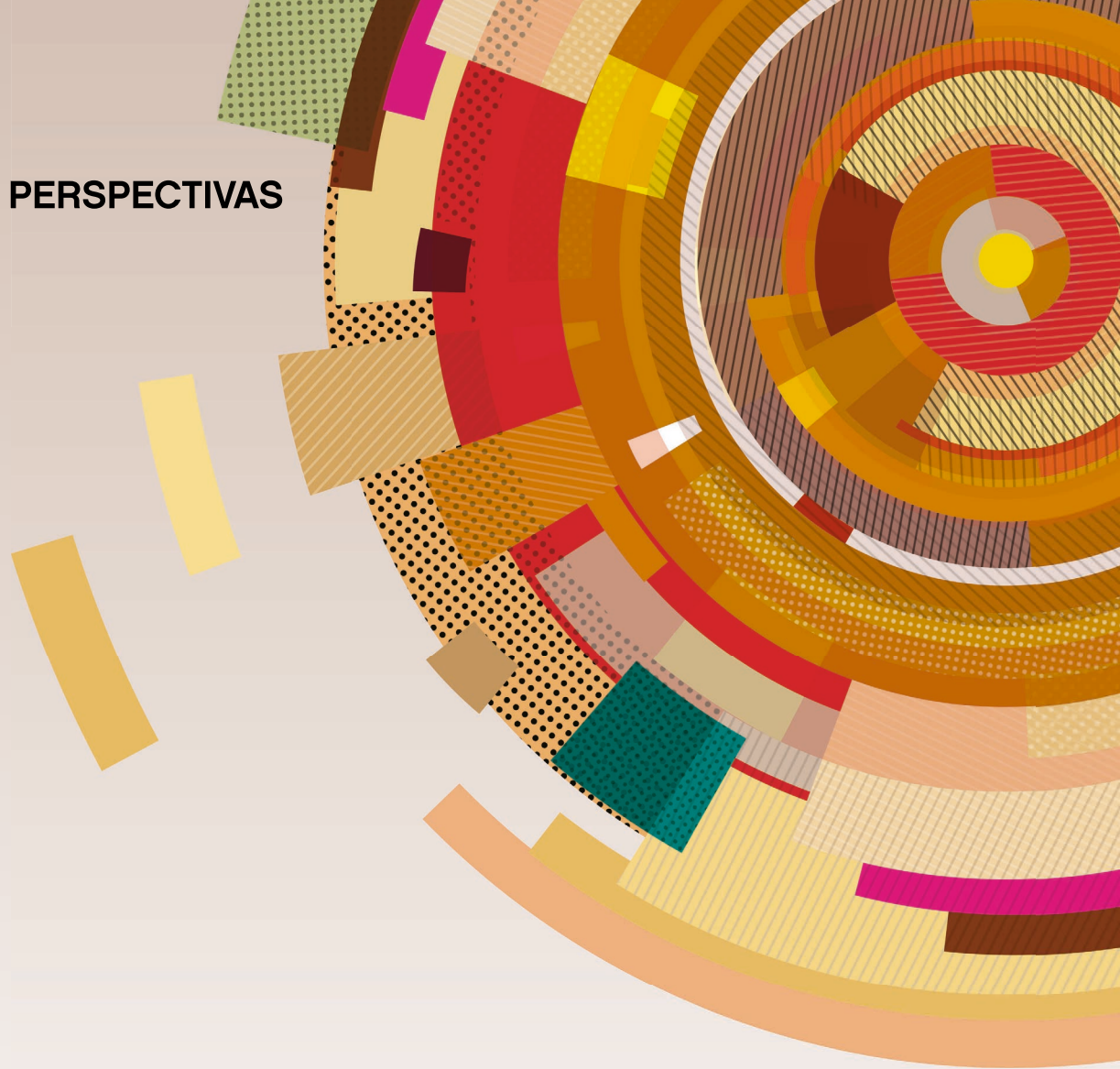


2015

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS



# Empleo Precario y Protección Social



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

## Editorial

- Una sociedad que descarta mientras habla de crecimiento ... **1**

## Analizamos

- La recuperación no ha llegado a los hogares más pobres ..... **3**

## Profundizamos

- Una mirada de género *sobre la exclusión y el desarrollo social en España* ..... **21**
- ¿Dónde queda la agenda social? Partidos políticos y movimientos sociales frente a la pobreza y la exclusión social ..... **33**

## Debatimos

- Extractivismo y expulsiones: dinámicas organizadoras de una nueva realidad ..... **41**
- ¿Qué dicen los partidos políticos a las propuestas del VII Informe FOESSA? ..... **53**
- ¿Es real el proceso de recuperación económica? ..... **69**
- Por una agenda de políticas públicas que priorice a las personas más excluidas ..... **79**

## Coordinación

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

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

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

## Preimpresión e impresión

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

**ISBN:** 978-84-8440-598-6

**Depósito legal:** M. 20096-2015



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

# E

## Editorial

# Una sociedad que descarta mientras habla de crecimiento

Rafael del Río Sendino

Presidente Fundación FOESSA

En el mes de octubre de 2014, la Fundación FOESSA presentó su *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. En él ya se mostraban las tendencias del largo plazo, y se indicaba que «el contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Y no parece que la reducción de esas diferencias vaya a venir solo por la vía del empleo...».

En el presente informe de coyuntura analizamos las tendencias más recientes, tanto en términos de empleo como de pobreza y desigualdad; y estas no dejan de mostrar que nuestro modelo de distribución de la renta no reduce sustancialmente la desigualdad en épocas de bonanza y, por el contrario, hace que esta aumente en periodos recesivos.

En un momento en el que la sociedad española empieza a percibir que el empleo asalariado ha comenzado a crecer con fuerza, el aumento de los hogares sin ingresos muestra que la recuperación del empleo no está afectando a las familias españolas en peor situación, que son aquellas en que FOESSA pone su mirada principal. Para que la recuperación económica pueda generar efectos de reducción de la pobreza en

estas familias, sus ingresos deberían aumentar proporcionalmente más que los del resto, y esto no se está produciendo todavía. Además, el aumento de la pobreza severa es especialmente preocupante porque está fijando en la estructura social de nuestra sociedad a un grupo cada vez más numeroso de personas sin oportunidades.

El esfuerzo que la sociedad española tiene que continuar haciendo en términos de creación de empleo es todavía grande. En este momento nos encontramos en los niveles del año 2003, o incluso del año 1999 en el caso de los hombres. La evolución más reciente nos dice que los datos de las mejoras en el empleo se basan en el aumento de la temporalidad y del empleo a tiempo parcial, ambos conceptos muy ligados a la precariedad. Aunque podríamos unir a estas, parte de la contratación indefinida que ha perdido su capacidad de protección. El empleo comienza a llegar a las cohortes de población de más edad, pero sigue sin llegar al grupo de jóvenes adultos de entre 20 y 34 años, y se continúa destruyendo entre los trabajadores con menos formación.

Pero existen otros factores que nos deberían preocupar más en nuestro mercado de trabajo, en la medida en que muestran déficits estruc-

turales. En este momento, el nivel de rotación de trabajadores es ya más elevado que en el año 2007. El flujo de altas y bajas de contratos y trabajadores, asociado a los mismos puestos de trabajo con un cambio muy pequeño del empleo neto, apunta a una ineficiencia estructural de nuestro sistema. ¿Es esta fórmula de comparar trabajo la respuesta a la crisis del empleo? Sí puede ser una primera respuesta para parar y que comiencen a descender las cifras del desempleo, pero no puede ser una solución permanente para los que reciben bajos salarios o carecen del mismo. En las actuales condiciones de mercado de trabajo es necesario pensar en un sistema compensatorio vía ayudas públicas que complemente esta situación no elegida por la inmensa mayoría de las personas en edad activa.

En un momento tan crucial de nuestra reciente historia democrática, cuando todavía están recientes los resultados de las últimas elecciones locales y en gran parte de las autonomías en nuestro país, es necesario redoblar nuestros esfuerzos en situar a las personas y familias en peor situación en el eje principal de las políticas públicas. Todos los partidos políticos, independientemente de su historia, independientemente de su experiencia, de que tengan o no responsabilidad directa en la gestión de lo público, tienen ahora una nueva oportunidad de responder a las necesidades de los ciudadanos que peor lo han pasado en esta recesión.

Desde FOESSA, como entidad partícipe de la sociedad civil, observamos como muchos datos apuntan a que la fractura social continúa

ampliándose. Se está gestando no ya un gran grupo de personas en situación de exclusión social, sino que podríamos empezar a hablar de «los expulsados». Saskia Sassen, premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales 2013, los define como «aquellos que son consecuencia directa del funcionamiento actual del capitalismo...», trabajadores pobres sin protección, familias que perdieron su vivienda, clases medias expulsadas del centro de las ciudades...». Y entronca esta fase actual de expulsión en la que ha entrado el proceso de mundialización también con los ecosistemas y los espacios geográficos, donde la relevancia de la protección del medio ambiente no puede ser ignorada y desacreditada por el crecimiento económico. El papa Francisco nos advierte en la misma dirección: «Hemos dado inicio a la cultura del descarte... Los excluidos no son explotados, sino desechos, sobrantes».

Observamos con preocupación la transición de la lógica del *contrato social* al *contrato mercantil*, una mutación de una *lógica de la distribución y la inclusión* a una *lógica de dejarlos fuera del sistema*. La materialización en la vida cotidiana de muchas personas y familias de estas perspectivas va mucho más allá de la necesidad urgente de ayuda, más allá de problemas de mejoras de la redistribución de la renta. Entronca con formas de sentir la vida, la de las personas y la de la naturaleza, como una mera herramienta al servicio de un beneficio económico éticamente insoportable.

Las aportaciones de este informe son elementos que nos deben permitir conocer, reflexionar y debatir.

# A

## Analizamos

# La recuperación no ha llegado a los hogares más pobres

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

El año 2014 mostró los primeros signos de truncamiento del proceso de deterioro de la economía española iniciado en 2007. A la espera de cifras definitivas, los datos parecen confirmar que ese año la tasa de crecimiento del PIB fue cercana a un 1,5%, mientras que las previsiones para 2015 apuntan que el crecimiento para este ejercicio podría ser un 2,5%. Tales datos invitan a contemplar con mayor optimismo que en los años anteriores el comportamiento de los agregados macroeconómicos. El retrato de la realidad social, sin embargo, es menos positivo cuando se cualifican las cifras de crecimiento económico con indicadores más representativos del bienestar social de los hogares españoles.

La renta disponible de los hogares siguió decreciendo en 2013, último año con datos anuales disponibles, a niveles inferiores a los que había hace década y media. Según las cifras proporcionales de la Contabilidad Nacional Trimestral, en 2014 este indicativo también disminuyó en términos reales.

El mantenimiento de ingresos muy inferiores a los de principios de la pasada década en términos reales ha sido compatible con el aumento en el tiempo de la desigualdad en su distribución. Aun siendo difícil observar los cambios en el tiempo en las diferencias de renta entre los hogares españoles, debido a los cambios metodológicos

introducidos en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), la información disponible revela que los indicadores más recientes son todavía muy superiores a los que había al principio de la crisis. En el año 2014, el Instituto Nacional de Estadística introdujo en esta encuesta un importante cambio metodológico que impide la comparación de buena parte de los datos anteriores con los de ese año. Hasta entonces, la información sobre los ingresos de los hogares que ofrecía la encuesta era la que procedía de los declarados por estos cuando eran entrevistados. A partir de la ECV 2013, el INE pasó a utilizar en muchos hogares datos de renta proporcionados por la Agencia Tributaria y la Seguridad Social. En ambos casos se trata de renta de los hogares, pero la información es diferente a la de las rentas declaradas en la encuesta por los propios hogares y no es comparable.

Con la nueva metodología, publicada en 2013, el INE ha tratado de reconstruir la serie hacia atrás. Según esta nueva forma de medir los ingresos, el índice Gini, medida más común de la desigualdad, fue en la ECV 2011 un 0,340, en 2012 fue 0,342, en 2013 fue 0,337 y 2014 salió a 0,347. La reconstrucción de las series con información homogénea y con microdatos elaborados con la metodología anterior ofrece, sin embargo, un retrato algo distinto. Según esta última fuente, el índice fue 0,340 en 2011, 0,349 también en 2012 y 0,349 en 2013, por lo que la tendencia

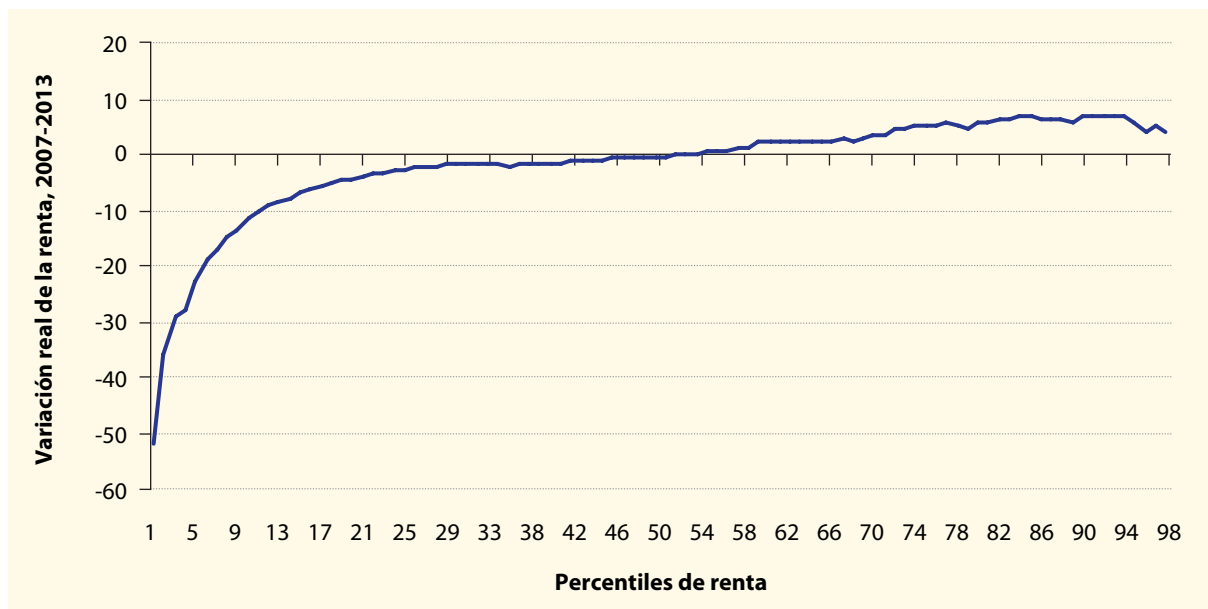
de crecimiento de la desigualdad, que ha crecido espectacularmente desde el comienzo de la crisis (el índice de Gini en 2007 fue 0,313) no ha registrado ningún proceso a la baja durante todo este periodo.

El resultado es la consolidación de un proceso de deterioro de las rentas más bajas sin precedentes en los últimos cuarenta años. La crisis ha tenido un impacto profundamente regresivo sobre la estructura de rentas de los hogares españoles, cada vez más difícil de invertir. El análisis de los cambios en cada grupo de renta (percentil) en la crisis no deja dudas de la magnitud del efecto que ha tenido sobre los más pobres el deterioro de la actividad económica y la caída de las rentas de los hogares españoles. **Para que de las tasas medias de crecimiento económico resulten reducciones de la pobreza, es necesario que las rentas de los hogares ubicados en la cola inferior de la distribución aumenten más que las del resto de hogares.** Cuando se compara el crecimiento de la renta de cada percentil en el periodo de crisis (2007-2013), se observa un hundimiento claro de las rentas más bajas, que caen más de un 50% respecto a la media del total de hogares, y un aguante mucho mejor de las rentas altas, que en algunos de los percentiles más ricos crecieron más de diez puntos respecto a esa media.

Las tasas de pobreza siguen en niveles muy altos después del veloz crecimiento registrado en los primeros años de la crisis, a pesar de la continua caída de los umbrales, debida a la reducción de la renta media. La tasa de pobreza se mantiene muy cerca del 22,2%, con un aumento en la ECV 2014 de casi dos puntos respecto a 2013. **Especialmente preocupante es lo sucedido con la pobreza severa (rentas inferiores al 30% de la renta mediana), que pasó del 4,4% al principio de la crisis al 7,4% en 2013.** Esta forma de pobreza más severa no solo no se ha reducido en el periodo reciente, sino que ha seguido aumentando, pasando del 7% en 2012 al 7,4% un año después.

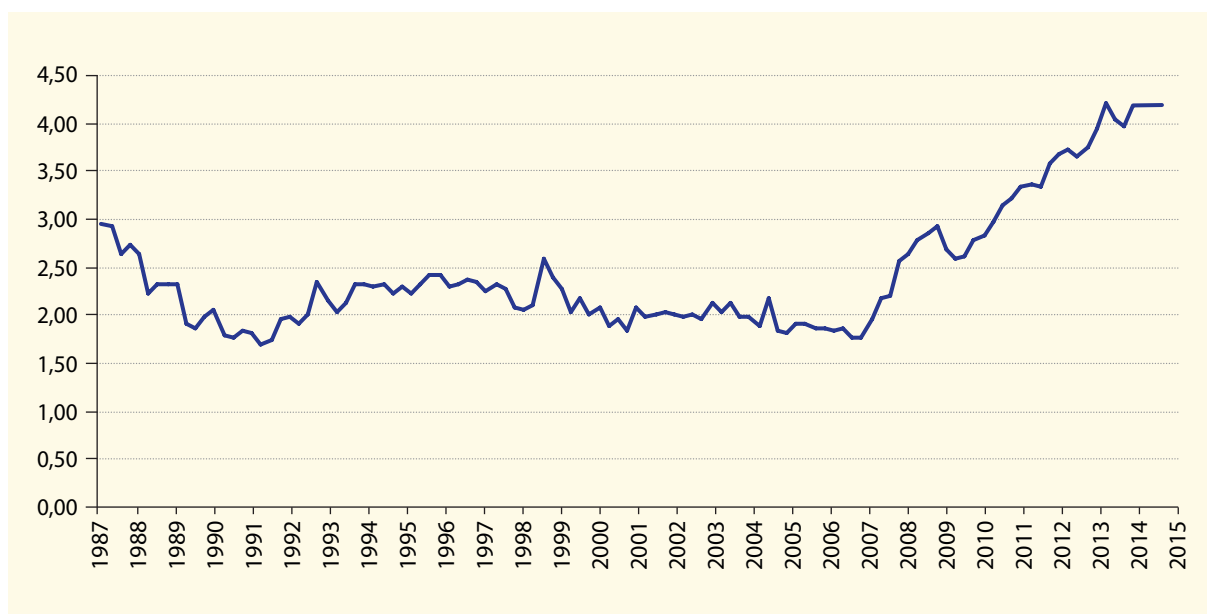
El problema del mantenimiento, e incluso aumento, de las manifestaciones más severas de la pobreza se constata también, con mayor posibilidades de actualización, a través de la Encuesta de Población Activa. Esta encuesta ofrece una medida de los hogares sin ingresos, que son los que no tienen rentas del trabajo, ni pensiones de la Seguridad Social, ni prestaciones por desempleo. En síntesis, es un indicador muy crudo de situaciones de pobreza severa. Según este indicador, en el primer trimestre de 2015, último dato disponible, estaba en esa situación el 4,2% de los hogares españoles, rozando el máximo

**GRÁFICO 1. Variación real de la renta por percentiles, 2007-2013 (diferencias respecto a la variación de la renta media)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (serie de ingresos con metodología antigua).

**GRÁFICO 2. Evolución del porcentaje de los hogares sin ingresos**



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

histórico de los últimos treinta años alcanzado en el cuarto trimestre de 2013 (4,24%) y volviendo a repuntar desde el último trimestre de 2014 después de una tímida caída en los trimestres anteriores. Esta tendencia de crecimiento del indicador parece revelar que la recuperación del empleo no está afectando a las familias españolas que están en peor situación. En términos absolutos, en el primer trimestre de 2015 seguían en esta situación 770.700 hogares, rozando el máximo histórico.

Otros indicadores que muestran el mantenimiento de altos niveles de vulnerabilidad en muchos hogares españoles son los de privación material. Así, las dificultades para llegar a fin de mes afectan a más de un 40% de la población española (39,1%), sin indicios de contención del problema (un 38,8% en 2013). Por otra parte, el porcentaje de hogares que no tienen capacidad para hacer frente a gastos imprevistos sigue siendo muy alto (un 42,6% en 2014), cifra mayor que la del año anterior (42,1%).

Todos estos indicadores, en síntesis, revelan que el agravamiento de las situaciones de desigualdad y pobreza ha llevado a la sociedad española a niveles estructurales de vulnerabilidad, que difícilmente se invertirán de manera drástica con un cambio, incluso prolongado, de ciclo econó-

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

La experiencia de recesiones anteriores muestra que, sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo, lejos de ser transitorios, pueden convertirse en estructurales. Los altos niveles de desigualdad y pobreza guardan relación con la debilidad de la estructura productiva, los problemas estructurales de creación de empleo estable, niveles muy altos de desigualdad en las rentas primarias, una capacidad redistributiva reducida en el contexto comparado y grandes diferencias territoriales.

Y es el factor empleo sobre el que vamos a reflexionar a continuación, dadas las cifras más re-

cientes que desde distintas fuentes se están ofreciendo. Factor fundamental, aunque cada vez con mayor precariedad, en este momento donde millones de familias carecen de ingresos suficientes por la vía del trabajo y de escasa protec-

ción ante las situaciones de desempleo. Para ello nos haremos algunas preguntas relacionadas con nuestro mercado de trabajo y nuestro sistema productivo, con el objetivo de comprender el alcance de la actual reducción del desempleo.

## **1. La evolución reciente del mercado de trabajo en España sigue adoleciendo de los mismos problemas estructurales que ya tenía anteriormente**

La economía europea en general y la española en particular han estado sumidas en una profunda crisis económica durante varios años. Tras la fuerte contracción experimentada en los años 2008 y 2009, la eurozona comenzó a registrar de nuevo un crecimiento positivo a finales de 2009, que continuó en 2010, debido en parte al apoyo considerable de los estímulos fiscales y la política monetaria acomodaticia, así como al repunte de la actividad económica mundial, si bien la recuperación de la economía mundial perdió su impulso a finales de 2010 en parte como consecuencia de la retirada de las medidas de estímulo fiscal y el comienzo de una fase de reducción del gasto público (varios países anunciaron y comenzaron a poner en marcha medidas de ajuste para hacer frente a la precaria situación de las finanzas públicas; España presentó el primer paquete de medidas en mayo de 2010). El resultado fue una nueva caída de la actividad económica, hecho que se ha prolongado en el tiempo en el caso de varios países europeos, incluida España. Las consecuencias de esta situación en términos de empleo y paro en el caso español han sido desalentadoras. La destrucción neta de empleo desde finales de 2007 ha sido tal que la tasa de ocupación (personas ocupadas en relación con la población de 16-64 años) no ha dejado de disminuir durante seis años consecutivos, llevando al desempleo a niveles nunca vistos desde la recesión de principios de los noventa del siglo pasado, de modo que la tasa de paro llegó a superar el 26% en 2013.

La economía española solo ha comenzado a conseguir nuevamente tasas de variación positivas de la producción (PIB) a finales del año 2013. Esto

se ha traducido en un cierto incremento del nivel de empleo. Pero ¿qué tipo de puestos de trabajo se están creando? ¿Qué colectivos de trabajadores se están beneficiando de ello? ¿Hay algún cambio apreciable en otras características estructurales del mercado de trabajo, como la contratación y la rotación laboral? ¿Qué tipos de contrato se están utilizando por parte de las empresas? Estas son las cuestiones que vamos a considerar. Primero pasaremos revista a la evolución general del empleo y a las características del empleo que se está creando y luego examinaremos la evolución de la contratación indefinida y temporal, con especial referencia a la duración de los contratos.

### **1.1. La evolución del empleo**

Antes de examinar lo que está sucediendo actualmente, y para situar en contexto las variaciones del empleo y del paro que se han producido durante el último año, el Gráfico 3 presenta la evolución de la población activa y el empleo entre el tercer trimestre de 1976 y el cuarto trimestre de 2014, según los datos homogéneos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE), desagregando entre la evolución de los hombres y la de las mujeres. La diferencia en vertical entre las dos curvas correspondientes a cada sexo es el paro.

La información referida a un periodo tan largo permite hacernos una idea de dónde nos encontramos. Es cierto que el empleo ha crecido en el último año (entre los cuartos trimestres de 2013 y 2014): en 434.000 personas en total

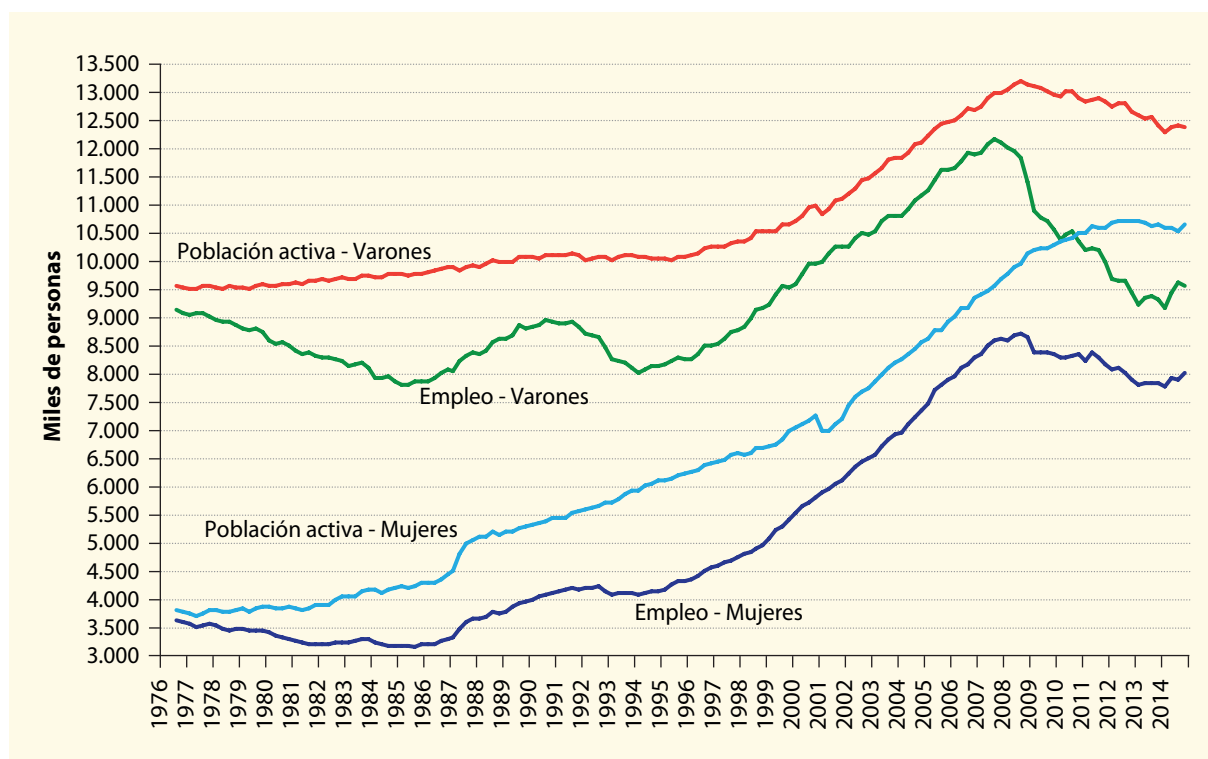


(un 2,5% más), algo más en el caso de los varones (252.000) que en el de las mujeres (182.000). Pero los datos del gráfico nos muestran que **el nivel de empleo a finales de 2014 es el mismo que había a mediados de 2003 para el total de personas, a mediados de 1999 para el colectivo masculino y a principios de 2006 para el colectivo femenino**. Si tenemos en cuenta el tamaño de la población y calculamos **la tasa de ocupación** (en relación con la población de 16-64 años), el resultado es similar, aunque quizá más contundente: la tasa de ocupación actual (57,6%, es decir, unas 58 personas de cada cien adultos en edad de trabajar tienen un empleo) **se encuentra en los niveles en que se encontraba en el año 2000. La tasa correspondiente a los varones es la misma que estos tenían en 1995, y la de las mujeres, la misma que tenían en 2005**. Esta comparación de la situación actual con respecto al pasado es relevante, puesto que sirve para darnos cuenta del esfuerzo de creación de empleo necesario para volver a los niveles y las tasas de empleo que teníamos antes del comienzo de la profunda recesión que comenzó en 2008.

En el año 2013 se tocó fondo en la destrucción neta de empleo (en realidad, el punto más bajo correspondió al primer trimestre de 2014) y en los últimos tres trimestres se ha comenzado a crear empleo neto. ¿En qué colectivos se concentra esta creación? ¿Qué características tienen estos empleos? Es evidente que la creación de empleo no afecta por igual a todos los colectivos de personas y que no todos los puestos de trabajo creados comparten las mismas características. La Tabla 1 ofrece la variación de las principales variables del mercado de trabajo entre los cuartos trimestres de 2013 y 2014, así como la variación del empleo, desagregando por una serie de características personales y de los puestos.

**En primer lugar**, un primer aspecto que hay que mencionar es que **el paro está disminuyendo más de lo que aumenta el empleo, lo que se debe a que la población activa se está reduciendo**. Esto se está produciendo de manera manifiesta en el colectivo de extranjeros. Mientras que entre los españoles la población activa está aumentando, de modo que la creación del empleo reduce el paro en menor cuantía, entre los extranjeros no hay ningún

**GRÁFICO 3. Evolución de la población activa y el empleo, por sexo (España, 1976-2014)**



Fuente: EPA (INE).

aumento del empleo y toda la reducción del paro se explica por una disminución de la población activa (porque se están marchando del país, ya que

la población total también disminuye, y en mayor cuantía que la población activa, continuando con la tendencia observada en los años anteriores).

**TABLA 1. Evolución de las variables del mercado de trabajo (España, cuarto trimestre 2013 - cuarto trimestre 2014)**

	IV-2014 (miles)	IV-2013 (miles)	Variación absoluta (miles)	Variación relativa (%)
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>				
Población de 16 y más años	38.523,4	38.543,2	-19,8	-0,05
Activos	23.026,8	23.070,9	-44,1	-0,19
Ocupados	17.569,1	17.135,2	433,9	2,53
Parados	5.457,7	5.935,6	-477,9	-8,05
Inactivos	15.496,5	15.472,3	24,2	0,16
<b>POBLACIÓN EXTRANJERA</b>				
Población de 16 y más años	3.779,9	3.934,5	-154,6	-3,93
Activos	2.793,0	2.927,6	-134,6	-4,60
Ocupados	1.865,1	1.860,5	4,6	0,25
Parados	927,8	1.067,0	-139,2	-13,05
Inactivos	987,0	1.006,9	-19,9	-1,98
<b>OCUPADOS</b>				
<b>POR SITUACIÓN PROFESIONAL</b>				
Trabajadores por cuenta propia	3078	3.034,6	43,4	1,43
Empleadores	892,9	879,2	13,7	1,56
Empresarios sin asalariados/trab. independientes	2.062,8	2.020,3	42,5	2,10
Miembros de cooperativas	24,7	25,4	-0,7	-2,76
Ayudas familiares	97,5	109,6	-12,1	-11,04
Asalariados	14.483,1	14.093,4	389,7	2,77
Con contrato indefinido	10.972	10.759,2	212,8	1,98
Con contrato temporal	3.511,1	3.334,2	176,9	5,31
Temporalidad (%)	24,24	23,66		
<b>POR SECTORES INSTITUCIONALES</b>				
Ocupados del sector público	2.927,5	2.909,4	18,1	0,62
Ocupados del sector privado	14.641,5	14.225,8	415,7	2,92
<b>POR DURACION DE LA JORNADA</b>				
Ocupados a tiempo completo	14.748,7	14.381,3	367,4	2,55
Ocupados a tiempo parcial	2.820,4	2.753,9	66,5	2,41
Parcialidad (%)	16,05	16,07		
<b>POR RAMAS DE ACTIVIDAD</b>				
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	728,9	777,3	-48,4	-6,23
Industrias extractivas	28,6	32,7	-4,1	-12,54
Industria manufacturera	2.194,2	2.105,9	88,3	4,19
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	99,8	81,2	18,6	22,91
Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	116,2	121,0	-4,8	-3,97
Construcción	1.030,4	990,4	40,0	4,04

	IV-2014 (miles)	IV-2013 (miles)	Variación absoluta (miles)	Variación relativa (%)
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	2.892,5	2.863,8	28,7	1,00
Transporte y almacenamiento	853	843,2	9,8	1,16
Hostelería	1.400,2	1.312,9	87,3	6,65
Información y comunicaciones	537	528,6	8,4	1,59
Actividades financieras y de seguros	449,4	464,2	-14,8	-3,19
Actividades inmobiliarias	96,4	95,3	1,1	1,15
Actividades profesionales, científicas y técnicas	886,2	831,5	54,7	6,58
Actividades administrativas y servicios auxiliares	917,9	885,7	32,2	3,64
Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	1329	1.272,7	56,3	4,42
Educación	1.179,1	1.161,2	17,9	1,54
Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.404,3	1.382,3	22,0	1,59
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	356,5	306,8	49,7	16,20
Otros servicios	403	410,5	-7,5	-1,83
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	661,4	662,7	-1,3	-0,20
Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	4,9	5,4	-0,5	-9,26
<b>POR GRUPOS DE OCUPACIÓN</b>				
Directores y gerentes	779,4	780,5	-1,1	-0,14
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	3.100,1	3.036,7	63,4	2,09
Técnicos; profesionales de apoyo	1.867,3	1.802,9	64,4	3,57
Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	1781	1.728,1	52,9	3,06
Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	4.054,4	3.902,2	152,2	3,90
Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	437,4	434,3	3,1	0,71
Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción	1.946,6	1.876,5	70,1	3,74
Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	1.285,9	1.239,4	46,5	3,75
Ocupaciones elementales	2.221,6	2.245,9	-24,3	-1,08
Ocupaciones militares	95,5	88,6	6,9	7,79
<b>POR GRUPOS DE EDAD</b>				
16-19	81,8	65,1	16,7	25,58
20-24	675,2	680,3	-5,1	-0,75
25-29	1.609,0	1.613,9	-4,9	-0,30
30-34	2.292,9	2.335,7	-42,8	-1,83
35-39	2.855,6	2.820,6	35,0	1,24
40-44	2.737,2	2.656,6	80,6	3,03
45-49	2.500,4	2.426,3	74,1	3,05
50-54	2.211,1	2.079,3	131,8	6,34
55+	2.606,0	2.457,5	148,5	6,04
<b>POR NIVEL DE ESTUDIOS</b>				
Sin estudios y educación primaria	1.250,4	1.532,0	-281,6	-18,38
Primera etapa de educación secundaria y similar	4.756,4	4.517,6	238,8	5,29
Segunda etapa de educación secundaria	4.126,3	3.965,1	161,2	4,07
Educación superior	7.436,1	7.120,7	315,4	4,43

Fuente: EPA (INE).

**En segundo lugar, el empleo asalariado ha comenzado a crecer con fuerza**, a una tasa interanual del 2,8%, lo que supone 390.000 empleos más. También hay que destacar la evolución de los autónomos (empresarios sin asalariados o trabajadores independientes), que crecen a una tasa del 2,1% (43.000 empleos). Dentro de los asalariados, **aunque en términos absolutos el crecimiento es mayor entre los ocupados con contrato indefinido** (213.000) que entre los ocupados con contrato temporal (177.000), los datos indican que **en términos relativos el empleo temporal está creciendo más rápidamente que el indefinido** (un 5,3% frente a un 2%). De hecho, la tasa de temporalidad ha aumentado del 23,7% al 24,2% en un año, después de haberse mantenido en torno al 23% durante 2012 y 2013. A su vez, la ocupación a tiempo completo y a tiempo parcial crece de forma similar en términos relativos, pero la mayor parte del empleo neto creado es a tiempo completo. Sin embargo, según la Contabilidad Nacional, el empleo equivalente a tiempo completo (que tiene en cuenta el tipo de puestos según la jornada de trabajo) creció en 221.000 en 2014, lo que en términos relativos supone un 1,4% más, cifra claramente inferior a la de la EPA, lo que refleja **la importancia del empleo a tiempo parcial en la creación de empleo del último año**. Aun así, según la EPA, el porcentaje de parcialidad se mantiene en el 16%. Cuando se calcula utilizando únicamente la información sobre los trabajadores asalariados, este porcentaje es más elevado: el 17,4% en el cuarto trimestre de 2014. Y **no ha dejado de crecer** desde el comienzo de la crisis, ya que estaba situado en torno al 12% a principios de 2008.

**En tercer lugar, el crecimiento del empleo se concentra en el sector de servicios** (344.000), **aunque nuevamente en términos relativos el empleo crece más en industria y construcción** (algo más del 4% anual, en ambos casos). Dentro de los servicios, destaca «Hostelería» (87.000 empleos más, un 6,7% más), «Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento» (50.000 empleos más, un 16,2% más) y «Comercio» (29.000 empleos

más, un 1% más). Estas tres ramas suponen el 38% del incremento total de la ocupación. Otras ramas también son importantes: «Actividades profesionales, científicas y técnicas» (55.000 empleos más, un 6,6% más), «Actividades administrativas y servicios auxiliares» (32.000 empleos más, un 3,6% más) y «Administración Pública» (56.000 empleos más, un 4,4% más). Por grupos de ocupaciones, destaca el crecimiento en «Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores» (152.000, un 3,9% más), que supone el 35% del total del empleo neto creado. También son importantes los aumentos del resto de grupos de ocupaciones no manuales, cualquiera que sea la cualificación requerida (técnicos, profesionales y administrativos), y de ocupaciones manuales cualificadas y semicualificadas de la industria y la construcción. Solo se reduce el empleo neto entre los directores y gerentes y en las ocupaciones elementales (no cualificadas).

**Finalmente**, analizando algunas de las características de los trabajadores, puede decirse que la creación de empleo neto se ha concentrado en el colectivo de personas con edades superiores a 34 años; no solo eso, **el tamaño del crecimiento del empleo es más grande en términos absolutos y relativos cuanto más elevada es la edad del grupo considerado**. Por otra parte, el colectivo de los más jóvenes (16-19 años) también ha visto aumentar su empleo, pero esto se ha producido en los meses intermedios del año, puesto que en el último trimestre su ocupación también ha disminuido. Por tanto, **la creación neta de empleo sigue sin llegar al grupo de jóvenes adultos (20-34 años)(1)**. Este resultado parece sugerir que las empresas están contratando en mayor medida trabajadores con más experiencia laboral en detrimento de otros con menos experien-

---

(1) Este resultado se confirma en parte utilizando la información referida al número medio de afiliados a la Seguridad Social en el régimen general (excluidos los sistemas especiales agrario y de empleados de hogar) en los meses de diciembre de 2013 y 2014, que indica que dicho número creció para todos los grupos de edad, excepto para el de 30-34 años (disminuyó un 2%), y apenas aumentó para el de 25-29 años.

cia. Por nivel de estudios, el incremento neto del empleo se está dando entre los trabajadores que tienen un nivel intermedio (de primera o de segunda etapa) y superior, mientras que **entre los trabajadores con estudios primarios o menos se sigue destruyendo empleo neto(2)**.

## 1.2. La contratación

La información sobre el nivel (o *stock*) de trabajadores ocupados y su evolución en el tiempo es relevante porque permite conocer si se está creando empleo neto o no y cuáles son las características de los puestos que se añaden a los existentes. Sin embargo, para ser útil esta información debe ser complementada con otra que se refiere a los flujos brutos, en este caso el volumen y el tipo de contratos que se registran mes a mes o anualmente, y las transiciones que realizan los trabajadores, puesto que ello da pistas de la contratación realizada por las empresas y de su relación con el volumen de empleo existente, es decir, de la rotación laboral. Evidentemente, no todos los contratos realizados implican una misma duración o tiempo de permanencia en las empresas, por lo que no van a reflejarse en un aumento neto de puestos de trabajo creados o de personas ocupadas, tal como aparece en la EPA. De hecho, muchos de los contratos que se realizan en un mes dado no dan lugar a un incremento de la ocupación, tal como lo recoge la EPA, puesto que aquellos tienen una duración corta, de modo que las altas dan lugar a bajas en el mismo mes o en los meses siguientes.

Para ilustrar estas ideas, la Tabla 2 ofrece las altas y las bajas que se han producido en el mes de diciembre de 2014 en la afiliación a la Seguri-

dad Social (solo régimen general, excluidos por tanto, los sistemas especiales, agrario y de empleados de hogar), así como en el mismo mes del año anterior (2013) y de los años del final del periodo expansivo (2007 y 2008). A efectos de comparación, también se proporcionan las entradas de trabajadores a la ocupación (desde el paro o la inactividad) y las salidas de la misma (hacia el paro o la inactividad) en los cuartos trimestres de los mismos años utilizando los datos de la EPA.

Como puede verse, el volumen de altas y bajas mensuales en la afiliación es considerable: llegaban a 1,4-1,5 millones en 2007 y, aunque han disminuido algo con la crisis, superan ya esos niveles en 2014. En términos relativos, estos flujos suponían en torno al 10% del número de afiliados existentes al comienzo del mes. En 2014 estos porcentajes han sido más elevados y han llegado hasta el 12%. Los datos trimestrales de la EPA aportan una visión similar y muestran que los flujos de trabajadores son considerables, en particular las entradas en la ocupación y las salidas de la misma suponen en torno al 8% de la ocupación existente al comienzo del trimestre (si se utiliza la información en relación con el número de asalariados, los porcentajes suben hasta el 10%). Todo ello sugiere la existencia de una rotación considerable, que implica la realización de una gran cantidad de contratación y el movimiento de una gran cantidad de trabajadores para generar una variación dada, relativamente pequeña, del empleo neto. **Este resultado**, que no se ha reducido durante la crisis y que parece que está aumentando en el comienzo de la recuperación, **apunta a un aspecto estructural y especialmente negativo del mercado de trabajo: un nivel ineficientemente elevado de flujos brutos (de altas y bajas de contratos y de trabajadores) asociado al mantenimiento de los mismos puestos de trabajo y a un cambio pequeño del empleo neto.**

(2) Este resultado puede estar afectado por el cambio en la clasificación del nivel de formación alcanzado por los individuos, que se produjo en el primer trimestre de 2014; sin embargo, si se comparan el primer trimestre y el cuarto trimestre de 2014, los resultados cualitativos son similares.

**TABLA 2. Evolución de las altas y las bajas mensuales de afiliación en el mes de diciembre y de las entradas y las salidas del empleo en los cuartos trimestres (España, 2007, 2008, 2013 y 2014). Fuente: Seguridad Social y EPA (INE)**

ALTAS Y BAJAS DE AFILIACION (REGIMEN GENERAL)					
	Nº afiliados fin mes anterior (miles)	Altas (miles)	Bajas (miles)	% Altas	% Bajas
Dic. 2007	14860	1341	1482	9,0	10,0
Dic. 2008	14207	1205	1550	8,5	10,9
Dic. 2013	12031	1239	1343	10,3	11,2
Dic. 2014	12339	1453	1530	11,8	12,4

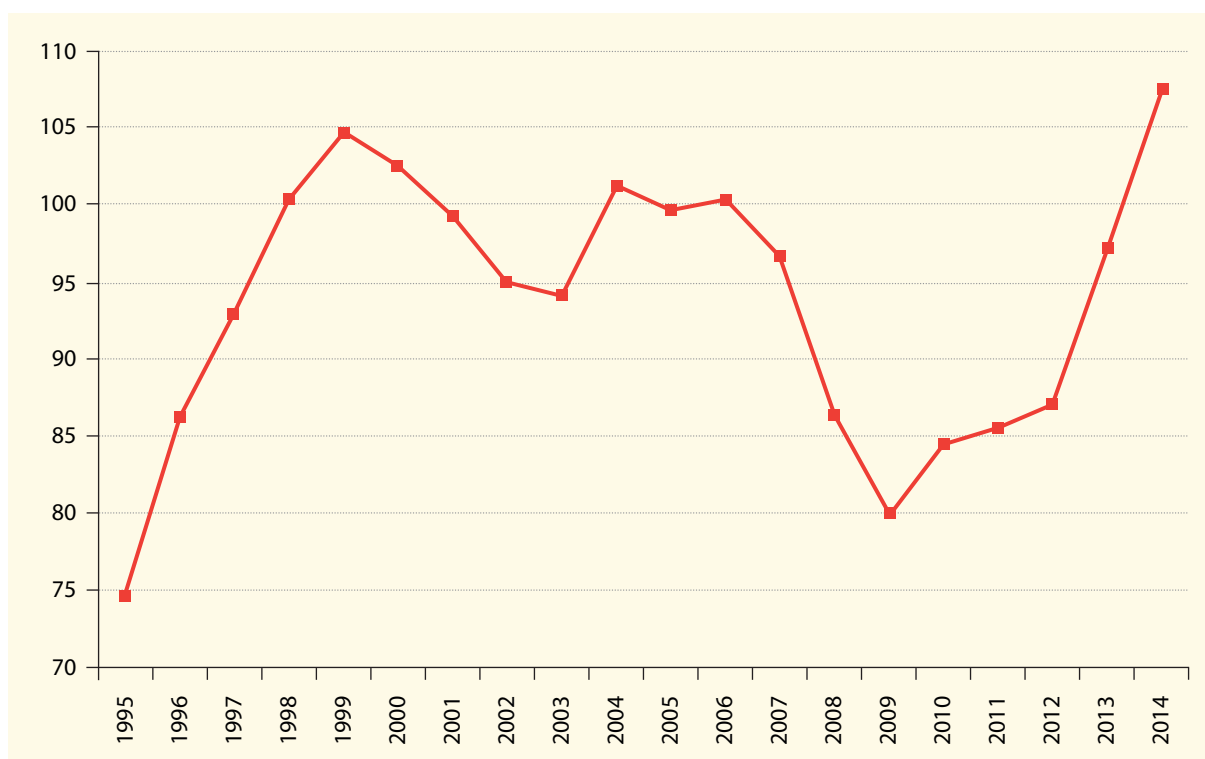
ENTRADAS A Y SALIDAS DE LA OCUPACION (EPA)					
	Ocupados trimestre anterior (miles)	Entradas a la ocupación (miles)	Salidas de la ocupación (miles)	% Entradas	% Salidas
IV-2007	20753	1477	1485	7,1	7,2
IV-2008	20556	1391	1887	6,8	9,2
IV-2013	17230	1387	1417	8,0	8,2
IV-2014	17504	1400	1386	8,0	7,9

Fuente: Seguridad Social y EPA (INE).

Otra forma de abordar la cuestión anterior es gracias al indicador que se presenta en el Gráfico 4, que ofrece la evolución del porcentaje que

representan los contratos temporales de todo tipo registrados cada año en los servicios públicos de empleo con respecto a la población asa-

**GRÁFICO 4. Evolución del número de contratos temporales en porcentaje de la población asalariada (España, 1995-2014). Fuente: Estadística de Contratos (SEPE) y EPA (INE)**



Fuente: Estadística de Contratos (SEPE) y EPA (INE).

lariada para el periodo 1995-2014. Puede verse que esta cifra, que había caído fuertemente en los dos primeros años de la crisis, y que se había mantenido en niveles «bajos» (en torno al 85%) durante los años siguientes, ha tendido a crecer rápidamente con el inicio de la recuperación del empleo, de modo que en 2014 supera con creces no solo los niveles previos de los años recesivos, sino también los alcanzados durante el periodo expansivo anterior. Esta información es relevante puesto que el indicador examinado, si bien es bastante burdo, sirve como aproximación a la rotación laboral existente en el mercado de trabajo, puesto que pone en relación los contratos temporales firmados cada año con el *stock* de asalariados, por lo que viene a indicar el número de contratos que se realizan por trabajador. Esto vendría a sugerir que **en los dos últimos años se está produciendo un incremento de la volatilidad de los contratos temporales, es decir, una reducción de su duración o un aumento del «encadenamiento» de contratos.**

Para profundizar en este resultado, vamos a examinar más en detalle los datos sobre contratos firmados. En primer lugar, la Tabla 3 aporta información sobre los contratos indefinidos y temporales firmados en España desde el año 2007. Una característica del año 2014 es la recuperación de la contratación, que ha aumentado en 2-2,5 millones de contratos con respecto a los niveles de contratación de los años del periodo recesivo, situándose en niveles similares a los del año 2008, pero con una distribución entre indefinidos y temporales muy distinta, ya que el peso de los indefinidos fue del 8,1% en 2014, mientras que alcanzó el 11,5% en 2008. Otra característica es que el porcentaje de contratos a tiempo parcial ha aumentado de forma muy importante: suponían en torno a una cuarta parte del total de los contratos firmados en los últimos años expansivos, pero este peso ha aumentado hasta más del 35% en los últimos años, incluido 2014. No solo eso. Los contratos a tiempo parcial suponen algo más de un tercio

de los contratos temporales que se registran y en torno al 45% de los indefinidos. Esta información sugiere que **la recuperación del empleo experimentada en 2014, siguiendo la estela de los últimos años de la recesión, y a partir de la reforma laboral de 2012, se está basando en una contratación centrada en una combinación de contratos temporales y a tiempo parcial de la que apenas queda constancia en el cambio neto de la ocupación que registra la EPA.**

Por lo que respecta a la contratación indefinida, entre 2007 y 2014 se firmaron 11,7 millones de contratos indefinidos, cifra que supera el *stock* de indefinidos existente en promedio en ese periodo (aproximadamente 11,4 millones). Es decir, si todos los indefinidos que fueron contratados permanecieran en su puesto de trabajo, todos los que había previamente habrían sido desplazados, por despido o jubilación, y además una parte de los nuevos contratados habría perdido también su empleo. Dado que ese efecto de desplazamiento no se ha producido, lo anterior implica que acceder al empleo con un contrato indefinido en España dista mucho de ser un acceso a un contrato «permanente». De hecho, a pesar de esa cantidad de contratos indefinidos firmados, el *stock* de indefinidos se redujo en algo más de un millón (entre el segundo trimestre de 2008 y el cuarto de 2014). Estos datos implican que **los contratos indefinidos tienen una duración muy variable y que no constituyen para los trabajadores que acceden a ellos una barrera de protección contra la salida del empleo.** Se podría decir que a las empresas no parece asustarles demasiado realizar contratos indefinidos a juzgar por el elevado número que se han firmado en los últimos años, lo que seguramente se debe a que no les parece muy difícil ni costoso romper esa relación laboral. De hecho, antes de la reforma de 2012 que eliminó el contrato indefinido ordinario, muchos de los contratos indefinidos firmados (casi la mitad en algunos años) correspondían a la variedad de mayor despido y que no conllevaban bonificación alguna.

**TABLA 3. Contratos registrados en los servicios públicos de empleo, por tipo de contrato (España, 2007-2014). Fuente: Estadística de Contratos (SEPE)**

	Total	Indefinidos	Temporales	Indef./Total (%)	Parcial / Total (%)	Parcial / Indef. (%)	Parcial / Temp. (%)
2007	18.622.108	2.220.384	16.401.724	11,9	24,0	27,5	23,5
2008	16.601.237	1.902.605	14.698.632	11,5	25,6	29,7	25,1
2009	14.021.837	1.312.414	12.709.423	9,4	28,2	34,5	27,5
2010	14.417.150	1.228.214	13.188.936	8,5	29,5	36,7	28,8
2011	14.433.232	1.110.163	13.323.069	7,7	30,9	38,2	30,2
2012	14.240.991	1.432.976	12.808.015	10,1	35,0	46,3	33,7
2013	14.792.614	1.134.949	13.657.665	7,7	35,5	44,9	34,7
2014	16.727.089	1.350.331	15.376.758	8,1	35,4	43,6	34,7

Fuente: Estadística de Contratos (SEPE).

**TABLA 4. Contratos registrados en los servicios públicos de empleo, según su duración inicial declarada (España, 2008 y 2014). Fuente: Estadística de Contratos (SEPE)**

<b>2008</b>	Total	<= 7 días	8-15 días	16-31 días
Indefinido ordinario (bonif./no bonif.)	876.094	—	—	—
Indefinido fomento de contratación indef.	236.380	—	—	—
Minusválidos	10.431	—	—	—
Obra o servicio	6.197.272	391.534	97.944	107.652
Eventual circunstancias de la producción	6.639.433	1.987.206	450.661	1.146.525
Interinidad	1.535.263	308.834	91.740	141.671
Temporal minusválidos	15.327	—	—	—
Relevo	40.646	140	18	48
Jubilación parcial	36.884	131	2	5
Sustitución por jubilación 64 años	2.045	—	—	—
Prácticas	62.793	—	—	—
Formación	78.986	—	—	—
Otros contratos	89.983	26.321	2.351	4.139
<b>TOTAL CONTRATOS INICIALES</b>	<b>15.821.537</b>	<b>2.714.166</b>	<b>642.716</b>	<b>1.400.040</b>
Convertidos en indefinidos	779.700	—	—	—
<b>TOTAL CONTRATOS</b>	<b>16.601.237</b>	<b>2.714.166</b>	<b>642.716</b>	<b>1.400.040</b>
<b>2014</b>	Total	<= 7 días	8-15 días	16-31 días
Indefinido (bonif./no bonif.)	928.664	—	—	—
Indefinido personas con discapacidad	7.158	—	—	—
Obra o servicio	6.680.679	700.148	122.803	123.611
Eventual circunstancias de la producción	6.883.223	2.917.458	564.292	1.245.114
Interinidad	1.455.176	351.054	108.501	136.713
Temporal personas con discapacidad	18.364	—	—	—
Relevo	14.715	105	18	54
Jubilación parcial	24.361	195	3	6
Sustitución por jubilación 64 años	618	—	—	—
Prácticas	62.618	—	—	—
Formación	139.864	—	—	—
Otros contratos	97.140	47.217	4.156	4.416
<b>TOTAL CONTRATOS INICIALES</b>	<b>16.312.580</b>	<b>4.016.177</b>	<b>799.773</b>	<b>1.509.914</b>
Convertidos en indefinidos	414.509	—	—	—
<b>TOTAL CONTRATOS</b>	<b>16.727.089</b>	<b>4.016.177</b>	<b>799.773</b>	<b>1.509.914</b>

Fuente: Estadística de Contratos (SEPE).



Por otra parte, la Tabla 4 presenta los datos de contratos firmados en dos momentos diferentes, 2008 y 2014, en función de su duración. En este caso, lo interesante es analizar no tanto la contratación indefinida como la contratación temporal. Según esta tabla, en 2008 se firmaron 2,7 millones de contratos temporales cuya duración pactada de antemano no llegaba a los 7 días y se firmaron otros dos millones más cuya duración pactada no llegaba a los 30 días. Las cifras correspondientes a 2014 son 4 millones y 2,3 millones, respectivamente. Eso significa que para las empresas que realizan esos contratos los puestos de trabajo vinculados a esta contratación son puestos inherentemente inestables (y de corta

duración) para los que no piensan mantener una relación mínimamente duradera. A estos contratos habría que sumar los más de 6 millones de duración indeterminada, muchos de los cuales corresponderán a duraciones no conocidas pero delimitadas por la duración de la obra o servicio al que correspondan, en muchísimos casos inferior a unos meses y, desde luego, inferior a un año. Este **aumento del peso de los contratos de muy corta duración con respecto al pasado** (peso que ya era mayoritario) ha dado lugar a que la duración media en días de los contratos firmados (para los que se conoce su duración) pasase de 78 días en 2008 a 53 en 2014, el mínimo de los últimos nueve años.

>1-3 meses	>3-6 meses	>6-12 ms.	>12 meses	Indeterm.	Indefinidos	Duración media
—	—	—	—	—	876.094	—
—	—	—	—	—	236.380	—
—	—	—	—	—	10.431	—
150.501	119.811	126.849	21.321	5.181.660	—	88
1.741.559	1.111.893	199.947	1.642	—	—	62
94.292	47.932	11.988	3.672	835.134	—	35
—	—	13.848	1.479	—	—	371
216	452	1.372	38.400	—	—	1.369
22	54	449	33.345	2.876	—	1.496
—	—	1.898	147	—	—	367
—	39.091	18.898	4.804	—	—	264
—	66.375	10.499	2.112	—	—	208
2.731	8.944	5.708	1.238	38.551	—	96
1.989.321	1.394.552	391.456	108.160	6.058.221	1.122.905	78
—	—	—	—	—	779.700	—
1.989.321	1.394.552	391.456	108.160	6.058.221	1.902.605	78
>1-3 meses	>3-6 meses	>6-12 meses	>12 meses	Indeterm.	Indefinidos	Duración media
—	—	—	—	—	928.664	—
—	—	—	—	—	7.158	—
134.054	114.808	94.310	11.319	5.379.626	—	54
1.301.756	727.395	126.546	662	—	—	42
76.245	38.525	9.323	1.932	732.883	—	28
—	—	17.644	720	—	—	365
204	249	673	13.412	—	—	1.134
25	68	316	20.100	3.648	—	1.270
—	—	605	13	—	—	364
—	41.147	18.006	3.465	—	—	249
—	33.529	103.906	2.429	—	—	317
2.901	9.056	8.253	887	20.254	—	73
1.515.185	964.777	379.582	54.939	6.136.411	935.822	53
—	—	—	—	—	414.509	—
1.515.185	964.777	379.582	54.939	6.136.411	1.350.331	53

**TABLA 5. Indicadores de seguimiento de bienestar social**

	2008	2009	2010
<b>RENTA Y DESIGUALDAD</b>			
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor nominal	19.421	18.581	18.574
	19.492	18.719	18.706
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor real	15.261,10	14.485,14	14.057,95
			18.706,37
Renta media por unidad de consumo en valor nominal	14.214	14.483	14.369
		17.042	16.922
Índice de Gini	0,319	0,33	0,344
		0,329	0,335
Percentil 80/percentil 20	5,7	6,4	7,2
		5,9	6,2
<b>EMPLEO</b>			
Tasa de actividad	60,1	59,8	60
		60	60,2
Tasa de paro	13,9	18,8	20,3
		18,7	20,1
Tasa de paro juvenil	29,2	39,1	42,8
		38,8	42,7
% de parados que llevan más de un año buscando empleo	21,4	34,5	45,9
		34,6	46
Tasa de paro de la persona principal del hogar	11,2	15,8	16,6
		15,5	16,4
% Hogares con todos los activos en paro	4,9	7,1	7,7
<b>POBREZA Y PRIVACIÓN</b>			
Tasa de pobreza	20,8	20,1	21,4
		20,4	20,7
Umbral de pobreza	7577	7714	7600
		8.876,8	8.763,1
% Hogares sin ingresos	2,7	2,8	3
% Hogares con dificultad para llegar a final de mes	30,5	32,2	32,1
Tasa de pobreza y/o exclusión social (E2020-AROPE)	24,5	24,5	26,7
		24,7	26,1
% de población con muy baja intensidad laboral	6,6	7,6	10,8
% de población con privación material severa	3,6	4,5	4,9
<b>DERECHOS Y SERVICIOS SOCIALES</b>			
Salario mínimo	600	624	633
Tasa de cobertura de prestaciones por desempleo	73,6	75,5	78,4
Pensión contributiva media	720	754	779
Cuantía pensión no contributiva de jubilación e invalidez	328	336	340
Beneficiarios titulares de rentas mínimas	224.257	156.858	192.633
Beneficiarios prestaciones de dependencia	445.615	485.526	668.578
% de hogares con retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda	6	8,1	8,7
Ejecuciones hipotecarias	58.686	93.319	93.636
Abandono escolar	31,9	31,2	28,4

\* Muchas de las series aparecen dobles debido a cambios en la base de cálculo o cambios metodológicos que rompen su continuidad.

2011	2012	2013	2014	Fuente
18.369	18.189			Contabilidad Nacional Base 2008
18.365	18.144	18.171	—	Contabilidad Nacional Base 2010
13.576,95	13.065,02			Contabilidad Nacional Base 2008
17.795,93	17.169,64	16.957,54	—	Contabilidad Nacional Base 2010
13.907	13.885			ECV Base 2004
16.280,00	16.119	15.635	15.405	ECV Base 2013
0,345	0,35			ECV Base 2004
0,34	0,342	0,337	0,347	ECV Base 2013
7,1	7,2			ECV Base 2004
6,3	6,5	6,3	6,8	ECV Base 2013
59,9	59,8	59,4		Encuesta de Población Activa Base 2001
60,3	60,2	59,9	59,8	EPA Base 2011
22,8	26	26		Encuesta de Población Activa Base 2001
22,6	25,8	25,7	23,7	EPA Base 2011
48,6	55,1	55,1		Encuesta de Población Activa Base 2001
48,1	54,8	54,9	51,8	EPA Base 2011
50	55	60,7		Encuesta de Población Activa Base 2001
50	54,8	60,7	61,4	EPA Base 2011
19,1	21,4	21,6		Encuesta de Población Activa Base 2001
18,8	21,3	21,4	19,3	EPA Base 2011
9,1	10,5	10,5	9,6	Encuesta de Población Activa Base 2001
22,2	22,2			ECV Base 2004
20,6	20,8	20,4	22,2	ECV Base 2013
7272	7182			ECV Base 2004
8.357,7	8.320,7	8.114,2	7.961,3	ECV Base 2013
3,5	4	4,2	4	EPA Base 2011
27,6	32,6	36,7	37,3	ECV Base 2004
27,7	28,2			ECV Base 2004
26,7	27,2	27,3	29,2	ECV Base 2013
13,4	14,3	15,7	17,1	Eurostat
4,5	5,8	6,2	7,1	Eurostat
641	641	645	648	Boletín de Estadísticas Laborales
70,7	66	62,26	58,8	Boletín de Estadísticas Laborales
805	829	856	871	Boletín de Estadísticas Laborales
348	358	365	366	Boletín de Estadísticas Laborales
223.940	217.358	258.408	—	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
738.587	751.551	753.842	745.720	Imsero
7	8,4	9,3	10,2	Encuesta de Condiciones de Vida
77.854	91.622	82.860	80.749	Consejo General del Poder Judicial
26,5	24,9	23,5	—	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

**TABLA 6. Indicadores de exclusión social en España y en las comunidades autónomas 2013\*. Encuesta de Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA**

Dimensiones	N.º	Indicadores		
			España	Andalucía
Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más	7,5%	9,1%
	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	3,2%	3,6%
	3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la Seguridad Social (empleo irregular)	2,90%	3,8%
	4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM	7,8%	9,9%
	5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año	27,6%	31,6%
	6	Hogares con todos los activos en paro	10,9%	16,5%
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)	5,3%	7,0%
	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	1,7%	0,9%
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)	5,0%	4,2%
	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	8,4%	5,9%
Educación	11	Hogares con menores de 3 a 15 años no escolarizados	0,9%	0,7%
	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)	2,9%	4,3%
	13	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer ni escribir o no han ido a la escuela	4,7%	7,9%
Vivienda	14	Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	0,7%	0,1%
	15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	1,6%	0,9%
	16	Humedades, suciedad y olores	9,6%	14,3%
	17	Hacinamiento grave (15 m <sup>2</sup> /persona)	3,3%	3,6%
	18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente)	1,5%	2,0%
	19	Entorno muy degradado	2,4%	3,4%
	20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar	5,7%	6,1%
	21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos-gastos vivienda < umbral pobreza extrema con umbral estable)	11,1%	11,8%
	22	Alguien sin cobertura sanitaria	0,5%	1,3%
Salud	23	Han pasado hambre en los últimos 10 años con frecuencia o la están pasando ahora	3,9%	3,7%
	24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	2,6%	1,5%
	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	1,2%	0,7%
	26	Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año	0,9%	0,3%
	27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos	13,3%	20,6%
Conflicto social	28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años	2,5%	1,4%
	29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas	0,7%	1,1%
	30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los últimos 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego	2,4%	1,3%
	31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja	0,6%	0,6%
	32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los últimos 10 años problemas con la justicia (antecedentes penales)	0,8%	1,1%
Aislamiento social	33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad	5,4%	6,0%
	34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos	0,6%	1,0%
	35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres	0,2%	0,1%

\* Las CC. AA. de Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja y Murcia no se reflejan por carecer la EINSFF 2013 de muestra suficiente para estas comunidades.

**Hogares (%)**

Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Castilla y León	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	País Vasco
4,6%	5,5%	5,9%	8,2%	5,9%	6,8%	10,1%	11%	5,6%	3,5%	4,4%	5,3%
1,9%	1,4%	2,8%	2,3%	2,3%	3,9%	4,7%	2,9%	1,5%	2,4%	2,5%	1,9%
1,9%	0,9%	3,7%	3,0%	1,2%	2,9%	6,9%	0,5%	0,6%	2,1%	1,6%	1,6%
6,5%	7,3%	6,0%	11,4%	5,4%	5,5%	10,3%	9,2%	4,8%	7,0%	6,6%	6,0%
22,0%	18,8%	29,1%	32,4%	19,7%	26,4%	30,6%	35,5%	23,9%	26,0%	20,4%	17,4%
8,4%	10,3%	12,4%	15,7%	8,7%	9,2%	10,8%	13,7%	9,1%	7,5%	8,4%	6,4%
4,4%	3,6%	6,7%	9,2%	3,9%	2,9%	12,0%	5,7%	0,6%	3,0%	2,0%	1,3%
1,5%	2,3%	1,4%	2,0%	1,2%	2,0%	2,2%	1,9%	1,7%	0,9%	1,7%	1,2%
5,0%	2,3%	8,8%	10,6%	2,8%	7,0%	6,1%	0,1%	2,3%	3,7%	5,7%	2,1%
8,9%	9,3%	22,3%	11,9%	5,3%	8,7%	4,4%	4,9%	2,8%	10,3%	5,0%	6,9%
1,2%	0,5%	1,4%	0,5%	0,8%	0,4%	1,3%	0,5%	0,8%	1,2%	1,6%	0,2%
1,9%	2,3%	3,3%	2,9%	1,6%	2,7%	3,7%	3,4%	1,1%	2,6%	2,5%	1,6%
1,9%	1,4%	2,8%	4,8%	1,8%	3,9%	5,6%	11,1%	2,1%	3,4%	0,8%	2,1%
0,1%	0,5%	0,5%	1,0%	0,6%	0,6%	3,6%	0,1%	1,1%	0,3%	0,1%	0,1%
2,3%	0,9%	0,5%	3,3%	0,8%	1,0%	0,4%	1,0%	0,2%	1,8%	0,8%	2,6%
5,4%	8,7%	6,0%	10,9%	5,1%	8,7%	6,9%	11,7%	8,0%	10,2%	4,1%	5,9%
3,1%	1,9%	2,0%	4,6%	1,1%	5,0%	2,2%	1,9%	0,2%	5,2%	1,6%	4,0%
0,8%	1,4%	1,9%	3,3%	1,2%	0,8%	2,0%	1,0%	2,3%	1,1%	0,8%	1,2%
0,8%	0,1%	1,9%	1,0%	0,4%	1,3%	1,5%	1,4%	0,2%	3,3%		1,4%
1,9%	13,7%	0,5%	1,5%	1,6%	7,9%	2,0%	0,5%	1,0%	4,6%	6,6%	14,3%
11,9%	7,2%	16,6%	14,9%	6,5%	10,8%	18,0%	8,9%	1,7%	9,9%	7,3%	5,4%
0,4%	0,1%	0,9%	0,1%	0,2%	0,9%	0,1%	0,0%		0,3%	0,1%	0,1%
3,9%	2,8%	3,7%	4,6%	0,8%	6,6%	4,6%	1,9%	1,0%	3,3%	2,5%	6,1%
2,7%	5,9%	2,3%	1,0%	3,0%	1,6%	2,4%	3,9%	2,1%	3,6%	3,3%	6,3%
2,3%	1,8%	2,3%	1,3%	1,6%	1,0%	0,8%	1,5%	0,2%	0,9%	1,7%	2,4%
0,8%	0,9%	0,5%	0,5%	0,4%	0,9%	0,3%	0,1%	6,0%	0,4%	2,5%	0,7%
13,0%	8,2%	12,0%	22,0%	4,0%	11,5%	13,3%	11,6%	8,6%	10,2%	5,8%	9,1%
1,2%	3,2%	2,3%	2,8%	0,6%	4,0%	4,0%	1,4%	2,3%	3,1%	2,5%	2,8%
0,4%	0,9%	0,5%	0,3%	0,6%	0,3%	1,7%	0,5%	1,0%	0,3%	0,8%	1,2%
1,2%	2,7%	2,3%	2,3%	1,2%	3,2%	1,9%	3,9%	1,9%	4,5%	2,5%	3,0%
0,4%	0,5%	0,1%	1,8%	0,4%	0,8%	0,8%	0,1%	0,1%	0,7%	0,8%	0,1%
0,4%	1,4%	0,9%	0,8%	0,4%	0,7%	0,5%	0,5%	0,8%	0,4%	0,8%	1,2%
5,9%	6,1%	13,6%	3,3%	13,6%	4,0%	2,9%	4,9%	4,1%	1,7%	4,2%	6,3%
0,1%	0,9%	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%	0,3%	0,1%	1,1%	1,1%	1,6%	0,9%
0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%	0,1%	0,2%

## 2. Algunas conclusiones

La economía española ha comenzado a crear empleo neto en 2014, después de un periodo de seis años en que se ha destruido más del 18% del empleo existente a finales de 2007. Los datos de la EPA sugieren (aunque de forma parcial, dado que solo se compara la fotografía de lo sucedido en dos momentos del tiempo) que la recuperación del empleo se está basando en buena parte en la creación de puestos de naturaleza temporal (el 41%), como muestra el hecho de que más de un tercio del empleo neto creado se haya concentrado en ramas de los servicios vinculadas a actividades estacionales («Hostelería», «Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento» y «Comercio») y, en términos ocupacionales, en el grupo de «Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores».

Sin embargo, estos datos no aportan una imagen adecuada del comportamiento dinámico del mercado laboral español, que sigue adoleciendo de los mismos problemas estructurales que ya tenía anteriormente. Unos de los aspectos más contundentes es el nivel ineficientemente elevado de contratos temporales que se firman (flujo) por trabajador ocupado (*stock*) o el volumen de altas y bajas (de trabajadores y de contratos) en relación con el nivel de ocupación

existente. Estos indicadores, que ya eran elevados en el pasado, han aumentado en 2014 en relación con los años anteriores, lo que vendría a sugerir que se está produciendo un aumento de la volatilidad de los contratos temporales, bien debido a un incremento del encadenamiento de contratos, bien a una reducción de su duración. Los datos sobre duración de los contratos temporales ratifican esta interpretación, ya que la duración media en 2014 ha alcanzado el mínimo de los últimos nueve años (53 días). Además, la información sobre los tipos de contratos indica que las empresas concentran la contratación en una combinación de temporales y a tiempo parcial que se refleja poco en los datos de empleo de la EPA.

La recuperación económica, y sobre todo del empleo, puede contribuir a reducir la magnitud de los indicadores, pero para modificar sustancialmente los elementos determinantes de la vulnerabilidad estructural de la sociedad española son necesarias muchas otras cosas, como una mayor inversión de recursos sociales y un diseño global mucho más ambicioso de políticas públicas inclusivas, dado que la recuperación del empleo no está afectando significativamente a las familias españolas que están en peor situación.

# P

## Profundizamos

# Una mirada de género sobre la exclusión y el desarrollo social en España

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

Resumen elaborado por el Comité Técnico de la Fundación FOESSA de los trabajos realizados por Ángel Belzunegui, Paola Damonti y Francesc Valls para el VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Documentos de trabajo 2.3, «La pobreza en España desde una perspectiva de género», y 3.1, «Una mirada de género a la exclusión social».

## 1. Introducción

Durante largo tiempo, la dimensión del género fue ignorada por las investigaciones que se ocupaban de pobreza y exclusión social. Esto significa que las diferencias entre hombres y mujeres —en términos tanto de incidencia de los fenómenos estudiados como de las causas y consecuencias de los mismos— no habían sido medidas, ni mucho menos analizadas, en profundidad. Desde entonces, la noción de feminización de la pobreza ha logrado una difusión cada vez mayor, aunque con referencia a un abanico de significados muy amplios y diversos, lo cual, como veremos, lo convierte en un concepto históricamente muy importante pero actualmente poco preciso.

A este propósito, cabe destacar que el concepto de feminización es utilizado para referirse a fenómenos muy diferentes entre sí, y más concretamente:

- Hipótesis 1: a la sobrerrepresentación de las mujeres en la franja de pobreza.
- Hipótesis 2: al aumento progresivo de la presencia de mujeres entre las personas pobres.
- Hipótesis 3: al incremento de la pobreza en hogares encabezados por mujeres.
- Hipótesis 4: al aumento de la visibilidad de la pobreza de las mujeres.

- Hipótesis 5: al hecho de que las mujeres se empobrecen por razones y procesos específicos y condicionados por el género.

Todos estos elementos nos llevan a la decisión de sustituir el término de feminización de la pobreza por el de análisis de género de la pobreza y la exclusión. El abandono de la noción de feminización, entonces, no puede y no debe significar una menor atención a las desigualdades de género en general y a la realidad de las mujeres en particular. Por el contrario, la perspectiva de género debe obligarnos a permanecer alerta para identificar en qué manera y hasta qué punto el hecho de ser hombre o mujer influye tanto en el riesgo de vivir procesos de exclusión como en la existencia de itinerarios de exclusión diferenciados en función del género.

El VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España de FOESSA no es ajeno a esta realidad, tampoco en su limitación metodológica. No está concebido para dar cuenta adecuadamente del análisis de género, pues en él las mujeres for-

man parte de la población que queda subsumida por las condiciones generales del hogar, esto es, cuyas características no sobresalen al diluirse junto al resto de los miembros con los que conviven. Este hecho, que no es el único, resulta especialmente interesante de observar en el caso de las mujeres, ya que habitualmente se les atribuye un estatus social, una clase social o un riesgo de vulnerabilidad o de pobreza a partir de la información general del hogar, donde se juntan todas las rentas, las ocupaciones y otras características que con frecuencia derivan de la situación de la pareja con la que conviven.

En este trabajo intentaremos aportar una breve visión de género de los datos manejados por el VII Informe FOESSA, como un primer paso para otro necesario, que camine en la plena incorporación de la perspectiva de género en la metodología general. Sin ello no será posible dar cuenta, más y mejor, de esta importante perspectiva para comprender nuestro modelo social en general y la realidad de la exclusión social en particular.

## **2. La desigualdad desaparece: un espejismo provocado por la crisis**

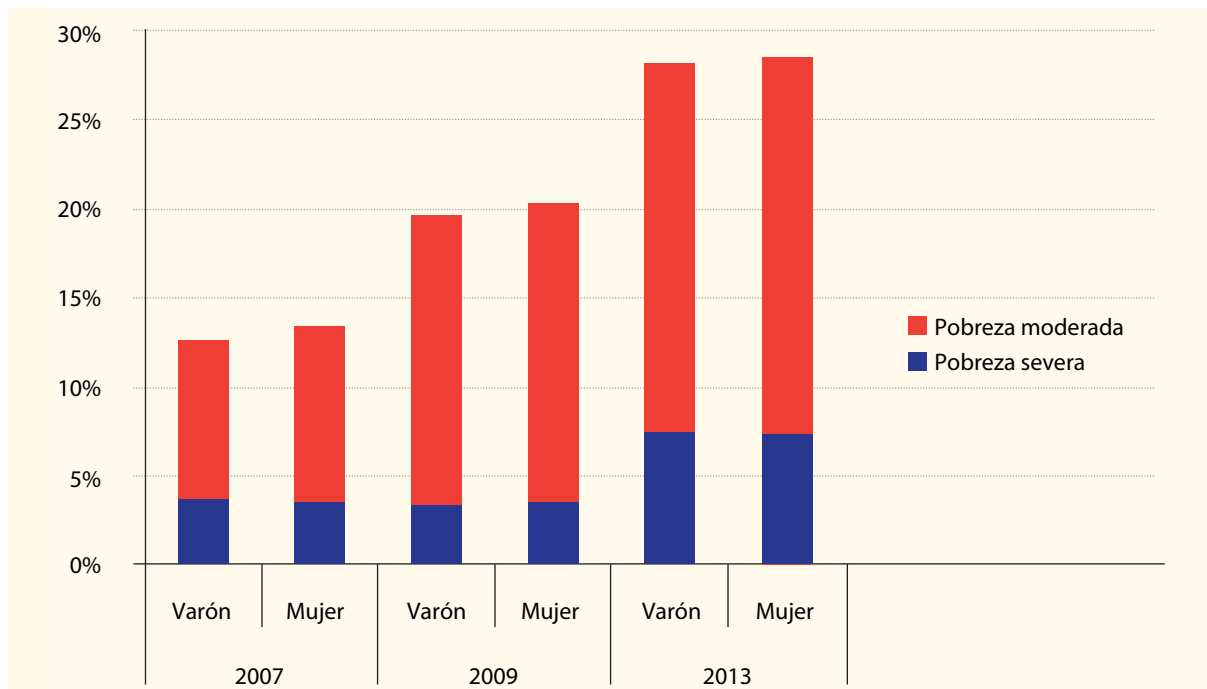
Si miramos la realidad utilizando los datos de exclusión en un análisis sobre base individual, descubrimos que, entre 2007 y 2013, las diferencias en el nivel de integración de hombres y mujeres han ido reduciéndose hasta prácticamente desaparecer. Si lo hacemos desde la perspectiva de la tasa de pobreza, el panorama es parcialmente diferente, pero solo porque en esta medición las diferencias entre hombres y mujeres siempre han sido muy reducidas.

El porcentaje de mujeres en situación de pobreza moderada, de hecho, sí es más elevado que el de los hombres, pero las diferencias nunca han sido pronunciadas (1,1 puntos en 2007 y 0,4 puntos en 2013). En lo referente a la pobreza severa, la situación es incluso inversa, siendo ligeramente mayor el riesgo para los hombres (0,3 puntos más elevado en 2007 y 0,1 punto en 2013).

Si hace siete años, de hecho, había una diferencia de más de cinco puntos en el porcentaje de hombres y mujeres en situación de plena integración (51,4% frente a 46,1%), en 2013 los datos se nivelan hacia abajo para todos y todas (solo el 34,2% de los hombres y 34,4% de las mujeres están ya plenamente integrados). Lo mismo sucede en el caso de las personas en situación de integración precaria (donde la diferencia de casi tres puntos existente en 2007 desaparece en 2013) y de exclusión moderada (donde una diferencia de más de dos puntos en 2007 se reduce a 0,4 en 2013). Diferente es el caso de la exclusión severa, donde no ha habido diferencias significativas en función del sexo en el periodo analizado. Estos datos pueden sorprender, ya que muestran que las distancias entre hombres y mujeres, aunque más elevadas en 2007 que en 2013, siempre han sido bastante reducidas. Este hecho se explica



**GRÁFICO 1. Distribución de los individuos en función de su nivel de pobreza (2007, 2009 y 2013)**



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de las Encuestas FOESSA 2007, 2009 y 2013.

por razones de orden metodológico, y más concretamente considerando que los datos de carácter individual aquí esgrimidos se han obtenido a partir de una información agregada relativa al hogar —atribuyendo a todos sus miembros el mismo nivel de integración—, lo cual claramente limita la fluctuación.

El hecho de que las diferencias sean reducidas en las dos fechas consideradas, sin embargo, no puede llevarnos a ignorar que en 2013 lo son mucho más que en 2007 y que esta reducción se ha obtenido a precio de un empeoramiento generalizado de la situación social (en seis años la plena integración disminuye un 33,5% en el caso de los hombres y un 25,4% en el caso de las mujeres). ¿Qué decir de esta evolución? ¿La lectura que de ella podemos hacer es, desde una perspectiva de género, positiva o negativa? Ambas opciones son posibles, y no disponemos por el momento de unos datos que permitan desechar una a favor de la otra. Si partimos del presupuesto de que existe una fuerte tendencia hacia la igualdad entre géneros, que se apreciaría tanto en periodos de bonanza (mejorando más las mujeres) como en periodos de crisis (empeorando menos que

los varones), los datos aquí esgrimidos son claramente positivos. Por el contrario, si partimos de la hipótesis de que esta desaparición de las diferencias entre hombres y mujeres es puramente coyuntural, reflejo de una crisis que ha impactado más en sectores profesionales masculinizados, entonces nuestra interpretación será claramente negativa.

Los datos hasta aquí presentados son significativos y útiles para obtener una primera fotografía de la realidad. En ellos, sin embargo, como ya se ha apuntado, **las desigualdades de género resultan parcialmente invisibilizadas e infra-representadas, ya que los datos de carácter individual esgrimidos se han obtenido en realidad a partir de una información agregada relativa al hogar**, considerando que todos sus miembros comparten el mismo nivel de pobreza y de exclusión social. Por un lado, esta decisión se justifica por el hecho de que los hogares constituyen unidades de consumo, de redistribución interna de recursos, de creación de solidaridades y apoyos, etc. Por otro, sin embargo, varios autores y autoras señalan que la distribución de los recursos en el seno de la familia está lejos de ser igualitaria y equitativa.

### 3. El análisis de la pobreza por razón de género bajo el supuesto de autonomía

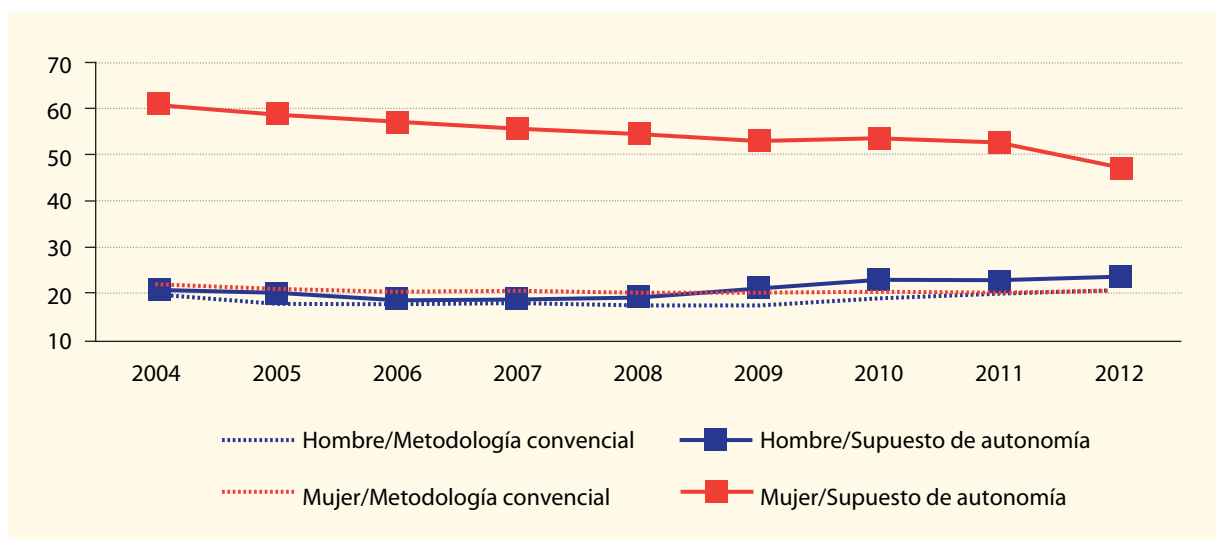
A pesar de sus limitaciones metodológicas(2), apuntamos un breve análisis de la pobreza bajo el supuesto de autonomía individual, mediante la cual se analiza qué **relación con la pobreza tendría cada individuo si fuera analizado exclusivamente con los ingresos que genera por sí mismo** (rentas del trabajo, de capitales, prestaciones públicas, etc.), y no en función de la renta que obtienen otros miembros de su hogar(3). De esta manera el marco para el cálculo de la pobreza deja de ser el conjunto del hogar para descender al nivel de las personas que lo habitan, lo cual nos permite aproximarnos al conocimiento de las diferencias existentes dentro de los hogares.

El Gráfico 2 muestra cómo la aplicación de esta metodología pone en relieve la existencia de una desigualdad de género ante la pobreza y, concretamente, explicita la existencia de una mayor dependencia de la población femenina respecto a la institución familiar. Como se ha dicho anteriormente, el riesgo de pobreza según la metodología convencional es prácticamente idéntico entre hombres y mujeres. El supuesto de autonomía solo hace aumentar ligeramente el riesgo de pobreza entre la población masculina, si bien a partir del año 2009 y sobre todo en el año 2012 se ha producido un aumento de este riesgo de pobreza, que es explicativo de una pérdida de autonomía financiera de la población masculina en España. Pero si hay algún dato que sobresale es el riesgo de pobreza femenina bajo el supuesto de autonomía.

Aunque en estos nueve años dicho riesgo se ha reducido progresivamente, de un 61,7% en 2004 a un 47,4% en 2012, sigue evidenciando que prácticamente la mitad de las mujeres en España son pobres (22,1%) o pasarían a serlo (un 26,3% adicional) si no contaran con los ingresos

- (2) 1) El supuesto de la autonomía lo imponemos artificialmente sin ser capaces de predecir las posibles estrategias de reacción que pondrían en marcha estos individuos si tuvieran que enfrentarse a la nueva situación. 2) Es realmente difícil contabilizar determinados ingresos, puesto que son difícilmente imputables a uno u otro de sus miembros individualmente. 3) Esta metodología queda reducida al análisis de la pobreza.
- (3) El análisis se ha centrado en la población mayor de quince años y que ya no está estudiando.

**GRÁFICO 2. Riesgo de pobreza entre hombres y mujeres según la metodología convencional y según el supuesto de autonomía. España, 2004-2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2004-2012.

de otros miembros de su hogar. Ciertamente, estas últimas no se encuentran en situación efectiva de pobreza, pero deben aceptar que sus decisiones y horizontes vitales dependen, en términos de bienestar material, del mantenimiento de la institución familiar a la cual están ligadas.

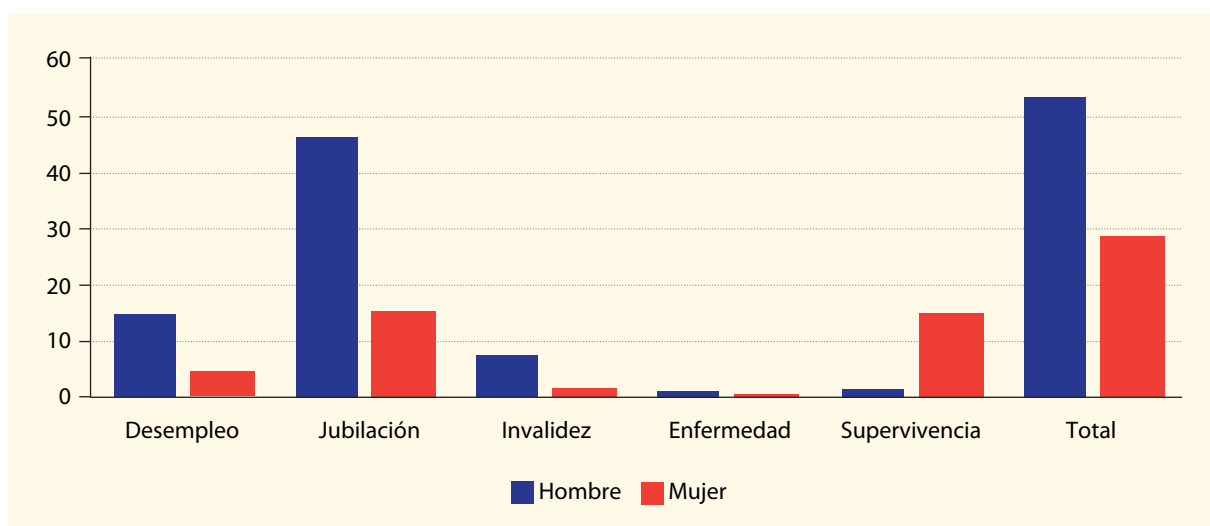
Sin contabilizar las transferencias públicas, estos datos sobre pobreza aumentarían y el 51% de los hombres y el 66,3% de las mujeres pasarían a ser pobres bajo el supuesto de autonomía. Un dato que nos indica que estas transferencias favorecen sobre todo a los hombres.

El Gráfico 3 localiza el impacto que tienen los principales tipos de transferencias públicas sobre la reducción de la pobreza bajo el supuesto de autonomía. Como se observa, las prestaciones de jubilación son las que tienen un mayor efecto protector para los hombres y para las mujeres, pero las diferencias son evidentes debido a las desiguales condiciones de cotización de la población jubilada en función del sexo. Las transferencias por desempleo y las de invalidez también favorecen claramente a los hombres, pero tienen un efecto muy limitado en la reducción de la pobreza femenina. De hecho, a excepción de las que están jubiladas, el resto de las mujeres encuentran en las transferencias por

supervivencia —las de mayor urgencia social— las únicas que tienen un cierto impacto sobre la posibilidad de huir de la pobreza en caso de autonomía individual.

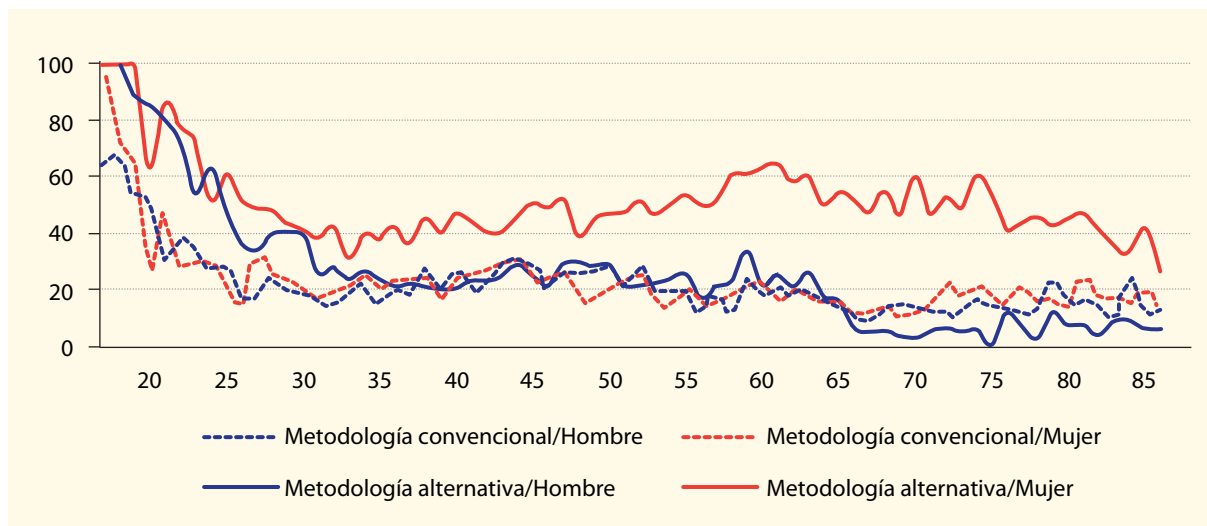
En el Gráfico 4 observamos como hombres y mujeres presentan una autonomía de ingresos progresiva a medida que aumenta la edad, debido a su inserción laboral, con un descenso prolongado del riesgo de pobreza sea cual sea la metodología utilizada. Gracias a ello, el final de la transición a la vida adulta (en términos de edad, entre los 33 y los 35 años) representa el periodo de máxima igualdad en el riesgo de pobreza de todo el ciclo vital. Los 32,9 años (momento del segundo hijo) se convierten en el punto de inflexión que separa definitivamente el riesgo de pobreza entre hombres y mujeres bajo el supuesto de autonomía individual. Se pone de manifiesto la dependencia de las mujeres respecto de la institución familiar: desde la constitución del hogar con hijos, el porcentaje de mujeres pobres en caso de vivir solas aumenta hasta unos valores de entre el 40% y el 60%, para toda la vida. Esta dependencia familiar se agudiza entre las mujeres adultas de más de 55 años, y el riesgo de caer en la pobreza se triplicaría, debido sobre todo a un componente generacional: su menor formación y vinculación laboral.

**GRÁFICO 3. Impacto reductor de las transferencias públicas en el riesgo de pobreza bajo el supuesto de autonomía, en función del sexo. España 2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012.

**GRÁFICO 4. Riesgo de pobreza por edad y en función del sexo, según la metodología utilizada. España, 2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012.

## 4. Las desigualdades de género en los tres principales ejes de integración

Empezamos nuestro excurso analizando las desigualdades de género existentes en **las tres grandes estructuras de integración: mercado de trabajo, Estado de bienestar y redes familiares y personales**. En relación con la primera, son numerosos los estudios que reflejan la existencia de profundas desigualdades entre mujeres y hombres, con respecto tanto al nivel de participación en el mercado (tasas de actividad y desempleo) como a las condiciones de la misma (segregación —horizontal y vertical— por sexo y brecha salarial).

Más concretamente, destacamos que la tasa de actividad, en el primer trimestre de 2014, era 11,7 puntos porcentuales (pp.) más baja para las mujeres que para los hombres (53,8% frente a 65,5%). Si además desagregamos los datos en función del estado civil, las diferencias por sexo, en las edades centrales del trabajo (25-59 años), se hacen aún más evidentes. Entre las personas solteras y divorciadas, de hecho, las distancias son muy reducidas, mientras que se disparan para las personas casadas, donde alcanzan los 18,6 puntos porcentuales. En suma, el matrimonio aumenta (del 10,1%) la tasa de actividad de los hombres y reduce (del 10,8%)

la de las mujeres (EPA). Esto indica que **el empleo femenino es todavía percibido como secundario y supeditado a las necesidades de la familia**.

Si la tasa de actividad es mayor para los hombres, la tasa de paro es más elevada en el caso de las mujeres, aunque las diferencias no son muy grandes (26,6% frente a 25,4%, una diferencia de 1,2 puntos) (EPA, primer trimestre de 2014). Estas distancias, sin embargo, aumentan en algunos grupos de edad, y particularmente entre jóvenes (4,5 pp. entre 16 y 19 años) y en las edades centrales para el empleo (3 pp. entre 40 y 44 años; 2,4 pp. entre 35 y 39 años; 2,1 pp. entre 30 y 34 años). No disponemos de datos para confirmarlo, pero es lógico suponer que la mayor incidencia del paro entre mujeres de 30 a 44 años está ligada al carácter discontinuo de gran parte de las trayectorias laborales femeninas, efecto de la atribución a las mujeres del trabajo reproductivo y de cuidados. Podemos suponer, en otras palabras, que se trata de mujeres que quieren —y no consiguen— volver al empleo después de haber interrumpido su carrera laboral para dedicarse exclusivamente a la crianza.

Las desigualdades de género en lo referente al mercado de trabajo atañen también a las condiciones de la participación. Es decir, que incluso entre las mujeres que han conseguido acceder al empleo permanecen las desigualdades en comparación con los hombres. En primer lugar, tales desigualdades hacen referencia a la segregación horizontal (contraposición entre empleos masculinizados y feminizados, estos últimos caracterizados por sueldos más bajos y menor consideración social) y vertical (sobrerrepresentación de mujeres en los niveles más bajos y de los hombres en los puestos de mayor poder). En segundo lugar, y en estrecha relación con el primer punto, no podemos olvidar la existencia de una importante brecha salarial entre mujeres y hombres, que en 2012 alcanzó el 17,8% **(4)**.

En relación con el **Estado de bienestar**, por una parte cabe destacar que se trata de una institución que es un gran empleador de mano de obra femenina que, **cuando empieza a sufrir recortes, tiene un efecto negativo en la misma**. De igual manera, al fundarse sobre una concepción masculina del trabajo, que prevé trayectorias laborales sin interrupciones y a jornada completa, provoca que las mujeres no acumulen la cotización necesaria para acceder a prestaciones contributivas y deben contentarse con prestaciones asistenciales, cuyo importe es marcadamente menor.

**(4)** La brecha salarial se define aquí como la diferencia entre el sueldo bruto medio por hora de los empleados varones y el de las empleadas mujeres, como porcentaje del sueldo bruto por hora de los empleados varones. Es decir, no se miden aquí las diferencias entre empleos equivalentes, sino las diferencias entre hombres y mujeres, independientemente del tipo de empleo. Para más información, consultar: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc340&plugin=1>

Finalmente, el tercer elemento integrador está constituido por **las redes sociales y familiares**, cuya importancia es tal que su simple ausencia se configura como un factor de riesgo. A este respecto, **los datos reflejan una realidad ambivalente**: por un lado, si deducimos el aislamiento a partir del porcentaje de personas que declaran no tener a nadie a quien recurrir en caso de dificultades o que, por el contrario, afirman que no hay nadie que acuda a ellas en caso de problemas, observamos que este es mayor entre los hombres (con una diferencia de casi 5 pp. en el primer caso y de casi 6 pp. en el segundo). Por otro, sin embargo, si deducimos el aislamiento a partir del porcentaje de personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad, se observa una realidad diferente, donde las mujeres presentan una ligera desventaja en comparación con los varones. Es más, en este segundo caso, si realizamos un análisis en función del sexo de la persona que aporta más ingresos al hogar, las diferencias aumentan: el riesgo asciende al 4% cuando la sustentadora principal es una mujer, mientras que no supera el 1,2% cuando es un varón.

A la hora de analizar el potencial integrador de las redes familiares, sin embargo, no es suficiente observar su intensidad, sino que igualmente importante es establecer su naturaleza, ya que no siempre un vínculo intenso posee potencial integrador. Resulta emblemático, al respecto, el caso de la violencia de género.

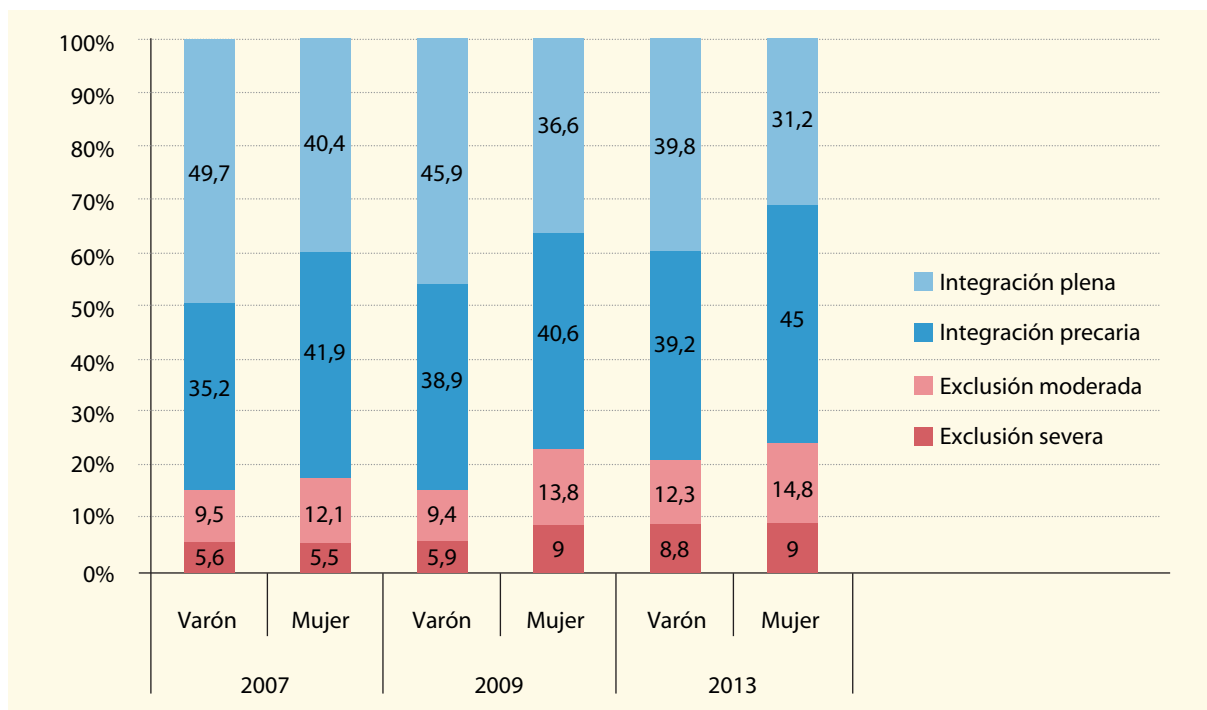
En resumen, podemos afirmar que ni el mercado de trabajo **ni el Estado de bienestar o la familia integran de la misma manera o con la misma intensidad a hombres y mujeres**. Esta constatación nos reafirma en la necesidad de realizar un análisis de género de los procesos de integración y exclusión social.

## 5. Los hogares encabezados por mujeres tienen un mayor riesgo de exclusión

El análisis por hogares muestra que, entre 2007 y 2013, el porcentaje de hogares encabezados

por una mujer ha crecido 6,7 puntos (desde el 26,5% en 2007 y 2009 hasta el 33,2% en 2013,

**GRÁFICO 5. Distribución de los hogares en el espacio de la integración a la exclusión, en función del sexo de la persona sustentadora principal (2007, 2009 y 2013)**



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de las Encuestas FOESSA 2007, 2009 y 2013.

es decir, un aumento del 25,3% en seis años). Avanzamos la hipótesis de que este aumento está relacionado con una crisis económica que ha impactado con más fuerza en sectores masculinizados (*in primis* la construcción), convirtiendo así el sueldo de la mujer, antes secundario, en el sueldo principal del hogar. Esta sustitución, por otra parte, no consigue evitar un empeoramiento de las condiciones generales del hogar, ya que sigue existiendo una brecha de género en el mercado laboral, que se concreta, en el caso de las mujeres, en salarios inferiores y en una mayor incidencia del empleo precario, discontinuo y a tiempo parcial.

En relación con el nivel de integración/exclusión, dos son los hallazgos fundamentales del análisis por hogares: en primer lugar, desde un punto de vista dinámico, se confirma que, **entre 2007 y 2013, la situación social ha empeorado para todo el mundo (aunque este empeoramiento es ligeramente más intenso en el caso de hogares cuyo sustentador principal es un hombre).**

El hecho de que la situación empeore más intensamente para los hogares encabezados por hombres, **sin embargo**, no puede esconder que **los hogares encabezados por mujeres siguen enfrentando un riesgo de vivir procesos de exclusión considerablemente más elevado.** Viendo en su conjunto estos procesos, se evidencia que los hogares encabezados por mujeres presentan un índice sintético de exclusión social (ISES) más elevado e igual a 1,39, mientras que para los hogares encabezados por hombres este índice es 1,29, es decir, una distancia de una décima, correspondiente a una diferencia del 7,2%.

Como último punto, resulta interesante revisar, a la luz de los datos esgrimidos, las diferentes formulaciones del concepto de feminización de la pobreza presentadas al principio de este trabajo. Descubrimos así que los datos empíricos, por un lado, ratifican la hipótesis de una sobrerrepresentación de las mujeres en la franja de pobreza (hipótesis 1); por otro, sin embargo, contradicen la idea de un aumento progresivo de la presencia de mujeres entre las personas pobres (hipótesis 2). Lo mismo

podría decirse si sustituimos la noción de pobreza con la de exclusión social: **los datos empíricos disponibles**, de hecho, **confirman la existencia de una sobrerrepresentación de**

**las mujeres en el espacio de la exclusión, pero contradicen la hipótesis de un incremento progresivo de las mismas entre las personas excluidas.**

## 6. Los hogares monomarentales: una representación significativa de la desigualdad de género, también, dentro de la exclusión social

Focalizamos ahora la mirada en los hogares monoparentales. Es este un análisis especialmente relevante en el marco de los estudios de género de los procesos de exclusión, porque, en primer lugar, se trata de un fenómeno en crecimiento, en segundo lugar, es un tipo de hogar claramente feminizado y, finalmente, es un tipo de hogar que, en la actualidad, está sobrerrepresentado en el espacio de la exclusión.

En los últimos seis años, el porcentaje de hogares monoparentales sobre el conjunto de hogares ha aumentado un 21,4% y si, en lugar de limitar la mirada a los hogares monoparentales y mononucleares, la centramos en todos los hogares con algún núcleo monoparental **(5)**, entre 2007 y 2013, de hecho, el porcentaje de este tipo de hogares sobre el conjunto ha aumentado un 31,5%.

Los hogares monoparentales constituyen un tipo de hogar claramente feminizado, tanto que algunas autoras hablan de monomarentalidad en lugar de monoparentalidad. Los datos, de hecho, revelan que, si en el conjunto de los hogares españoles solo una pequeña minoría (33,2%) recibe su sustento principal de una mujer, en el caso de los hogares monoparentales la situación se invierte, y en cuatro casos de cinco (78,7%) la sustentadora principal es una mujer.

**(5)** Mientras que los *hogares monoparentales* son hogares mononucleares, compuestos solamente por una persona adulta y por las y los menores sobre los cuales esta ostenta la responsabilidad exclusiva, los *hogares con algún núcleo parental* incluyen tanto hogares mononucleares como hogares bi o polinucleares, siempre que uno de los núcleos que los conforma sea monoparental.

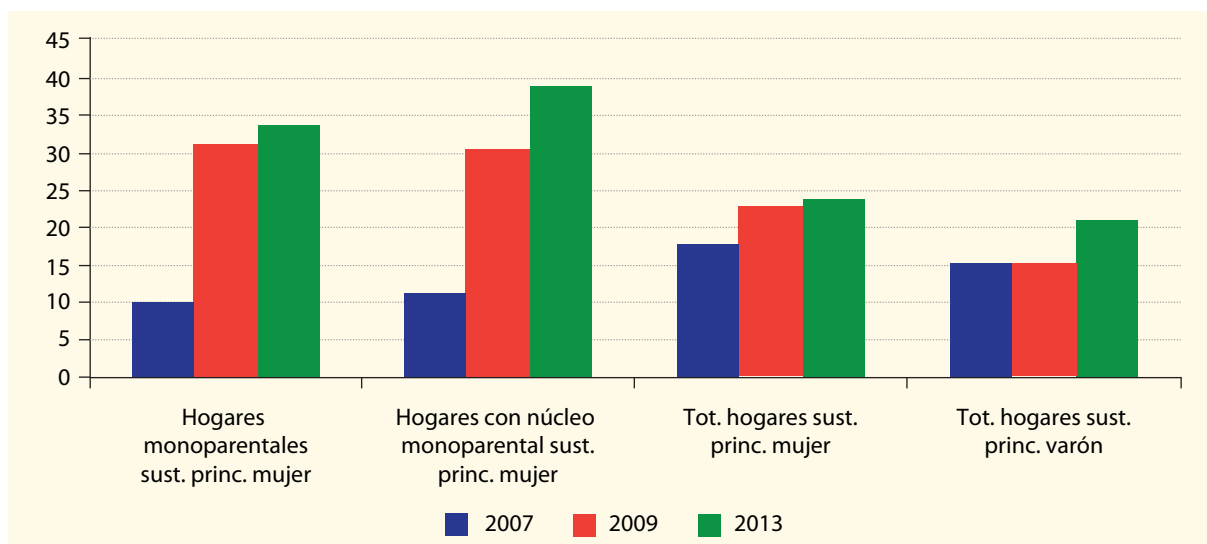
Finalmente, si centramos nuestro análisis en los hogares en los que la sustentadora principal es una mujer **(6)**, observamos que, mientras que en 2007 ni la monoparentalidad ni la presencia de núcleos monoparentales en el hogar representaban factores de exclusión (el ISES, de hecho, se situaba en 0,96 en el primer caso y en 0,98 en el segundo), la situación cambia radicalmente en 2009 y 2013. En este marco temporal, de hecho, el porcentaje de hogares monoparentales en situación de exclusión aumenta tres veces y media, pasando del 11,2% en 2007 al 30,7% en 2009 y al 39,2% en 2013. El ISES también da cuenta de este cambio y aumenta un 156% (del 0,91 en 2007 al 2,33 en 2013).

Es ambos casos, se trata de un empeoramiento mucho más intenso que el que han enfrentado otros tipos de hogar: **mientras que el riesgo de vivir procesos de exclusión aumentaba, entre 2007 y 2013, un 35,2% para los hogares encabezados por una mujer y un 39% para los que estaban encabezados por un varón, este incremento alcanzaba el 250% en el caso de los hogares monoparentales y superaba el 240% en el de los hogares con algún núcleo monoparental.**

Por último, **se constata el aumento de la pobreza entre hogares encabezados por mujeres (hipótesis 3). En este caso, los datos empíricos confirman plenamente tal enunciación teórica.**

**(6)** Limitamos el análisis a los hogares encabezados por mujeres porque en lo referente a los encabezados por hombres la muestra no era suficiente para garantizar la fiabilidad de los datos obtenidos.

**GRÁFICO 6. Porcentaje de hogares en situación de exclusión en función de la composición del hogar y del sexo de la persona que aporta más ingresos (2007, 2009 y 2013)**



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la Encuesta FOESSA 2013.

## 7. La violencia de género en relaciones de pareja y su interrelación con los procesos de exclusión social

Este análisis se justifica por diferentes razones. En primer lugar, porque el hecho de experimentar violencia de género constituye por sí mismo un elemento de exclusión, en cuanto da lugar a una relación tanto intensa como perversa que limita la capacidad de la mujer de satisfacer sus necesidades personales. En segundo lugar, la violencia experimentada no solamente constituye un elemento de exclusión en cuanto tal, sino que dicha violencia se configura asimismo como un detonante de exclusión en todas las demás dimensiones de la exclusión, desde la económica hasta la política y la relacional (aislamiento). Finalmente, existe otro elemento en defensa de esta decisión, y es el hecho de que la exclusión social puede ser una realidad anterior a la violencia y, en este caso, representar un *factor de riesgo* para la misma. Sin que ello suponga afirmar que sea la pobreza o la exclusión la causa de esta lacra social.

Ante todo, observamos la incidencia de los distintos tipos de violencia (7) en la integración

plena, en la integración precaria, en la exclusión moderada y en la exclusión severa. Los datos muestran claramente la existencia de una relación positiva entre los dos fenómenos analizados: conforme aumenta la intensidad de la exclusión, de hecho, también crece la incidencia de la violencia. En suma, **existe una clara relación entre la violencia de género y los procesos de exclusión, pero de ninguna manera podemos afirmar que se trata de un fenómeno que solo afecta a mujeres excluidas o pertenecientes a las capas más bajas de la población.**

Los datos presentados muestran con toda claridad la existencia de una relación entre los procesos de violencia de género y de exclusión social. La información de la que disponemos, sin embargo, permite sacar una fotografía estática en el tiempo, pero no consiente analizar en profundidad cómo estos fenómenos evolucionaron, cuál apareció antes y cómo se interrelacionaron.

(7) Se destaca que la operacionalización de la violencia de género se ha llevado a cabo tomando como modelo los

ítems utilizados en la Macroencuesta de Violencia de Género 2011, realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas por encargo del Instituto de la Mujer.



**TABLA 1. Incidencia de los distintos tipos de violencia en las cuatro zonas de integración, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa en 2013**

	Integración	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
Violencia física	2,4	3,3	7,2	9,8	3,4
Violencia psicológica	5,0	6,7	12,4	17,1	7,8
Violencia económica	2,4	2,8	5,9	9,8	3,7
Violencia sexual	2,7	4,9	7,2	9,0	4,8
Violencia total	5,1	7,4	12,7	20,1	8,4

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de las Encuestas FOESSA 2013.

En otras palabras, podemos establecer que están relacionados, pero no podemos aclarar con exactitud cuál es la dirección de la relación de causalidad, ya que para ello se necesitarían datos de carácter longitudinal. Por otra parte, tal y como se ha indicado más arriba, existen indicios

que sugieren que se trata de una relación bidireccional, donde en algunos casos la violencia de género desemboca en procesos de exclusión social y, en otros, una situación de exclusión social preexistente actúa como factor de riesgo de violencia de género.

## 8. Conclusiones

Ante todo, la mayor incidencia de la exclusión social en la mitad femenina de la población no se puede comprender si no se tienen en cuenta las diferencias de género que todavía perduran en los tres principales ejes de integración: mercado laboral, Estado de bienestar y redes personales.

Las mujeres presentan tanto menores niveles de participación en el mercado como peores condiciones de empleo. La protección otorgada por el Estado de bienestar, al basarse en la cotización y en trayectorias laborales tradicionalmente masculinas, otorga una protección insuficiente a las mujeres. Con respecto a las redes familiares y personales, en el caso del aislamiento social, los datos no son concluyentes; sin embargo, la integración en redes familiares perversas (violencia de género) muestra, como era de esperar, rasgos claramente femeninos. En suma, la capacidad integradora de las tres principales estructuras de integración es claramente menor en el caso de las mujeres: todo esto tiene profundas consecuencias en el riesgo de experimentar procesos de exclusión social.

Es necesario destacar que los resultados son claramente diferentes según realicemos un análisis por individuos o por hogares. En el primer caso, de hecho, entre 2007 y 2013, las diferencias en el nivel de integración de hombres y mujeres han ido reduciéndose hasta prácticamente desaparecer. En el segundo caso, al contrario, aunque la distancia se ha acortado, permanece una clara desventaja de los hogares con una sustentadora principal mujer. Y aún lo son mucho más si utilizamos el supuesto de la autonomía de ingresos.

Pese a estas diferencias, un dato se muestra con toda claridad independientemente de la unidad de análisis considerada: la reducción de las desigualdades de género en los últimos seis años. Una mirada superficial podría inducirnos a celebrar acriticamente esta tendencia. Sobre todo porque dicha igualdad entre sexos podría llegar a debilitar las políticas de igualdad y hacer que su futuro fuese mucho más incierto. La necesidad de estas políticas, sin embargo, no habría disminuido, ya que no habría habido ningún cambio estructural en las relaciones de género.

En relación con las diferentes formulaciones del concepto de feminización de la pobreza presentadas al principio de este trabajo, esto significa que, por un lado, se confirma la hipótesis de una sobrerrepresentación de las mujeres en la franja de pobreza, mientras que, por otro, se contradice la idea de un aumento progresivo de la presencia de mujeres entre las personas pobres.

En el caso de los hogares monoparentales, se destaca que, en los últimos seis años, el riesgo de exclusión ha aumentado más intensamente que en cualquier otro colectivo: se pasa de un ISES del 0,98 en 2007 (es decir, menor que para el conjunto de los hogares) a uno del 1,73 en 2013 (es decir, más del 30% por encima de la generalidad de los hogares). Por lo que respecta al concepto de feminización de la pobreza, estos datos claramente respaldan la formulación que defiende que la pobreza en hogares encabezados por mujeres está aumentando.

Hemos terminado nuestro trabajo con un breve análisis de la violencia de género en relaciones

de pareja y su interrelación con los procesos de exclusión social. Los datos nos han mostrado la existencia de una clara relación entre ambos fenómenos; la información disponible, sin embargo, no permite aclarar cuál es la dirección de la relación de causalidad, ya que para ello se necesitarían datos de carácter longitudinal. Por otra parte, hay indicios que sugieren que se trata de una relación bidireccional: en algunos casos, de hecho, sería la violencia de género la que aparece primero y desata procesos de exclusión social; en otros, por el contrario, sería una situación de exclusión social preexistente que actúa como factor de riesgo de violencia de género. En este último caso, es de todas formas imprescindible distinguir entre factor de riesgo (o elemento desencadenante) y factor causal. La situación de exclusión, de hecho, constituye ciertamente un factor de riesgo, pero en ningún caso es la causa primera de la violencia de género, que, como su propio nombre indica, encuentra su raíz en las desigualdades de género que atraviesan la sociedad.

# P

## Profundizamos

# ¿Dónde queda la agenda social? Partidos políticos y movimientos sociales frente a la pobreza y la exclusión social

Jesús Sanz

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

Óscar Mateos

*Responsable del área social del Centro de Estudios Cristianos i Justicia*

El año 2015 va a ser muy intenso en el plano electoral. Viene cargado de citas electorales (hasta cuatro) que muy probablemente cambiarán el mapa electoral del país, las recientes elecciones locales y autonómicas son prueba de ello. Esta realidad además viene precedida por indicios que muestran el declive del bipartidismo dominante, la irrupción de nuevos partidos, como Podemos, y el crecimiento a nivel nacional de otros partidos, como Ciudadanos. Y, de fondo de todo este escenario electoral, dos cuestiones que han redibujado sustancialmente la realidad española. Por un lado, el recuerdo de una movilización como el 15-M que inauguró un nuevo ciclo de protestas que tuvo continuidad con el fortalecimiento de movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) y muchos otros, la aparición de un gran número de iniciativas sociales a nivel local o la sucesión de las diversas mareas en defensa de servicios públicos. Por otro lado, la constatación de que la sociedad española ha profundizado en la fractura social, con un alarmante incremento de las desigualdades sociales (el segundo país de la UE, por detrás de Letonia), de los índices de pobreza y, muy especialmente, de la exclusión social. Podría decirse que en cuatro años se ha consolidado una radiografía

social paradójica: la sociedad está más movilizadora, politizada y consciente de la realidad, y la brecha social ha alcanzado niveles insostenibles.

Este escenario tiene lugar en un momento en el que los discursos de la «recuperación económica» y de «el fin de la crisis» son los nuevos cantos de sirena que inundan las declaraciones gubernamentales. Bien es cierto que las previsiones de crecimiento económico parecen configurar un punto de inflexión respecto a la tendencia de los últimos años. No obstante, la gravedad de la fractura social no parece que vaya a remitir: la pobreza se ha convertido en crónica, las formas de exclusión se han diversificado, el empleo que se está creando es muy precario y la falta de oportunidades es la coordinada que caracteriza el futuro de los más jóvenes. Precisamente, esta realidad de empobrecimiento y precarización es la que, según algunas fuentes<sup>(1)</sup>, hace presagiar

---

(1) Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud (2014): «La sombra de la crisis. La sociedad española en el horizonte de 2018» (en línea). <http://adolescenciayjuventud.org/images/pdf/La-sombra-de-la-crisis-resumen.pdf>

que el conflicto social se agravará y que la politización no cesará.

Pero, más allá de este hecho, y la confirmación de nuevas mayorías en un año en el que las promesas electorales estarán nuevamente en el epicentro del debate, cabe preguntarse de qué manera los partidos políticos y los diferentes movimientos sociales han incorporado a sus discursos y sus praxis la agenda sobre pobreza y exclusión social. En este sentido, se argumentará que, mientras algunos movimientos sociales, como

las PAH, han sido fundamentales en el despliegue de nuevas estrategias de ayuda mutua y de empoderamiento social en medio de los colectivos más empobrecidos, la mayoría de las iniciativas sociales y políticas han estado más orientadas a la agenda de transparencia política que a la agenda de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Esto puede deberse a que muchos partidos políticos se han visto obligados, tras el 15-M, a centrar sus esfuerzos en relegitimarse y en buscar nuevas fórmulas que los conecten con la sociedad, subordinando así la agenda social.

## **1. El «laboratorio social» pos-15-M: ayuda mutua, empoderamiento e innovación social**

Si observamos la situación existente en los movimientos sociales, no cabe duda de su notable fortalecimiento tras el 15-M y de su papel para intentar tratar de constituirse en una respuesta organizada de forma colectiva frente a la crisis. Tal y como propone el sociólogo Michael Burawoy, los movimientos sociales pueden interpretarse como la respuesta a una nueva «ola de mercantilización» que tiene su origen en la intensificación de procesos de «acumulación por desposesión» producidos por la privatización de bienes y servicios que anteriormente estaban cerrados al mercado. Desde esta perspectiva, podemos interpretar, por ejemplo, buena parte de las mareas ciudadanas que se han producido en los últimos años en defensa de la sanidad, la educación o los servicios públicos.

Pero, junto a esta dimensión, una de las características más relevantes de los movimientos sociales pos-15-M es que no centran su actuación únicamente en la presentación de demandas ante las instituciones, sino que compaginan este hecho con actuaciones concretas que tratan de dar una respuesta directa a aquellas personas que están sufriendo más profundamente la crisis. Tal vez el ejemplo más paradigmático de este tipo de iniciativas es la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), aunque también encontramos otros grupos, como Yo Sí Sanidad Universal, la Red de Solidaridad Popular o muchas otras iniciativas de carácter local.

Estas iniciativas han unido a su dinámica reivindicativa la puesta en marcha de iniciativas basadas en la desobediencia civil que han tratado de dar respuesta a las demandas planteadas. Así ha sucedido con la denominada Obra Social de la PAH y las ocupaciones de pisos en manos de entidades bancarias o con los grupos de acompañamiento a personas excluidas del sistema sanitario puestos en marcha por Yo Sí Sanidad Universal. De este modo, estas iniciativas se han constituido en espacios para el empoderamiento de la ciudadanía donde se busca una salida de la crisis hacia un modo de vida construido colectivamente en un contexto caracterizado por la creciente exclusión social. En contraposición, por ejemplo, a escenarios como el de Grecia, donde algunos grupos neonazis han tratado de instrumentalizar el empobrecimiento de sectores de la sociedad buscando «chivos expiatorios» (población migrante, esencialmente), en España las PAH han contribuido enormemente a la construcción de un relato en torno a los desahucios que visibiliza este fenómeno como un problema colectivo y no individual y que, haciendo un diagnóstico político de la situación, trata de buscar soluciones concretas.

Finalmente, hay que destacar cómo muchas iniciativas de carácter local surgidas tras el 15-M se han convertido en un interesante laboratorio de innovación social que, inspirándose en la econo-

mía social y el cooperativismo, en múltiples casos busca luchar contra la exclusión. Es el caso de iniciativas comunitarias como las monedas sociales y complementarias, los huertos comunitarios, las tiendas de ropa a coste cero, las redes de trueque y de reutilización de objetos o el consumo cola-

borativo. Con ello, buena parte de las iniciativas surgidas a la luz de estos movimientos tratan de dar respuesta a necesidades muy concretas inspirándose en la noción del bien común, y a partir del fortalecimiento de los vínculos sociales y de la recreación de un cierto comunitarismo.

## 2. ¿Agenda política versus agenda social?

Las dos grandes líneas de protesta planteadas por el 15-M apuntaban al malestar y a la crítica efectuada por la existencia de un proceso de concentración creciente de la riqueza, y por la crítica a la democracia representativa y la forma de funcionamiento de los partidos políticos tradicionales. Con ello, se esbozaban dos grandes ámbitos de actuación: por un lado, la necesidad de dar respuesta a la crisis social desde el ámbito político para frenar la creciente polarización de la sociedad y al aumento de la desigualdad; por otro, se apuntaba a la necesidad de iniciar un proceso de regeneración política que diese respuesta a la crisis política e institucional con una forma de hacer política más transparente y participativa. Cabe preguntarse cuál de estos dos ámbitos ha tenido mayor presencia y relevancia tanto en los movimientos sociales como en los partidos políticos. Si bien en los primeros las experiencias sociales señaladas ya muestran que esta relación ha estado mucho más compensada, es en el ámbito de los partidos políticos (tanto de los nuevos como de los ya existentes) donde se observa una cierta preponderancia de la agenda de la «regeneración política» por encima de la agenda social.

### 2.1. La agenda social en los movimientos sociales

Si atendemos al desarrollo que han tenido ambas demandas, se puede observar que en el contexto pos-15-M han surgido muchas iniciativas, sobre todo en los momentos iniciales del movimiento, encaminadas a fortalecer la agenda de la transparencia y de la llamada «nueva política».

Muchas de estas iniciativas han sido verdaderamente innovadoras y han tenido en las redes sociales un instrumento de potenciación y amplificación fundamental. Cabe, en este sentido, enfatizar la iniciativa, Fíltrala, relacionada con el periodismo, o la iniciativa «#15MpaRato», una plataforma ciudadana nacida a partir de miembros que participaron en el 15-M e impulsada por el colectivo Xnet. Dicha plataforma interpuso una querrela, iniciando así el llamado «caso Bankia», y colabora con el Partido X en una Comisión Anticorrupción, a través de la cual han filtrado los correos del ex presidente del consejo de administración de Caja Madrid Miguel Blesa. Junto a esta iniciativa existen muchas otras que se han caracterizado por anticiparse a la actuación de las instituciones estatales y por forzar debates y decisiones políticas y judiciales que han adquirido una importante notoriedad pública.

En cuanto a la agenda social, es cierto que el cuestionamiento del marco de interpretación dominante que han realizado los movimientos pos-15-M ha puesto en un primer plano el malestar social existente en una situación muy complicada desde el punto de vista social (24% de paro, 53% de paro juvenil, más de dos millones de hogares con ninguna persona trabajando), lo que se ha traducido en una mayor sensibilidad hacia las cuestiones relacionadas con la igualdad.

Pero, en relación con esta cuestión, hay que señalar que estos movimientos se han caracterizado por su carácter intergeneracional con predominancia de la clase media, su carácter urbano y el papel de liderazgo que los jóvenes han ejercido en ellos al constituir su principal base social. En cambio, salvo algunas excepciones, como la PAH, se puede afirmar que los sectores populares y otros

sectores más empobrecidos han tenido un escaso papel protagonista en los movimientos sociales.

Queremos destacar esta cuestión porque concuerda con las demandas que han estado más presentes dentro de estos movimientos. Si se presta atención a aquellas temáticas que han generado interés estos años, se puede observar que las movilizaciones que más apoyo social han tenido han sido las diferentes «mareas» en defensa de los servicios públicos. En contraste, otros ámbitos también afectados por los recortes como, el desmantelamiento de los servicios sociales o en cooperación, han tenido una respuesta social mucho menor. De este modo, se puede afirmar que aquellos ámbitos que han tenido más respuesta social por parte de la ciudadanía han sido aquellos que han afectado más directamente a las bases que componen los movimientos sociales y que no necesariamente se corresponden con aquellos recortes que afectan más a las personas en situación de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión.

Un buen ejemplo de esta cuestión lo encontramos en la mayor receptividad social que ha tenido, por ejemplo, la Marea Blanca y sus movilizaciones en defensa de la sanidad pública, frente a las respuestas que se han dado en relación con la entrada en vigor del Real-Decreto Ley 16/2012 que regula la atención sanitaria. Este decreto suponía un profundo cambio en la atención sanitaria al romper con la lógica de considerar esta como un derecho universal que asiste a todo ciudadano, para pasar a vincular la asistencia sanitaria a la condición de estar «asegurado». Con esta modificación como base, los sucesivos reglamentos de este decreto han llevado a excluir de la asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular, los familiares de inmigrantes que pidieron la residencia por reagrupación familiar y la obtuvieron después de la aprobación del decreto, o los parados de larga duración que hayan agotado la prestación o el subsidio de desempleo y residan fuera de España más de noventa días, entre otros. Con ello, se ha configurado una situación que podemos denominar de «*apartheid* sanitario», donde se estima que cerca de un millón de personas no tienen en la actualidad acceso a la atención sanitaria.

Otro ejemplo llamativo relacionado con las diversas respuestas sociales que se han dado dentro de los movimientos sociales lo encontramos en el contraste entre el tratamiento que se ha dado a algunas temáticas relacionadas directamente con la inmigración y el que se ha dado a la emigración creciente de españoles hacia el exterior. En el caso de la inmigración, es cierto que las luchas en contra de los llamados centros de internamiento de extranjeros (CIE) o las denuncias hacia las «devoluciones en caliente» han tenido una notable presencia en algunos movimientos sociales, especialmente entre determinados colectivos. Sin embargo, estas iniciativas no han tenido un gran respaldo social, a la vez que acontecimientos como la muerte de quince personas ahogadas en Ceuta cuando intentaban llegar a la costa entre disparos de balas de goma de la Guardia Civil tampoco han llevado a una movilización masiva desde los movimientos sociales. En cambio, el fenómeno de la emigración de españoles hacia el exterior sí se ha configurado como una temática de atención creciente por parte de los movimientos sociales tanto con la creación de iniciativas como la Marea Granate que trata de aglutinar a los españoles residentes en el exterior, como por estar especialmente presente en el discurso de colectivos como «Juventud sin futuro». Desde estos ámbitos se ha conseguido obtener una creciente atención en la agenda social y política, donde frecuentemente se resalta cómo «la generación mejor formada de la historia» se ve obligada a migrar por la falta de oportunidades existentes en España.

En resumen, podemos afirmar que, en la agenda social de la mayor parte de los movimientos sociales, las temáticas que guardan una relación más directa con la desigualdad, la pobreza y la exclusión social no siempre ocupan un lugar central ni han merecido una atención específica dentro de las movilizaciones que se han dado en el ciclo de protestas iniciado tras el 15-M. Más bien, han sido las temáticas de carácter más transversal, como la defensa de la salud y la educación pública, frente a las políticas de recortes las que han tenido más apoyo social. No obstante, una posible excepción a esta afirmación la constituirían las dos edicio-

nes celebradas de las denominadas Marchas de la Dignidad, que, bajo el lema «Pan, trabajo, techo, dignidad», han querido llamar la atención sobre el aumento de la pobreza y la desigualdad, a la vez que demandan la necesidad de implementar una agenda social que haga frente a esta situación.

## 2.2. La agenda social en los partidos políticos

Sea lo que fuere, es especialmente en los discursos de los partidos políticos donde se aprecia cómo el llamamiento a la «regeneración política» predomina sobre la necesidad de implementar una agenda social que haga frente a la situación de crisis social. En un contexto de repolitización social y de crisis de régimen, en los discursos políticos han abundado los llamamientos a recrear una «nueva política» que se identifica con más control de los partidos, más transparencia tanto en las formas de funcionamiento como de financiación y cercanía entre representantes y representados. Todo ello también en un momento en el que han proliferado los casos de corrupción y los escándalos de «puertas giratorias», sobre todo en los dos grandes partidos hasta el momento, el PP y el PSOE.

La emergencia de nuevos partidos políticos, como Podemos, la relevancia de otros que ya existían (las CUP en Cataluña o Ciudadanos, que se ha abierto al ámbito estatal) o la creación de múltiples iniciativas vinculadas al ámbito municipalista y que tanto éxito han tenido en términos electorales (como Barcelona en Comú, Ahora Madrid, etc.) han favorecido que estos establezcan una contraposición entre una supuesta «vieja política» y una «nueva política». Con la primera, estas iniciativas tratan de identificar al bipartidismo tradicional con los partidos ya existentes, mientras, que con la apelación a una «nueva política», estos nuevos actores quieren presentarse como garantes de la regeneración política. Además, desde algunos sectores más a la izquierda esta «nueva política» en ocasiones se identifica con unas formas de actuación por parte de los

partidos que dan más protagonismo a la participación, la deliberación y el consenso en torno a objetivos concretos construidos desde abajo.

En este contexto de búsqueda de la recuperación de la legitimidad social o de afianzamiento de la «nueva política» en contraposición a la «vieja política» es donde se aprecia una mayor notoriedad de la agenda política, en detrimento de la social. En este sentido, en lo que respecta a los dos grandes partidos, hay que señalar el retraso o la incapacidad que han mostrado durante los años pasados para dar respuestas efectivas ante el aumento de la exclusión social subordinando toda iniciativa de carácter social al cumplimiento de los acuerdos establecidos con la denominada troika o a los intereses de las entidades financieras. Así, es en fenómenos como el aumento de los desahucios como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria donde se aprecia con mayor nitidez la incapacidad de la mayoría de partidos para anticipar propuestas políticas. Estos han ido muchas veces a remolque de las demandas, iniciativas y propuestas de los movimientos sociales, como pone de relieve el debate sobre los desahucios y la dación en pago.

Asimismo, en los últimos meses, el nuevo relato se ha centrado en vender la recuperación económica y el fin de la crisis, mientras los diferentes organismos internacionales siguen insistiendo en el grave incremento de la desigualdad y la exclusión en el conjunto de la realidad española. El resultado de este proceso sería una suerte de recuperación basada en algunos indicadores macroeconómicos que encubren la existencia de una sociedad más desigual, con más precariedad, con menos derechos y más exclusión social. De la misma forma, llama la atención cómo, en un momento de desmantelamiento de los servicios públicos, este relato de la recuperación viene acompañado de promesas de rebajar impuestos dirigidas especialmente a algunos sectores del electorado, cuando precisamente el fraude fiscal y la escasa progresividad fiscal son una parte muy relevante de los problemas actuales.

Si bien algunos partidos políticos han incorporado medidas concretas para la lucha contra la pobreza y la exclusión social (algunos de ellos in-

cluso plantean la moratoria de los desahucios), la mayor parte del discurso parece estar orientada al votante de clase media para que recupere la confianza en las instituciones y los partidos políticos. Por eso, el debate sobre la renta básica, una de las principales reivindicaciones de algunos sectores sociales, es controvertido a la hora de ser explicado a la opinión pública. En el momento actual, el único debate existente al respecto es el de las rentas mínimas garantizadas, como instrumento que impida la exclusión total de los sectores más empobrecidos.

Es cierto que partidos como Podemos o las nuevas experiencias municipalistas son mucho más explícitos y contundentes con las propuestas sociales, bajo el relato de realizar un «rescate ciudadano» antes que del ámbito financiero como primera medida a llevar a cabo desde el ámbito institucional. No obstante, la agenda social, en

especial la de aquellos partidos que buscan la centralidad política, no deja de ser sensible entre los votantes de clase media y de aquellos que se autoidentifican en el centro político, donde existen grandes caladeros de votos, por lo que los mensajes por parte de estos partidos muchas veces se han presentado de forma moderada y mucho más sutil.

Así las cosas, cabe concluir que las apelaciones que frecuentemente se hacen a la necesidad de una «nueva política» que se asimile con una regeneración democrática no siempre están ligadas a otorgar una especial atención a la situación de crisis social existente en España. Por ello, más que ver en lo novedoso un valor en sí mismo, se hace necesario contrastar en qué medida está presente en cada opción política la puesta en marcha de propuestas que pongan en el centro a los más desfavorecidos.

### 3. ¿Un futuro de conflicto social y más repolitización?

En un momento de fuerte cuestionamiento del ámbito institucional, es lógico que los principales actores políticos busquen con urgencia una nueva religitimación en la sociedad, sobre todo teniendo en cuenta la notable competencia que supone la aparición de nuevos partidos que comprometen las coordenadas del *statu quo* que ha prevalecido en las últimas décadas. Ahora bien, esta realidad institucional que se encuentra en plena agitación debe tomar en consideración el grave proceso de empobrecimiento que está padeciendo una parte importante de la sociedad, incluidos sectores de las clases medias. No es previsible, por lo tanto, que este proceso de empobrecimiento finalice con el supuesto proceso de «recuperación económica», ya que muchas de estas dinámicas de precarización laboral o de diferentes formas de exclusión social están cronificándose y, en algunos casos, incrementándose.

Es significativo como, ante esta creciente situación de exclusión y empobrecimiento, las nuevas respuestas y experiencias sociales, que van más

allá de la protesta y que se centran también en la intervención, están desbordando el ámbito de lo institucional, evidenciando la lentitud de muchos actores institucionales a ofrecer respuestas inmediatas. Cabe presagiar, en este sentido, que la sociedad va a continuar siendo un laboratorio de iniciativas sociales del cual el ámbito institucional debería aprender e incorporar nuevas estrategias y recursos. Esto, además, en un contexto en el que el Estado de bienestar se encuentra en proceso de desmantelamiento y en el que se está dando un tránsito de una concepción universalista en el acceso a los derechos sociales a una lógica diferencial en la que el acceso a los derechos se modula en función de rasgos como ser trabajador y cotizar o no, poseer papeles o ser *irregular* o pertenecer a un grupo en riesgo de exclusión.

En este contexto, e independientemente de los actuales resultados de las elecciones locales y de las próximas que se avecinan, el papel de los movimientos sociales va a seguir siendo fundamental en la denuncia de las injusticias y la incorporación de la cuestión social al debate político, el control del ámbito institucional, la politización



de la sociedad y la puesta en marcha de nuevas iniciativas sociales.

Por otro lado, existe el riesgo, sin embargo, de que este nuevo proceso de institucionalización de muchos actores sociales, que estamos observando sobre todo en el ámbito municipal con la importante presencia de plataformas ciudadanas, implique una preocupante descapitalización de los colectivos sociales, tal y como sucediera a finales de los setenta y principios de los ochenta con las asociaciones de vecinos, las

cuales quedaron muy debilitadas por la marcha de muchos de sus líderes a los principales partidos políticos. En este sentido, se hace necesaria, de cara al futuro, una mayor permeabilidad entre los partidos políticos, por un lado, y los movimientos sociales y la ciudadanía, por otro.

En resumen, en un momento de recomposición del panorama político y social, los movimientos sociales son esenciales para seguir interpelando a los partidos políticos y para introducir la agenda social en el ámbito institucional.



# D

## Debatimos

# Extractivismo y expulsiones: dinámicas organizadoras de una nueva realidad

Santiago Álvarez Cantalapiedra y Yayo Herrero

FUHEM

La hondura de los cambios acaecidos en el planeta en el transcurso de los últimos decenios revela tendencias profundas que redefinen el mundo en que vivimos. De la descomposición de lo que abandonamos surgen nuevas lógicas sistémicas que están reconfigurando por completo el orden social. Los fundamentos de la sociedad están cambiando y, en el ámbito de la economía, nos encontramos ante el fin del capitalismo tal y como lo hemos conocido. Por otra parte, la biosfera está siendo expulsada de su espacio vital y, en su lugar, señala Saskia Sassen(1), solo encontramos tierras y aguas muertas. Son transformaciones que afectan a los principales ámbitos de nuestra realidad: la economía, la sociedad y la biosfera.

(1) SASSEN, S. (2015): *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires: Katz.

Estas tendencias profundas, que actúan como fuerzas estructurantes de una nueva realidad, empezaron a ser evidentes solo en tiempos recientes. Conviene centrar la atención en ese intervalo próximo de las últimas décadas cuando de lo que se trata es de interpretar dónde estamos y hacia dónde nos encaminamos. No obstante, no deja de ser menos conveniente arrancar con una recomendación del historiador Josep Fontana: «Debemos revisar nuestra visión de la historia como un relato de progreso continuado para percatarnos de que estamos en un periodo de regresión»(2). Tal vez ayude a ello comenzar reseñando de manera sucinta las dos «grandes transformaciones» que en el plano social y ecológico supuso la irrupción y evolución posterior del capitalismo.

(2) FONTANA, J. (2013): *El futuro es un país extraño*, Barcelona: Pasado & Presente, p. 19.

## 1. La gran transformación del metabolismo socioeconómico

La biosfera constituye el fundamento de la vida humana y, en consecuencia, es también el sostén de cualquier actividad realizable por los seres humanos. La naturaleza es la fuente de

los recursos que alimentan la actividad económica, siendo igualmente el sumidero de todos sus desechos (sólidos, líquidos y gaseosos). Así, el proceso económico puede ser concebido en

términos de «metabolismo socioecológico», resultando fundamental el trasiego de flujos físicos de materia y energía (*throughput*) que circulan a través de su aparato productivo, donde estos son elaborados para dar origen a bienes y servicios, generando además, como indeseable subproducto, contaminación y deterioro de la calidad ambiental.

Desde la perspectiva de la historia del metabolismo, la aparición del capitalismo y su desarrollo posterior supuso una «gran transformación» respecto al periodo precedente<sup>(3)</sup>. Con anterioridad a la Revolución Industrial, las sociedades se organizaban en el plano material básicamente a partir de los recursos bióticos que brinda la fotosíntesis, circunstancia que las llevaba a seguir un modelo de desarrollo acorde con la naturaleza. En consonancia con la biosfera, cuyo funcionamiento se aprovecha de una fuente prácticamente inagotable de energía, el flujo solar, «para enriquecer y movilizar de forma cerrada los stocks de materiales disponibles, organizando con ellos una cadena en la que todo es objeto de uso posterior»<sup>(4)</sup>, la economía se organizaba siguiendo criterios biomiméticos. La naturaleza no solo era concebida como el hogar que alberga la vida y proporciona los recursos necesarios para su reproducción, sino también como la maestra que enseña a organizarlos. Así, por ejemplo, en la actividad agrícola y ganadera apenas existían

residuos, porque la mayor parte de la cosecha no utilizada (o los excrementos del ganado) se reincorporaba a la tierra como abono y mejoraba la calidad del suelo para iniciar un nuevo ciclo de cultivo.

Desde **la revolución industrial** la especie humana ha vivido de espaldas al funcionamiento de la biosfera. La mayor parte de las actividades en la civilización industrial se apoyan en la extracción de materiales y energías fósiles presentes en la corteza terrestre, en su transporte por todo el planeta, en su manejo y utilización sin llegar a devolverlos, finalmente, a su calidad originaria de recursos, rompiendo así con los ciclos y la utilización del sol como fuente básica de energía. Todas estas transformaciones en el funcionamiento material de las sociedades supusieron, en el curso de muy poco tiempo, **un cambio desde un «metabolismo orgánico» hacia un «metabolismo industrial»**. El deterioro ecológico que provoca el capitalismo combina el tipo de metabolismo socioeconómico que se instaura con la revolución industrial con la tendencia inherentemente expansiva de la acumulación de capital. Esta ha dado lugar a un acontecimiento decisivo a lo largo del siglo xx: la humanidad —en expresión de Herman Daly— pasó de vivir en «un mundo vacío» a vivir en «un mundo lleno» en el transcurso de las últimas generaciones. La aparición del célebre informe al Club de Roma sobre *Los límites del crecimiento*, significó una importante llamada de atención acerca de la insensatez que supondría continuar por la senda devastadora de una expansión sin limitaciones del sistema económico.

(3) Véase GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y TOLEDO, V. M. (2011): *Metabolismos, naturaleza e historia*, Barcelona: Icaria.

(4) NAREDO, J. M. (2006): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*, Madrid: Siglo XXI, p. 47.

## **2. La gran transformación provoca una gran involución social**

La otra «gran transformación» asociada a la aparición y expansión ulterior del capitalismo se manifestó en el plano social. Para comprender lo que esta supuso es necesario revisar críticamente lo que significa el progreso material en una sociedad y sus implicaciones en la mejora o pérdida de la calidad de vida de las personas. Resulta

especialmente indicado a la hora de examinar la evolución histórica del capitalismo, pues en su origen, como en el desarrollo inmediatamente posterior, la riqueza generada por el capitalismo, apropiada privadamente por unos pocos, se vio acompañada de una auténtica catástrofe social, tanto para la población campesina, por el afán

señorial de cercar y privatizar los bienes comunales que constituían su medio de vida, como para la incipiente clase trabajadora hacinada en barriadas industriales en condiciones insalubres<sup>(5)</sup>.

Detrás de este hecho se encuentran diversas circunstancias. Evidentemente se halla la cuestión distributiva. Pero, aun cuando esta sea central, hay más elementos que merecen ser reseñados. Junto al desigual reparto de los frutos del progreso —en forma de beneficios y costes, oportunidades y riesgos—, **la suerte de la gente depende también de los mecanismos de protección o redes de seguridad** que encuentre a su disposición. **La destrucción de estas redes** como consecuencia de la profundización y ensanchamiento del capitalismo ha sido —y lo sigue siendo hoy, como se señalará más adelante— **la principal fuerza de expulsión y amenaza** para pueblos y comunidades al quedarse expuestas en el vacío.

A esta amenaza se refirió con especial agudeza Karl Polanyi en su obra más conocida, *La gran transformación*. El paso de un orden en el que el mercado es tan solo una institución de intercambio a otro en el que la vida social se rige con criterios mercantiles viene acompañado siempre de una gran perturbación. Este tránsito es una fuente de inseguridad sobre la vida de la gente porque provoca la desaparición de instituciones y mecanismos tradicionales de protección. Trae

consigo la amenaza de la dislocación social, ya que la defensa a ultranza de la libertad individual y de un orden autorregulado por las fuerzas del mercado, al margen de cualquier tipo de racionalidad colectiva, deja a la sociedad a merced de los intereses y las pasiones de unos pocos individuos. La eliminación de intervenciones colectivas, de prácticas en común, asociadas a unas instituciones que ahora son desplazadas por otras únicamente al servicio de la propiedad y las relaciones mercantiles supone también el abandono de una «economía moral»<sup>(6)</sup> que ofrecía seguridad a la población frente a los riesgos sociales y bienestar frente a sus necesidades. «Permitir que el mecanismo del mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural, e incluso que de hecho decida acerca del nivel y la utilización del poder adquisitivo, conduce necesariamente a la destrucción de la sociedad (...) Desprovistos de la protectora cobertura de las instituciones culturales, los seres humanos perecerían, al ser abandonados en la sociedad: morirían convirtiéndose en víctimas de una desorganización social aguda»<sup>(7)</sup>. Igual suerte que, como hemos visto, corre la biosfera. La *gran transformación* fue acompañada de una gran perturbación que, para las clases subalternas, representó una *gran involución*.

<sup>(5)</sup> En Europa, el crecimiento económico experimentado desde comienzos del siglo xvi hasta finales del xviii no comportó una mejora de las condiciones de vida en amplios sectores de la sociedad. Más bien todo lo contrario. La esperanza de vida y la evolución de la estatura, ambos indicadores estrechamente relacionados con las condiciones sociales en que se desenvuelve la existencia, evolucionaron en sentidos divergentes según la clase social y la localización geográfica de la población.

<sup>(6)</sup> En la línea defendida por Thompson como un conjunto de prácticas y valores que troquelan visiones tradicionales acerca de las obligaciones sociales y funciones económicas que deben desempeñar los distintos sectores dentro de una comunidad y que, en caso de ser violentadas, explican el comportamiento popular de defensa —bien sea a través de un motín u otro tipo de revuelta— de lo que se considera común (véase «La economía “moral” de la multitud en la Inglaterra del siglo xviii», en la recopilación de ensayos de E.P. Thompson recogida en el libro *Tradición, revuelta y consciencia de clase*, Barcelona: Crítica, 1979, pp. 62-134).

<sup>(7)</sup> POLANYI, K. (1989): *La gran transformación*, Madrid: La Piqueta, pp. 128-129.

### 3. Luchas colectivas y protección social y ambiental

De algún modo, es verdad que en los últimos doscientos cincuenta años se ha asistido a importantes avances en la educación, la salud y las libertades que

han proporcionado una mejora incuestionable en la calidad de vida de muchas personas. Pero este progreso, como ha remarcado oportunamente Fonta-

na, «no es, como pensábamos, el fruto de una regla interna de la evolución humana, sino el resultado de muchas luchas colectivas»<sup>(8)</sup>. Es la gran lección que hay sacar de la historia: ningún avance social se ha conseguido sin lucha y nada de lo alcanzado está asegurado de una vez y para siempre.

Uno de esos momentos de avance social se produjo en el periodo posterior a la segunda gran guerra. Las luchas políticas lograron que un buen número de conquistas sociales abrieran una época de grandes esperanzas. Para muchos pueblos del Sur global la descolonización significó más autonomía frente a las viejas metrópolis. En algunos de los nuevos países que surgen de las antiguas colonias fue posible articular, al menos en un primer momento, proyectos estatales con políticas de bienestar a través de diferentes modalidades de nacionalismo socialista. Para las mayorías del Norte global, y particularmente en los países de ambas orillas del Atlántico Norte, esta época representó un «periodo excepcional» (en el sentido de lo que se argumenta en el siguiente apartado) de progreso material y avance social.

Un progreso a resultas de un círculo virtuoso basado en un pacto implícito, o contrato social no escrito, entre capital y trabajo que contó con la mediación del Estado. Dicho acuerdo implicó la renuncia de la clase trabajadora a cambios cualitativos del sistema capitalista (abandonando actitudes antisistema) a cambio de mejoras cuantitativas en su bienestar (abrazando la integración). La «opción reformista», que así la ha llamado Andrés Piqueras<sup>(9)</sup>, logró

durante décadas la colaboración del trabajo en su propia explotación a cambio de la aplicación de dos grandes programas de políticas: por un lado, políticas distributivas que permitieron un reparto más equitativo del producto social en la medida en que consiguieron que los salarios crecieran al mismo ritmo que la productividad, lo que favoreció que la demanda de bienes de consumo se convirtiera en una poderosa palanca interna para el aumento de la producción; por otro, un conjunto de políticas que tenían como objetivo fundamental combatir la inseguridad ante los riesgos sociales mediante la construcción de los llamados Estados de bienestar. Ambos elementos, redistributivos y protectores, inauguraron una época en el capitalismo caracterizada por una relativa pacificación del conflicto social y la vigencia de círculos virtuosos de producción-consumo-producción.

Por otro lado, como consecuencia también del despertar de la conciencia ecologista, las luchas en defensa de la naturaleza consiguieron avances considerables pero sin llegar a modificar el funcionamiento y la lógica del sistema económico. Las políticas orientadas a atajar los problemas en sus causas raíces han sido escasas en relación con aquellas otras que han centrado su atención en tratar de atenuar el deterioro ecológico que provoca el funcionamiento económico. Buena parte de la normativa ambiental se reduce a establecer estándares aceptables de destrucción sin lograr erradicarla de la práctica socioeconómica mediante evaluaciones de impacto ambiental que difícilmente atajan la dinámica extractivista y, mucho menos, logran reorientar la estructura productiva y el planeamiento de las infraestructuras.

<sup>(8)</sup> FONTANA, J. (2013): *El futuro es un país extraño*, Barcelona: Pasado & Presente, p. 8.

<sup>(9)</sup> PIQUERAS, A. (2014): *La opción reformista: entre el despotismo y la revolución*, Barcelona: Anthropos.

## 4. La excepcionalidad de la «edad dorada»

Ahora bien, este periodo de avance social fue excepcional por varias razones. En primer lugar, porque este intervalo, denominado «la edad de oro del capitalismo» o «los treinta años gloriosos», se produjo bajo unas condiciones históricas

muy particulares que no se van a repetir. Fue el fruto de una combinación de factores de distinta naturaleza difícilmente reeditables. Entre otros, fue el resultado de un proceso histórico de larga duración que terminaría por conformar un

sistema neocolonial altamente beneficioso para los países centrales del capitalismo mundial. Por otro lado, coincidió con una «era del petróleo barato» o de gran abundancia energética a precios muy bajos, que permitió impulsar las potencialidades productivas a partir del uso masivo de combustibles fósiles de alta densidad energética, fácil manejo y transporte, y enorme versatilidad en cuanto a sus usos y aplicaciones. Excepcional también porque el pacto keynesiano, que alumbraría el Estado del bienestar en la Europa occidental, fue posible ante la existencia de un cambio de paradigma en el pensamiento económico que conectaba bien con las aspiraciones de las luchas históricas de una clase trabajadora relativamente cohesionada en el contexto de un mundo bipolar marcado por el antagonismo ideológico entre capitalismo y socialismo. La dinámica de crecimiento elevó las huellas ecológicas de los países del Norte global, de tal modo que los requerimientos de materiales, energía y sumideros de residuos superaron la biocapacidad de sus propios territorios: el modelo de desarrollo, en el plano material, se construía con cargo al resto del mundo. En consecuencia, el «modelo de desarrollo» que caracterizó el funcionamiento específico de las economías de esos países en aquella época es algo extraordinariamente difícil de alcanzar en el capitalismo, dadas las tensiones y contradicciones que se desarrollan en su interior, de manera que lograr un modelo de desarrollo capaz de procurar bienestar social aliviando sus tensiones internas es más una excepción que una norma en la evolución histórica de este sistema<sup>(10)</sup>.

Son factores que ya no están presentes o que se han transformado profundamente. Las modalidades de inserción en la economía mundial de los llamados países emergentes han alterado la geoeconomía internacional desplazando el centro de gravedad del poder económico hacia Asia oriental. En el plano energético, nos encontramos ante el fin de la era del petróleo barato y no se vislumbra ninguna fuente alternativa

capaz de cubrir las ingentes demandas que el metabolismo socioindustrial ha generado. Al pico del petróleo (*peak oil*) le seguirá el «pico de todo» (*peak everything*, término acuñado por Richard Heinberg) por la voracidad insaciable de un sistema económico depredador de todos los recursos naturales. Por último, el consenso social de la posguerra cristalizó en un cuerpo jurídico garantista y democrático relativamente atento a las necesidades y derechos humanos que la contrarrevolución antisocial, bajo la égida neoliberal y neoconservadora, lleva varias décadas haciendo trizas sin suficientes resistencias por parte de unas clases trabajadoras fragmentadas y carentes de la necesaria dimensión internacionalista que, en la era de la globalización, las desancle de las reacciones defensivas meramente nacionales. La desorientación y escasa respuesta por parte de los sindicatos europeos a la tremenda situación que hoy se vive en Grecia es una buena muestra de ello.

No cabe sentir nostalgia por ese mundo en extinción, pues no era ni mucho menos el mejor de los mundos posibles para una parte considerable de la humanidad. Sostenido sobre unas bases patriarcales, unas estructuras económicas injustas y unas políticas neoimperialistas, provocó un profundo deterioro ecológico y apenas pudo resistir al empobrecimiento de las relaciones sociales; conformó un patrón de acumulación global asentado en la extracción masiva de recursos naturales y en la apropiación de innumerables bienes comunes; explotó todas las modalidades del trabajo humano (mercantil y reproductivo) y distribuyó de manera desigual —social y geográficamente— las rentas, los costes y los riesgos asociados a la generación del producto social.

No obstante, tuvo una gran virtud: aunque no consiguiera librarse de la opresión patriarcal y del dominio del capital, logró instituir mecanismos de protección frente a los riesgos de la mercantilización capitalista y operar con una lógica distributiva e inclusiva. La construcción de instituciones que procuraban el bienestar y el reconocimiento de unos derechos de ciudadanía al margen de la propiedad, se consagrarían constitucionalmente bajo la fórmula del Estado social, democrático y de derecho que,

(10) Aspecto que ha sido analizado con profundidad por A. Martínez González-Tablas en el capítulo 1 del tomo II de su obra *Economía política mundial*, Barcelona: Ariel, 2007.

a duras penas, aún sigue vigente en la mayoría de los países de la Europa occidental. Los principios de este orden social tenían presente la integración social a través de la puesta en funcionamiento de mecanismos de redistribución y protección social. En este sentido, po-

demostramos afirmar que el sistema funcionaba bajo una «lógica» integradora, aun cuando esa integración no fuera total y plenamente capaz de acabar con múltiples realidades de exclusión (por motivos económicos, de género, étnicos o religiosos).

## **5. El paso de una «lógica distributiva e inclusiva» a una «lógica de extracción y expulsión»**

La evolución hacia el progreso social se interrumpió a partir de finales de los años setenta y principios de los ochenta del siglo pasado. Supuso un punto de inflexión que inicia la «gran involución» que estamos viviendo y también el fin de la ilusión de un mundo que evolucionaba hacia un progreso continuado. También en el plano físico es el comienzo del fin de la ilusión del crecimiento material indefinido. Aunque ya en 1945 el poeta Paul Valéry había escrito, en *Regard sur le monde actuel*, «comienza el tiempo del mundo finito», la conciencia de los límites del planeta no se asienta lo suficiente hasta la década de los setenta, particularmente a partir de la publicación en 1972 del informe del Club de Roma *Los límites del crecimiento*, conocido también como informe Meadows, donde se alertaba del riesgo inminente de superar los límites sostenibles. Treinta años después, en un nuevo informe, los mismos autores señalan que se ha llegado demasiado lejos y la extralimitación es ya, desde finales de los años ochenta del siglo pasado, una realidad(11). Esto significa que la actividad económica ha adquirido una dimensión demasiado grande en relación con la biosfera y que los actuales estilos de vida están colapsando los servicios de los ecosistemas y las funciones ambientales que proporciona la naturaleza. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio(12) advierte de que alrededor

del 60% de esos servicios han sido degradados y utilizados de forma insostenible(13). Desde hace más de tres décadas, las sociedades están inmersas en una senda de profunda regresión social y ambiental.

Las actuales tendencias negativas suponen un cambio en la lógica con que se ordena la sociedad. Si en el ordenamiento social que surge de la apuesta reformista actuaban fuerzas centrípetas e integradoras, particularmente en dos ámbitos importantes de la vida social (el del trabajo y el consumo), el orden neoliberal vino a significar un estiramiento y una polarización de la estructura social como consecuencia de un claro predominio de fuerzas centrífugas. De modo que es perfectamente razonable la hipótesis «de que el paso del keynesianismo a la era global (...) implicaba un pasaje de una dinámica que atraía a la

---

la Tierra reduciendo tanto su resiliencia (capacidad de recuperación) como su biocapacidad (Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Washington: Island Press, 2005).

(13) Los expertos han establecido nueve límites, o umbrales críticos, relacionados con el cambio climático, la acidificación de los océanos, la pérdida de biodiversidad, el agotamiento del ozono de la estratosfera, los ciclos del nitrógeno o del fósforo, la utilización de agua dulce global, el cambio en la utilización del suelo o la contaminación química, considerados esenciales para mantener las condiciones medioambientales que han existido en los últimos veinte mil años. Todo parece indicar que se han sobrepasado los límites sostenibles de tres de ellos: cambio climático, biodiversidad e interferencia humana en el ciclo del nitrógeno. Vid. ROCKSTRÖM, J. et al. (2009): «A Safe Operating Space for Humanity», *Nature*, n.º 461, pp. 472- 475.

---

(11) MEADOWS, D. et al. (2006): *Los límites del crecimiento 30 años después*, Madrid: Galaxia Gutenberg.

(12) La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio es una revisión internacional del estado de los ecosistemas de la Tierra presentada en 2005. Participaron en este proyecto 1.360 expertos de todo el mundo, y llegaron a la conclusión de que la actividad humana está teniendo un impacto significativo y creciente sobre



gente hacia el interior a otra dinámica que empuja a la gente hacia afuera»(14).

Ahora bien, este tránsito desde una lógica inclusiva hacia tendencias expulsivas no es, ni mucho menos, ajeno a las dificultades que surgen en el seno del proceso de acumulación de capital. Son precisamente los límites con los que se va encontrando el capital los que activan y potencian esos mecanismos de expulsión.

Cabe interpretar la descomposición del orden reformista como consecuencia de la reacción del capital al desafío que le planteaba una fuerza de trabajo bien organizada y fortalecida por situaciones próximas al pleno empleo y redes públicas de protección social(15). Ante el continuado deterioro de las tasas de beneficio y la creciente deslegitimación que estaba cosechando el capitalismo en el plano cultural, el capital rompió el pacto keynesiano de manera unilateral. Sin embargo, esta reacción, que al provocar un desempleo masivo socavó el poder de los sindicatos, también contribuyó a levantar una nueva barrera a la acumulación: «Una fuerza de trabajo sin poder político significa bajos salarios, y los trabajadores empobrecidos no constituyen un mercado vibrante. La persistente contención salarial plantea por tanto el problema de la falta de demanda para la creciente producción de las corporaciones capitalistas. Se había superado una barrera para la acumulación de capital —la resistencia obrera— a expensas de crear otra, la insuficiencia del mercado»(16). ¿Cómo sortear entonces este nuevo obstáculo a la acumulación de capital? La respuesta se encontró en la globalización productiva y en la desregulación del ámbito financiero. Con la mundialización, las corporaciones lograron acceder a la fuerza de trabajo y a los recursos naturales disponibles en cualquier parte del mundo, y también a unos mercados exteriores que las convirtieron en menos dependientes de la marcha de las economías de los

países de los que procedían. La desregulación financiera permitió, entre otras muchas cosas, la expansión de una economía del crédito que, a través del endeudamiento, lograba mantener los niveles de consumo de las masas trabajadoras a pesar de la contención salarial. Ambos elementos actuaban en el mismo sentido no solo a la hora de sortear los límites que imponía la insuficiencia de la demanda a la acumulación de capital, sino también en otro aspecto esencial: contribuían igualmente a debilitar a una fuerza de trabajo cada vez más preocupada por la deslocalización y más disciplinada por sus niveles de endeudamiento.

En consecuencia, la combinación de globalización con financiarización consiguió lo que los embates neoliberales nunca hubieran logrado por sí solos: romper con el modo de regulación que había logrado pacificar las relaciones sociales mediante determinados arreglos institucionales que materializaban una mínima noción común de justicia social.

El orden social neoliberal que sustituyó al que surgió de la apuesta reformista no ha sido capaz de sortear los obstáculos con los que se enfrenta la acumulación capitalista. Por el contrario, ha dado lugar a una economía donde la sucesión de burbujas especulativas ha sido desde entonces la forma preponderante de hacer funcionar el capitalismo, no ha sido capaz de erigir una estructura institucional propia que fuera más allá de cuestionar y dismantelar las heredadas del fordismo y ha traído una organización social esquizofrénica marcada por la polaridad derivada de la existencia de desigualdades de todo tipo. En el orden neoliberal, los polos sociales no se presentan complementarios (funcionales unos a otros) como en el orden reformista, de manera que al no necesitarse —ni siquiera por la vía de la explotación— irrumpe la exclusión y el divorcio social. Las élites económicas, crecientemente globalizadas y financiarizadas, desatienden sus compromisos con el resto de la sociedad porque sus intereses ya no se vinculan con la población de su país, sino con su propia condición de clase transnacional. En palabras de Bauman: «**La movilidad adquirida por las “personas que invierten” —los que poseen el capital, el dinero ne-**

(14) SASSEN, S. (2015): *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires: Katz, p. 237.

(15) ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez: del bienestar al miedo*, Alianza Editorial.

(16) HARVEY, D. (2012): *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Madrid: Akal, pp. 20-21.

**cesario para invertir— significa que el poder se desconecta en un altísimo grado, inédito en su drástica incondicionalidad, de las obligaciones:** los deberes para con los empleados y los seres más jóvenes y débiles, las generaciones por nacer, así como la autorreproducción de las condiciones de vida para todos; en pocas palabras, se libera del deber de contribuir a la vida cotidiana y

la perpetuación de la comunidad»(17). **Liberadas de toda atadura y responsabilidad, las élites del orden neoliberal propician la dinámica segregativa y expulsiva que está redefiniendo por completo las bases de la sociedad actual.**

---

(17) BAUMAN, Z. (1999): *La globalización. Consecuencias humanas*, México: FCE, p. 17.

## 6. Un mundo de expulsiones

Cada vez con menos posibilidades económicas y energéticas para iniciar nuevos ciclos de acumulación, habiendo llegando al límite de sus posibilidades de expansión en un «mundo lleno» que se desliza por zonas de extralimitación, al capitalismo parece quedarle solo el recurso a la acumulación por desposesión. La importancia que adquiere en la actualidad la reedición bajo nuevas formas de viejos procesos de acumulación originaria es posible que se deba a las dificultades que atraviesa el capitalismo contemporáneo. Como recuerda David Harvey, los diferentes procesos de acumulación primitiva señalados por Marx nunca han dejado de estar presentes en la historia del capitalismo, pero es muy probable que en los últimos años se hayan visto intensificados: «Durante las tres últimas décadas se ha acelerado el desplazamiento de poblaciones campesinas y la formación de un proletariado sin tierra en países como México y la India; muchos recursos que antes eran propiedad comunal, como el agua, están siendo privatizados (con frecuencia bajo la presión del Banco Mundial) y sometidos a la lógica de la acumulación capitalista; desaparecen formas de producción y consumo alternativas (indígenas o incluso de pequeña producción, como en el caso de Estados Unidos); se privatizan industrias nacionalizadas; las granjas familiares se ven desplazadas por las grandes empresas agrícolas; y la esclavitud no ha desaparecido (en particular en el comercio sexual)»(18).

Es posible que estas tendencias ayuden a caracterizar la fase por la que transcurre el capitalismo

---

(18) HARVEY, D. (2004): *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal, p. 117.

contemporáneo. **A diferencia del de la fase anterior, que aún funcionaba con mecanismos de integración, esta etapa vendría marcada por la expulsión y la destrucción,** con consecuencias no muy distintas de las que acontecieron en las economías precapitalistas al inicio de la implantación del capitalismo. Las expulsiones «equivalen a un proceso de selección salvaje» —sostiene Saskia Sassen—(19) que afecta a «personas», «empresas» y «lugares», y que pueden estar indicando aceleraciones y rupturas. No son expulsiones espontáneas, ni siquiera responsabilidad única de determinadas élites extractivas(20) ni simple derivación de la crisis, sino más bien «parte de la actual profundización sistémica de las relaciones capitalistas»(21) que da como resultado «formaciones predatorias». Con ello han surgido nuevas lógicas de expulsión inscritas en una dinámica compleja y brutal. El tipo de conocimientos, tecnologías e innovaciones y políticas económicas hoy vigentes ha creado un mundo en el que con demasiada frecuencia la complejidad tiende a producir brutalidades elementales.

Se hace difícil imaginar la escala en que pueden llegar a operar estas expulsiones a lo largo y ancho de todo el planeta ante los escenarios de escasez que sobrevendrán con mayor intensidad y frecuencia como consecuencia de la cri-

---

(19) SASSEN, S.: ob. cit., p. 14.

(20) Concepto popularizado por los economistas Daron Acemoglu y James A. Robinson en su libro *Por qué fracasan los países* (Deusto, 2012) para caracterizar a quienes capturan rentas en su propio beneficio sin crear riqueza.

(21) SASSEN, S.: ob. cit., p. 20.

sis ecológica global. Dos fenómenos extremos —los desplazamientos de población por motivos ambientales y por acaparamiento de tierras— son ya buenos indicadores de por dónde se puede decantar el futuro más inmediato.

Los desastres climáticos, cada vez más frecuentes e intensos(22), están destruyendo medios de vida, infraestructuras físicas y ecosistemas frágiles. Pueden reducir las capacidades humanas, poner en peligro el bienestar social, especialmente entre los más pobres y vulnerables, y provocar desplazamientos masivos de población(23).

Por otro lado, estamos asistiendo desde tiempos recientes a un fenómeno conocido como «acaparamiento de tierras». Países ricos del Gol-

fo Pérsico, economías emergentes densamente pobladas de Asia (como China, India o Corea del Sur) y muchas corporaciones y entidades financieras se han lanzado al arrendamiento y compra de enormes extensiones de territorio en regiones de África y América Latina. Dichas compras internacionales de tierra suponen la integración de la agricultura en un modelo de explotación industrial flexible para producir, alternativamente, alimentos para las personas o forraje para la ganadería, agrocombustibles para los vehículos de motor o fibras para la industria textil. Este hecho implica la destrucción de áreas y economías rurales tradicionales y el desplazamiento forzado de poblaciones campesinas e indígenas. A la vez, revela la amplitud de sectores y agentes que hoy están interesados por el control y la propiedad de la tierra. Esta deja de ser contemplada como hogar que alberga a comunidades y culturas campesinas ocupadas en el cultivo de alimentos para ser vista simplemente como un factor económico por el que pugnan las diferentes potencias económicas (países y corporaciones) tanto de las finanzas como de sectores energéticos, extractivos o biotecnológicos. Y no solo implica la destrucción de comunidades y la expulsión de sus pobladores, también supone la sustracción de porciones de biosfera cuando la tierra es destinada a plantaciones de cultivo industrial o su conversión en tierras muertas cuando se dedica a la minería u otras actividades extractivas.

(22) «La frecuencia y la intensidad de los desastres naturales están aumentando. Entre 1901 y 1910 se registraron 82 desastres naturales, y entre 2003 y 2012 se registraron más de 4.000. Aun teniendo en cuenta que en la actualidad los registros son mejores y dejando el margen correspondiente, el aumento es considerable. Especialmente preocupante es la frecuencia de desastres hidrológicos y meteorológicos» (PNUD, *Informe sobre el Desarrollo humano 2014*, p. 55).

(23) Véase RENNER, M. (2014): «Cambio climático y desplazamientos», en *The Worldwatch Institute: La situación del mundo 2013*, Madrid: FUEM Ecosocial/Icaria, pp. 503-516.

## 7. Deterioro ecológico y social en España: dos fenómenos que responden a la misma tendencia y que se retroalimentan en forma de expulsiones y exclusiones

En España la correlación entre el deterioro ecológico y el aumento de la vulnerabilidad social presenta características especiales.

Las importantes tasas de crecimiento económico alcanzado a finales de los años noventa del siglo xx y durante los primeros años del XXI se consiguieron gracias al despliegue del sector de la construcción de vivienda y del desarrollo de las

infraestructuras públicas. Se generó una enorme burbuja financiera e inmobiliaria alimentada por una larga cadena de deudas que saltaba por los aires en 2007.

Las consecuencias del *tsunami* urbanizador sobre el territorio han sido devastadoras en el plano ecológico: utilización de cantidades ingentes de energía y materiales, impermeabilización del

territorio, destrucción de los ecosistemas litorales que han quedado tapizados con segundas residencias que permanecen ocupadas una media de veintidós días al año, fragmentación de hábitats naturales y desarrollo de un modelo de urbanismo que requiere cantidades crecientes de recursos como el agua. Se desarrollaron complejos turísticos, macroubanizaciones y parques temáticos que hoy son una ruina, se fragmentó y cementó el territorio para construir infraestructuras en muchos casos innecesarias(24).

Con frecuencia, estas operaciones estuvieron ligadas a casos de presunta corrupción o no tan presunta, porque en muchos de ellos ya existen sentencias en firme que condenan a demoler lo construido. Se invirtieron cantidades ingentes de dinero público en proyectos que hoy es preciso «rescatar», nuevamente con recursos públicos(25).

El argumento que otorgó legitimidad social al modelo elegido fue la capacidad de crear empleo y riqueza social. En las exposiciones de motivos de la mayoría de estos proyectos figuraba como argumento central la creación de empleo directo e indirecto. Podría suponerse, entonces, que la destrucción de la naturaleza habría tenido una contrapartida positiva en el bienestar de las personas, pero el desmoronamiento de la burbuja desveló, con toda su crudeza, que la riqueza supuestamente creada no existía. El mayor acceso al consumo se había producido fundamentalmente a partir del endeudamiento y no porque la estructura salarial hubiese aumentado. Las políticas de ajuste aplicadas por los diferentes gobiernos han ido dejando a amplios sectores de la población en una situación de riesgo similar a la de los ecosistemas españoles.

El informe sobre desigualdades y exclusión elaborado por FOESSA (2014) muestra cómo la situa-

ción de riesgo y vulnerabilidad de las personas ha aumentado de una forma muy preocupante. Los datos aportados muestran que el 40,6% de la población se va hundiendo en la precariedad y un 24,2% sufre ya alguna forma de exclusión. El 14,8% de las personas empleadas son trabajadoras pobres. Este fenómeno pone de manifiesto que el mercado laboral y las propias condiciones laborales son causa de pobreza y exclusión. El empleo ha perdido su capacidad de protección y ya no es espacio de derechos, sino de vulnerabilidad.

La pérdida masiva de empleo y su precarización se ha visto acompañada de un progresivo desmantelamiento de los servicios públicos y sistemas de protección social. El Estado y lo público se desentienden del bienestar y a muchos seres humanos solo les queda el colchón familiar para tratar de evitar la exclusión. Son los hogares y las familias las que acaban actuando como amortiguador. Y, dentro de los hogares, son las mujeres las que, en mayor medida, cargan con las tareas que se dejan de cubrir con los recursos que proceden de los sistemas protección pública.

La debacle social y económica, lamentablemente, no se está abordando tratando de resolver los problemas estructurales ni poniendo el bienestar de la mayoría como principal objetivo. Asistimos, más bien, a la intensificación de las tendencias anteriores, que inevitablemente profundizarán las dinámicas de destrucción de los ecosistemas y de agotamiento de la base mineral sobre la que se sostiene la vida humana. Y estas dinámicas provocarán nuevas expulsiones.

Las prospecciones de petróleo en Canarias, los proyectos de prospección de extracción de gas mediante la técnica de la fractura hidráulica (*fracking*) o delirios tecnológicos como el frustrado proyecto Castor son evidencias claras de que se pretende seguir exprimiendo las últimas gotas de vida que quedan en el territorio sin querer ver que con la destrucción del territorio se evaporan las posibilidades de reconvertir el metabolismo económico en otra dirección que permite albergar esperanzas para las mayorías.

(24) Una interesante reflexión y recopilación de datos respecto al desarrollo irracional de infraestructuras se encuentra en SEGURA, F. (2012): *Infraestructuras de transporte y crisis*, Madrid: Libros en Acción.

(25) Un ejemplo de estos proyectos de «rescate» es el de las autopistas privadas. Puede consultarse en <http://www.eldiario.es/temas/autopistas/>, acceso 18 de marzo de 2015

Los planes generales de ordenación urbana contemplan la posibilidad de desarrollar operaciones inmobiliarias como las que llevaron a la crisis, se escuchan voces que defienden la inversión en más obra pública para estimular la economía y salir de la recesión.

Se plantean cambios en la legislación para conseguir formas «más rentables» de gestión de recursos renovables, como el agua, el monte o para explotar los espacios protegidos.

## 8. La necesaria reconversión ecológica de la economía

La protección ambiental se presenta como un obstáculo a vencer de cara a hacer crecer la economía. Una mirada miope sobre la realidad impide ver que lo que ha destruido millones de puestos de trabajo no ha sido precisamente las restricciones de corte ecológico, sino la lógica de un crecimiento depredador que se llevó por delante muchos empleos y devastó muchos territorios.

Afrontar los problemas que tenemos delante, en un Estado como el español(26), con una elevada población, con sus límites físicos sobrepasados y con una fuerte dependencia material del exterior, significa necesariamente **afrontar el desafío de la reducción de la esfera material de la economía.**

En lo que se refiere a materiales y energía, la palabra clave es *menos*. Es preciso establecer una planificación que permita reducir el uso de recursos naturales y de emisión de residuos introduciendo políticas justas de gestión de la demanda y medidas de reducción y eficiencia en el uso de agua, energía y materiales.

Sería preciso apostar por el control público y democrático de sectores estratégicos: banca, empresas energéticas, transporte, grandes propiedades agrícolas que no tengan uso social y ámbitos de servicios públicos fundamentales, como la educación y la sanidad.

Resulta un imperativo repensar el modelo económico, apostando por la creación de empleo en aquellos sectores que no son destructores en el plano ecológico. Las políticas de incentivos y penalizaciones deben reorientarse para conseguir que sumen en esa línea.

La naturaleza no es la enemiga de una economía que quiera poner la vida en el centro. Su conservación es, más bien, la única posibilidad de poder construir una forma de vida que se pueda mantener en el tiempo y que no expulse a los seres humanos a los márgenes de la precariedad e invisibilidad.

El horizonte global que se plantea para la humanidad será por fuerza más austero en lo material. Que este ajuste a los límites del planeta se produzca por una vía planificada y justa o por una vía violenta y desigual dependerá de la correlación de fuerzas entre quienes desean ese tránsito y quienes estrujan los restos de lo vivo en su propio beneficio. La defensa de la naturaleza no es un asunto de sectores acomodados, sino un imperativo para construir un mundo justo y viable.

(26) Una revisión de los retos y posibilidades de transición del metabolismo económico español es la que realizan Óscar Carpintero y José Bellver en el capítulo «¿Es posible la sostenibilidad ambiental de la economía española?», en el Informe *La Situación del Mundo 2013* del WorldWatch Institute, publicado por Icaria y Fuhem.



# D

## Debatimos

### ¿Qué dicen los partidos políticos a las propuestas del VII Informe FOESSA?

*Este artículo se basa en una encuesta sobre las propuestas<sup>(1)</sup> del VII Informe FOESSA remitida a lo largo de los meses de marzo y abril de 2015 a los siguientes partidos políticos o grupos parlamentarios: PP, PSOE, CiU, UPyD, PNV, La Izquierda Plural, Podemos y Ciudadanos.*

En el mes de octubre de 2014 se presentó a la luz pública el VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España. Sus objetivos son los mismos que se trazó la Fundación desde su inicio. Pretende hacer luz sobre los retos y desafíos del desarrollo social, abordando de forma sistemática y dinámica los fenómenos sociales, en una sociedad recorrida transversalmente por procesos excluyentes. Los importantes problemas de la igualdad de derechos y de la lucha contra la pobreza, que se encuentran enraizados en nuestra estructura social a través de procesos de largo recorrido, se han agudizado de forma especialmente grave en nuevas formas de desigualdad

que suponen un reto de primer orden para el desarrollo social.

El año 2015 se ha convertido, por diversas circunstancias, en un año clave en términos electorales. Desde FOESSA, queremos continuar colaborando en la construcción de la agenda política con aquellos temas que favorezcan el desarrollo social de nuestro entorno. Con motivo de la presentación del VII Informe FOESSA hicimos nuestra aportación al diagnóstico de la situación, y presentamos algunas breves líneas propositivas apenas esbozadas.

Con objeto de seguir profundizando en esa parte propositiva, hemos invitado a diferentes partidos políticos y grupos parlamentarios a responder a una serie de preguntas que les permitan exponer algunos de los elementos que deberían incluirse en la agenda de las políticas públicas a desarrollar en el futuro, bien en su propia agenda, bien en las políticas a desplegar por los gobiernos elegidos democráticamente en los próximos procesos electorales.

---

<sup>(1)</sup> Al final de este artículo se pueden encontrar dichas propuestas.

## 1. ¿Qué elementos destacarían del documento «La construcción de un nuevo modelo social: propuestas» que podrían ser asumidos por su formación política, bien en su programa electoral, bien en las políticas a defender en el futuro?



Coincidimos en la necesidad de elaborar políticas sobre la base de indicadores sociales y no únicamente económicos, pues es cierto que el crecimiento económico no siempre supone un beneficio para toda la sociedad y que, incluso, puede llegar a producirse con costes humanos sensibles.

Asimismo, pensamos que es necesario que la protección social garantice unos mínimos comu-

nes en todo el territorio. No obstante, creemos que esto se ha conseguido ya y que, por tanto, a lo que cabe aspirar es, como ustedes indican, al fortalecimiento de los servicios públicos y a la mejora de su funcionamiento.

Por último, nos parece muy importante desarrollar políticas familiares ambiciosas, que garanticen el equilibrio demográfico y que fortalezcan el tejido social.



En «La construcción de un nuevo modelo social» se parte de la existencia de un Estado de bienestar sólido construido a partir tanto de un sistema de redistribución del gasto como de un modelo fiscal orientado también a la redistribución. Un sistema progresivo que otorgue capacidad suficiente al Estado para sostener un sistema de protección social tanto en servicios públicos como en prestaciones económicas capaces de reducir los riesgos de pobreza generados por el mercado.

Por tanto, son estas dos condiciones estructurales del modelo de convivencia, del proyecto político, en definitiva. En ese sentido, son plenamente coincidentes con los principios en los que se basa la acción política del PSOE y, por consiguiente, con las propuestas electorales. De forma especial, existe coincidencia en el concepto de inversión social, destinada a la inclusión y la equidad. Una sociedad más justa es una sociedad más segura, más democrática y más decente. La inversión social no es solo destinar recursos para los pobres, es invertir en una sociedad más próspera que aprovecha todas las potencialidades de todos sus ciudadanos.

En este sentido, es importante resaltar la importancia de la inversión social en la infancia. Invertir en educación en la infancia desde la edad temprana en la etapa 0-3. Combatir la pobreza infantil no se puede desligar de la pobreza de las familias, ya que no existen niños pobres en familias ricas. Por tanto, la protección de la infancia requiere reforzar la protección de la familia.

En esa dirección, una garantía de ingresos que les permita atender las necesidades básicas. Un sistema de prestaciones sociales que atienda singularmente a las familias con niños.

La recuperación del Estado de bienestar como derecho de ciudadanía, restableciendo la universalidad del acceso al Sistema Nacional de Salud, implementando la etapa de educación infantil 0-3, o la garantía de becas para asegurar la igualdad de oportunidades son compromisos reiteradamente adquiridos tanto en el ámbito político como parlamentario. Y la eliminación de los nuevos copagos, que introducen inequidades en el acceso a los servicios y agravan las desigualdades.



Resaltar también la coincidencia en la pertinencia de incorporar los indicadores sociales a la gestión pública. Así como la necesaria —recuperación de la evaluación de las políticas públicas de forma institucional—, como una acción más de la Admi-

nistración, de forma que se detecte en qué medidas las políticas diseñadas están bien alineadas de acuerdo con el fin perseguido o si necesitan alguna reorientación, con el fin de lograr la mejor asignación de los recursos públicos.



El conjunto del informe tiene un alto valor como diagnóstico global de la realidad social, obliga a todos los actores políticos a tomar conciencia de la realidad y debería estimular un compromiso de primer nivel que conlleve amplios acuerdos.

Desde este punto de vista, se incorporan propuestas claves y que podemos compartir: pedagogía fiscal que implica una concepción del Estado del bienestar fundamentada en la ciudadanía que necesariamente supone no solo hablar de derechos, sino también de responsabilidades; establecimiento de un suelo o «garantía de mínimos», que debe abordarse en la revisión de la financiación de las comunidades autónomas y de las administraciones locales, que son las responsables de las políticas de sanidad, educación, servicios sociales, vivienda y transporte público; la consi-

deración de las políticas sociales como «inversión», en el marco de un Estado del bienestar más orientado a prevenir los nuevos y viejos riesgos sociales que no a reparar las consecuencias de la pérdida de ingresos, nos parece imprescindible; la prioridad de las políticas de infancia, como inversión, con la aspiración de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, en un Estado del bienestar que se ha orientado más y mejor para proteger a las personas mayores y no a los niños y jóvenes, nos parece un gran reto que compartimos; el concepto amplio de lo «público» que incorpora a las iniciativas de la sociedad civil forma parte del modelo catalán de Estado de bienestar y, por tanto, es plenamente aceptado; y, finalmente, la idea de «evaluación de la acción política», que continúa siendo una de las grandes debilidades de las políticas públicas en España.



Todos. Sucintamente, en nuestros programas electorales estatal, autonómicos y municipales. Íntegramente, en las políticas que defendemos.

Compartimos el diagnóstico, conclusiones y propuestas del informe. Especialmente, el vertiginoso aumento de la desigualdad y de la exclusión social desde 2007, la fragmentación creciente de la sociedad; la crítica al modelo redistributivo injusto y los recortes en las inversiones y prestaciones sociales, que impiden la reversión de esta tendencia, los cambios en los perfiles de riesgo, especialmente el empobrecimiento de la juventud y de la juventud hipotecada, familias monoparentales, hogares con niños, inmigrantes y trabajadores pobres.

En cuanto a las propuestas, compartimos especialmente la necesidad de protección frente a los desahucios abusivos y frente al endeudamiento justificable, la mejora de la equidad del IRPF y de la lucha contra el fraude fiscal, la defensa de la educación y la sanidad pública, de las prestaciones por desempleo y de las pensiones; la diversificación industrial y el apoyo a la I+D+i, ofreciendo salidas profesionales a los jóvenes titulados y recuperando el capital humano destruido; medidas reequilibradoras ante la creciente desigualdad social territorial; la urgencia de planes y recursos contra la exclusión social de la infancia; y el apoyo al asociacionismo clásico y al nuevo (voluntariado social, bancos de alimentos, autoorganización comunitaria y demás fuentes de capital social).



Análisis y diagnóstico, así como con las propuestas contenidas en el documento «La construcción de un nuevo modelo social». De hecho, son plenamente coincidentes en su definición y objetivos con las políticas llevadas a cabo en esta materia por el Gobierno Vasco de la mano de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y

Vivienda, así como por las diputaciones forales y ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el ejercicio de sus respectivas competencias. Las razones que las impulsan y los datos que la soportan han quedado suficientemente expresados en el informe y documentos de diagnóstico.



Todas las propuestas son compatibles con el programa político de UPyD. La eliminación de la pobreza y la exclusión social ha sido uno de

los ejes de nuestra actividad parlamentaria esta legislatura.



Compartimos el documento de manera global. El extenso y riguroso análisis sobre el que se soportan las propuestas da una visión del estado del país que es imposible no asumir. El informe permite ver que el aumento de los procesos de exclusión es consecuencia de una serie de decisiones políticas que se ajustan a un modelo socioeconómico que se impuso en los años ochenta, que es profundamente injusto, que genera desigualdad y que está llegando a un punto de insostenibilidad.

De hecho, nuestro planteamiento es que la situación de exclusión y vulnerabilidad que se ha generado con una decisión política se resuelve desde otra propuesta política. Pensamos que la lucha contra la desigualdad social y territorial es el eje sobre el que debe articularse el modelo social y económico que hay que implementar en las dos próximas legislaturas.



Estamos totalmente de acuerdo con la consideración de indicadores «no convencionales» para medir el crecimiento económico, como son los indicadores de desigualdad, AROPE, etc. Esto permitiría constatar que la salida de la crisis es incompleta si solo contemplamos las cifras macroeconómicas e ignoramos el bienestar real de los ciudadanos. Asimismo, la inclusión de estos indicadores ayudará a condicionar las políticas, en muchos casos demasiado centradas en el crecimiento del PIB.

nomas es insostenible. Para ello proponemos trabajar en una ley básica que garantice los servicios fundamentales y los derechos sociales en el conjunto del territorio nacional.

Es absolutamente necesario que la protección social alcance estándares básicos en toda España. La desigualdad entre comunidades autó-

También estamos de acuerdo en la necesidad de reformar la fiscalidad, de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución, con una visión armonizada para el conjunto del territorio nacional y de acuerdo con la capacidad económica de los individuos. Asimismo, se debe luchar de forma mucho más decidida contra el fraude fiscal. A nuestro juicio, esa es la única vía para garantizar la sostenibilidad de nuestro sistema de bienestar

## 2. ¿Qué elementos destacarían del documento «La construcción de un nuevo modelo social: propuestas» con los cuales no están de acuerdo o enfocarían en diferente sentido?



Probablemente, los principales aspectos que exigirían una reflexión más profunda tienen que ver con el papel del Estado y la búsqueda de la igualdad.

Indudablemente, el papel del Estado es importante para asegurar que los beneficios del desarrollo y el crecimiento alcancen a todos. Sin embargo, consideramos que esto no debe hacerse ni única ni principalmente mediante políticas redistributivas, sino mediante el fomento de un modelo económico que reparta mejor la riqueza y de una sociedad civil fuerte y dinámica.

Un papel mayor de la sociedad civil no conlleva un fortalecimiento de «lo público», como sugieren ustedes, sino, por el contrario, una retirada del Estado de aquellos ámbitos en los que los ciudadanos se bastan para alcanzar los objetivos

del desarrollo social. De hecho, un papel sobredimensionado del Estado dificulta extraordinariamente el «empoderamiento de las personas» por el que ustedes abogan, pues las deja perpetuamente dependientes de las ayudas e incapaces de valerse por sí mismas.

Apostar por un mejor diseño del modelo económico para que sea el propio funcionar de este y no el Estado el que distribuya la riqueza implica, ciertamente, aceptar que se dará cierta desigualdad. Pero pensamos que esto no es malo en sí mismo, sino, por el contrario, algo natural, cuya corrección suele conllevar la disminución de las libertades y se presta a graves instrumentalizaciones políticas. El objetivo primordial no debe ser, por tanto, la eliminación de la desigualdad, sino asegurar que todos disponen de lo necesario para llevar una vida digna y plena.



Partiendo de la coincidencia en las propuestas apuntadas, nos parece pertinente un enfoque más holístico del modelo de convivencia en su conjunto.

Por eso, consideramos imprescindible no desligar las propuestas sociales del conjunto del proyecto político. No solamente se debe tener en cuenta una adecuada atención social, sino que esta debe estar inmersa en un modelo de convivencia que combine la protección social con la libertad individual y la capacidad de desarrollo personal a toda la ciudadanía. Como tampoco la realidad del modelo social es indiferente al modelo económico, al sistema fiscal e, incluso, al sistema productivo. El uso de los recursos naturales, el acceso y uso de la energía y el agua,

la ocupación del suelo, la protección de la naturaleza tienen mucho que ver con la capacidad de acceso y disfrute de toda la ciudadanía o, por el contrario, son de uso privativo de algunos o, sencillamente, esquilados por unos pocos.

Otro factor determinante de las condiciones de vida de las personas viene de la mano de la globalización económica y del comercio de productos, influido por la competencia de productos procedentes de países con condiciones laborales, ambientales y sociales de escasísima protección y que, por tanto, operan a modo de *dumping*.

Un aspecto que frecuentemente queda orillado en las políticas sociales es el papel que vienen desempeñando los servicios sociales públicos.

Sobre los servicios sociales municipales pende una espada de Damocles, al ser declarados competencias impropias de las corporaciones locales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Además, esta red de servicios sociales constituye un punto de encuentro y cooperación permanente con el importante papel que está jugando el tercer sector en la atención de las personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad.



Notamos a faltar una defensa a fondo del sistema público de pensiones y de las prestaciones por desempleo, que han sido fundamentales durante los años de la gran recesión para garantizar ingresos mínimos para millones de ciudadanos. Nos parece imprescindible la pedagogía sobre el valor y la importancia del sistema de la Seguridad Social en unos momentos en los que el necesario debate para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema debe ir acompañado del compromiso de la suficiencia de las pensiones y el no perder de vista el objetivo de reducción del riesgo de pobreza para las personas mayores.



Ninguno, porque estamos de acuerdo con todas las propuestas del informe. Quizá daríamos mayor importancia al papel y la responsabilidad del



No hay propuestas con las que discrepemos.



La fiscalidad es un elemento central en la construcción del nuevo modelo; pero, además de mejorar la pedagogía de la ciudadanía, es necesario implementar acciones en dos direcciones. En primer lugar, luchar contra la elusión y el fraude fiscal, lo que permitiría disponer de recursos para ser invertidos en políticas de bienestar, en espe-

cial en educación y sanidad que, se muestran como elementos claves para romper la espiral de la pobreza que se transmite generacionalmente. Con carácter general, en todos los servicios públicos que hacen efectivas las prestaciones del Estado de bienestar, existen sobradas evidencias de la mayor garantía de equidad, calidad y eficiencia del carácter público. No solo en los resultados de su función prestacional concreta, sino por su orientación a la cohesión social y territorial, así como de referencia al empleo de calidad.

Por otro lado, el concepto de «estándares básicos en todo el territorio» vista la actual orientación de la política española, nos produce inquietud en la medida que puede legitimar nuevas medidas recentralizadoras de las políticas sociales y mantener el ahogo financiero de las Comunidades Autónomas. Desde este punto de vista, sería interesante una lectura positiva de iniciativas de ámbito autonómico como las desarrolladas, por ejemplo, en el País Vasco, que son estimulantes y orientan el sentido de las políticas más avanzadas.

Estado y de las políticas públicas, de las que las iniciativas solidarias de la sociedad civil han de ser un complemento, y no un elemento sustitutivo.

Por otro lado, es necesario implementar una fiscalidad que grave los capitales ociosos. El objetivo no es la captación de más recursos

para la financiación del bienestar, sino motivar las inversiones productivas. Un planteamiento así rebalancearía la economía finan-

ciera y la productiva a favor de esta última y podría activar nuevos espacios económicos y laborales.



La protección social es una competencia en gran parte asignada a las comunidades autónomas. Con independencia de la necesidad antes mencionada de garantizar unos mínimos a nivel nacional, es imprescindible trabajar en propuestas al nivel de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Entre las mismas y para empezar, un problema en nuestro país es contar con indicadores y datos por comunidad autónoma. Sabemos, por ejemplo, cuál es el índice de desigualdad de España (Eurostat), pero no hay indicadores autonómicos. La desigualdad es un aspecto esencial de la cohesión social y en los próximos años debemos estar muy pendientes de su evolución.

Tampoco somos capaces de conocer con exactitud (como destaca de manera reiterada Save the Children), el número de casos de niños en situación de malnutrición infantil por comunidades autónomas. Salvo algún estudio aislado en alguna comunidad autónoma o ciudad, estos estudios no existen, lo que hace que se invisibilice el problema e impide la puesta en marcha de políticas para su combate.

Asimismo, es necesario reformar el modelo territorial y en especial la reforma de la Administración local, que elimine diputaciones y facilite la fusión de municipios que por su escasa masa crítica no están en las mejores condiciones para prestar los servicios que precisan sus vecinos.

### 3. ¿Qué aspecto no mencionado en el documento consideran capital en su formación política para reducir la pobreza y exclusión social en nuestro país?



Desgraciadamente, no hay varitas mágicas capaces de producir por sí solas el fin de la pobreza y la exclusión social. Algunas políticas son importantes a la hora de alcanzar estos objetivos y ustedes las han citado: la educación, los servicios sociales esenciales...

vorecer la pequeña y mediana empresa, asegurar salarios dignos e idear mecanismos para que no solo los accionistas, sino también los trabajadores se beneficien de los resultados de las empresas, son solo algunas de las cosas que hay que considerar.

Quizás en este punto habría que volver a subrayar la importancia de reformar el sistema económico para que busque la maximización de los beneficios sociales, incluso a expensas de los crematísticos. Fomentar el papel de la economía social, fa-

En lo tocante a la exclusión, cabe hacer una referencia especial a la necesidad de articular una política de inmigración eficaz que atienda de manera especial los vectores de la integración.



En general, el informe contiene una recopilación bastante atinada de propuestas, fundamental-

mente en lo que afecta al sistema de protección social, que, por otra parte, es el objeto del estudio.

No obstante, tal como se apuntaba en la respuesta anterior, tanto el estado de necesidad detectado como los déficits de la protección vienen influidos por factores o agentes que trascienden las políticas relacionadas con «lo social».

Tal como se apunta en el capítulo de «Trabajo y cualificación», en España hemos asistido a un empobrecimiento del tejido productivo, especialmente industrial, en paralelo a como ha sucedido en el conjunto de la Unión Europea. Una pieza clave en la generación de empleo es el modelo productivo. Y la recuperación dentro de este del papel de la industria, especialmente la innovadora.

Junto con el modelo productivo, el mercado laboral constituye la otra gran pieza para el empleo y sus condiciones. La reforma laboral reciente introduce un grave desequilibrio entre trabajadores y empresario, fundamentalmente con la eliminación del convenio

colectivo, de forma que la precariedad, la temporalidad no deseada y la reducción de los salarios son las características principales del empleo actual. Lo que conlleva que la pobreza laboral en España se sitúe ya por encima del 13%, que tiene unos efectos altamente inciertos sobre la capacidad del sistema público de pensiones actual con carácter general, que supone una seria desprotección para los actuales cotizantes por la cuantía de sus pensiones futuras. Es, por tanto imprescindible incluir en las recomendaciones un nuevo marco de relaciones laborales que restablezca el equilibrio entre trabajadores y empresarios. También reorientar los servicios públicos de empleo a un sistema de protección al desempleo, que manteniendo al trabajador activo mediante la formación y la búsqueda de itinerarios personalizados, permita superar el periodo de paro orientado a la pronta recolocación. Por lo que la recuperación de la figura del orientador laboral resulta imprescindible.



Las cuestiones vinculadas al mercado de trabajo son esenciales. Y el incremento de las desigualdades está muy asociado en el caso español a las altas tasas de desempleo. La dualidad del mercado, la irrupción del fenómeno de los trabajadores pobres, la mayor afectación de la devaluación salarial a los trabajadores con salarios más bajos, el desempleo de larga duración, los bajos niveles de formación y cualificación de los desempleados son retos de una enorme magnitud que merecen atención. Y todo ello sin olvidar que los Estados europeos con mejor protección social disfrutaban de muy altos

niveles de población ocupada, alcanzado el objetivo del pleno empleo y que el trabajo digno continuo sea garantía de independencia y realización personal. Desde este punto de vista, la población ocupada en España es claramente insuficiente para garantizar un Estado del bienestar sólido y efectivamente redistributivo, y la calidad, un reto pendiente.

Al mismo tiempo, todo lo vinculado a la erradicación del fracaso escolar nos parece imprescindible en términos de equidad e igualdad de oportunidades.



La renta social básica y digna, la moratoria anti-desahucios en periodo invernal, medidas contra la pobreza energética (luz, gas y agua), verdaderas políticas de integración de la población extranjera y de los jóvenes inmigrantes, am-

pliación sustantiva de la formación profesional, puesta a disposición de los ayuntamientos de más recursos humanos y materiales para operar a escala local contra el riesgo de pobreza y exclusión social.



Consideramos conveniente realizar algunas reflexiones sobre la deriva que está tomando en el Estado español la gestión que el gobierno Popular está realizando del llamado Estado del bienestar.

Es inevitable al abordar esta cuestión hacer mención de la situación de crisis económica, por supuesto, nunca como excusa, tal y como se acostumbra hacer desde el Gobierno español, sino como una realidad que nos apremia porque son miles de personas las que se ven afectadas por la coyuntura económica actual y la perspectiva de un horizonte incierto.

Corren, por tanto, tiempos difíciles y es precisamente en estos momentos cuando es más preciso que nunca aunar esfuerzos e intensificar los mecanismos de solidaridad y protección social, porque un país y una sociedad solo avanzan si lo hacen desde la cohesión social, y solo si lo hace toda la ciudadanía, sin dejar a nadie atrás.

Uno de los instrumentos esenciales para la consecución de la cohesión social es el acceso a unos ingresos económicos suficientes y estables, normalmente procedentes del trabajo, de las pensiones y, en algunos casos, de las prestaciones públicas de garantía de ingresos, dependiendo de las circunstancias personales de cada cual.

Desde este punto de vista, la exigencia de un tejido económico y empresarial fuerte y dinámico es esencial para el mantenimiento de un empleo de calidad. ¿Cuáles son las medidas para la creación de empleo de incentivación y reactivación económica que está abordando para la consecución de este objetivo? En nuestra opinión son

muy pocas, porque el empleo, aquel que aporta valor añadido a la sociedad, el empleo que tiene vocación de continuidad, no se crea por decreto.

En cualquier caso, ¿ha sido la ausencia de recursos la que ha impedido en Euskadi evitar el copago farmacéutico o lo ha sido un decretazo del gobierno Popular? Y ¿qué ha tenido que hacer el Gobierno Vasco para poder preservar intacto el principio de universalidad del derecho a la salud y seguir prestando asistencia sanitaria al conjunto de la población, incluidas las personas de fuera, las personas inmigrantes que conviven con nosotros? Ha tenido que recurrir al Tribunal Constitucional.

Finalmente, me voy a referir al ámbito de la vivienda. Creemos que en estos momentos las políticas de vivienda han de orientarse prioritariamente a la atención de situaciones de emergencia social derivadas de la crisis económica, con especial atención al colectivo de personas que por su falta de ingresos no pueden hacer frente a sus hipotecas y alquileres y que se quedan sin hogar. Es una realidad nueva que ha de ser objeto de la política social con carácter prioritario.

Afortunadamente, Euskadi, fruto del ejercicio de su autogobierno, cuenta ya con una cartera de servicios y prestaciones garantizadas por el Gobierno, las diputaciones forales y los ayuntamientos vascos que dan cobertura a un número importante de necesidades en una apuesta clara contra la pobreza y la exclusión social; una cartera que queremos que sea ofertada en igualdad de condiciones en el resto de los territorios del Estado a todas las personas, hombres y mujeres sin distinción.



Algunas de las propuestas que se recogen en el informe han sido más desarrolladas por nuestra formación en diferentes iniciativas. Por ejemplo:

- Hemos solicitado suprimir la edad de 45 años como requisito para acceder a la renta activa de inserción, para proporcionar un periodo de

cobertura a cada beneficiario de hasta once meses que sustituya a los seis existentes a día de hoy. Debe trabajarse entre las administraciones por una convergencia de las cuantías de las rentas mínimas, Las rentas de inserción tendrían así dos fases: una primera activa (nacional) y una segunda mínima (autonómica).

En esta segunda fase, el Gobierno central coordinará a las comunidades, de forma que los requisitos de admisión a la percepción de la ayuda, la duración y la cuantía sean similares en toda España, teniendo como objetivo una renta mínima autonómica de, al menos, 426 euros mensuales durante dos años.

- Hemos propuesto la creación de una prestación por hijo a cargo dotada de 100 euros mensuales (cuadruplicando la actual) hasta los 17 años. A corto plazo, se aplicaría para rentas inferiores a 17.000, aumentando el límite de renta actual un 50%, y a medio plazo, con carácter universal. Es preciso acabar con la pobreza energética.
- A principios de 2012 ya propusimos la necesidad de instaurar un régimen de segunda oportunidad para personas físicas que permita la liquidación legal de las deudas impagables. La persona natural que se encuentre en situación de insolvencia podrá iniciar un procedimiento de acuerdo extrajudicial de pagos con sus acreedores.
- Hemos propuesto una reforma fiscal que rebaje la carga fiscal desmesurada que padecen las clases medias y trabajadoras en nuestro país, desplazando la carga hacia las rentas altas que evaden impuestos. Entre 70.000 y 80.000 millones de euros se dejan de recaudar cada año por fraude fiscal. Sin embargo, el número de personas que trabajan en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria es mucho menor que en los países de nuestro entorno.
- Solicitamos reformar la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para que, al igual que la UE condiciona los rescates a los países miembros, el Estado conceda las ayudas a las comunidades autónomas de forma finalista, garantizando el mantenimiento de los servicios públicos esenciales, condicionando tales ayudas a la supresión de gastos y entes superfluos.
- Es preciso un nuevo sistema de financiación autonómica común justo y transparente, con el objetivo de que todas las comunidades autónomas reciban un nivel similar de recursos per cápita por población ajustada que garantice el mantenimiento en condiciones de igualdad de los servicios públicos.
- Defendemos la sanidad universal, incluyendo a inmigrantes en situación irregular.
- Defensa de la calidad del sistema educativo público, por motivos de equidad y de eficiencia.
- Promulgar una ley estatal de servicios sociales que garantice el derecho universal a unos servicios sociales de calidad, con independencia del lugar de residencia. Debiendo ser las entidades locales las responsables de gestionar estos servicios al ser mejores conocedoras de las demandas ciudadanas.
- Apostamos por un contrato único indefinido con indemnización creciente como forma habitual de contratación, para conceder igualdad de oportunidades a los jóvenes y ayudarles a salir de la trampa de la precariedad.
- Es preciso mantener el poder adquisitivo de las pensiones, a menudo el único ingreso familiar.
- Consideramos que no es pertinente territorializar el 0,7% del IRPF.
- Hay que reforzar el parque de vivienda pública en alquiler, utilizando pisos vacíos de las cajas nacionalizadas.
- Pretendemos impulsar la educación infantil gratuita de 0-6 años; implementar apoyos académicos para la realización de las tareas. Ayudas para adquisición de libros de texto, así como garantizar la alimentación de los niños a través de ayudas de comedor y su habilitación en verano.
- En el marco de la legislación sobre dependencia, es necesario potenciar los programas de envejecimiento activo, incrementar los programas de promoción de la autonomía personal y la permanencia en el entorno familiar, así como mejorar y agilizar el sistema de evaluación de la dependencia.





Es muy difícil hablar de modelo social sin hablar de economía; es más correcto referirse a un modelo socioeconómico. En este sentido, y teniendo en cuenta el planteamiento del punto anterior, es fundamental el desarrollo de un nuevo modelo productivo con más empleo de calidad y más diversificado. La economía centrada en la construcción ha generado empleo a corto plazo pero paro a medio. Ha dejado a un grupo importante de personas de entre 30 y 45 años que

abandonaron su proceso formativo y se incorporaron demasiado temprano al mundo laboral en una situación muy difícil. Sin trabajo y con dificultad para acceder al mercado laboral por falta de formación.

Las políticas de activación económica, la generación de nuevos espacios productivos y la formación asociada a los mismos son en este momento políticas claves de lucha contra la exclusión.



Echamos de menos propuestas específicas relacionadas con la pobreza y la malnutrición infantil. Es cierto que en el documento se mencionan los hogares, las familias y la transmisión intergeneracional de la pobreza, pero se deberían

especificar medidas concretas dirigidas a la infancia, ya sean fiscales, garantía de rentas, prestación por hijo a cargo, etc. El informe Unicef 2014 recoge propuestas muy interesantes en este sentido.

#### **4. Algunos partidos políticos han expresado la necesidad de ofrecer la máxima garantía constitucional a los derechos sociales (sanidad, educación, vivienda...). ¿Creen ustedes que es necesario? Nos gustaría conocer su posicionamiento en relación a si es preciso acometer esta medida o, por el contrario, con su actual tratamiento es suficiente**



Como es natural, nosotros aspiramos a que todos los españoles puedan acceder a una sanidad y una educación de calidad, a una vivienda digna y, en general, al máximo de los beneficios sociales. Muchas de estas cosas ya se han conseguido y a día de hoy, por ejemplo, los españoles disfrutan de un sistema de salud que se estudia como modelo en muchos otros países.

de derechos de máxima protección constitucional no va a producir de forma milagrosa los medios económicos necesarios para proporcionar una casa a cada español y, por tanto, nos parece que este tipo de medidas solo debilitarían la credibilidad de nuestro ordenamiento y crearían frustración en todos aquellos que vieran como el Estado es incapaz de otorgarles aquello que les ha prometido.

En otros casos, como el de la vivienda, todavía existen dificultades. Desgraciadamente, introducir algo como un derecho a la vivienda en el catálogo

Por otra parte, los textos constitucionales deben limitarse a establecer las bases del sistema político y jurídico de un país y no debe aspirarse a conver-

tirlos en cuerpos expansivos de legislación especial mediante los que conseguir el reconocimiento continuo de nuevos beneficios. Lo que hoy es posible

mañana puede no serlo o viceversa, y la norma suprema del Estado no puede estar al albur de la coyuntura política, social o económica del momento.



Por consiguiente, tanto por razones de blindaje ante posible recorte de derechos como el que hemos vivido como por la necesidad de recoger en el marco constitucional la consideración otorgada por los organismos internacionales de los que España es Estado miembro, hemos acor-

dado en distintos foros del PSOE plantear esta reforma en las Cortes Generales, donde hemos planteado la creación de una subcomisión para atender a esta y otras necesidades de reforma que, a entender del PSOE, necesita el actual texto constitucional.



En un debate sobre la reforma constitucional estas cuestiones deben plantearse, pero serán los niveles y la calidad del empleo, el modelo productivo, un buen funcionamiento del sistema

educativa, las inversiones en innovación, ciencia y tecnología y la fiscalidad aquello que va a garantizar un Estado del bienestar suficiente y redistributivo.



Lamentablemente, dados los requisitos establecidos para cualquier reforma de la Constitución, no parece realista una reforma constitucional sustantiva, para la que se necesitaría una mayoría cualificada inexistente hoy día.

rechos sociales que hoy son retórica: el derecho al agua, a la electricidad, al gas, a la vivienda, a la igualdad de derechos de hombres y mujeres, de españoles e inmigrantes, etc., siguiendo el mismo procedimiento urgente.

Sin embargo, y dado que el PP y el PSOE reformaron el artículo 135 de la Constitución por la vía rápida, para que los bancos cobraran su deuda antes que los ciudadanos, no cabe descartar la posibilidad de incluir entre los derechos fundamentales de obligado cumplimiento algunos de-

De todos modos, con la panoplia de medios que la Constitución actual pone en manos del Estado, a todos los niveles, ya se podrían impulsar políticas públicas eficaces, preventivas y solidarias, frente a la pobreza y la exclusión social.



La defensa de los derechos humanos, la defensa de la dignidad de las personas, sea cual sea su condición, la mejora del bienestar y la calidad de vida de todos y todas, y la promoción de la solidaridad y la justicia social deben constituir los principios inspiradores de la acción política.

Estamos convencidos de que en materia de servicios sociales no debemos retroceder. Es preciso preservar los instrumentos de los que nos hemos dotado y que elevan los servicios sociales a la categoría de derechos subjetivos. La consolidación de estos derechos sociales, la creación de nuevos recursos y la introducción de mejoras cuantita-

tivas y cualitativas en las prestaciones y en los servicios ya existentes se encuentran amenazadas por las políticas cercenadoras del Gobierno. Por ello, consideramos fundamental contar con todas las administraciones, con todas las instituciones competentes y con la totalidad de los

representantes de la sociedad civil para combatir con eficacia la pobreza y la exclusión social. Es importante impulsar estrategias de diálogo social que nos conduzcan al encuentro y al máximo compromiso. Sencillamente, es una cuestión de justicia social.



Nuestra propuesta de reforma constitucional busca que los servicios públicos esenciales, como sanidad y educación, tengan una alta calidad en todo el territorio, mediante la devolución de estas competencias por parte del Estado. También

es necesario revisar la actual competencia de servicios sociales y dependencia, ya que la actual distribución ha profundizado las diferencias de los ciudadanos en este tipo de prestaciones en función del territorio en el que residen.



Hasta hace unos años era suficiente con hablar de derechos, pero en este momento hay que hacerlo del ejercicio de los derechos. La política de austeridad y recortes ha llevado a que algunos derechos, aunque estén teóricamente reconocidos, no puedan ser ejercidos por los grupos de población más vulnerables. Se ha excluido de la sanidad a las personas inmigrantes sin permisos

de residencia, se ha excluido de la justicia a aquellos que no pueden pagar sus tasas, se ha excluido de la vivienda a quienes han quedado endeudados con las hipotecas y se ha excluido del acceso a la renta a más de 750.000 hogares que ya no reciben ninguna prestación. Asegurar el ejercicio debe ser una acción de gobierno prioritaria.



Nuestra propuesta de reforma constitucional busca que los servicios públicos esenciales, como sanidad y educación, tengan una alta calidad en todo el territorio, mediante la devolución de estas competencias por parte del Estado. También

es necesario revisar la actual competencia de servicios sociales y dependencia, ya que la actual distribución ha profundizado las diferencias de los ciudadanos en este tipo de prestaciones en función del territorio en el que residen.

## La construcción de un nuevo modelo social. Propuestas FOESSA

### **1** El desarrollo social y de las personas no es el crecimiento económico

Ya en el VI Informe publicado en 2008 quedó constancia de que, en función de los indicadores de crecimiento económico elegidos, obtendríamos una imagen parcial (o incluso distorsionada) de la sociedad. Acercarnos a la realidad social, únicamente a través de indicadores ajenos a las personas nos lleva además, a desentendernos de quienes más sufren. A ocultar e invisibilizar (y en ocasiones incluso a culpabilizar) a los más desfavorecidos. Pero la sociedad no puede crecer sin las personas. El verdadero desarrollo se construye dando prioridad a la vida digna de todos, pero las cifras actuales de desigualdad, pobreza, privación material y exclusión social están configurando un devenir social que excluye a muchos. Por este motivo, proponemos:

- Considerar los indicadores de desigualdad, pobreza, exclusión social y privación material como indicadores privilegiados a efectos de elaborar un diagnóstico riguroso de desarrollo social.
- Evaluar la acción política, teniendo en cuenta el impacto sobre estos indicadores, prestando especial atención a aquellas políticas que contribuyen al auténtico desarrollo: sanidad, educación, empleo, redistribución de la riqueza, garantía de ingresos (pensiones, rentas mínimas),...

### **2** Afrontar las consecuencias estructurales de la pobreza

La pobreza y la exclusión social son fenómenos estructurales. Hemos constatado que no se deben exclusivamente a la crisis (aunque con esta se hayan acentuado sus consecuencias), sino que

nos acompañaban incluso en épocas de crecimiento económico.

El carácter estructural requiere por tanto la puesta en marcha de políticas redistributivas concretas:

- Conseguir que la protección social alcance estándares básicos en todo el territorio y que se haga operativa a través de un sistema de «garantía de mínimos».
- Desarrollar una protección social desde el fortalecimiento de los servicios sociales públicos, que facilite la promoción y el empoderamiento de las personas, para que no quede reducida a la gestión de las prestaciones económicas.

Para la puesta en marcha de medidas eficaces, realmente transformadoras, se requiere de la existencia de mecanismos que garanticen la sostenibilidad de estas iniciativas. Por tanto existe la necesidad de:

- Construir un compromiso redistributivo ético que nos acerque a la media europea. Los impuestos no pueden quedar al margen de la obligada y necesaria cohesión social, ni se puede poner en peligro la suficiencia de recursos para asumir los riesgos colectivos. No es posible mantener un sistema de servicios públicos equitativo y de calidad sin la aportación de todos los ciudadanos al mismo, a través de los impuestos, cada uno en función de sus ingresos y su patrimonio. Necesitamos mejorar nuestra pedagogía fiscal para romper la contradicción de valorar muy positivamente la universalidad de nuestro sistema de bienestar y, por otro lado, querer pagar cada vez menos impuestos.

### **3 Una sociedad que apuesta firmemente por el bien común**

Consideramos que el bien común debe ser provechoso para todos, salvo que por razón de justicia y equidad haya de favorecer a los más débiles, por ser los principales destinatarios de un proceso estructural que les arrincona. Para ello partimos de dos premisas como referencia:

- Construir una sociedad basada en derechos universales y no en privilegios individuales.
- Priorizar a aquellos que están en una situación de mayor vulnerabilidad, tanto en España como fuera de nuestras fronteras.

La propuesta actual de contrato social apoya a aquellos a los que «les va bien», bajo el supuesto (que se ha demostrado fallido), de que esto genera un efecto contagio que termina por mejorar también las condiciones de vida de los más vulnerables. Pero queda demostrado que esta lógica está creando estructuras de desigualdad y pobreza. Por ello, este nuevo contrato social se asienta sobre diferentes aspectos:

- Es un contrato redistributivo basado en derechos, lo que implica superar la discrecionalidad del asistencialismo y asumir la cohesión social como principio fundamental.
- Conlleva la necesidad de una mayor coordinación entre instituciones, administraciones y territorios, que debe racionalizar las ineficiencias del sistema y que debe ser dotado de recursos adecuados.
- Es un contrato intergeneracional en el que los jóvenes asumen un papel activo participante y en plenitud en la sociedad.
- Es un contrato de regeneración institucional y de regeneración social pues se trata de que contribuyamos a asumir los riesgos colectivamente, con responsabilidad de todos.

- En este nuevo contexto, es necesario un mayor papel de la sociedad civil que conllevará un fortalecimiento de «lo público». Ambos espacios se complementan y se configuran como constructores del bien común desde los principios de la solidaridad y la subsidiariedad.

Así, proponemos:

- Considerar el gasto social como «inversión social», priorizando aquellos ámbitos que son más correctores en términos de desigualdad (inversión en sanidad y en educación, en pensiones y rentas mínimas).
- Eliminar la sobrecarga que recae sobre los hogares, tanto por el debilitamiento de los servicios públicos, como por el impacto de la crisis.
- Implementar políticas familiares eficaces y con recursos suficientes que contrarresten, entre otras cosas, el riesgo actual que conlleva la presencia de menores en el hogar.
- En concreto, la puesta en marcha de una política eficaz que evite la transmisión intergeneracional de la pobreza que es uno de los peligros latentes en el presente y de especial gravedad para el futuro.

### **En síntesis: una nueva agenda de políticas públicas que prioricen a los más excluidos**

Consideramos que no es cierto (ni asumible) que no se pueda hacer nada más que lo que se está haciendo. Son muchas las personas y los estudios rigurosos que confirman que existen nuevas formas de organizar nuestro proyecto social, y que no están cerrados los abanicos de oportunidades.

En esta nueva forma de gestión, la sociedad civil debe tener mayor peso (en el diseño, organización y en la gestión). Debemos replantear la relación entre lo público, lo privado (el mercado) y lo social (lo voluntario, sin fin lucrativo...). Una agenda donde no participen únicamente los actores tradicionales (Gobierno, empresarios y sindicatos) sino abierta a los nuevos movimientos sociales, expresión de enriquecedoras formas de ciudadanía, y a las organizaciones del Tercer Sector, especialistas en crear puentes y mantener la cohesión social de nuestro país. Esto no es posible sin el fortalecimiento de los valores cívicos de la sociedad civil, capaz de construir y reinv-

dicar unas instituciones verdaderamente éticas y democráticas, que se hagan cargo de los más vulnerables como prioridad para **construir un verdadero desarrollo desde el bien común:**

- Tomar decisiones políticas concretas (diseño y planificación, puesta en marcha de ajustes presupuestarios...) evaluadas en términos de equidad.
- Priorizar aquellas medidas políticas que suponen una mejora en las condiciones de vida de los más pobres.

# D

## Debatimos

# ¿Es real el proceso de recuperación económica?

Fernando Luengo

*Profesor de Economía Aplicada de la universidad Complutense de Madrid y miembro de EconoNuestra*

Yolanda Gómez

*Licenciada en Periodismo y redactora jefa de la Sección de Economía del periódico ABC*

El debate al que muchos ciudadanos asisten en relación a la realidad económica de nuestro país, es si los indicadores macroeconómicos reflejan una recuperación real y consistente de nuestra economía, y si de ser así, acabarán por trasladarse al conjunto de la población. Nos interesa conocer cuáles son los principa-

les argumentos de fondo que podrían sostener esta afirmación, o por el contrario, si existen argumentos para entender que no existen todavía las bases suficientes para considerar la recuperación como real o correctamente encauzada.

## 1. ¿Hasta qué punto los principales indicadores económicos reflejan las bases de una posible recuperación?

Fernando Luengo:

¿La economía española ha dejado atrás la crisis? La contestación más apropiada a esta pregunta es, sin paliativos, negativa. La mayor parte de la población ha visto cómo empeoraban en los últimos años sus condiciones de vida y, a pesar de las mil veces proclamada recuperación, no está percibiendo una mejora sustancial en las mismas. Los salarios han perdido capacidad adquisitiva, han aumentado la pobreza y la exclusión social, la precariedad se ha generalizado y el desempleo se ha situado en cotas históricas. Estos son algunos de los trazos de un cuadro de fractura social

que amenazan con enquistarse..., pese a que algunos indicadores macroeconómicos han repuntado recientemente.

Estamos, sin duda, ante un asunto muy relevante, sobre el que ni podemos ni debemos pasar de puntillas, pues la legitimidad de las políticas económicas y de las instituciones que las aplican reside en conseguir que la gente viva mejor. Perder de vista este sencillo pero decisivo principio ha extraviado a buena parte de los profesionales de la economía y de la clase política.

Pero la pregunta no queda debidamente contestada poniendo sobre la mesa la evidente discrepancia entre la información estadística macro y la realidad social. Vayamos más allá en el razonamiento, situándonos en unas coordenadas estrictamente económicas.

Para ello, tomemos como referencia el indicador más utilizado por los economistas, algo así como el catalizador de toda la actividad económica de un país, el producto interior bruto (PIB). El buen momento de la economía se reflejaría en el retorno al crecimiento del PIB; si se consolidara esta tendencia, se nos cuenta, habríamos pasado página y estaríamos en un escenario poscrisis.

Seamos conscientes, sin embargo, de que al centrar el análisis en el PIB pasamos por alto algo que ya debería formar parte de una nueva racionalidad y sentido común y que, sin embargo, es desdeñado por la mayoría de los economistas profesionales: esta ratio mide de manera defectuosa, hasta el punto de que algunos estudiosos que se mueven en el campo de la economía ecológica lo consideran inservible, el coste de los insumos utilizados en el proceso productivo, muy especialmente de los recursos no renovables, y del *output* resultante. Si hiciéramos nuestro este enfoque, si los precios de mercado, y por lo tanto el PIB, recogieran el coste real de la producción, incluidas las externalidades generadas en la misma, los registros estadísticos serían mucho menores que los calculados en la contabilidad convencional, y con toda seguridad, desde hace tiempo, estaríamos recorriendo la senda del decrecimiento (no deseado).

Nada de lo anterior importará demasiado a los economistas (y a los políticos) que no tienen otra hoja de ruta que el aumento de la producción. Pues bien, desde la perspectiva del PIB, omitiendo todo lo anterior, cosa que no deberíamos hacer, hay que decir que es cierto, hemos salido de la recesión (dos trimestres consecutivos de decrecimiento); habríamos superado asimismo los momentos más álgidos de la crisis económica.

En 2014, según Eurostat, el aumento de la producción, medido en tasa anual, casi habría

alcanzado el 1,15%, revirtiendo la tendencia negativa de los dos ejercicios precedentes. Desde el tercer trimestre de 2013, la economía española estaría instalada en registros de crecimiento positivos y, si se cumplen las previsiones del Fondo Monetario Internacional, los próximos años confirmarán una tendencia moderadamente ascendente, si bien el crecimiento del 2%, porcentaje que se suele tomar como referencia en la Europa comunitaria, solo se alcanzaría en 2020.

Una primera e inevitable puntualización que nos ayuda a situar en su justa medida la información estadística que, como acabamos de ver, apunta a la reactivación de la economía española: el nivel de producción alcanzado en 2014 todavía se encontraba por debajo del obtenido en 2007 en un 5%, ¡y han transcurrido siete años! Considerando la evolución de este y otros indicadores, algunos autores hablan de, como poco, una década perdida. ¿Aplausos, euforia, regocijo? Pues no, no procede.

También ayuda a entender la situación actual saber que, tras un largo periodo dominado por el bajo crecimiento o por la recesión, entra dentro de lo normal que la economía recupere, al menos en parte, el pulso perdido. Las empresas que han quebrado o han reducido su volumen de operaciones han liberado espacios y recursos que han aprovechado las que han sobrevivido; la sistemática presión sobre los costes laborales ha favorecido la recomposición de los márgenes empresariales; los grandes deudores y acreedores han saneado sus balances y han reducido su grado de exposición a la deuda pública; y la ocupación y sometimiento a la lógica mercantil de los espacios públicos ha abierto nuevas posibilidades de negocio; las exportaciones han aumentado y el consumo, pasados los momentos más críticos, ha recuperado cierto dinamismo. Estos son algunos de los factores que han contribuido al retorno del crecimiento económico.

¿Quiere esto decir que el crecimiento se asienta sobre bases sólidas? ¿Debemos concluir, retomando el inicio del texto, que la economía española estaría dejando atrás la crisis? La con-



testación a ambas cuestiones es, en mi opinión, negativa. Es importante destacar que la gestión realizada por la troika comunitaria y el Gobierno español ha mermado de manera considerable el potencial de crecimiento de nuestra economía. Ilustremos este crucial asunto con varios ejemplos. La formación bruta de capital, medida como porcentaje del PIB, ha caído entre 2007 y 2014 en unos catorce puntos porcentuales; el esfuerzo en investigación, desarrollo e innovación también ha conocido un sustancial retroceso, desde el 1,35% en 2009 hasta el 1,24% en 2013, y medido en euros por habitante ha pasado de 321,9 (2008) a 279,3 (2013); la población activa se ha reducido de manera significativa, en casi medio millón de personas desde 2011, como consecuencia del retorno de parte de la población emigrante a sus países de procedencia, el exilio de jóvenes en busca de empleo y la fatiga y frustración por no encontrarlo; y la producción manufacturera ha experimentado un declive muy superior al del PIB, de modo que en 2013 era un 12% inferior al nivel alcanzado en 2007.

Añadamos a este escenario la amenaza deflacionista que se cierne sobre la economía

española, la sequía de crédito que padecen empresas (sobre todo pequeñas y medianas) y familias, y la fragilidad de la balanza comercial, condicionada por la dependencia estructural de las importaciones y la debilidad competitiva de las ventas exteriores.

Si, por último, reparamos en que las causas de fondo de la crisis, lejos de haberse resuelto o al menos encauzado, se han agravado, tenemos un panorama muy alejado de la optimista, y nada realista, visión de nuestros gobernantes. La desigualdad y la pobreza han alcanzado cotas históricas; las finanzas, los actores y las lógicas financieras continúan articulando la estructura económica; las diferencias productivas, comerciales y tecnológicas entre el norte y el sur europeo se han acentuado; y el proyecto comunitario está más atrapado que nunca entre la maraña de intereses de las élites políticas y las oligarquías económicas.

Pero nada de lo anterior importa, nada impide que el poder continúe con el mantra, mucho más en un año de decisiva confrontación electoral, ADIÓS A LA CRISIS.

## Yolanda Gómez:

La mayoría de los indicadores empiezan ya a reflejar una recuperación de la economía española. El PIB, o, lo que es lo mismo, la riqueza que genera el país, lleva seis trimestres creciendo; en 2014 se crearon algo más de 400.000 empleos; el consumo de las familias comienza también a dar síntomas de recuperación; se venden más coches e incluso empieza a aumentar la venta de viviendas. El problema es que en los últimos años hemos vivido la crisis económica más larga no solo de la democracia, sino probablemente desde la guerra civil, y los estragos que ha producido esta crisis tardarán años en repararse. Además, al igual que ocurrió con el estallido de la crisis, que tardamos meses e incluso algún año en percibir sus efectos, ahora también tardaremos en notar la recuperación. Mientras las grandes cifras empiezan a mejorar, y los inversores internacionales vuelven a con-

fiar en España y a invertir aquí, los trabajadores que hemos sido afortunados y hemos conservado nuestros puestos de trabajo seguimos teniendo sueldos inferiores a los de antes de la crisis, la mayoría de los ciudadanos que perdieron sus puestos de trabajo todavía no los han recuperado, y si lo han hecho sus ingresos son inferiores a los que tenían antes, muchas empresas vuelven a incrementar sus beneficios, pero otras muchas no han logrado sobrevivir a estos duros años. Empieza a haber síntomas e indicadores claros de recuperación. En este comienzo de año nos han bajado los impuestos y la caída del petróleo nos permite comprar más barata la gasolina. Trabajadores y pensionistas tendremos un poco más de dinero en el bolsillo y la caída de precios hace más fácil llenar la bolsa de la compra, a pesar de que las pensiones y lossalarios estén prácticamente congelados.

## **2. El análisis de la desigualdad y de la pobreza confirman la debilidad de nuestro modelo distributivo: alta desigualdad en las rentas primarias y capacidad de redistribución decreciente. ¿Cree que el modelo económico que se está vislumbrando como salida de la crisis producirá una mejora del modelo distributivo?**

Fernando Luengo:

Dos cuestiones sustantivas que ayudan a situar la contestación. La primera: ¿deberíamos ceñirnos al modelo económico que surge de la crisis o al que existía antes de que esta irrumpiera? La segunda: ¿qué cabe entender por «modelo económico»?

Dependiendo de cómo sean contestadas ambas preguntas, el rumbo de la argumentación puede ser muy diferente. Apenas hay espacio para explorar ambos interrogantes, pero, por su gran trascendencia, sí conviene mencionar que los modelos distributivos, antes de la crisis, ya adolecían de notables deficiencias, como ilustra el hecho de que en España, y en otros países comunitarios, tanto la desigualdad como la pobreza aumentaran en un contexto, por lo demás, de relativo auge económico. En esta evolución desempeñó un papel muy relevante la generalización de las políticas económicas de signo estabilizador, justificadas apelando a la necesidad de reducir la inflación y ganar competitividad, y como requisito imprescindible para el tránsito hacia una unión monetaria. Otro de los factores a tener en cuenta fue la progresiva ocupación de los espacios públicos y de la política por los grupos económicos, que cristalizó, entre otras cosas, en el descenso de la aportación a los ingresos presupuestarios de las rentas del capital, los patrimonios y las grandes fortunas. A pesar de todo, el crecimiento económico de aquellos años contribuyó a amortiguar y diluir, al menos en parte, las consecuencias distributivas de los sesgos de la política económica y de un terreno de juego crecientemente desnivelado.

Con la llegada de la crisis, el crecimiento se transformó en decrecimiento o en leve e insuficiente recuperación; el *crack* financiero rápidamente mutó en una crisis general de grandes proporciones —la denominada Gran Recesión—; y, por si esto fuera poco, los Gobiernos (y los responsables comunitarios) aplicaron políticas que han prolongado la crisis y acentuado sus efectos más negativos. Una de las consecuencias de todo ello ha sido la degradación de las condiciones de vida para la mayor parte de la población y, más concretamente, el aumento, hasta cotas desconocidas, de la desigualdad y la pobreza.

No entraremos en los datos, pues son de sobra conocidos y reconocidos por tirios y troyanos (con la excepción de los grupos más recalcitrantes que viven en una urna de cristal disfrutando de sus privilegios) y han quedado reflejados, por señalar algunos ejemplos, en los informes de Cáritas, Oxfam, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Para nuestro propósito es más importante poner el acento en las transformaciones sistémicas y sistemáticas que han tenido lugar estos años, que están suponiendo una «refundación» del capitalismo y que también están alterando el modelo distributivo.

Ha cuajado un relato sobre el origen de la crisis, sobre las políticas que hay que implementar para salir de la misma y sobre las «buenas prácticas» en materia de política económica que pone en la picota al Estado y a lo público; relato envuelto en un lenguaje supuestamente inspirado en el sen-

tido común («Las cuentas públicas tienen que administrarse como las familias», «El Estado no gasta lo que no tiene»). Todo ello ha sido utilizado como una coartada para lanzar una ofensiva sin precedentes contra los Estados de bienestar y las políticas redistributivas.

Se ha llevado a cabo una implacable acción política encaminada a socializar los costes de la crisis económica entre la mayoría social, protegiendo los intereses de los grandes acreedores y deudores, de las élites políticas y económicas y de las economías más ricas. Rotos los consensos y desbordados o eliminados los diques de contención institucional, emerge un capitalismo de naturaleza básicamente confiscatoria,

crecientemente oligárquico y profundamente antidemocrático.

Los Estados han sido colonizados por los grupos económicos. Hemos podido comprobar y padecer, como nunca antes, que la connivencia entre las élites políticas y económicas —puertas giratorias o espacios compartidos— es plena. La imagen icónica sobre la que pretendían sustentarse el proyecto comunitario y los Estados de bienestar —el Estado como mediador y las instituciones como puente de los intereses enfrentados de las diferentes clases sociales— se ha desvanecido. ¿Redistribución? Sí, pero en beneficio de los poderosos, que han impuesto nuevas reglas del juego.

## Yolanda Gómez:

La mejor política social es, sin duda, la creación de empleo, y de ahí que la crisis, que se ha llevado por delante más de tres millones de puestos de trabajo, haya acentuado profundamente las desigualdades sociales. La vuelta a la creación de empleo traerá consigo de nuevo una disminución de las mismas. El sistema fiscal español es uno de los más progresivos de Europa, al menos en lo que a la tributación de las rentas del trabajo y de las actividades económicas se refiere. Las personas con más ingresos llegan a pagar a Hacienda casi la mitad de lo que ganan, dinero que luego sirve para pagar los servicios sociales. Subir todavía más esa carga fiscal a los que más ganan para tratar de limar las desigualdades, como proponen algunos partidos políticos, sería desde mi punto de vista ineficaz. Cuanto más altos son los tipos que se pagan, más se incentiva el fraude fiscal. El problema está probablemente en el fraude fiscal. Si todos pagáramos los impuestos que nos corresponden, estos podrían ser más bajos y las prestaciones sociales más elevadas.

Los subsidios son necesarios, especialmente en momentos de crisis largas y profundas como la que acabamos de vivir en España, pero hay que ser muy cuidadosos con ellos. En primer lugar, deben ir dirigidos a quienes realmente los necesitan, y no pueden ser tan altos que desincentiven el desempleo. La experiencia que tenemos en España es que las regiones más subsidiadas: Andalucía y Extremadura, son también las menos desarrolladas. Y la pregunta que uno se hace es si los ciudadanos de estas regiones reciben más subsidios precisamente porque son más pobres, o si son esos subsidios los que impiden que triunfe el espíritu emprendedor, que los ciudadanos arriesguen y creen sus propias empresas, y que sus autonomías crezcan y sean más ricas. Cuando la diferencia entre el subsidio por no hacer nada y el sueldo por trabajar es poca, el incentivo por el esfuerzo y el riesgo es casi nulo.

### **3. ¿Se ha transformado nuestra estructura productiva de forma que podemos hablar de un modelo económico diferente al del año 2007 y mejor posicionado para afrontar los retos del futuro?**

Fernando Luengo:

Los años transcurridos desde que se desencadenó la crisis económica nos ofrecen un horizonte temporal limitado para contestar esta pregunta, pues, como es sabido, las transformaciones estructurales de calado necesitan tiempo para que maduren y se consoliden. Teniendo en cuenta estas restricciones, sí cabe hacer algunas consideraciones.

La primera es que la crisis económica se explica, en buena medida, por las deficiencias de nuestro tejido productivo: sobre especialización en la construcción y en las actividades de medio y bajo perfil tecnológico, desindustrialización de la economía española, reducidos estándares de productividad y déficit de competitividad de nuestras empresas. El mantra oficial ha construido un diagnóstico centrado en las perturbaciones financieras, un incorrecto diseño de la unión monetaria, un crecimiento excesivo de los costes laborales y el desgobierno de las finanzas públicas, omitiendo o al menos relegando a un segundo plano la problemática asociada a las características de nuestro modelo productivo.

De cualquier modo, durante los últimos años se han operado alteraciones sustanciales en ese modelo productivo. La más importante de ellas ha sido el desplome de la industria de la construcción (y de las actividades relacionadas con ella). En una situación donde existe un enorme *stock* de viviendas vacías y con unos niveles de endeudamiento público y privado todavía elevados, no parece probable, ni razonable, que esta industria recupere el protagonismo de antaño.

¿Transformaciones en la dirección de la renovación y modernización de las capacidades productivas? La información estadística disponible —antes presentábamos algunos indicadores al

respecto, como, por ejemplo, la tasa de inversión, el esfuerzo investigador o el índice de producción manufacturero— apunta más bien en la dirección contraria. Un indicador adicional. Mientras que en 2011 (último año del que se dispone de datos) las industrias de media-baja y baja tecnología aportaban en la economía española el 67% del valor añadido manufacturero al coste de los factores, en la alemana ese porcentaje era del 39% (¡26 puntos porcentuales de diferencia!); los ratios correspondientes para las industrias de media-alta y alta tecnología eran 33% y 59%.

El gobierno y la troika comunitaria esperaban que la contención en los costes laborales activara el referido proceso modernizador. Pero la represión salarial, además de deprimir el consumo, ha ensombrecido las expectativas de inversión, contribuyendo de esta manera a mantener a la economía española en un bucle de bajo crecimiento (del cual apenas se empieza a salir).

Es cierto que la política salarial ha favorecido la recomposición de los márgenes empresariales —este era uno de los objetivos más importantes—, pero los beneficios se han destinado, sobre todo, a reducir el apalancamiento y a mejorar la liquidez, antes que a comprometerse en proyectos de inversión productiva (recordemos además que muchas empresas tienen bloqueado el acceso a la financiación bancaria, dados los altos tipos de interés que tienen que abonar). También ha estimulado la actividad exportadora, pero lo cierto es que la presencia en los mercados de exportación dinámicos depende, antes que nada, de la calidad de la oferta de bienes y servicios, de modo que las políticas que pretenden mejorar la inserción exportadora explotando una ventaja competitiva de naturaleza salarial presentan un limitado recorrido.

## Yolanda Gómez:

---

El modelo económico que tenía España en los años del *boom* inmobiliario es irreplicable. No se pueden construir 700.000 viviendas cada año y endeudarse hasta las cejas para pagar la casa, el coche, los muebles y hasta las vacaciones. Y las administraciones no volverán a tener esos ingentes recursos que provenían de la construcción y venta de inmuebles, que permitieron al Estado, las autonomías y los ayuntamientos realizar obras faraónicas, hacer universidades en todas las capitales de provincia, construir hospitales en cientos de ciudades, contratar a miles de funcionarios y empleados públicos y dar subsidios y subvenciones a diestro y siniestro. Los ingresos públicos, pese a la subida de impuestos, se hundieron con la crisis y poco a poco, como se está haciendo, hay que ajustar los gastos a esos ingresos.

Los ciudadanos y las empresas llevamos ya seis años reduciendo nuestras deudas, y eso es positivo, porque se liberan recursos para volver a consumir o invertir. Pero las administraciones públicas en estos años han hecho lo contrario, han multiplicado casi por tres sus deudas y ahora ya se acercan peligrosamente al 100% del PIB, lo que se produce en el país en todo un año. La previsión es que la deuda pública empiece ya a disminuir a partir del próximo año, y que las cuentas públicas vayan volviendo poco a poco al equilibrio. Eso es importante porque cada año España gasta más en pagar esos intereses de la deuda que lo que destina a prestaciones de paro, o a todos los ministerios juntos. Reducir esa carga es fundamental, y en los últimos meses hemos visto como los inversores

han empezado a fiarse de nosotros y a prestarnos dinero más barato, lo que ha permitido aligerar esa carga. Pero, cuidado, la confianza no solo hay que ganársela, sino que hay que mantenerla. Si los políticos de turno se dedican ya no solo a aprobar, sino a anunciar de nuevo medidas de fuerte aumento del gasto público, los inversores pueden volver a exigirnos elevados intereses por nuestra deuda, y que esta se convierta en una carga insostenible. De modo que, probablemente, la principal incertidumbre sobre el futuro de la economía española en estos momentos viene de la política y de los políticos. «Esto solo lo pueden estropear los políticos», decía en un acto organizado por ABC José Bonet, presidente de la Cámara de España y del Grupo Freixenet, y se refería a la incertidumbre política que se avecina ante las próximas elecciones, con el ascenso de los populismos y un parlamento posiblemente muy fragmentado, y se refería también a la aventura soberanista de Cataluña. Y comparto ese diagnóstico. Nuestras empresas han aprendido mucho durante la crisis, y no solo las grandes. Han vendido fuera lo que no podíamos comprarles dentro. Se han hecho más competitivas, gracias en buena parte a los ajustes salariales y los esfuerzos de los trabajadores, y eso sienta las bases para un modelo productivo basado más en las exportaciones que en la construcción; más en el valor añadido que en la fuerza bruta. Pero todo suma y no se puede despreciar nada. Y España debe aprovechar todo lo que tiene: turismo, construcción, vivienda, agricultura, y, por supuesto, apostar por la innovación y las nuevas tecnologías para afianzar la recuperación.

#### **4. La crisis ha supuesto un nuevo rumbo en la protección social. La cuestión central es si esta se orientará de manera predominante hacia la privatización e individualización de los riesgos sociales o hacia nuevas formas de cobertura pública de estos riesgos. ¿Qué camino cree que deberían tomar las políticas sociales desde la doble perspectiva de la eficiencia y la equidad?**

Fernando Luengo:

Lo primero y más importante, en mi opinión, es reconocer que estamos ante una situación de emergencia social (y también ocupacional, productiva y ecológica). No solo por el aumento y el nivel alcanzado, sin precedentes, por las desigualdades y la pobreza, sino porque la fractura social resultante podría mantenerse en el tiempo.

Si ya sabíamos, o deberíamos saber, que la ecuación crecimiento igual a equidad social no proporcionaba una solución satisfactoria en tiempos de auge, ahora es evidente que la recuperación de la actividad económica, en caso de consolidarse, mantendrá a amplios sectores de la población (y a una parte sustancial de los trabajadores con empleo) en situaciones de precariedad o exclusión.

Hay razones de justicia para exigir un cambio radical en la orientación de la política económica, por supuesto. Pero también hay que tener en cuenta, aunque el discurso oficial y convencional lo ignore, que la desigualdad ha sido una de las causas de fondo que explican la crisis. El prolongado estancamiento salarial y el enriquecimiento de las élites crearon las condiciones para que emergiera una insostenible economía basada en la deuda. Corregir la desigualdad es, por lo tanto, condición necesaria para superar la crisis, que es mucho más y sobre todo algo distinto que una mejora en el ritmo del crecimiento del PIB.

Son muchos y muy reputados los economistas y las investigaciones que rechazan la supuesta dicotomía entre equidad social y eficiencia, como si más de lo primero implicara menos de lo segundo. Desde la economía convencional se pretende justificar la necesidad de aceptar la desigualdad, pues, al fin y al cabo, arriba estarían los más preparados, los más ahorradores, los más productivos, en definitiva. Pero lo cierto es que las astronómicas retribuciones que reciben —salariales y no salariales— poco tienen que ver con esas supuestas cualidades, sino con el poder del que disfrutan, y a menudo con el patrimonio que han heredado.

Las políticas orientadas a la equidad —claro está, bien diseñadas y ejecutadas, sometidas a estrictos controles que garanticen transparencia en su elaboración y rigor en el cumplimiento de sus objetivos— son imprescindibles para que funcione bien una economía, para que utilice racional y eficientemente los recursos disponibles. De la obtención de mayores niveles de equidad depende el restablecimiento de un equilibrio entre demanda interna y externa, un adecuado equilibrio entre mercados e instituciones y entre los distintos objetivos de la política económica, la reducción de los privilegios socialmente injustificados y la consolidación de mecanismos de participación ciudadana. Todo eso está en juego en la apuesta por las políticas sociales.

## Yolanda Gómez:

---

Para garantizar las políticas sociales es necesario que estas sean sostenibles. Podemos ponernos una venda en los ojos y decir que hay que subir las pensiones al menos un 3% o un 4% todos los años, elevar las prestaciones de paro, dar una renta mínima a todo el mundo, dar pagas a todos los familiares de los dependientes y todo lo que se nos ocurra. Incluso podríamos hacerlo, pero ¿cuánto tiempo podríamos pagarlo? Tenemos una población cada vez más envejecida, con una esperanza de vida mayor y con más necesidades sanitarias. Y lo importante es diseñar un sistema capaz de cubrir las necesidades básicas de todos los ciudadanos, y de obtener los recursos para financiar estas necesidades. Y eso ¿cómo se consigue? Una fórmula sería tener más hijos. Si hay más personas jóvenes trabajando, con sus cotizaciones podrán sostener a sus mayores. Pero eso, no se consigue de la noche a la mañana. Es cuestión de valores y de políticas de conciliación que en España son todavía insuficientes. Probablemente no en el papel, que lo aguanta todo e incluye múltiples derechos para las madres trabajadoras, pero sí en el día a día de las empresas.

Sin duda, trabajar más años va a ser inevitable. Si a finales de los sesenta uno se jubilaba a los 65 y su esperanza de vida era de 67 años, está claro que si ahora vamos a pasar de los 80 años de edad, no podemos jubilarnos a los 60, como está ocurriendo en estos momentos con muchas prejubilaciones, porque eso es prácticamente insostenible. Además, el que pueda debería ahorrar para preparar ese futuro que se presenta un tanto incierto. Y, desde luego, hay que incentivar que los ciudadanos trabajen y coticen. No se puede dar la misma pensión a una persona que no ha cotizado nada que al que ha trabajado durante cuarenta años, porque el mensaje que estamos mandando es que el que pueda elegir, como es el caso de los autónomos, que cotice lo

mínimo porque al final vendrá papá Estado y le dará la misma pensión que al que se ha esforzado por cotizar al máximo.

Luchar contra el fraude tanto fiscal como a la Seguridad Social es esencial, y hay que hacerlo desde los colegios. En los países nórdicos, si viene un fontanero a tu casa y pregunta que si quieres pagar con IVA o sin IVA, el ciudadano coge el teléfono y lo denuncia ante Hacienda. Aquí lo aplaudimos. Si los políticos roban ¿por qué voy a pagar yo? Si todos nos concienciáramos de que debemos pagar religiosamente nuestros impuestos porque de ello dependen los colegios de nuestros hijos, nuestros hospitales, las carreteras, las pensiones..., probablemente todo sería más fácil.

En cuanto a la gestión pública o privada de los servicios sociales, creo que lo importante es el servicio que se presta, no quién lo presta. Cuando un ciudadano va a un hospital lo que le importa es que le atiendan bien y que le curen, y no pregunta quién gestiona ese hospital. Lo que sí es cierto es que, por regla general, el sector privado es más eficiente en el uso de los recursos que el público. Quizá porque en España todavía tenemos la mentalidad de que, si algo es público, no es de nadie y se puede derrochar y malgastar. Quizá, porque el control sobre los recursos públicos es mucho menor que el que hay sobre los privados; quizá porque, como hemos visto en muchos casos de corrupción, muchos políticos han usado esos recursos públicos para enriquecerse. Creo que ya se han empezado a dar pasos para atajar los excesos y fraudes a pequeño y gran nivel. Y eso no significa que haya que escatimar tratamientos en los hospitales a quien lo necesite, sino que hay que evitar los derroches y que hay que rendir cuentas del uso de unos recursos escasos que pagamos todos los ciudadanos con nuestros impuestos.





# D

## Debatimos

# Por una agenda de políticas públicas que priorice a las personas más excluidas

Consejo Científico de la Fundación FOESSA

*El discurso de «las nuevas pobreza» o el de «la recuperación» están invisibilizando a muchas personas que se encuentran en el espacio de la exclusión. De alguna manera se pretende volver a la situación del año 2007, donde se ignoraba la existencia de tasas del 20% de pobreza monetaria y del 16% de personas en exclusión social. Hoy esta realidad se ve aumentada. El siguiente artículo recoge un conjunto de temáticas y propuestas, planteadas por los miembros del Consejo Científico de la Fundación FOESSA a través de una encuesta individual.*

Los indicadores macroeconómicos y las expectativas de crecimiento desde instancias internacionales y nacionales están generando un clima colectivo de «salida de la crisis» que deja intacto el modelo de desarrollo. Como esta pretendida «superación de los duros años de recesión» constituye una dudosa evidencia que no llega a los sectores más populares, se está acompañando de otro discurso que matiza que primero hay que seguir creciendo y luego hay que esperar a que, automáticamente, merced al «efecto cascada», calen los efectos del crecimiento en las víctimas de la crisis.

Ante una eventual recuperación, debe aprovecharse la misma para conseguir actuar en beneficio de las personas más excluidas, llevando a cabo, con apoyo de las políticas oportunas, un proceso de «recuperación inclusiva». Sabemos

que no podemos esperar de la posible recuperación económica una inversión radical que revierte daños sociales causados por la crisis. Nos enfrentamos a un enorme riesgo de fractura social estructural que exige una revisión completa del sistema de protección social y una inversión de recursos mucho mayor que la actual.

A este respecto, teniendo en cuenta, como en el VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, que la existencia de pobreza constituye una limitación efectiva para un crecimiento económico sostenido y, por tanto, para la creación de empleo, a través de sus impactos sobre la demanda (Keynes) y la oferta (Myrdal, Sen...), **es preciso insistir en la necesidad de situar la reducción de la pobreza como un objetivo explícito en tal modelo de recuperación inclusiva.**

Por un lado, tenemos el problema de la pobreza estructural. Es decir, ese «núcleo duro» que ya teníamos durante el ciclo de expansión económica. El indicador de la EPA de hogares sin ingresos laborales, con anterioridad a la crisis, no presentaba oscilaciones cíclicas y podría considerarse una aproximación a ese grupo<sup>(1)</sup>. Su valor se

(1) Tal vez, con ese indicador no se capte adecuadamente a todo el núcleo duro de la pobreza, pero desde luego sí «son todos los que están» en el cómputo de ese indicador.

situaba en torno al 2%-3% de los hogares españoles durante los noventa los primeros años del siglo XXI, lo cual significaba alrededor de 700.000 personas.

Con la crisis, este indicador no ha parado de crecer, hasta estabilizarse en la segunda mitad de 2014 en el 4%. Es decir, aproximadamente 1,2 millones de personas. Existe un gran riesgo de que al antiguo núcleo duro se le sume una cantidad significativa de hogares.

Para poder construir una agenda política que sea asumida por los eventuales responsables públicos y, sobre todo, pueda ser realmente efectiva para favorecer el desarrollo social de nuestro entorno, priorizando a las personas más excluidas, debemos **tener en cuenta que el concepto de exclusión** es mucho más amplio y omnicompreensivo que los indicadores que se utilizan a nivel oficial para la definición de las políticas contra la pobreza. La exclusión presenta un **carácter multidimensional**, y comprende tres ejes, sobre los que debe actuarse: un eje económico (empleo, consumo y pobreza); un eje de ciudadanía política y social (participación política, educación, vivienda, salud); y un eje de relaciones sociales (malos tratos, problemas con alcohol, drogas, juego y aislamiento social). Los criterios oficiales suelen atender solo al eje económico y con un conjunto muy limitado de indicadores no interrelacionados con la complejidad de la pobreza y la exclusión social. Tal como en el mismo *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* se apunta, y dada la complejidad del concepto de exclusión medido por el indicador sintético de exclusión social, se requieren **políticas complejas, multidimensionales e integrales**, dirigidas a los diferentes aspectos implicados, prestando especial atención a aquellas personas más afectadas por la exclusión severa.

Pero ¿por qué es necesario priorizar en una agenda de políticas públicas medidas de reducción de la pobreza y exclusión más severa? Existen muchas razones que harían que recreáramos una sociedad más inclusiva, no mencionamos todos, pero seguro que las siguientes estarían incluidas en ese listado:

- a) **Por equidad:** son las personas que se encuentran en peor situación y deberían atenderse primero sus necesidades.
- b) **Por oportunidad:** las situaciones más severas son las que más están creciendo en este periodo y convendría cambiar esta tendencia.
- c) **Por ser una cuestión de derechos humanos:** más allá del nivel mayor o menor de afluencia y bienestar o del nivel de las desigualdades sociales, la pobreza severa afecta a la dignidad de las personas y es intolerable en un sistema de convivencia democrática.
- d) **Por interés general:** la extensión de la pobreza y exclusión más severa genera sin duda una sociedad más incómoda para todos, más insegura, más conflictiva y más inestable.
- e) **Por viabilidad económica y política:** las actuaciones para superar la pobreza y exclusión severa caben en el programa más conservador y en el presupuesto más austero.
- f) **Por prevención:** atender la pobreza y exclusión severa hoy nos evitará otros problemas sociales en el futuro. Es más económico y más rentable atender las necesidades básicas de la población hoy que afrontar después otras respuestas institucionales más represivas a las consecuencias que genera a largo plazo.
- g) **Por ser una inversión de futuro:** dedicar recursos a preservar y recuperar el capital humano que la pobreza y exclusión severa erosiona, permitirá que estas personas, desarrollando sus potencialidades, generen otros beneficios a largo plazo para el conjunto de la sociedad. Además, la presencia de menores es importante en muchos de estos hogares, por lo que este argumento tiene también una lectura intergeneracional.

Para ello planteamos cuatro líneas de actuación, que deberían ser abordadas de forma simultánea y complementaria, alrededor de las cuales desarrollar un conjunto de propuestas que permitan la reducción de la pobreza y la exclusión en nuestro país.

## 1. Políticas de carácter estructural

Son aquellas que están vinculadas a la reducción de altas tasas de pobreza y exclusión, con independencia de los episodios de prosperidad o recesión que se estén viviendo en cada momento; dirigidas, por tanto, a erradicar las raíces de carácter estructural de la pobreza y exclusión vinculadas a las mismas (posiblemente en nuestro país la que afecta a un mayor número de personas y de forma más grave).

El amplio campo de acción en la estructura social ha de realizarse, especialmente, en los dos bienes que más calado tienen en los riesgos de pobreza y exclusión: el empleo y la protección social. Una acción sostenida contra la pobreza y la exclusión que no dé un giro a la descualificación del empleo, las condiciones de precariedad, la baja remuneración y la debilidad de nuestro sistema de prestaciones de protección social no logrará su éxito.

**El objetivo básico sería establecer unos «mínimos vitales» irrenunciables,** que deben estar garantizados por el Estado para toda la población, que no pueden ser mínimos de supervivencia física, sino de integración social y cultural. Este mínimo vital puede estar cuantificado en dinero, pero como resultado de un previo desglose en recursos materiales, recursos culturales, recursos de empleo...

Para ello se necesitarían una serie de medidas como las siguientes:

1. **Modificar el artículo 135 de la Constitución para subordinar cualquier otro componente del gasto público a la garantía de satisfacción de esos mínimos vitales** (y no como ahora, que la prioridad es el servicio de la deuda pública).
2. **Reordenar el conjunto de prestaciones no contributivas, tanto de la Seguridad Social como de las comunidades autónomas,** para configurar un auténtico sistema de garantía de ingresos mínimos con cobertura para todas las personas que lo necesiten, mientras dure la situación de necesidad y que

no esté tan vinculado a la relación con el mercado de trabajo. **Reduciendo su fragmentación y aumentando su cobertura.** Bastaría, para comenzar, con que se cumpliera plenamente la actuación 62 del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016:

*Actuación 62: Aprobar una ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social al objeto de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de las prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar algunas lagunas de cobertura que se detectan en el sistema, así como avanzar en la reunificación de la información sobre prestaciones sociales públicas con el fin de incrementar su eficacia.*

**En este sentido, la armonización nacional de renta mínima es crucial** si no se acomete una revisión global del sistema. La persona debe tener derecho a la renta mínima en cualquier territorio de España aunque se mueva de un lugar a otro, no vinculando el derecho al empadronamiento municipal, sino al territorio único nacional, entre otros aspectos.

Desde esta clave de revisión de los sistemas de obtención de mínimos vitales, y desde una reflexión más amplia, es necesario replantearse el sistema de pensiones actual. Este está basado en el pago a aquellos que han contribuido con anterioridad, por lo que supone reproducir el sistema de mercado y quedan excluidos o muy poco beneficiados por él aquellos que no han cotizado lo suficiente, no han accedido a un empleo o lo han hecho recibiendo unos salarios muy bajos. Por ello, aunque **desde el punto de vista de la justicia conmutativa** parece muy justo, ya que están cobrando ahora las pensiones aquellos que cotizaron durante mucho tiempo, **desde un punto de vista redistributivo y de justicia social, están siendo claramente injustos,** ya que están pagando esas pensiones una gran parte de los trabajadores que o bien no tienen garantizados cobrarlas en el futuro por la inestabilidad del mercado de trabajo, o bien nunca recibirán una

pensión tan alta como aquellos que ayudan a pagar porque sus salarios son mucho menores. Este replanteamiento debe estudiarse necesariamente en relación con la necesidad del establecimiento de esos mínimos vitales irrenunciables. Los costes de transición podrían ser muy altos si estos deben combinarse con las pensiones actuales, pero pueden estudiarse posibilidades alternativas.

O refiriéndonos a la obtención de las rentas primarias:

3. **Mejorar el SMI y mantenerlo por encima del incremento de la inflación**, como base imprescindible para la acción contra la pobreza, por la inclusión social.
4. Políticas que traten de nivelar las asimetrías sociales. Una irrenunciable es una **política fiscal progresiva** que *cuantitativamente* grave más a quien más tiene (criterio de proporcionalidad inherente a la más elemental idea de justicia) y que *cualitativamente* evite «fraudes» formalmente legales (diferencias impositivas que acaban penalizando a las rentas del trabajo sobre las del capital, o privilegiando fiscalmente a las Sicav, etc.). En definitiva, el valor igualdad no se puede lograr sin política fiscal. Al igual que es irrenunciable su progresividad, lo es la realización de una pedagogía adecuada en cuanto a la necesidad y el sentido del pago de los impuestos.
5. **Clarificar el sistema competencial sobre quién tiene la responsabilidad de las políticas sociales efectivas**. Un gran problema es la división competencial entre comunidades autónomas y ayuntamientos. La nueva ley de racionalización pone en lo municipal las emergencias y en lo autonómico los servicios sociales generales, pero en la práctica hay una enorme confusión. Corremos el riesgo de que los ciudadanos sean «rebotados» de una administración a otra y queden finalmente sin respuesta efectiva.

Necesitamos que la estrategia y las políticas por la inclusión social no desaparezcan, y que no queden invisibilizadas debajo de otras estrategias y compromisos económicos juzgados ur-

gentes, sino que se definan con compromisos concretos, de fechas y de presupuesto. Ese es el talón de Aquiles de la actual estrategia. Por otro lado, hemos constatado que las cuestiones de la integración social, la desigualdad, la pobreza, la exclusión social tratan de cuestiones que se enraízan en nuestro propio modelo de desarrollo. Por ello, aun en el marco de la Estrategia Europea, no podemos quedar consignados a su puro avatar. Hay, pues, que demandar:

6. **Estrategias y políticas por la inclusión social con plazos evaluables**, como debemos tener todos en nuestros planes de actuación, prioridades para la cohesión y la justicia social, y finalmente una inversión adecuada.
7. **La agenda para el desarrollo social en España**, para la cohesión social, para la inclusión social, **debe ser una prioridad**. Y lo debe ser tanto en el ámbito del diálogo social como en el de la interlocución con las entidades sociales en el marco de ese diálogo social, en el que también debemos jugar un papel propio. Y, por supuesto, debe serlo en los máximos niveles de la toma de decisiones, como es el Parlamento, para una acción concertada entre las diversas administraciones y, también, entre las administraciones y los actores sociales.
8. **Vincular la cuantía presupuestaria de las partidas de lucha contra la exclusión a la evolución cuantitativa del fenómeno de la exclusión** (por ejemplo, las partidas de lucha contra la exclusión no pueden variar de un año al siguiente menos de un 80% de la cuantificación de la variación de la exclusión).
9. **Promoción de la participación social**, tanto de los ciudadanos como de las asociaciones y organizaciones sociales formadas por estos, y garantía de la autonomía de estas instituciones, de acuerdo con sus fines y siempre que estos sean de interés social y no atenten contra la igualdad y los derechos humanos de todas las personas.

Hay otros retos que hacen referencia al conocimiento del propio desarrollo social, algunos de los cuales son de tipo científico, dado que se han

puesto de manifiesto diversas carencias que tenemos en el conocimiento del desarrollo social. Por ello consideramos que hay que asumir como un compromiso el propio conocimiento y los desafíos científicos que en ello están implicados. Es necesario comprender el desarrollo social con otros indicadores que no se reduzcan a indicadores solo monetarios, y estos reducidos al indicador del PIB. Para ello es necesario:

**10. Establecer el indicador de pobreza, o exclusión social, como indicador macroeconómico de convergencia y cohesión** y la necesidad de analizar periódicamente el mismo como índice de evaluación de la exclusión y de la estrategia por la inclusión social. Cuestión que en sí misma entraña una dificultad añadida, pues los datos públicos aún no ofrecen la información de base necesaria. En este sentido, hay que desarrollar una propuesta para que las bases de datos, especialmente del INE, puedan ofrecer esta información. Por ello, en las próximas olas de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) supondría un gran avance incluir los elementos pertinentes para poder tener información adecuada y poder realizar con periodicidad el índice de exclusión.

Hacíamos referencia anteriormente, como uno de los elementos de mayor calado, al factor trabajo para la reducción de la pobreza y la exclusión. La falta de empleo es uno de los generadores de desigualdad más relevantes, más aún en un contexto de escasos recursos fiscales para financiar prestaciones de mantenimiento de ingresos de los que no tienen o han perdido un empleo. Muchas de las políticas de ajuste se han puesto en marcha sin tener en cuenta sus perjudiciales impactos sobre el empleo. Esto debe corregirse. **Hay que insistir sin descanso en que las políticas macroeconómicas tienen que diseñarse necesariamente de manera que promuevan el empleo.** En este sentido, es necesario específicamente:

**11. Prestar atención al empleo de las personas de menos nivel educativo y de cualificación** es absolutamente crucial para prevenir futuras situaciones de precariedad

y pobreza. Últimamente, se presta más atención a la edad (jóvenes, mayores de 45 años, etc.) para delimitar las poblaciones objetivo de medidas más «intensivas». Sin embargo, la edad es una característica que cambia sin que los individuos puedan hacer nada y en realidad es algo que aproxima otras características o carencias. Las personas con bajo nivel educativo tienen una carrera laboral precaria no solo al inicio de su carrera laboral, sino durante toda la misma y, desde luego, si se quedan sin empleo por encima de los 45 años, son las que tienen más difícil volver alguna vez al mercado de trabajo.

**12. Reforzar**, a través de planes formales dentro del sistema educativo, **a los alumnos** con más problemas para terminar en los años previstos los cursos de la parte obligatoria del sistema reglado, con vocación de llegar hasta el fin de la secundaria postobligatoria. Esos adolescentes son la **«cantera» de los futuros trabajadores menos cualificados**, que son los que acumulan más problemas a lo largo de la carrera laboral, como precariedad, paro frecuente, bajos salarios y, como consecuencia, escasa acumulación de derechos para eventuales pensiones por incapacidad y sus futuras pensiones de jubilación. Se trata, pues, de un tipo de medida preventiva de problemas sociales a largo plazo.

Los problemas esenciales de nuestra sociedad nunca son parciales ni están acotados, sino que cada vez son más generales, universales, globales. Los problemas globales son cada vez más esenciales, pues adoptan rostros concretos en nuestros propios contextos. Es decir, los problemas particulares solo pueden ser planteados y pensados correctamente dentro de su contexto, y este debe ser planteado cada vez más dentro del ámbito planetario. Se trata de entender la realidad y el significado de la pobreza y la exclusión teniendo en cuenta el contexto de las dinámicas y condicionamientos no solo de la situación de la sociedad en que se producen, sino de lo que hoy denominamos la globalización.

Hay que señalar que cada vez es más importante la interconexión entre la pobreza en el tercer

mundo y su presencia en el primer mundo a través de sus efectos y consecuencias. Y asumir que esto se está convirtiendo en uno de los problemas y cuestionamientos más importantes del desarrollo social, pues las relaciones entre estos efectos en el primer mundo con los fenómenos de pobreza mundial son expresión y tienen su fundamento en los propios modelos de las sociedades desarrolladas. Hoy es necesario que el comercio, las inversiones, la ayuda al desarrollo, la presencia en el desarrollo mundial se hagan en una nueva agenda de desarrollo de los países pobre, y de los pobres de los países no desarrollados.

En esta apuesta por enunciar algunas medidas de desarrollo de nuestras políticas públicas no podemos dejar sin enunciar aquellas referidas a nuestra presencia en el mundo a través de nuestros mecanismos de cooperación internacional. En ese sentido, es necesario evidenciar la falacia construida de que «primero aquí» nos arreglamos la crisis y «luego allí» enviamos cooperación. Es falaz porque, en primer lugar, no hemos conseguido «arreglar el aquí» y tampoco se han destinado a exclusión y pobreza nacional los recursos recortados de la cooperación internacional (70% en Aecid; 90% en ayuda humanitaria...). En segundo lugar, es erróneo suponer una «independencia» entre el mundo desarrollado y

el «en desarrollo», dadas las interrelaciones e interdependencias no sólo en el ámbito de bienes públicos globales sino en las corresponsabilidades (en las soluciones) y asimetrías (en la financiación) que conlleva una agenda global de desarrollo como la que se avecina en el post-2015. Por ello, entre otras cosas es necesario:

**13. Transformar en prioridad política la información y la formación sobre educación para el desarrollo.** Hay cierta «fatiga del donante a ciegas y sin impacto». La falta de transparencia e información sobre los resultados de la Cooperación Española no se han corregido en esta legislatura que quería ser «del conocimiento» ya que no de los recursos. Tampoco en esto se aprecia cambio. El que la población no reaccione ante recortes de AOD se debe a esa falta de información y formación.

**14. Recuperar unos mínimos desembolsos** para que la Cooperación Española —incluso como instrumento de política exterior, si se quiere— pueda realizar en el mundo el papel internacional al que está obligado, más ahora, que se es representante en el Consejo de Seguridad, puesto que se ganó en parte gracias a los discursos y «venta» de la cooperación internacional.

## 2. Políticas especializadas

La disparidad de situaciones sometidas a exclusión, de acuerdo con las categorías recogidas en los tres ejes que definen la exclusión social, exige llevar a cabo políticas especializadas en cada una de las categorías consideradas, orientadas a atender las manifestaciones más preocupantes de la exclusión. En este sentido, en este apartado estarían comprendidos muchos aspectos referidos a los derechos sociales. Es necesario **frenar dos ideas que se han desarrollado ampliamente en los últimos años**. Por un lado «**la cultura contable de los derechos sociales**». Su estatuto y naturaleza obligan a las administraciones a colmarlos, debiendo constituir no solo la primera obligación ética de las administraciones, sino su misma razón de ser. Por

otro, «**la cultura selectiva y meritocrática de los derechos**» que los predica no para «todas las personas», sino solo para los sujetos que los merecen.

El diagnóstico realizado de las condiciones de fragilidad de los sistemas de provisión de bienes básicos que condicionan el ejercicio de los derechos sociales, como vivienda, educación, salud, servicios sociales, no nos permiten dejar para otro momento su ampliación y desarrollo. Por ello es necesario plantear con claridad **la necesidad de aumentar el gasto social**.

De forma específica, en el ámbito de los derechos sociales, uno de los aspectos más preocu-

pantes que recoge la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 es el aumento de la dimensión de la exclusión de la salud. El 20% de la población española se encuentra afectada por la exclusión en esta dimensión, el doble que en el año 2007. El 60% si solo nos referimos a la población en exclusión severa. Creemos necesario adoptar al menos las siguientes medidas:

- 15. Derogar el R. D. 16/2012**, por el que, por razones económicas, dejan de tener derecho a asistencia sanitaria las personas extranjeras sin papeles, entre otros.
- 16. Desbloquear el desarrollo de la Ley de Dependencia.**
- 17. Eliminar los copagos farmacéuticos en las rentas por debajo del umbral de la pobreza.**

Es necesario, por otro lado, reinventar una nueva política de vivienda más garantista para los ciudadanos, más eficiente en la relación entre la inversión pública y la cobertura de las necesidades sociales, y más equitativa. La política de vivienda ha enterrado algunos de sus instrumentos tradicionales, como las desgravaciones fiscales por ejemplo, sin desarrollar nada similar de calado equivalente y, ya de paso, más equitativo. Pero sería un error olvidarnos de repente del modelo de vivienda en propiedad que se mantiene en la inmensa mayoría de la población y que ha sido un valiosísimo recurso para muchas familias con las viviendas pagadas o casi pagadas en tiempos de dificultad.

Perder la casa es una de las situaciones más extremas en la vida de un hogar y puede ser el camino de descenso a situaciones de profunda exclusión de las que luego sea muy difícil escapar. Es absolutamente imprescindible introducir cambios en la ley hipotecaria para que los desahucios no sean el problema que suponen ahora cuando se produce el impago de un contrato de hipoteca. Concretamente creemos que es necesario:

- 18. Prohibir los desahucios por impagos debidos al desempleo sobrevenido** y pospo-

ner la deuda, sin intereses, hasta el momento de reincorporación al mercado de trabajo.

- 19. Poner en marcha 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.** España es una rareza internacional en el hecho de tener que seguir pagando la hipoteca si la casa recuperada por el prestamista no cubre el importe de la hipoteca. Si bien un cambio brusco en la normativa puede dar lugar a problemas en el mercado hipotecario, la crisis ha demostrado que esto no es más que un mecanismo extremadamente perjudicial para las familias. Un contexto de recuperación facilitaría la puesta en marcha de tal política.
- 20. Limitar la posibilidad de que el sistema bancario traspasase los contratos de hipotecas de familias hacia los llamados «fondos buitres»,** con los que resulta mucho más difícil negociar individualmente. Esto debería completarse con **una ley de «segunda oportunidad»** para familias que sí que incluya los contratos de hipoteca (que es el gran endeudamiento que acomete normalmente una familia).

Uno de los elementos sobre los que existe un acuerdo internacional entre los expertos es la relación entre educación y pobreza. Por solo enunciar un dato, en el caso de España tener estudios universitarios protege hasta cuatro veces más de la pobreza y la exclusión social que contar únicamente con estudios primarios. El incremento de los jóvenes en el ámbito educativo que se ha producido estos últimos años ha sido más una estrategia reactiva a la falta de empleo que a una decisión a priori de la necesidad de elevar el nivel de estudios de la población. La reducción del fracaso escolar es un objetivo difícil de conseguir con la reiterada desaparición de medios en el sector educativo, sobre todo en las necesidades de apoyo educativo a la población con más dificultad. Desde esta convicción creemos imprescindible:

- 21. Incrementar la inversión en profesorado de apoyo** en los centros educativos con po-

blación con necesidades educativas especiales.

- 22. Incrementar la inversión en becas** para material, transporte y comedor escolar.
- 23. Aumentar las tasas de asociacionismo activo**, cruciales para romper la transmisión intergeneracional de la exclusión. El asociacionismo clásico, aquel que genera cohesión en los lugares próximos, en el barrio donde uno vive, ha demostrado ser una potente herramienta contra la pobreza y la exclusión. Los recortes en programas de prevención (deportiva, cultural, relacional...) están suponiendo la desaparición de espacios de socialización directa y están siendo sustituidos por empresas del mercado a las que solo acceden aquellos con renta suficiente.

Las políticas públicas en el ámbito de inmigración han pasado a un segundo orden en la medida en que la crisis ha puesto en evidencia nuestro modelo de integración. Como señala el *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social* «En el periodo previo a la crisis, se fue construyendo un modelo migratorio con un fuerte componente laboral. Inmigración y mercado de trabajo han ido de la mano en el contexto español, que hacía sustentar también en el mercado de trabajo su principal pilar para la integración social. La llegada de la crisis y su desarrollo han evidenciado muchos de los problemas que se habían resuelto de manera deficiente, poniendo de relevancia las limitaciones del modelo». Es desde esta clave

dese la que creemos necesario abrir un proceso legislativo, junto con las asociaciones y organizaciones sociales del tercer sector, para el diseño de una Ley de inmigración e integración social, previa derogación de la actual ley de Extranjería, que garantice todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y religiosos) a todas las personas residentes en España, con independencia de su situación administrativa, y en concreto:

- 24. Facilitar un reconocimiento automático del permiso de residencia por trabajo efectivo**, con independencia de la regularidad del mismo (que depende del empleador y no del empleado) o de su carácter autónomo.
- 25. Proporcionar el reconocimiento efectivo y no condicionado a la reagrupación familiar** como cauce para vivir con la propia familia, nuclear y extensa.
- 26. Cierrara los centros de internamiento de extranjeros**; prohibición expresa de las deportaciones por irregularidad administrativa, tanto «en caliente» como las sobrevenidas ya en territorio nacional.
- 27. Respetar el reconocimiento efectivo del derecho a la protección internacional** (asilo y refugio) para todas las personas —y sus familias— cuya vida corra peligro en los países de origen. Garantía efectiva de no devolución de estas personas a sus países de origen ni a terceros países.

### **3. Políticas de apoyo**

La emergencia de nuevos problemas, o el incremento puntual de los mismos, en función del ciclo económico, la estacionalidad (especialmente en determinadas áreas, dependientes de la agricultura o del turismo) o los daños colaterales producidos por determinadas políticas o circunstancias (como el largo proceso de deterioro económico que estamos viviendo desde 2007), requiere tener a punto políticas de apoyo a la

población en situación de vulnerabilidad que contrarresten los efectos de las circunstancias señaladas y no permitan un deterioro mayor.

- 28. Elaborar una estrategia de actuación respecto de los empleos con bajos salarios** (*working poor*), articulando los mecanismos de regulación laboral, revisando ciertos aspectos de la reciente reforma laboral, con otras fór-



mulas innovadoras de protección social complementaria e incentivadora que permita a estos trabajadores mantener una vida digna.

Tener un empleo de bajo salario no debe excluir de la protección social, sino que ambas fuentes de ingresos pueden ser complementarios. Como es obvio, esto puede plantear un problema de economía sumergida (cobrar parte «en negro» para acceder a las prestaciones, con lo que esas empresas estarían externalizando a la sociedad parte de los costes laborales), por lo que los detalles de su diseño y puesta en marcha deben tenerse muy en cuenta(2).

29. Políticas efectivas de formación para el puesto de trabajo y **vinculación directa de todos los ámbitos de formación con puestos de trabajo efectivos** en el mercado de trabajo normalizado o en empresas de inserción.
30. **Diseñar un sistema que cubra realmente las necesidades de los hogares durante las transiciones laborales.** Un sistema de prestaciones por desempleo que no solo facilite la vuelta al empleo, sino que se preocupe por su estabilidad. Por tanto, la financiación de las prestaciones por desempleo podría tener algún componente que disminuya la cotización de las empresas en las que la plantilla rota menos y algún tipo de cotización adicional para

(2) También en relación con los bajos salarios y la precariedad, debería tenerse en cuenta el fenómeno de los autónomos que en realidad son trabajadores dependientes de una sola empresa. Ahora bien, aparece el problema mencionado de infradeclaración de ingresos para acceder a la protección.

las empresas con mayor rotación. También un sistema de «mochila austriaca»(3) (al menos parcial) podría ayudar a los trabajadores a acumular el cobro (parcial) de las indemnizaciones por despido para los peores momentos.

31. **Crear unas políticas sociales reales de apoyo a las familias.** Cambiar el sistema de políticas familiares que tenemos, que es de los menos desarrollados de la Unión Europea, para pasar a unas políticas de ayuda a la familia asimilables a las que se dan en los países más ricos de nuestro entorno. La mejora de las políticas de apoyo a las familias debería ser clave a la hora de paliar los problemas de muchas familias y de sus miembros. Por ejemplo, y dentro de un plan más amplio contra la pobreza infantil:

- Garantía de la alimentación esencial a los niños y niñas de 0 a 16 años, articulando becas comedor y asegurando la provisión en la época de vacaciones.
- Puesta en marcha de un sistema de prestaciones universales por hijo o aumento de la cuantía de la prestación no contributiva por hijo a cargo.

32. **Facilitar el transporte público gratuito para desempleados** y sus familias.

(3) En realidad, un sistema de «mochila austriaca» necesita de una reorganización de todo el sistema de cotizaciones sociales de las empresas y de los trabajadores, porque no puede ser una mera cotización adicional a las existentes, pues eso funcionaría de hecho como un impuesto al trabajo. Esa reorganización es el principal escollo para ponerlo en marcha, como ya se comprobó en la realización del informe de expertos sobre su puesta en marcha realizado en 2011.

## 4. Políticas personalizadas

Por último, es preciso disponer de forma permanente de políticas de carácter personalizado, con el propósito de afrontar la situación puntual de las personas más excluidas, mientras que las actuaciones llevadas a cabo en los otros niveles alcanzan sus efectos.

33. **Elaborar una estrategia para la inclusión social y laboral** de estas personas: la expansión de fórmulas de empleo adaptado, por un lado, el diseño de procesos de acompañamiento social que incluyan asesoramiento y formación, por otro, la elaboración de es-

trategias alternativas de «activación social» para aquellos más alejados del mercado de trabajo serían algunos de los elementos básicos. Es clave revisar el trabajo conjunto en este campo de los servicios de empleo, del sistema educativo y de los servicios sociales (reforzando su capacidad de intervención). Y potenciar el papel de las entidades sociales también lo es.

**34. Insistir en la necesidad de un nuevo método para la intervención social.** Para una acción adecuada frente a la pobreza y la exclusión social, para una estrategia y una actuación que pueda hacer frente a los retos del desarrollo social hoy, es necesario un nuevo método de la intervención social. Se trata de las condiciones, de las cualidades que debe tener la acción por un desarrollo social integral y solidario. Algunos aspectos ineludibles para esta nueva cultura serían:

- La intervención debe ser «estratégica», que acepte el reto de entrar en los nudos del desarrollo. No es suficiente, es más, es inadecuado reducir la intervención a los servicios, aun entendiendo que deben ser servicios de calidad.
- Políticas estratégicas y estructurales, y proceso de trabajo en la cercanía, en la cotidianidad de las personas y de los problemas. Hay que articular lo macro y lo micro. Esto exige **pasar de comprender la política social y la intervención social como un gasto a comprenderlas como una inversión en personas, en creación de riqueza social.**
- **Intervención adecuada y diferenciada según las condiciones de los sujetos,** no haciendo entrar a los sujetos en las

condiciones de nuestros organigramas, de las políticas estándares, de los programas, sino al revés.

- Centrada en la persona, por lo que debemos huir del método que reduce a la persona a las prestaciones de sus carencias, y convierte al sujeto en objeto de las prestaciones estandarizadas. Por lo que hay que **promover el trabajo social que se la juega en la participación de los propios sujetos como protagonistas.**
- **Dinamizador del tejido relacional,** que recrea el vínculo social, que se comprende desde el medio social en el que las personas realizan sus procesos vitales y que convierte al propio medio social y al propio tejido relacional en un activo de la inclusión activa.
- Una intervención realizada desde el **reconocimiento de la autonomía y del empoderamiento del individuo** debe estar articulada con el reconocimiento de la solidaridad, de la sociabilidad. Y en este campo son necesarios progresos importantes que afectan al «reconocimiento social» de los valores del modelo social como valores garantistas de la cohesión, de la solidaridad y de la justicia social.
- **Para lo que es necesaria una nueva concepción de la participación en el «espacio de lo público».** Hoy es necesaria una corresponsabilidad en ese espacio, pues la participación en la promoción del bienestar, no reducido ya a puro crecimiento ni a simple distribución, sino a «inversión en personas», hace necesaria una «gestión cívica» en la construcción de un nuevo desarrollo social.



*El análisis de los indicadores de seguimiento de la realidad social de este informe señala que **el proceso de recuperación económica no ha llegado a los hogares más pobres**. Se consolida un grupo social muy numeroso que afianza la fractura social que se viene detectando a lo largo del periodo de recesión. Se realiza un análisis detallado de las mejoras en el empleo de este último periodo para observar si las mismas están llegando con nitidez a las personas que se encuentran en una situación peor y cuáles son algunos de los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo. Nos preguntamos, en definitiva, si **es real el proceso de recuperación**.*

*Pero una descripción de la realidad social no puede ignorar en este momento el ciclo electoral en el que estamos inmersos. El Consejo Científico de la Fundación FOESSA ha querido poner sobre la mesa un conjunto de propuestas que puedan ser incorporadas en **la construcción de la agenda social de los partidos políticos**. Colocar en una posición central a las personas en situación de exclusión social es nuestro objetivo inexcusable. Pero esta fotografía no quedaría completa si no preguntáramos a los propios partidos políticos lo que opinan sobre las diferentes propuestas que la Fundación lleva tiempo poniendo en el debate público. Sus respuestas articulan una discusión necesaria y rica en matices sobre la que es necesario continuar. Además, para completar este cuadro analizamos cuál ha sido la aportación de los propios partidos y de los movimientos sociales a esa agenda social.*

*Por otro lado, intentamos poner en valor algunos de los contenidos del VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 2014 que no pudieron ser abordados en el congreso en que fue presentado. En concreto, traemos **una mirada de género** a los datos sobre pobreza y exclusión social.*

*Por último, y siendo un tema sobre el que la Fundación quiere empezar a abrir su propia línea de investigación, debatimos sobre **la relación entre pobreza y ecología**. Se aborda la relación entre ambas, su tendencia y su retroalimentación. Debatimos, en definitiva, sobre cómo afrontar el desafío de la reducción de la esfera material de la economía se ha convertido en algo imprescindible.*

