, existían en España un total de 29.700 entidades activas en el TSAS, con 600.000 asalariados y un millón de voluntarios<sup>32</sup>. El presupuesto de las entidades depende de las subvenciones públicas hasta en un 60% como media. Las atenciones directas debidas a la crisis crecieron un 29% hasta 2010, situando al TSAS como la primera línea de atención de los sectores más vulnerables de la población. En 2010 prestaron un total de 47,6 millones de atenciones directas a personas demandantes.

Con la multiplicación de necesidades y el recorte de la financiación de las entidades, el TSAS se orienta hacia nuevas estrategias de recalibración y reformulación de su rol y sus funciones. En la práctica, está suponiendo un mayor funcionamiento coordinado en red, la diversificación de las fuentes de financiación, el refuerzo del carácter reivindicativo ante los efectos de la crisis y una apuesta más clara por la innovación social<sup>33</sup>. En este sentido, el TSAS está viviendo una profunda innovación organizativa, al aprovechar las ventajas de la economía colaborativa (*coworking*, *crowdfunding*, plataformas web para financiarse, desarrollo de mercados sociales, redes centrales de compra, etc.). A su vez, está incubando una mayor creatividad en el cambio de sus estrategias, que, de ser prestatarias y asistenciales, intentan llegar a ser más anticipativas, identificando las necesidades no atendidas<sup>34</sup>.

La recalibración del Tercer Sector y su apuesta por la innovación social viene inducida por la prioridad que la Unión Europea y los programas de cohesión están dando a la política social y de empleo basadas en la innovación social. España gestionará entre 2014 y 2020 un total de 36.000 millones de euros de los fondos estructurales y de inversión (FEI) de la Unión Europea. Dichos fondos están orientados a cumplir con los objetivos de la Estrategia 2020, como el de “promover la inclusión social y luchar contra la pobreza”, al que se destina un mínimo del 20% de la dotación del Fondo Social Europeo. La redefinición de la política social y de empleo se refleja en la aprobación por parte de la Unión Europea del Paquete de Inversiones Sociales (SIP) en febrero de 2013, que establece nuevas prioridades a cumplir por parte de los Estados miembros. La apuesta que hace el SIP por las estrategias de inclusión activa, la anticipación y la orientación a resultados (cuadro 3) es un revulsivo para extender la innovación social como respuesta más eficiente.

---

<sup>32</sup> Fundación Luis Vives (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: Fundación Luis Vives.

<sup>33</sup> Marbán Gallego, V. (2014): *Tercer Sector de Acción Social y lucha contra la exclusión*. Madrid: Fundación FOESSA.

<sup>34</sup> Pérez Yruela, M. y Navarro, L. (2013): “El Tercer Sector de acción social en España. Situación y retos en un contexto de crisis”, en *Revista Española del Tercer Sector*, n. 23 (pp. 41-58)

**Cuadro 3 – Prioridades del Paquete de Inversiones Sociales (SIP)**

<b>Intervenciones tempranas y preventivas</b>	<b>Apoyo al ciclo completo de la vida</b>	<b>Promover estrategias de inclusión activa</b>	<b>Mejora de la capacidad institucional</b>
<b>Simplificación de los servicios evitando duplicidades</b>	<b>Reformas eficaces de la Administración Pública</b>	<b>Orientación a resultados en las políticas sociales</b>	<b>La innovación es clave en la política de inversión social</b>

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Una de las respuestas pioneras en innovación social por parte de las Administraciones Públicas la encontramos en el Ayuntamiento de Barcelona, liderada y concebida por Josep María Miró. En 2013, este ayuntamiento, junto con la entidad UpSocial, hizo una preselección de hasta 20 proyectos internacionales de alto valor contrastado por cada uno de los desafíos sociales predefinidos (cuadro 4). Hasta el momento han aplicado ocho proyectos

**Cuadro 4 – Listado de innovaciones sociales seleccionadas por el Ayuntamiento de Barcelona a nivel internacional (2013)**

#### **Innovaciones en paro juvenil:**

- *JUMP Math*: <http://jumpmath.org/> Programa para extender la excelencia matemática a todos los niños y niñas de Primaria.
- *Apps for Good*: <http://www.appsforgood.org> Promueve el emprendimiento social y tecnológico en la ESO.
- *Escuelas auto-sostenibles*: <http://www.fundacionparaguay.org.py> Formación profesional práctica y remunerada para jóvenes que ni estudian ni trabajan.
- *Clubs "Cigales"*: <http://www.fundacioseira.coop/cont/club-cigales/> Clubs de inversión para proyectos emprendedores de jóvenes del barrio.

#### **Innovaciones en ocupación de personas con discapacidad:**

- *Specialisterne*: <http://es.specialisterne.com/> Trabajo de alto valor añadido para personas con autismo.
- *Discovering Hands*: <http://www.discovering-hands.de/> Las habilidades táctiles de las personas ciegas al servicio de la salud y la prevención.
- *My L.I.F.E.*: <http://www.sunnysidehouse.co.uk/default3.aspx> Programa de formación por personas con discapacidad intelectual para aumentar la independencia y la ocupabilidad.
- *Shekulo Tov*: [www.s-tov.org.il](http://www.s-tov.org.il) y [www.granjaandar.org.ar](http://www.granjaandar.org.ar) Centros especiales de trabajo.

#### **Innovaciones generadoras de oportunidades para familias monoparentales:**

- *Môm'Artre*: <http://www.momartre.com> Apoyo escolar a alumnos de familias vulnerables promoviendo el arte.
- *Partnering for Change*: <http://partnering-for-change.org/> Vivienda permanente y *mentoring* para familias monoparentales.
- *Optimômes*: <http://www.optimomes.org/> Programa de cuidado profesional de niños para padres y madres con horarios difíciles, a domicilio.
- *CoAbode*: <http://www.coabode.org/> Web que facilita el contacto con otras madres con quienes compartir vivienda, recursos y coordinar la propia red social

de innovación social y otros cuatro están negociándose con las contrapartes locales.

El papel de los ayuntamientos y del TSAS es fundamental para consolidar la innovación social contra la exclusión. El ejemplo del Ayuntamiento de Barcelona es destacable por el método sistemático que se ha seguido y que ha permitido trasladar y adaptar innovaciones sociales que funcionan en otros contextos. Fruto de este nuevo espíritu ha sido la aprobación por parte de este ayuntamiento de la Cláusula de Contratación Pública Socialmente Responsable en 2013, que obliga a contratar los suministros y compras del Ayuntamiento de Barcelona con entidades del Tercer Sector y empresas sociales. Supone un paso importante y relevante, puesto que la contratación pública de todas las Administraciones representa un 16% del PIB español. Si los ayuntamientos, gobiernos regionales y Gobierno central adoptaran esta medida, sin duda, se daría un apoyo definitivo para el TSAS en el objetivo de inclusión activa y lucha contra la exclusión que establece la Estrategia 2020. No obstante, las *cláusulas sociales y éticas de contratación pública* siguen siendo una innovación política con impacto social sin apenas desarrollo en España.

#### 4. La institucionalización de la innovación social

Los orígenes más lejanos de la innovación social se remontan al concepto de “invención social” de Max Weber en 1920, más tarde retomado por James Coleman<sup>35</sup> (1970) para dar cuenta de la aparición de nuevas formas organizadas de relación social. Coleman se refería a la experimentación social a lo largo de los años 70 liderada por colectivos alternativos del ecologismo, el feminismo, el pacifismo y los nuevos movimientos sociales. Comunas o vecindarios alternativos, aldeas sostenibles, energía eólica, horticultura urbana, circuitos comerciales sin moneda o redes de apoyo mutuo fueron experimentados con el objetivo utópico y libertario de organizar formas de vida alternativa y no capitalista. Fueron las primeras experiencias prácticas de Mayo del 68, que no se definían entonces como innovaciones sociales.

La influencia del ecologismo en la experimentación social de los años 70 se debió a autores como Murray Bookchin, Ernst F. Schumacher, Ivan Illich o André Gorz, que hicieron famoso el mensaje “lo pequeño es hermoso”. En España, ese mismo discurso y espíritu sería difundido por las revistas *Transición* y *Bicicleta*, dando entrada a nuevas experiencias y a nuevos enfoques, como la economía ecológica, el cooperativismo, la ingeniería a escala humana, las escuelas alternativas o las radios libres. Eran las prime-

---

<sup>35</sup> Coleman, J. (1970): “Social Inventions”, en *Social Forces*, n. 49 (2), (pp. 163–173).

ras expresiones en el sistema de valores del posmaterialismo, que anteponía los modelos comunitarios y autoexpresivos a los valores materialistas del desarrollismo, el dinero y la propiedad privada. Esta primera aparición en escena de los valores posmaterialistas supone el inicio del declive de la modernidad industrial y desarrollista.

La extensión del posmaterialismo como contracultura entre los jóvenes europeos se fue consolidando a lo largo de los años 80 ganando musculatura política y representatividad con los partidos verdes, como Die Grünen en Alemania o la Lista Alternativa en Berlín. Con el auge del movimiento verde y alternativo, las sociedades europeas del bienestar empezaron a tener en cuenta los temas medioambientales, la reconversión ecológica de la economía y la sostenibilidad de las ciudades. Se propagaron cientos de experiencias e iniciativas ciudadanas organizadas en redes que formaban parte de la llamada *escena alternativa*. A medida que fueron aumentando su masa crítica, el contacto con las Administraciones y la interconexión digital en los años 90, las iniciativas de la escena alternativa ganaron dimensión y escala y pasaron a englobarse como ejemplos de innovación social.

El propulsor definitivo de un nuevo paradigma de innovación social fue el empoderamiento ciudadano que se reforzó a partir del año 2000 con el desarrollo de Internet y sus nuevas posibilidades de comunicación, difusión e interconexión. Las demandas e iniciativas ciudadanas ante el Estado o las Administraciones no podían ya reproducir el viejo esquema vertical arriba-abajo. Al contrario, el desarrollo de plataformas digitales facilitó la desintermediación entre decisores públicos y administrados en un momento de crisis profunda de la democracia representativa. A la demanda de mayor transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos, se sumó la demanda de mayor participación directa en las decisiones públicas.

Tal y como refleja el cuadro 5, es a partir del año 2000 cuando la innovación social recibe un decidido impulso por parte de las ciudades, universidades y Estados más atentos a los cambios sociales, creando institutos y agencias públicas para analizarla e impulsarla. Sin embargo, las fases de institucionalización de la innovación social pueden dividirse en tres etapas:

- Como pionero hay que destacar al centro de investigación británico Institute for Community Studies (1954), creado por el polifacético sociólogo Michael Young. En los años ochenta se crean el Institute for Social Inventions (1985) y el CRISES canadiense (1986).

- Una década después se crean el ZSI y el Sfs-Soziale Innovation en el ámbito germano, vinculados con la escena verde y las alternativas ciudadanas. En 2000, la Universidad de Stanford es la primera en poner en marcha un centro de investigación académica sobre innovación social, que, desde entonces, promueve la corriente empresarial de la innovación social corporativa.

**Cuadro 5 – Creación de institutos y agencias públicas de innovación social**

1954	Institute for Community Studies (Gran Bretaña)
1985	Institute for Social Inventions (Gran Bretaña)
1986	CRISES-Centre de recherche sur les innovations sociales (Canadá)
1994	ZSI- Zentrum fur Soziale Innovation (Austria) Sfs-Soziale Innovation (Alemania)
2000	Center for Social Innovation-Universidad de Stanford (Estados Unidos)
2005	SIX – Social Innovation Exchange (Gran Bretaña) Social Innovation Japan (Japón)
2006	Netherlands Centre for Social Innovation (Holanda) New Zealand Centre for Social Innovation (Nueva Zelanda)
2007	Social Innovation Generation-SiG (Canadá)
2008	Innobasque-Agencia Vasca de la Innovación (País Vasco, España)
2009	Office of Social Innovation, adscrita a la Casa Blanca (Estados Unidos) Australian Centre for Social Innovation (Australia)
2011	Social Innovation Europe (Unión Europea)

Fuente: Elaboración propia.

• A partir de 2005, son los Estados (Gran Bretaña, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Australia, Canadá o Estados Unidos) los que crean agencias públicas en innovación social, como ejemplo de una institucionalización ya asumida y de la importancia que le conceden.

En el caso de los Estados Unidos, el presidente Barack Obama creó en 2009 la Oficina de Innovación Social (Office of Social Innovation), adscrita directamente a la Casa Blanca, con un presupuesto inicial de 50 millones de dólares a los que se suman 74 millones de dólares de donaciones privadas<sup>36</sup>. Entre sus principios destaca la necesidad de crear nuevos líderes comunitarios, nuevas formas de paternariado público-privado y “el fomento del servicio como una solución y una manera de desarrollar el liderazgo de la comunidad”<sup>37</sup>.

También a partir de 2009 se lanzan los primeros documentos e informes de la Unión Europea para incluir la innovación social como eje transversal de actuación de los programas comunitarios de empleo y cohesión social, reformulando el enfoque del Fondo Social Europeo para potenciarla<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Portal de la Oficina de Innovación Social de la Presidencia de EE.UU.: <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp>

<sup>37</sup> Martínez, R. (2014).

<sup>38</sup> Vasconcelos, D. (ed.) (2009): *Reinvent Europe through innovation: from a knowledge society to an innovation society*. Luxembourg: Publications Office of the European Union; Comisión Europea (2015): *Growing a digital social innovation ecosystem for Europe*. Nesta& DG Communications Networks, Content & Technology.; (2014): *Social Innovation: a Decade of Changes*. Luxembourg: Publications Office of the European Union; (2013): *Guide to Social*

Desde 2011, la innovación social es asumida como campo de estudio en el programa-marco de investigación de la Unión Europea. Desde entonces se han realizado o aprobado un total de 22 proyectos académicos de investigación por valor de 50,2 millones de euros.

La OCDE se interesa por la innovación social desde el año 2000, cuando crea el Forum on Social Innovations en Washington, con la participación de once organizaciones de seis países a fin de diseminar las buenas prácticas y políticas. Desde entonces ha organizado encuentros y ha publicado informes sobre empresas sociales, responsabilidad social empresarial, economía social, finanzas éticas, desarrollo local y creación de empleo desde las innovaciones sociales<sup>39</sup>.

El grado de penetración de la innovación social en España va en aumento a raíz de la crisis económica iniciada en 2008, que ha reactivado el tejido de la economía social y solidaria con nuevas iniciativas lideradas por emprendedores jóvenes. En líneas generales, los partidos políticos y los cargos públicos tienen escaso conocimiento de qué se trata y suelen confundirla o simplificarla como actividades típicas del Tercer Sector. No obstante, empiezan a crearse centros e institutos de investigación sobre la innovación social en España y plataformas para su difusión y debate.

El centro pionero de investigación académica sobre innovación social en España es el grupo de investigación Grup de Recerca Creativitat, Innovació i Transformació Urbana (CRIT), de la Universidad de Barcelona, creado en 2009 y liderado por la catedrática de Sociología Marisol García y la profesora de Economía Montserrat Pareja. Es el centro académico que participó en los primeros proyectos europeos de investigación sobre innovación social realizados en España: Katarsis (2006-09) y Social Polis (2007-2009). Desde una perspectiva más aplicada, se han ido creando institutos de innovación social en las escuelas españolas de negocios ESADE<sup>40</sup> y Deusto<sup>41</sup>, que han potenciado el conocimiento y la experimentación de la innovación social entre el tejido empresarial y los ejecutivos corporativos.

Cataluña y País Vasco son los territorios pioneros en España y donde más se ha desarrollado la innovación social, aunque siguiendo trayectorias

---

Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union; (2010): *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

<sup>39</sup> Para hacer un seguimiento cronológico de las actividades de la OCDE en materia de innovación social: <http://www.oecd.org/cfe/leed/Forum-Social-Innovations.htm>

<sup>40</sup> Portal de ESADE-Innovación Social: <http://www.esade.edu/research-webs/esp/social-innovation>

<sup>41</sup> Portal de Deusto-Innovación Social: [http://www.socialesyhumanas.deusto.es/cs/Satellite/socialesyhumanas/es/deusto\\_innovacion\\_social](http://www.socialesyhumanas.deusto.es/cs/Satellite/socialesyhumanas/es/deusto_innovacion_social)

diferenciadas en cada caso. Mientras en el País Vasco ha sido asumida como prioridad pública en su estrategia regional de innovación, en Cataluña la innovación social ha ido floreciendo a partir de las iniciativas ciudadanas y del Tercer Sector sin contar con el apoyo de las políticas públicas. En 2008 el Gobierno vasco crea Innobasque, la primera agencia pública de innovación social, que nace para “implicar al conjunto de la sociedad en el necesario cambio de modelo económico y social, y servir de catalizador de proyectos de transformación para convertir a Euskadi en el referente europeo en innovación en el 2030”. Para conseguir este ambicioso objetivo, Innobasque trabaja en tres niveles<sup>42</sup>:

- monitorizando y evaluando la innovación en Euskadi,
- generando dinámicas innovadoras de transformación socioeconómica que contribuyen a la generación de valor añadido (VAB), empleo y bienestar, como respuesta a los retos de futuro y,
- socializando los valores y la cultura de la innovación

La agencia Innobasque coordina y promueve la innovación tecnológica y la innovación social de una manera integrada y en alianza con 57 actores regionales, desde las universidades, las agencias públicas de promoción económica, las empresas y las entidades del Tercer Sector. Ha sido destacada como iniciativa excelente por parte de la OCDE<sup>43</sup>, en especial por la capacidad de generar alianzas público-privadas que consensuan grandes líneas de futuro, como, por ejemplo:

- pacto social para potenciar la educación a lo largo de la vida,
- pacto social para definir de forma participativa la política de vivienda para los próximos 15 años,
- pacto sobre la Ciudad XXI y los modelos de desarrollo urbano futuro,
- acuerdo sobre calidad de vida y los servicios de ayuda a ancianos,
- contrato social sobre inmigración y convivencia.

El parque de innovación Denokinn de Bilbao es otro ejemplo del compromiso vasco con la innovación social. Se trata de un parque de experimentación y una FabLab donde el sector público, el privado y las empresas sociales ensayan prototipos y productos concebidos con finalidad social. El fracaso del coche eléctrico Hiriko, que iba a ser ensamblado por una empresa de inserción, combinando así innovación tecnológica y lucha contra la exclusión, ha frenado y moderado el impulso inicial con el que nació este parque vasco de innovación.

---

<sup>42</sup> Portal de Innobasque: <http://web.innobasque.com/>

<sup>43</sup> OCDE (2011): OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain. París: OCDE.

Cataluña sigue otra trayectoria de impulso a la innovación social desde el Tercer Sector y los emprendedores sociales, sin recibir ninguna atención por parte de la Generalitat. El reciente informe sobre la innovación social digital (ISD) de la Comisión Europea<sup>44</sup>, destacaba a Cataluña, con 24 iniciativas, como el territorio más creativo en España en el desarrollo de plataformas y aplicaciones orientadas a la innovación social, seguida de Madrid, con 18. Existen cuatro fuentes fiables de indicadores que nos permiten aproximarnos al mapa de la innovación social en España. Estos indicadores se refieren a: 1) las innovaciones sociales digitales, 2) las FabLab, 3) las redes de crédito alternativo y 4) los bancos de tiempo.

La tabla 1 recoge el recuento de estas cuatro tipologías de innovación social para todo el territorio español, destacando Cataluña, con un total de 130 iniciativas, muy por delante de la Comunidad de Madrid, con 76, o de Andalucía, con 69. Si tenemos en cuenta que las innovaciones sociales en formato digital y las FabLab son las que reflejan mayor masa crítica experta y mayor densidad de desarrollo, podemos deducir que la innovación social está más enraizada en Cataluña, Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y País Vasco que en el resto de territorios.

**Tabla 1 – Recuento de iniciativas de innovación social (IS) en España**

Comunidad autónoma	IS digitales	FabLab	Redes de crédito	Bancos de tiempo	Total
Cataluña	24	9	26	71	130
Madrid	18	7	8	43	76
Andalucía	7	1	13	48	69
C.Valenciana	5	2	15	14	36
País Vasco-Navarra	6	2	4	23	35
Castilla y León	3	1	5	21	30
Galicia	0	0	3	13	16
Aragón	2	0	1	12	15
Baleares	0	0	2	11	13
Murcia	0	0	0	9	9
Canarias	0	0	2	7	9
Extremadura	1	0	0	7	8
Asturias	1	1	2	4	8
Castilla-La Mancha	0	1	1	5	7
La Rioja	0	0	0	1	1
Cantabria	0	1	0	1	2
<i>Total</i>	67	25	82	290	464

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Hughes, N. (2015) y Comisión Europea (2015).

<sup>44</sup> Comisión Europea (2015).

En conjunto, esta tabla recoge un total de 464 iniciativas de innovación social en España, ofreciendo una aproximación a sus distintos niveles de desarrollo, siendo los bancos de tiempo y las monedas alternativas las iniciativas más extendidas por todo el territorio. Sin embargo, falta por hacer un mapeo sistemático, que recoja toda la diversidad fragmentada de iniciativas de innovación social del país.

La aparición de nuevas plataformas como Ashoka-España<sup>45</sup> o UpSocial<sup>46</sup> está contribuyendo a irradiar la innovación social en nuestro país. Ashoka se dedica a identificar y valorizar los *innovation makers* o líderes innovadores que trabajan en diferentes campos (educación, medio ambiente, exclusión social, igualdad de género, desarrollo económico, etc) y a apoyar su labor como emprendedores sociales. A su vez, ha organizado la primera red de escuelas *Changemakers*, que destacan por sus modelos educativos alternativos e innovadores. Por su parte, la empresa catalana UpSocial se dedica a asesorar e implantar innovaciones sociales ya probadas en otros países, contribuyendo a su traslación y aprendizaje. Su banco de experiencias está filtrado y contrastado y es uno de los más potentes que existen, sirviendo como un referente para conocer mejor la creatividad que se está desarrollando a escala internacional.

La primera articulación coordinada de la innovación social en España está liderada por la plataforma Red CreActiva, que está impulsada por las entidades Jovesolides, Iwith.org, Fundación Esplai y Sinnergiak. En 2013 organizaron el primer Foro Internacional para la Innovación Social en Valencia. En 2014 han lanzado el documento *23 propuestas para el abordaje político de la innovación social y el emprendimiento social*<sup>47</sup> a partir de las mesas redondas realizadas con múltiples agentes en Donostia, Barcelona, Madrid y Valencia. Puede considerarse como un documento de referencia, que centra su objetivo en potenciar la innovación social y la empresa social en nuestro país. Sus principales propuestas son las siguientes:

— Aumentar el compromiso de las Administraciones Públicas para incorporar la innovación social como elemento transversal en el despliegue de medidas.

— Alinearse con las políticas europeas de innovación social aprovechando de forma eficaz los recursos comunitarios dedicados.

— La innovación social entra en contradicción con la verticalidad burocrática de las Administraciones, que debería superarse con más flexibilidad y horizontalidad.

---

<sup>45</sup> Portal de Ashoka-España: <http://spain.ashoka.org/>

<sup>46</sup> Portal de UpSocial: <http://www.upsocial.org/es>

<sup>47</sup> Red CreActiva (2014): *23 propuestas para el abordaje político de la innovación social y el emprendimiento social*. Madrid: Red CreActiva.

— Hay que estimular la responsabilidad social y medioambiental en los criterios de contratación pública.

— Impulsar una educación crítica, cooperativa, democrática e inclusiva que busque soluciones a lo que no funciona.

— Incorporar contenidos sobre innovación social en la educación secundaria y universitaria, fomentando la investigación y la transferencia de conocimiento.

— Promover la democracia participativa generando órganos de colaboración social con poder de decisión.

— Implementar sistemas de medición de la innovación social para cuantificar el impacto y hacer evaluaciones públicas ciudadanas.

— Hay que precisar una definición de empresa social como forma jurídica diferenciada con un marco normativo que la reconozca y la promueva.

— Creación de una red de apadrinamiento, para fortalecer la viabilidad de las empresas sociales de reciente creación.

— Fomentar e incentivar la banca ética como fórmula alternativa de financiación.

A diferencia de los países más avanzados, la institucionalización de la innovación social en España es todavía débil en las Administraciones Públicas, gobiernos regionales y grandes ayuntamientos. Pero, en cambio, tiene mucha más fuerza instituyente desde la base y desde la *escena emprendedora*, que ha crecido como respuesta a la situación de crisis económica y de crisis institucional de unas Administraciones asfixiadas por la deuda y los recortes.

Por tanto, el devenir de la innovación social en España puede estimarse que será positivo, en espera de ser más apoyada e institucionalizada por las Administraciones en el inmediato futuro. Desde la crisis de 2008, se ha acumulado mucha más experiencia práctica y más conocimiento académico sobre la innovación social que nunca antes. Cabe recordar que, tras el *crack* del 29 y de otras crisis históricas del capitalismo, siempre han surgido innovaciones como la ayuda mutua, las cooperativas o los ateneos culturales promovidos como tejido social alternativo por el movimiento obrero. Hoy en día, como consecuencia de una nueva crisis estructural, emerge la innovación social con múltiples iniciativas, difusas, fragmentarias y muy localizadas, cumpliendo el paradigma “lo pequeño es hermoso”. Pero buena parte de ellas están interconectadas, se van agrupando y van creciendo como una hiedra que se ramifica y va cubriendo la pared o la arquitectura de un capitalismo agrietado y de un Estado de bienestar recortado.

## 5. ¿La innovación social como motor de cambios en la política pública?

A lo largo del capítulo hemos descrito y contextualizado en qué consiste la innovación social, pensando siempre en un amplio público lector no experto. Hemos hablado de un ecosistema de innovaciones sociales que empieza a cristalizar como tendencia social, puesto que sus actores y emprendedores comparten discurso, estrategia y ayuda mutua. Esta tendencia social está siendo identificada y asumida por los Gobiernos, que van integrando la innovación social en sus agendas políticas y en sus discursos. La propia Unión Europea fundamenta su Estrategia 2020 en estimular la innovación, el emprendizaje y la sociedad del conocimiento. Algunos ejecutivos, como el británico de James Cameron, inician programas liberales de gobierno como el *Big Society*, que fomenta un mayor protagonismo de la sociedad en detrimento del Estado para resolver los grandes y pequeños desafíos sociales y utiliza la innovación social como un talismán mágico que podrá llevar el peso de tamaño esfuerzo. Algunas grandes ciudades como Seúl (seguida de Amsterdam y Barcelona) apuestan con determinación por la economía y la sociedad colaborativa, incentivando las innovaciones sociales en su proyecto de *smart-city* o ciudad inteligente<sup>48</sup>. La innovación social se ha puesto de moda tanto en el mundo político más atento a las tendencias de cambio como en el mundo académico (recordemos los 52,2 millones de euros dedicados a I+D en este ámbito por la UE para las universidades).

Hemos visto que las innovaciones sociales responden a diferentes ideologías y relatos sobre su significado y su función. Hemos visto que la cultura de cada país, su tradición de gobernanza política y su modelo institucional de bienestar (liberal, continental, escandinavo o mediterráneo) determinan qué se entiende por innovación social y qué se valora como tal. Aunque, por otro lado, innovaciones que responden a desafíos y problemas diferentes pueden ser trasladadas e implantadas de una cultura o contexto a otro siempre que sean bien escaladas. Hemos visto que la innovación social empieza a actuar como un ecosistema o una constelación de iniciativas disruptivas que rompen la inercia burocrática de Estados y gobiernos y atienden a múltiples vulnerabilidades generadas en diferentes esferas de desigualdad.

Hemos dicho que la innovación social se enfrenta a una dualidad ambivalente: de un lado, puede potenciar un mayor protagonismo de la sociedad y la ciudadanía en la *producción de bienestar*, pero, por otro, está por ver su contribución efectiva para producir la igualdad y el bienestar perdidos con la crisis. Para ello, la innovación social debería formar parte de nuestra cultura política y llegar a ser el paradigma central de gobiernos más redi-

---

<sup>48</sup> "Seúl, la ciudad que comparte", *El País*, 14 de agosto de 2015.

tributivos. Especialmente en un país como España que está sufriendo las duras consecuencias del desempleo masivo, la elevada desigualdad y un recorte de 20.000 millones de euros en sanidad, educación y servicios sociales.

A diferencia de su homólogo conservador británico, que deja por escrito su programa *Big Society*, el actual Gobierno del Partido Popular deja hasta ahora una herencia de menos Estado sin más sociedad. Es decir, sin hacer nada en favor de la innovación social y sin necesidad de justificarse o de hacer un discurso moderno de *caring capitalism*. La cultura discursiva y de gobierno de los conservadores británicos y españoles es mucho más distante de lo que parece. Los británicos maquillan la *neoliberalización* y la austeridad apostando por la innovación social al delegarle la misión de garantizar la cohesión social; mientras, los españoles ni se esfuerzan en construir un relato político que apueste por la innovación social como hacen sus homólogos. Más bien, todo lo contrario: tanto el decreto que prácticamente imposibilita de hecho la producción autónoma de energías renovables como el decreto que limita a los ciudadanos a invertir un máximo de 3.000 euros anuales en un proyecto de *crowdfunding*, son decisiones de gobierno que recortan la libertad individual, la autonomía emprendedora y el desarrollo de innovaciones sociales. Ambas decisiones parecen defender el *statu quo* o los marcos reguladores que afectan a grandes intereses corporativos, como las empresas eléctricas y la banca. Como ciudadanos nos podemos preguntar si son decretos que apuestan por la libertad real de mercado o vienen a defender los intereses de ciertas élites extractivas que no hacen sino restar prosperidad y crecimiento económico, tal y como han demostrado Acemoglu y Robinson<sup>49</sup>.

La innovación social no puede, por sí sola, resolver los desafíos del aumento de las desigualdades, el fracaso escolar o los niveles de pobreza. Es decir, no puede hacer frente a los grandes problemas estructurales, que son multicausales y dependen de la alta política y de las altas decisiones. Pero sí puede hacer cambiar esas políticas y decisiones potenciando su innovación y su deliberación más participada y consensuada. Entraríamos, entonces, en un nuevo paradigma de gobernanza y de gestión pública superador de los vicios, corruptelas, mal gobierno y mercantilización que hemos vivido hasta ahora. Lévesque<sup>50</sup> o Eizaguirre<sup>51</sup> muestran los problemas y conflictos que suscita la innovación social cuando se presenta como un motor de cambio en las relaciones de gobernanza y cómo los Estados, gobiernos o grandes ayuntamientos adoptan posiciones defensivas, o tratan de instrumentalizar

---

<sup>49</sup> Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2013): *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.

<sup>50</sup> Lévesque, B. (2013).

<sup>51</sup> Eizaguirre, S., Terrones, A., Pradel, M., Martínez-Celorio, X. y García, M. (2012): "Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing back Conflict and Citizenship Practices", en *Urban Studies*, vol. 49 (9) (pp. 1.999-2.016).

Cuadro 6 – Modelos teóricos de gobernanza y de gestión pública

	Administración tradicional	New public management (NPM)	Gestión del valor público
Concepto clave	Bienes públicos	Elección pública	Valor público
Estado	Intervencionista y estatista	Limitado porque privatiza y desregula	Localizado y colaborador
Gobernanza con actores	Jerarquías verticales y funcionariado	Contratación de proveedores abierta al mercado	Partenariados y gobernanza compartida
Estrategia	Producción centrada en el Estado	Servicios centrados en el cliente	Consenso entre Estado y sociedad
Rol de los ciudadanos	Usuario	Cliente	Ciudadanos que coproducen
Rol de los políticos	Dirigentes	Comisionados	Líderes e intérpretes
Necesidades/ problemas	Definidos por los profesionales	Definidos por el mercado	Definidos por la ciudadanía activa
Innovación	De arriba abajo con universalidad	Cambios derivados de la subcontratación	Colaborativa, incremental y de abajo arriba

Fuente: Elaboración propia a partir de Lévesque (2013).

las innovaciones para uso personalista o clientelar o bloquean las experiencias que les provocan inseguridad y un sentimiento de pérdida del control y la autoridad. En suma, las innovaciones sociales pueden ser bien recibidas y apoyadas por una Administración *innovation friendly* o bien, todo lo contrario, ponen de manifiesto la defensa de intereses y privilegios corporatistas desde las propias Administraciones, que conciben el bien público como algo posesivo y unilateral.

El cuadro 6 presenta los tres modelos de gestión pública según Lévesque: la Administración tradicional, la *new public management* y la gestión del valor público. Este último sería el modelo emergente que lucha por abrirse camino ante los otros dos, más apegados al burocratismo tradicional y a la neoliberalización. La gestión del valor público implica una reinterpretación radical en la concepción del Estado, en las formas de gobernanza, en la estrategia, en el rol de ciudadanos y de gobernantes, en la identificación de necesidades y en los modos de innovación. Supone un modelo de gobernanza más democrático, participativo y colaborativo, que reformula la *democracia delegativa* a la que se han habituado muchos Estados y gobiernos, especialmente en el caso de España.

La clase política española haría bien en modernizar su discurso, su formación intelectual como líderes y su misma concepción obsoleta y posesiva de la *democracia delegativa*. En caso contrario, y tal como hemos visto durante el año 2015, aparecerán nuevos partidos y movimientos políticos con mentalidad transformadora y regeneradora. Dar la espalda a la innovación social o pretender volcar sobre ella un exceso de expectativas mientras se recorta el Estado de bienestar no parecen ser respuestas inteligentes ni

convenientes. España necesita encarar grandes cambios y dar otro salto de modernidad e innovación, tal y como dijimos en las Consideraciones Generales del *Informe España 2013*<sup>52</sup>. Por tanto, será interesante comprobar cómo evoluciona la gobernanza del valor público y qué espacio ocupará la innovación social en el próximo ciclo político 2016-2020, teniendo en cuenta que la Unión Europea hará el examen de su Estrategia 2020 a cada Estado miembro. Se abre, en consecuencia, un escenario interesante que nos dirá si la innovación social tendrá o no cabida en la cultura política dominante en nuestro país y si su impulso habrá podido o no transformarla.

---

<sup>52</sup> Martínez-Celorrio, X. y Martín Patino, J. M. (2013): “Claves para una interpretación de la crisis”, en *Informe España 2013*. Madrid: Fundación Encuentro.



Fundación Encuentro

