

22

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 5

Homenaje a
José María Martín Patino

Fundación Encuentro

Equipo de dirección y edición

Agustín Blanco • Antonio Chueca • Giovanna Bombardieri



Edita: Fundación Encuentro
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

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

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



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

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



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

ÍNDICE

UN PROYECTO DE DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN XVII

José María Martín Patino y Agustín Blanco

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

PARTE PRIMERA: LOS ACTORES

Capítulo 1

LOS RETOS EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO 3

Nuria Guilló, María Isabel Martínez y Elvira González

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

Capítulo 2

LA JUVENTUD ESPAÑOLA: EL IMAGINARIO DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE 33

Josune Aguinaga Roustan y Domingo Comas Arnau

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

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

Capítulo 3

LAS PERSONAS MAYORES Y EL DESAFÍO INTERGENERACIONAL 57 *Antonio Abellán, M^a Dolores Puga y Rogelio Pujol*

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

Capítulo 4

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

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

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

Capítulo 5

MIGRACIONES EN ESPAÑA 125

Raquel Caro y Mercedes Fernández

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

PARTE SEGUNDA: LOS GRANDES PILARES DEL BIENESTAR

Capítulo 6

EL EMPLEO 149

Begoña Cueto

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

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

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

Capítulo 10

ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS 249

Luis Ayala Cañón y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

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

PARTE TERCERA: TERRITORIO, REDES Y SOSTENIBILIDAD

Capítulo 11

EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA 283

Agustín José Menéndez

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

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

Capítulo 12

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA 337

Fabiola Mota Consejero

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

Capítulo 13

MUNDO, MEDIO Y TERRITORIO RURAL 371

Fernando Franco Jubete

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

Capítulo 14

ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD 395

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo 18

LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA: CAMBIO, COMPOSICIÓN Y CONSECUENCIAS

Miguel Requena y Mikolaj Stanek

487

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

Capítulo 19

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

Guillermo Fernández Maíllo

519

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

Capítulo 20

LA INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESAFÍOS DEL BIENESTAR

Xavier Martínez-Celorio

541

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

Capítulo 10

ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Luis Ayala Cañón
Jesús Ruiz-Huerta Carbonell
Universidad Rey Juan Carlos

1. Introducción

La preocupación por los problemas de equidad y bienestar social ha sido una constante en los informes de la Fundación Encuentro. Ya en su primer *Informe sobre la Realidad Social en España* (1994), la Fundación se refería a la *indignación moral* de la sociedad española ante las desigualdades, a la vez que proclamaba que las críticas al Estado de bienestar no autorizaban a *decretar sin más su muerte*. En sucesivas ediciones del informe, ese primer análisis sobre los problemas de fragmentación social a los que parecía enfrentarse la sociedad española a mediados de los años 90 y la respuesta de las políticas públicas fue abriendo paso al análisis de algunos de los determinantes explicativos de la mayor desigualdad española en el ámbito comparado: la singularidad del mercado de trabajo, los cambios en la estructura de hogares, las actitudes de los españoles frente a la desigualdad y, sobre todo, los límites de la intervención pública para corregir, a través de las políticas de impuestos y prestaciones, las diferencias de renta entre los hogares españoles.

Los distintos capítulos de los informes anuales de la Fundación Encuentro han tratado de profundizar en las posibilidades y límites del Estado de bienestar para mejorar nuestros niveles de equidad. Por un lado, prácticamente cada informe ha recogido un examen detallado de algunas de las políticas sectoriales con mayor incidencia en el bienestar social, como la educación, la sanidad, la vivienda o los servicios sociales, entre muchas otras parcelas, junto al análisis de los sistemas de financiación de dichos servicios. La adecuada combinación del análisis descriptivo con la reflexión sobre los problemas y la evolución de los distintos sectores, las tesis interpretativas y la prospectiva servían para ofrecer periódicamente diagnósticos claros sobre cuáles eran los problemas principales y qué estrategias debían centrar el debate. Por otro lado, la Fundación siempre estuvo preocupada por tratar de mostrar a la sociedad regularmente algunas de las debilidades del modelo de bienestar económico, incluso en la etapa de expansión económica y, con mayor énfasis si cabe, en la crisis, a través de

los capítulos del informe dedicados al estudio de la distribución de la renta, tanto personal como territorial, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Transcurridas más de dos décadas desde la aparición del primer informe, caben pocas dudas de la envergadura de algunos de los cambios que han afectado a la sociedad española durante este período, relacionados con la desigualdad y la intervención pública. Tal como prueba la aparición de grandes obras de referencia y el creciente interés de las instituciones internacionales en estas cuestiones, la desigualdad no sólo no se ha reducido en este período, sino que ha pasado a ser uno de los problemas más graves a los que se enfrentan los países ricos. Aunque sigue tratándose de un campo de estudio muy controvertido, los datos de la mayoría de los países muestran en general un importante crecimiento de la desigualdad de las rentas de mercado, salarios y rentas de la propiedad, especialmente desde mediados de los años 90, y una limitación, creciente en el tiempo, de la capacidad redistributiva de los ingresos y gastos públicos. Es verdad que dicha capacidad sigue manteniendo en la mayoría de los países de la OCDE una indudable importancia, pero sus dificultades para compensar la tendencia crecientemente desigualitaria de los mercados son cada vez mayores.

Las singularidades de España en el contexto comparado son también confirmadas por los datos, no sólo por las consecuencias derivadas de la crisis económica, sino también por los límites para reducir la desigualdad en la anterior etapa de bonanza económica. Los indicadores de desigualdad permanecieron estables durante la fase de crecimiento, después de los procesos de mejora de los años anteriores y su progresiva convergencia con los datos medios de la Unión Europea, aumentando muy notablemente con el desarrollo de la crisis hasta situar a España en las primeras posiciones del *ranking* de desigualdad en el conjunto de países de la UE.

En gran medida, en todos los países, los cambios en el diseño institucional, condicionados por la globalización y los cambios tecnológicos, estarían detrás del crecimiento de la desigualdad de las rentas primarias y del menor efecto compensador de las políticas presupuestarias. En el ámbito nacional pesan también los intensos cambios demográficos, con una estructura de población muy diferente de la que había a principios de los años 90, el progresivo envejecimiento, una modificación sustancial en las tipologías de hogares y la llegada de un gran flujo de inmigrantes en un período muy breve de tiempo.

Han sido varias, por tanto, desde el lado de la demanda, las transformaciones que han exigido cambios en el diseño de las políticas sociales. Igual o más importantes, si cabe, han sido las necesidades de reforma

relacionadas con el modo en que tradicionalmente se han prestado estos servicios. Hablar hoy de reformas de la intervención pública con objetivos redistributivos es hablar, en el fondo, de introducir cambios sustanciales en un sistema de protección social muy desgastado. Más realmente por la progresiva pérdida de legitimación y aceptación por parte de los ciudadanos que por los propios recortes en los recursos invertidos.

Frente al consenso característico de épocas anteriores, en las que el Estado de bienestar se caracterizó por un crecimiento gradual, la realidad actual impone la necesidad de lograr nuevos consensos en la sociedad. Existe una crisis irreversible de los supuestos sobre los que se cimentaron los Estados de bienestar tradicionales, que obliga a reformular sus bases. Cualquier propuesta que suponga profundizar sobre las mismas bases o no alterar la naturaleza del sistema de protección estará muy probablemente abocada al fracaso. No es posible hacer pivotar ya la protección social, o incluso el propio modelo de organización social, sobre el mercado de trabajo. Las elevadas tasas de desempleo estructural, la creciente intermitencia de la relación laboral y los cambios en la composición familiar de los hogares han quebrado los supuestos tradicionales de las políticas sociales. La pregunta clave es, por tanto, sobre qué elementos instaurar un nuevo consenso para superar las actuales deficiencias de la protección social.

El objetivo de este capítulo es ofrecer algunos argumentos para dar posibles respuestas a esa pregunta. La contestación no puede disociarse de los cambios que se están produciendo en los Estados de bienestar de nuestro entorno, por lo que una primera reflexión centra el foco en los cambios generales en los sistemas de protección social en los países ricos. En segundo lugar, es obligado analizar las tendencias en el largo plazo del propio Estado de bienestar español, cuya revisión se recoge en un segundo apartado. En tercer lugar, las posibles respuestas han de tener presentes algunas de las principales transformaciones en las políticas sociales en estas dos décadas, que a su vez dan lugar a otros interrogantes que deben ser atendidos, como qué políticas son las más redistributivas, cómo encajar esta posible reforma en el proceso de descentralización que durante este período ha marcado la política social española, cómo definir un sistema equilibrado de producción mixta de bienestar y qué tipo de sistema de financiación del gasto social es el más adecuado en el nuevo contexto. A la revisión de estas cuatro cuestiones se dedica el tercer y último apartado.

No queríamos dejar sin mencionar en esta introducción unas palabras de agradecimiento por la confianza que en todo este tiempo depositaron en nosotros José María Martín Patino y Agustín Blanco, ofreciéndonos generosamente un marco muy amplio de reflexión e intercambio de experiencias, preocupaciones y opiniones, presidido siempre por la libertad intelectual y por la búsqueda constante de espacios de entendimiento.

2. Los Estados de bienestar en transformación¹

2.1 *La evolución de los Estados de bienestar*

Durante las dos últimas décadas el Estado de bienestar ha experimentado un proceso gradual de reforma en la mayoría de los países de la OCDE, con cambios importantes en su contexto de desarrollo, nuevos retos a los que hacer frente y distintos acentos en las líneas de reforma adoptadas, que, sin desviar su actuación de sus objetivos tradicionales, se han extendido para dar respuesta a algunas de esas demandas. En las definiciones clásicas del Estado de bienestar, su función básica era conseguir sociedades en las que se alcanzara la plena ocupación de los factores productivos, se asegurara a los ciudadanos el acceso universal a un conjunto de servicios sociales básicos y se les garantizara una seguridad económica mínima en su ciclo vital. ¿Se mantienen esas funciones? ¿Cuáles son las principales restricciones? ¿Cuáles han sido las principales líneas de cambio?

La historia es bien conocida: en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y hasta el desarrollo de la crisis energética, algunos países del centro y el norte de Europa consiguieron acercarse a ese objetivo. La consecución de elevados estándares de bienestar fue posible mediante el desarrollo de sistemas fiscales que descansaban en criterios de elevada progresividad y gran capacidad recaudatoria, lo que permitió financiar, además de los servicios públicos básicos, servicios sociales universales en campos como la sanidad o la educación, así como diversas prestaciones monetarias para cubrir diferentes riesgos de la gran mayoría de los ciudadanos. Los recursos obtenidos, además, y la extensión de los servicios cubiertos permitían aplicar políticas económicas contracíclicas para asegurar la estabilidad de los agregados económicos y el crecimiento equilibrado de la economía.

Esta perspectiva idílica del Estado de bienestar se apoyaba en la idea de que, al menos en algunas sociedades, los ciudadanos confiaban en que las instituciones públicas se hacían cargo de una parte importante de sus necesidades sociales, en el bien entendido de que los “pactos implícitos” para la prestación de los servicios públicos implicaban mecanismos de control y supervisión, siempre bajo el paraguas de sistemas democráticos que permitían premiar y castigar a los políticos que se responsabilizaban de los mismos. Tal vez esa confianza implícita en el buen funcionamiento del sistema democrático, sin adecuados instrumentos de control, puede explicar el mal funcionamiento de los servicios en algunos países y la necesidad de introducir reformas de calado en los sistemas de bienestar aplicados.

¹ Esta sección es una síntesis actualizada de Ruiz-Huerta, J. (2015): “Crisis económica y reforma del Estado de Bienestar”, en Ruiz-Huerta, J., Ayala, L. y Loscos, J. (eds.) (2015): *Estado del Bienestar y sistemas fiscales en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Aunque el modelo genérico, después del éxito obtenido en algunos de los países que primeramente lo implantaron, fue objeto de extensión a otros muchos países, su aplicación concreta ha dado lugar a modelos ciertamente diferentes, clasificados seminalmente por Esping-Andersen² como liberal, conservador y socialdemócrata, extendiendo esta taxonomía posteriormente otros autores, como Ferrera³, para diferenciar a los países del sur de Europa. Entre estos modelos, los que han venido presentando de forma más clara las diferencias más significativas son los denominados continental y anglosajón. El primero, caracterizado por una mayor generosidad y universalidad de las prestaciones y un nivel de presión fiscal mayor frente al sistema anglosajón, caracterizado más bien por la existencia de prestaciones menos generosas y más condicionadas a la insuficiencia de medios, junto a estándares inferiores en términos de presión tributaria. Mientras en el sistema anglosajón se defiende especialmente la eficiencia en el funcionamiento del Estado y de las instituciones, el otro régimen se presenta como el mejor defensor de la equidad y la cohesión social. Esa relativa contradicción habría dado lugar, en el marco anglosajón, a una mayor flexibilidad, por ejemplo en el seno del mercado de trabajo, con mejores resultados en términos de tasas de desempleo y crecimiento económico, y peores en relación con la desigualdad, la segmentación social y la pobreza, al contrario de lo que ocurriría en el modelo continental.

Ciertamente, la comparación entre los dos sistemas contiene una serie de simplificaciones significativas, además de no contemplar otros elementos relevantes, pero puede ofrecer una perspectiva de algunos de los factores diferenciales de mayor entidad, aunque deba reconocerse la existencia de una dinámica de convergencia entre los dos. Los argumentos que subyacen tras estos dos modelos genéricos pueden servir también para ilustrar el debate actual en España y otros países (por ejemplo, los latinoamericanos) sobre el modelo que se defiende detrás de las propuestas de reforma política y cambios en los sistemas de bienestar.

Además de reconocer las importantes limitaciones de los Estados de bienestar reales respecto a la formulación más ideal o teórica, sus críticas crecieron intensamente desde la crisis económica de los años 70, especialmente desde planteamientos liberales o neoconservadores, y dieron lugar a las reformas promovidas por los gobiernos conservador en el Reino Unido y republicano en Estados Unidos de finales de los años 70 y la década de los 80. Como se ha señalado, una serie de factores exógenos objetivos empezaron a condicionar el funcionamiento de los Estados de bienestar hasta entonces vigentes: los cambios demográficos producidos especialmente en

² Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

³ Ferrera, M. (1996): "The Southern Model of Welfare in Social Europe", en *Journal of Social Policy*, n. 6 (pp. 17-37).

Europa en relación con el envejecimiento de la población y el profundo cambio en los patrones familiares, que llevaban a un proceso de dilución de la familia tradicional en nuevas formas de agrupación de los individuos en los hogares; la globalización de la economía en un contexto de una intensa innovación tecnológica, que implicaba cambios profundos en las relaciones entre los agentes económicos y del papel y alcance de los sectores públicos; y, en tercer lugar, los cambios en los mercados y, singularmente, en el mercado de trabajo, en el que se incorporaban nuevos colectivos antes ausentes de él.

Las críticas señalaban la gran dificultad para conseguir el objetivo de pleno empleo y cuestionaban la capacidad del Estado para poder jugar un papel efectivo al respecto. Para algunos, incluso, el Estado de bienestar era, más bien, un freno al crecimiento de la producción y el empleo, especialmente en el contexto de una economía global. En la misma línea, se decía que la provisión universal pública de servicios como la sanidad o la educación suponía el encarecimiento de los costes y el aumento ineficiente del gasto público. Y respecto a la garantía de seguridad económica, que el Estado de bienestar, en lugar de incrementar el bienestar, generaba desincentivos al trabajo y al ahorro e, indirectamente, dependencia y desempleo. Esta visión crítica, especialmente defendida desde amplios sectores económicos, implicaba la puesta en cuestión y la revisión de algunas de las políticas asociadas con el Estado de bienestar. En buena medida, las críticas vertidas sobre su mal funcionamiento han tenido tradicionalmente un fuerte componente ideológico, aunque también han servido para advertir a los decisores políticos sobre las ineficiencias de muchas prestaciones y la necesidad de poner en marcha reformas profundas de las mismas.

Por otra parte, también desde los años 70 del pasado siglo, al calor de la crisis económica, surgieron diversas críticas sobre el mal funcionamiento del Estado y los “fallos del gobierno” en sus actividades prescacionales, y ponían el acento en cómo el comportamiento económico de los agentes públicos podía provocar el deterioro en las prestaciones y cómo la posición dominante de *lobbys* internos podía generar serios problemas de legitimidad de la acción pública al defender intereses propios, con frecuencia contrapuestos a los intereses de los usuarios de servicios públicos.

Las visiones críticas anteriores, especialmente defendidas desde la economía, implicaban la puesta en cuestión y la revisión de algunas de las políticas asociadas con el Estado de bienestar, como la aplicación de políticas discrecionales de estabilización económica y la necesidad de mejorar la regulación económica en el contexto del debate entre reglas y discrecionalidad; la validez de las políticas redistributivas, ante los incentivos perversos que podrían generar; o también, el tamaño del sector público y las ventajas de la privatización, especialmente en el ámbito de la gestión pública, así

como la conveniencia de dar espacio a la competencia para asegurar mayores niveles de eficiencia.

Adicionalmente, las consideraciones anteriores llevaban a la necesidad de revisar los sistemas tributarios o a plantear el grado más adecuado de descentralización de las políticas públicas en cada país. De este modo, desde hace ya décadas se han propuesto diversas medidas políticas para revisar el papel general de la intervención pública y ofrecer diferentes alternativas orientadas a conseguir sectores públicos más reducidos y más capaces de dinamizar la actividad económica.

Aunque concretar los elementos esenciales de un debate como éste, con una importante carga ideológica, es una tarea compleja, las críticas y los problemas obligan a analizar con cuidado los elementos fundamentales del Estado de bienestar para ver cuáles son los principales problemas y cuáles las reformas necesarias que se deben implementar, sobre todo desde la experiencia de varias décadas de reestructuración de los sistemas de protección social. Siendo fundamentadas algunas de las críticas económicas reseñadas, lo sucedido en todo este período, sin embargo, permite afirmar que las políticas del Estado de bienestar han jugado un papel destacado a lo largo del tiempo y que debe ser reconocido. Al menos en algunos aspectos concretos:

1. La extensión de sistemas de protección social de cierta calidad aumenta la productividad de los trabajadores a medio y largo plazo al favorecer la inversión en formación y reciclaje, incrementa la seguridad laboral, estimula un mayor compromiso con los objetivos de la empresa y, adicionalmente, algunos gastos aumentan el capital humano y fomentan el crecimiento.

2. Los sistemas de protección social han continuado proporcionando servicios que, normalmente, no son producidos por el sector privado en los mercados, como el seguro de desempleo o los seguros de enfermedad o de maternidad, con una difícil rentabilidad para las empresas por problemas de selección adversa.

3. Los servicios de protección social, adecuadamente administrados y con los controles necesarios, pueden jugar un papel estabilizador y contracíclico beneficioso, especialmente en períodos de crisis económica. Así sucede con los estabilizadores automáticos. Además, pueden generar incentivos favorables para la inversión física y humana, la movilidad del trabajo o la asunción de riesgos por parte de los agentes económicos privados.

4. Un sistema impositivo razonablemente equilibrado, en el que los impuestos directos, mecanismo básico de financiación de los servicios de bienestar, tienen una importante presencia, puede servir para corregir la distribución de la renta, limitar las desigualdades y consagrar el sentido y alcance del concepto de ciudadanía.

La valoración adecuada de las críticas anteriores y de los elementos positivos del Estado de bienestar puede llevarnos a propuestas diferentes de actuación y a analizar cuáles pueden ser las alternativas. Al menos podrían señalarse tres opciones básicas, aunque puedan existir múltiples variantes dentro de las mismas.

La primera sería el mantenimiento del estado de cosas actual. Sólo sería necesario esperar a que pasen los efectos peores de la crisis para recuperar los niveles de recursos y servicios públicos existentes en el período anterior, porque, a juicio de algunos sectores, ese modelo es el que garantiza, mejor que cualquier otra alternativa, el reconocimiento de los derechos sociales y la cohesión social.

Una segunda alternativa propugna, con diversos eufemismos, el desmantelamiento del Estado de bienestar, la puesta en marcha de las reformas pertinentes para conseguir sociedades fundamentadas en criterios de eficiencia, lo que implicaría intensificar la privatización de los servicios públicos y el recorte de las prestaciones económicas, con la finalidad de evitar los incentivos negativos que las actuaciones públicas generan sobre los agentes económicos, limitar el “despilfarro” de recursos y mejorar la calidad de los servicios. En cierto modo, las propuestas conservadoras sobre el Estado y los servicios públicos en Estados Unidos serían el modelo a seguir; es decir, una presencia muy limitada del sector público, reforzando acaso sus potestades reguladoras pero dejando a la iniciativa privada la mayor parte de los servicios de bienestar.

El reconocimiento de una serie de cambios importantes en nuestras sociedades que obligan a introducir reformas puede ser compatible, según la tercera alternativa, con el mantenimiento de los elementos nucleares del Estado de bienestar, que ponen el acento en un adecuado equilibrio entre los criterios de equidad y de eficiencia. Según esta perspectiva, hay que mantener el Estado de bienestar, pero introduciendo reformas de calado, tanto en el campo de los ingresos como en el de los gastos públicos, para evitar las distorsiones y los efectos más negativos producidos en los últimos años. En ese sentido, se defiende una presencia significativa del sector público con atribuciones claras en el campo de los servicios públicos y su capacidad para mejorar la distribución de la renta, mejorando al mismo tiempo sus competencias reguladoras con la finalidad de evitar los abusos que se producen en los mercados. Es preciso defender los estándares de cohesión social y mantener, hasta donde sea posible, bajos niveles de desigualdad y pobreza.

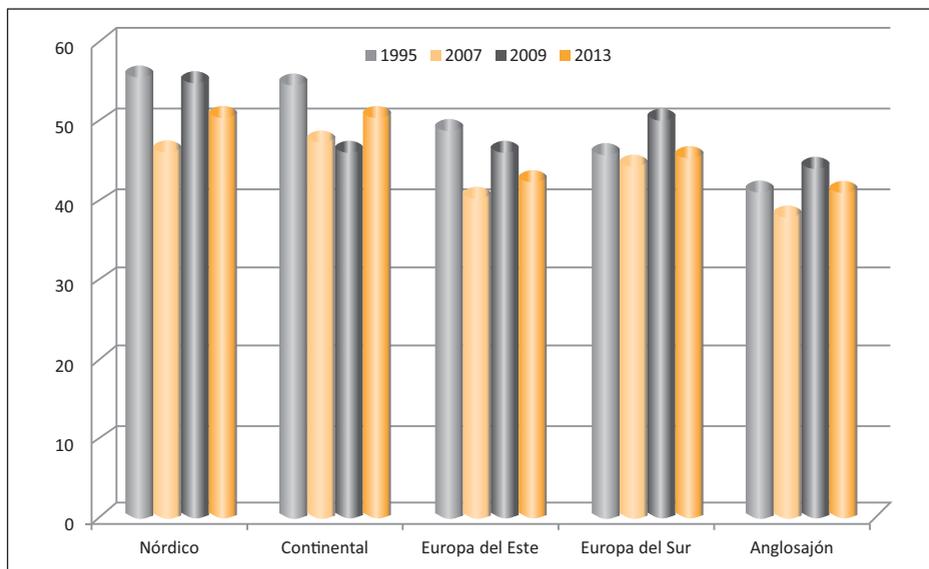
2.2 La crisis económica y el Estado de bienestar

El intenso cuestionamiento del Estado de bienestar producido desde el último tercio del siglo anterior, vinculado a los factores que se acaban de señalar, se ha visto incentivado después por la crisis económica y su pro-

longación durante varios años. Con todo, los datos disponibles no permiten confirmar en la mayoría de los países el inicio de un proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar, a pesar de la extensión de las medidas de recorte de los sectores públicos que se han dado en muchos. Las primeras manifestaciones de la crisis fueron combatidas con medidas de carácter anticíclico. Por otra parte, algunos de los instrumentos más emblemáticos del Estado de bienestar, como el seguro de desempleo u otras prestaciones públicas, han permitido limitar los efectos más negativos de la crisis sobre la población más vulnerable, especialmente en los países del sur de Europa.

Un primer indicador para intentar medir el efecto de la crisis sobre el Estado de bienestar es el referente a las cifras globales del gasto público en relación con el PIB. En general, en los países de la OCDE y desde luego en Europa, no se observa una disminución drástica de los gastos públicos respecto a épocas anteriores, aunque sí puede constatar una cierta disminución, diferente según los grupos de países estudiados. Según la información de la OCDE, el valor medio del indicador era en 1995 el 42,7%, mientras que veinte años después el indicador medio era el 41,7%. Sin duda, el ciclo económico puede afectar a los resultados obtenidos, pero si se analiza la secuencia temporal, no se observan grandes cambios en dicho indicador. Si se desagregan los cambios por áreas o modelos (gráfico 1), los valores más bajos del indicador se producen en el grupo de países anglosajones, en claro contraste con los nórdicos, que aun así muestran una cierta tendencia a la disminución del gasto público medido como proporción del PIB.

Gráfico 1 – Evolución del gasto público sobre el PIB según grupos de países. En porcentaje. 1995-2013



Fuente: OECD, *General Government Outlays*, 2013.

Las conexiones entre la crisis y los Estados de bienestar, sin embargo, no se pueden analizar sólo a través de los indicadores agregados de gasto. Para conocer la efectividad de los regímenes de bienestar y efectuar comparaciones rigurosas entre países sería necesario estudiar la estructura y calidad de las diversas prestaciones, los criterios de elegibilidad, el eventual establecimiento de obligaciones, el grado de adecuación de los servicios prestados por parte de funcionarios o trabajadores en el sector público, así como su número y su preparación, los cambios organizativos o de gestión o los indicadores de resultados de los servicios provistos a los ciudadanos.

El impacto de la crisis sobre los servicios de bienestar no se ha limitado a los cambios en esas cifras sino al contexto en el que se desarrolla el gasto. Las medidas de austeridad y control del endeudamiento adoptadas en los países del sur de Europa y, en general, en los países de la Unión Monetaria están implicando, en primer lugar, una limitación creciente para que los gobiernos puedan llevar a cabo políticas anticíclicas de forma autónoma, rompiendo así con uno de los elementos tradicionales del Estado de bienestar. En diversos países, y especialmente en España, la reforma constitucional y las leyes de desarrollo aprobadas desde el año 2011, al consagrar reglas estrictas en relación con los agregados públicos, han limitado severamente la capacidad discrecional del sector público. En el caso español, además, las reformas laborales en clave liberal han apuntalado una intensa desregulación del mercado de trabajo, incrementando la facilidad del despido y rebajando su coste, además de limitar en la práctica algunos de los elementos tradicionales de defensa de los trabajadores en el mercado laboral.

Por otro lado, la caída de los ingresos públicos en España como consecuencia de la crisis, concentrada en los tributos vinculados al sector de la construcción, y especialmente en relación con los impuestos de sociedades y sobre el valor añadido, en un contexto de intenso crecimiento de los gastos de intereses de la deuda pública, ha implicado también la aplicación de programas de austeridad y de reformas en el campo del gasto público. La disminución de los recursos asignados a las políticas sociales, la supresión de algunos programas o los procesos de privatización puestos en marcha han afectado al alcance del Estado, cuestionando, también en este aspecto, sus propios fundamentos.

Las medidas que se han tomado a lo largo de los últimos años han provocado importantes consecuencias económicas y sociales en la actualidad, condicionando además su desarrollo futuro. Por un lado, la austeridad en servicios públicos muy sustentados sobre el capital humano, como la sanidad o la educación, parece estar cebando la bomba de la desigualdad y la pobreza en países como España o Grecia, sobre todo entre los trabajadores desempleados, como consecuencia de las restricciones a la obtención de prestaciones en un contexto de elevadas tasas de paro y de su mantenimiento en períodos prolongados.

Adicionalmente, aunque se mantengan las cifras globales de gasto social, las políticas de recortes tienen consecuencias directas sobre el bienestar de los ciudadanos. Entre otras, en el campo de las pensiones, el debilitamiento de los sistemas de reparto; en el de los seguros de desempleo, los recortes de las prestaciones en cuantía y duración así como del período de la prestación contributiva o progresivas desvinculaciones de las carreras contributivas de los trabajadores; privatizaciones en el ámbito de la educación y la sanidad a través de copagos, cheques escolares, fomento de la competitividad de los centros, remercantilización de algunos servicios o recortes de gastos farmacéuticos; por último, las políticas de flexibilización del mercado de trabajo, con el crecimiento de los empleos temporales y a tiempo parcial, incentivando la precarización de los trabajadores, especialmente entre los jóvenes.

Por otra parte, las políticas adoptadas para combatir la crisis no parecen haber tenido en cuenta el modelo de sociedad que los ciudadanos desearían, ni medir las consecuencias de algunas de las decisiones tomadas y de las dificultades para recomponer en el futuro el sistema de bienestar. Además, en algunos países todo parece indicar que se ha aprovechado la ocasión para adelgazar el sector público, limitar sus competencias e intentar fortalecer el papel de la iniciativa privada, de forma acrítica y poco controlada. Podría decirse que, en tales casos, la crisis ha sido aprovechada para optar como referente de los cambios por el modelo anglosajón o liberal, que, como se señalaba con anterioridad, se aleja del concepto más genuino de Estado de bienestar.

3. El Estado de bienestar en España: ¿dónde hemos llegado?

3.1 Expansión y asistencialización del Estado de bienestar en el largo plazo

España es un recién llegado (*late comer*) en cuanto al desarrollo del Estado de bienestar y las políticas sociales, pero con los mismos problemas y forzada a poner en marcha reformas similares a las de los países que contaban con una tradición mucho más extensa de intervención pública redistributiva⁴. Ya antes de la crisis, las políticas sociales en España sufrieron

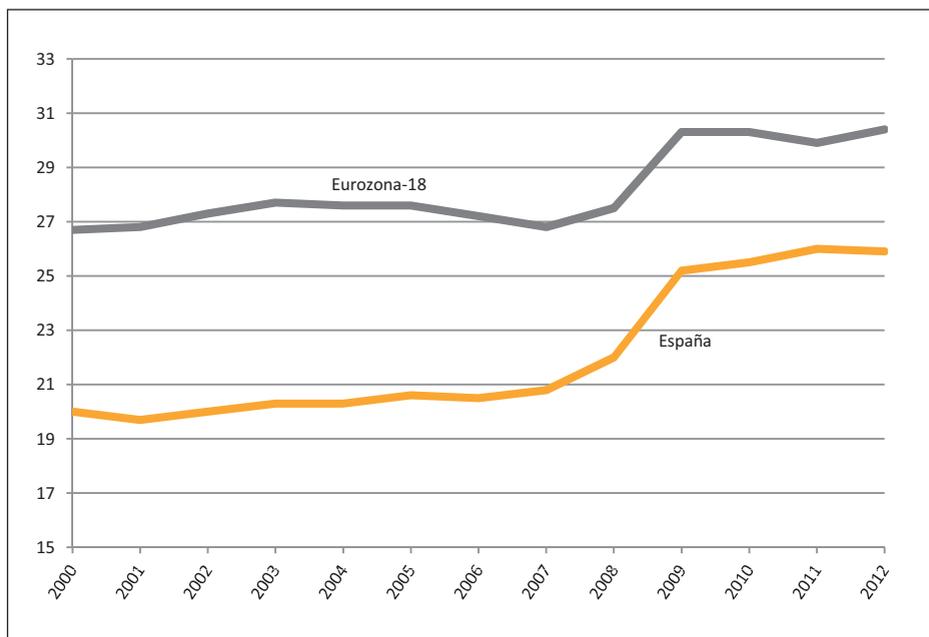
⁴ Guillén, A. M. y León, M. (eds.) (2011): *The Spanish Welfare in European Context*. Surrey: Ashgate; Moreno, L. (2013): *La Europa asocial*. Madrid: Península; Pino, E. del y Rubio, M^a J. (eds.) (2013): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos; Rodríguez Cabrero, G. (2014): "Transformaciones, cambios institucionales y conflictos en el Estado de Bienestar en España (2000-2013)", en Fundación FOESSA: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 5.2.

notables modificaciones en planos muy diversos, que dieron lugar a una reestructuración notable, no acabada, del Estado de bienestar.

Los condicionantes que presidieron cada una de las etapas de cambio han variado notablemente con el tiempo. En los años 70 del pasado siglo, la necesidad más acuciante fue la transformación de un sistema basado en los principios propios de un régimen político autoritario en otro propio de un Estado de bienestar democrático y crecientemente universal. En los años 80, el problema pasó a ser la conciliación de la cobertura de crecientes necesidades sociales con la restricción financiera propia de la fase de ajuste asociada a las dificultades económicas de la primera parte de esa década. En la década de los 90, los retos del sistema protector presentaron un cariz muy distinto, destacando fundamentalmente dos líneas de cambio: la insistencia en los problemas de sostenibilidad financiera, supuestamente relacionados con la excesiva dimensión de la acción protectora, y una combinación de diferentes cambios cualitativos que forzaron una gestión más descentralizada, en el doble plano funcional y territorial, de la producción de bienestar.

Las cifras de gasto desmienten de nuevo las críticas de desmantelamiento progresivo del Estado de bienestar, tal como apuntaban algunas de las críticas que se hacían a la intervención pública cuando los primeros informes de la Fundación se empezaron a publicar. Observando la evolución de las cifras del gasto total y del gasto social en particular, no resulta difícil constatar que no se han producido alteraciones notables en la dimensión de la acción protectora. Si se atiende únicamente a un plano cuantitativo, en ningún caso puede hablarse de proceso de recorte efectivo, sino de mantenimiento o incluso crecimiento del gasto social en el largo plazo. En los años 80, la evolución del gasto social se caracterizó por su estabilidad a lo largo de la década, con un cierto repunte al final de la misma, prolongándose el dinamismo expansivo durante el primer tercio de los años 90, en parte como respuesta al episodio recesivo de esa primera mitad de la década y en parte como resultado de la prolongación del proceso de extensión de la protección asistencial a través de la nueva ley de pensiones no contributivas.

Durante los años 90, sin embargo, el hecho de que la elasticidad del gasto público total en relación al PIB fuera mayor que la del gasto social introdujo matices interpretativos significativamente distintos a los de etapas anteriores. Desde mediados de los años 80 hasta más de una década después la participación sobre el gasto total de las prestaciones en efectivo y de los bienes preferentes (salud, educación, vivienda...) se estabilizó, dando paso a un mayor protagonismo de las funciones de naturaleza económica hasta que empezaron a visualizarse las consecuencias del envejecimiento de la población sobre el gasto en pensiones. Durante los años 90, los compromisos de ajuste de las cifras de déficit público adquiridos desde la firma de los acuerdos de Maastricht, principalmente, junto a otros factores adicionales

Gráfico 2 – Evolución del gasto social sobre el PIB en España y en el área euro. 2001-2012

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (online data code: spr_exp_sum).

no tan explícitos, como la creciente presión en costes que procedía de la continua ganancia de cuotas de los nuevos países industrializados en los mercados internacionales, fueron algunas de las claves que mediatizaron el comportamiento del gasto social.

Ese freno en el crecimiento del gasto, tanto en prestaciones sociales en efectivo como en bienes tutelares, se produjo cuando todavía persistía un diferencial importante respecto a la Unión Europea. Con todos los matices que imponen los problemas de homogeneidad en las comparaciones internacionales de la distribución funcional del gasto público, según datos de Eurostat, el gasto social con relación al PIB era en 1994 en España cinco puntos porcentuales inferior al promedio de la UE-15. En la actualidad, como muestra el gráfico 2, ese mismo diferencial permanece intacto, pese al mayor crecimiento del gasto social en España ante el drástico aumento del desempleo y la mayor caída del PIB. Como puede apreciarse en el mismo gráfico, en los primeros años de la década pasada, en los momentos más álgidos de la etapa de expansión, ese diferencial incluso aumentó.

En todo este período, paralelamente a la presión creciente de algunos colectivos en contra del crecimiento de la acción protectora pública, han tenido lugar cambios cualitativos de igual o mayor importancia. La descen-

tralización de la producción de bienestar social en su doble vertiente, territorial –creciente asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas– y funcional, ha sido un elemento de cambio también diferencial respecto a otros países de nuestro entorno, al menos por la velocidad con la que se ha producido el proceso.

En cualquier caso, puede decirse que ambos factores –restricción presupuestaria y descentralización de la producción de bienestar– no han modificado sustancialmente los fundamentos básicos del Estado de bienestar español. Más influencia ha tenido como pieza clave en su reorientación estratégica la tendencia a la asistencialización de las prestaciones sociales. De forma paralela a un continuado proceso de universalización, tanto de las prestaciones en efectivo como en especie, cabe hablar de una diferenciación importante del sistema protector, adquiriendo las prestaciones asistenciales un protagonismo cada vez más destacado en las dos últimas décadas. Siguiendo pautas similares a las de otros países, se estaría produciendo en España una progresiva diferenciación interna del Estado de bienestar.

El crecimiento de las prestaciones no contributivas sujetas a la comprobación de recursos puede explicarse por el juego de una serie de factores. Las propias razones de eficiencia y viabilidad económica han facilitado la apuesta por prestaciones asistenciales selectivas, como los subsidios para determinadas categorías de desempleados o las prestaciones familiares para hogares con ingresos muy bajos, con cuantías más bajas que las contributivas y con un efecto de contención del gasto, por tanto, superior. La contradicción entre dos objetivos en apariencia opuestos como el deseo, por un lado, de universalizar las distintas prestaciones sociales y, por otro, de reducir el déficit público, se intentó solventar apostando por el aumento del número de beneficiarios, pero optando, sin embargo, por el tipo de prestaciones que supusiera un menor gasto público. Tal estrategia estuvo reforzada sin duda por la creciente presión ideológica a favor de una mayor selectividad del gasto social. El argumento esgrimido guardaba relación con el objetivo de rentabilizar al máximo la inversión social, concentrando para ello la mayor parte del esfuerzo público en la población con menores recursos económicos.

En el caso español, los cambios en el mercado de trabajo justifican en gran medida el crecimiento de las prestaciones asistenciales. Durante varias décadas pervivió un sistema de protección social sustentado básicamente en el principio contributivo-asegurador. El resquebrajamiento del modelo de crecimiento económico y del marco de relaciones laborales al estallar la crisis de los 70 quebró definitivamente la cadena empleo-contribución-protección, ante el crecimiento de las barreras para incluir en el sistema de protección social a aquellos grupos de población sin posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Las dificultades de creación de empleo propiciaron el establecimiento de mecanismos alternativos de garantía de ingresos, lo que daría lugar a un crecimiento significativo de la modalidad asistencial

de protección a los desempleados. La creciente eventualidad de la relación laboral y la extensión de la economía irregular añadieron nuevas presiones. La intermitencia del período de cotización constituye, de hecho, un factor claramente limitativo del acceso al sistema de protección contributiva ante una futura situación de jubilación. Las dificultades se amplían si se añaden, además, los cambios legislativos que han endurecido los requisitos para el cobro de las prestaciones contributivas.

El resultado de tal combinación de fuerzas ha sido que la compensación de las sucesivas restricciones para dotar de mayores recursos al sistema de protección social se ha realizado mediante la ampliación de las figuras sujetas a la comprobación de recursos. Tal decisión suponía una reducción del gasto y una cierta amortiguación del conflicto social, pero añadía la diferenciación en la naturaleza del aseguramiento de rentas a las diferencias ya existentes en términos de salarios y de movilidad como fuentes de segmentación del mercado laboral. Desde la perspectiva del posible avance o retroceso en la cobertura proporcionada por el sistema, puede afirmarse que la apuesta por la asistencialización introduce importantes contradicciones, que dificultan la posibilidad de ofrecer respuestas sólidas a las crecientes necesidades sociales.

A los frutos ligados a la extensión de los sistemas asistenciales, con una ampliación progresiva de la red protectora, se contraponen la progresiva disminución de la calidad del aseguramiento. Como acertadamente señaló Rodríguez Cabrero, la definición resultante del Estado de bienestar queda reflejada en “una materialización segmentada de los derechos sociales, según la cual su universalización se compatibiliza con una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora, de forma que los grupos más débiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad, son protegidos por un nivel protector de subsistencia –el de tipo asistencial–, cuando no quedan excluidos, a la vez que los grupos integrados en el mercado de trabajo pueden intensificar su protección con mecanismos privados”⁵. La nueva segmentación profundiza la crisis del Estado de bienestar al romper con el criterio de universalidad, diferenciar entre los colectivos de ciudadanos y quebrar el propio concepto de ciudadanía.

3.2 Crisis económica y políticas sociales en España

La crisis económica ha añadido nuevos matices a los procesos de cambio enunciados. El impacto diferencial de la crisis en España ha tenido también consecuencias más adversas sobre el sistema de protección social. Las razones de ese mayor impacto son bien conocidas: una fuerte depen-

⁵ Rodríguez Cabrero, G. (2004): *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.

dencia del modelo productivo español del sector de la construcción residencial, déficits de la balanza por cuenta corriente persistentes y, sobre todo, el enorme endeudamiento privado de los hogares y las empresas españolas respecto a otros países, provocado por una importante pérdida de competitividad de los bienes y servicios producidos en España.

Este *shock* se produjo cuando el Estado de bienestar español se encontraba inmerso en un intenso proceso de reestructuración sin terminar de desarrollarse y con importantes carencias institucionales en algunas políticas públicas (cuidado de dependientes, infancia, políticas familiares, ausencia de una última red de garantía de ingresos, entre otras), o con importantes deficiencias del sistema educativo y elevadas tasas de fracaso escolar. Como otros países europeos, debía hacer frente además a nuevos riesgos sociales, como la intensificación del envejecimiento y el aumento del coste de las pensiones, especialmente grave en países con altas (y después crecientes) tasas de desempleo, o la tendencia al aumento de la desigualdad y la pobreza, cuyos indicadores, como se señaló, no mejoraron significativamente durante el período de expansión económica.

No obstante, el modelo de crecimiento español, muy dependiente del sector inmobiliario como se ha señalado, se veía muy apoyado socialmente por su capacidad de generación de puestos de trabajo (lo que favorecía a los políticos en el poder), el aumento del valor de la vivienda (a favor del votante mediano, en España propietario de vivienda) y los grandes ingresos impositivos que obtenían todos los niveles de gobierno (lo que también beneficiaba a los gestores públicos). Durante los años de expansión, el clima general de confianza en la economía hacía más difícil introducir cambios económicos de entidad en un marco de creciente pérdida de competitividad respecto a otros países. Por eso, no se aplicaron políticas anticíclicas en el ámbito fiscal y crediticio ni en el período previo ni cuando comenzaron a observarse los primeros síntomas de la crisis, agravando así la intensidad de la misma.

Cuando la crisis hizo su aparición, la recaudación tributaria cayó de manera espectacular, disparando el crecimiento del déficit público, al sumar al efecto de los estabilizadores automáticos y las medidas discrecionales tomadas con anterioridad, una estructura impositiva apoyada en ingresos extraordinarios obtenidos mediante las operaciones inmobiliarias y el gasto de recapitalizar una parte del sistema bancario. Este severo y abrupto empeoramiento de las cuentas públicas acabaría afectando a la credibilidad del país y, ante la imposibilidad de actuar sobre la política monetaria, España entraría en el grupo de países golpeados por la crisis de la deuda soberana, debiendo hacer frente a sus obligaciones en los mercados internacionales con tipos de interés que hipotecaban los presupuestos nacionales y obligaban a acentuar la política de austeridad.

Ante la situación creada, el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de noviembre de 2011, muy condicionado por las exigencias de las autorida-

des europeas, tras reforzar las políticas de austeridad aumentando impuestos y recortando los gastos en algunos servicios públicos, comenzó a poner en marcha una serie de reformas estructurales, entre las que destacan las encaminadas al abaratamiento del despido y la flexibilización del mercado de trabajo, además de otras en el ámbito del sistema financiero, las pensiones y otros sectores de la economía.

El efecto de esos recortes sobre los servicios públicos y, sobre todo, sobre su capacidad para corregir la desigualdad todavía no ha sido bien estimado. Debido al carácter reciente de algunas de las políticas implementadas de ajuste a la crisis, todavía no hay evidencia sobre el resultado que están teniendo sobre la desigualdad algunas de las medidas de consolidación fiscal desarrolladas en algunos países como España. La evidencia conocida sobre el efecto de las políticas de ajuste fiscal severo aplicadas en otras recesiones es que la desigualdad aumenta, generalmente, tras su ejecución, especialmente cuando las reducciones en los niveles de gasto público, sobre todo el redistributivo, son de mayor magnitud⁶.

Algunos trabajos han tratado de simular los efectos que pueden haber tenido las políticas de ajuste puestas en marcha en distintos países, incluyendo un conjunto variado de actuaciones, como la reducción de las cuantías de las prestaciones monetarias, el aumento de la imposición directa o los recortes en el empleo público⁷. Sus resultados muestran que mientras que en algunos países cabe esperar efectos altamente regresivos de la implementación de estas medidas, como Portugal, en otros, como España, la distribución por decilas del ajuste podría ser relativamente proporcional, llegando a ser incluso progresiva en otros (Reino Unido, Irlanda o Grecia). Cuando se incluyen, sin embargo, los posibles efectos de la elevación de los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido, ese cuadro cambia notablemente, con un efecto global considerablemente más desigualitario en Grecia y más regresivo en España y el Reino Unido.

En lo cualitativo, lo sucedido en la crisis ha reforzado algunos de los condicionantes externos de la protección social que se habían ido definiendo en las dos últimas décadas. Como señala Rodríguez Cabrero⁸, el desarrollo del régimen de bienestar español entre 2000 y 2013 ha estado dominado por la globalización y la europeización de las políticas sociales. En el primer caso, porque el modelo dominante de globalización neoliberal incide ideo-

⁶ Agnello, L. y Sousa, R. M. (2013): "How does fiscal consolidation impact on income inequality?", en *Review of Income and Wealth*, n. 60 (pp. 702-726).

⁷ Callan, T., Leventi, C., Levy, H., Matsaganis, M., Paulus, A. y Sutherland, H. (2011): "The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries". *EUROMOD Working Paper*, n. EM6/11.

⁸ Rodríguez Cabrero, G. (2014): "Transformaciones, cambios institucionales y conflictos en el Estado de Bienestar en España (2000-2013)", en Fundación FOESSA: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 5.2.

lógica e institucionalmente en pro de un Estado de bienestar más orientado al mercado y en detrimento de las políticas redistributivas. Por su parte, el proceso de europeización incide de manera contradictoria a través del imperativo de las políticas económicas y financieras. Mientras que el hecho de que las políticas sociales europeas operan a través de un sistema basado en recomendaciones y aprendizaje mutuo –dentro de lo que se denomina como Método Abierto de Coordinación (MAC)– ha permitido avances en el diseño de las políticas sociales y en la comparación de políticas, no existen sanciones como en el caso de las políticas de consolidación fiscal en el caso de malas prácticas.

El peso adquirido por estos condicionantes ha contribuido a agudizar el citado proceso de contención del gasto social, haciendo más permeable además el sistema a los intentos de mercantilización, que en la crisis han ampliado su espacio, con una marcada influencia ideológica en la opinión pública a través de la retórica de la inevitabilidad de las políticas de recorte del Estado de bienestar y de la insostenibilidad financiera, sobre todo del sistema de pensiones, de no reducirse el peso del gasto social.

4. La reforma de las políticas sociales

4.1 *¿Cómo mejorar la capacidad redistributiva de las políticas sociales?*

Los distintos cambios en las políticas del Estado de bienestar revisados en los apartados anteriores han dado lugar a una limitación de su capacidad para corregir la desigualdad. Sin embargo, una de las principales enseñanzas de los análisis comparados de los Estados de bienestar y la desigualdad durante la última década es el afianzamiento de una relación bien conocida: mayores niveles de gasto social están asociados a menores indicadores de desigualdad. Esta ecuación básica no significa que en los Estados de bienestar que emplean mayores recursos en políticas redistributivas éstas siempre tengan un impacto positivo sobre la desigualdad, puesto que en todos los países hay gastos sociales que no son progresivos. Pero es innegable que las diferencias en los niveles de gasto social se trasladan a diferencias también en los indicadores de desigualdad.

Varios estudios concluyen que el sistema de impuestos y prestaciones español es uno de los menos efectivos en la redistribución de las rentas de los hogares de toda la Unión Europea⁹. Nuestro modelo redistributivo re-

⁹ Paulus, A., *et al.* (2009): “The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU”. *EUROMOD Working Paper Series*, n. EM8/09.

sulta anómalo en el contexto comparado, concentrándose buena parte de la capacidad redistributiva en las pensiones contributivas y, en menor medida, en el impuesto sobre la renta, cuya aportación a la reducción de la desigualdad, como se verá, ha venido experimentando una lenta tendencia decreciente tras las últimas reformas impositivas. Otro rasgo distintivo en ese contexto comparado es la debilidad de las cuantías de las prestaciones asistenciales, resultando en algunos casos, como en las prestaciones familiares, raquíticas. En cualquier caso, lo que más distingue a nuestro país respecto a nuestro entorno es el menor efecto redistributivo de todas y cada una de las políticas, salvo las pensiones contributivas.

Sin embargo, la progresividad del sistema de prestaciones español en su conjunto es, de hecho, bastante similar a la de los principales países de la Unión Europea. Resulta clave, por tanto, incrementar el efecto redistributivo de las políticas ya existentes a través del aumento de su generosidad relativa. En este sentido, lo que hemos aprendido de la experiencia internacional¹⁰ es que los países donde más ha aumentado el efecto redistributivo del sistema de impuestos y prestaciones son aquellos en los que más han aumentado las cuantías –y, con ello, su peso en la renta de los hogares– y no tanto su progresividad.

Según las estimaciones de Cantó¹¹, hasta el inicio de la crisis el efecto reductor de la desigualdad en España se mantuvo alrededor de un 35% del valor de la desigualdad observada en las rentas primarias o de mercado, aumentando ligeramente este efecto desde 2007 por la caída de las rentas de los hogares, adquiriendo una enorme importancia en el caso de los hogares con menos ingresos, que son aquellos donde más impacto tuvo la crisis¹². Esta capacidad para corregir las diferencias de renta es claramente inferior a la de los países europeos, que en promedio superaban antes de la crisis el 40%. Los datos de esa misma autora para el período de crisis revelan que, pese a esa menor capacidad, el sistema permitió evitar que la desigualdad aumentara todavía más de lo que lo hizo. Nuestro sistema de prestaciones e impuestos parece haber evitado un mayor aumento de la desigualdad de renta disponible principalmente gracias a las prestaciones sociales. En general, sin embargo, las prestaciones sólo han ganado peso en las rentas de los hogares durante la crisis y no en las etapas previas, debido a la caída de las rentas primarias y no al aumento de sus cuantías. Parece, por tanto, poco sostenible pretender mantener niveles de redistribución aceptables sin

¹⁰ OCDE (2011): *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. París: OCDE.

¹¹ Cantó, O. (2014): “La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución”, en Fundación FOESSA: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 2.7.

¹² Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, mientras que entre 2007 y 2014 la renta media de la decila de ingresos más baja disminuyó un 55%, en el caso de la decila más alta aumentó un 6%.

mejorar sustancialmente las cuantías y el volumen del sistema de prestaciones monetarias.

Además del refuerzo de las prestaciones monetarias, parece obligado revisar algunos de los cambios recientes en otras políticas de gasto en especie que tienen también un efecto redistributivo importante. El gasto en servicios de bienestar social tiene también una notable capacidad para reducir las diferencias de renta, por lo que hay que contemplar con pesimismo los recortes de los últimos años. El conocimiento, sin embargo, de cómo se produce el reparto por hogares de gastos tan importantes como la sanidad y la educación es más bien limitado. En el período reciente, algunos autores han tratado de analizar el alcance de ese efecto redistributivo y su posible cambio ante los ajustes en algunos de estos servicios¹³. De sus resultados se desprende que algunos gastos sanitarios son especialmente progresivos, como el dedicado a la atención primaria. Los datos también señalan una cierta pérdida de progresividad del gasto farmacéutico, que antes de la introducción de los recortes era uno de los más progresivos. En general, aunque la redistribución resultante del gasto sanitario es mayor que la que había a mediados de los años 90, es menor que la estimada para el momento anterior a la crisis.

También sigue siendo redistributivo el gasto en educación, aunque permanecen algunos elementos de regresividad, como el gasto en colegios concertados y en educación superior. Aunque la evidencia sobre el efecto de los recortes en este ámbito es todavía muy limitada, se aprecia un cierto crecimiento de la regresividad en algunas funciones, como el gasto en becas y ayudas. En cualquier caso, ambos gastos siguen siendo pilares importantes en la corrección de la desigualdad. No obstante, el mantenimiento en algunos casos de cierto componente regresivo y la reducción, sobre todo, de los niveles de gasto en el período más reciente advierten de una pérdida de capacidad de los sistemas educativo y sanitario para garantizar una mayor igualdad de oportunidades y contener la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.

4.2 *¿Cómo articular las políticas sociales en un marco descentralizado?*

En diversos informes, la Fundación Encuentro ha tratado de profundizar en las implicaciones que ha tenido para la sociedad española la descentralización de algunos de los principales contenidos de las políticas sociales. Así, en su décimo informe un tema central fue la descentralización de

¹³ Calero, J. y Gil, M. (2014): "Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España", en Fundación FOESSA: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 2.8.

los servicios de bienestar, mientras que en el informe siguiente se analizó la consolidación del mapa de reparto de competencias en España y la descentralización de las políticas de garantía de rentas. Como allí se apuntaba, este proceso descentralizador podría producir mejoras de eficiencia y equidad, pero no estaba exento de algunos riesgos que podían dar lugar a los efectos contrarios.

Poco más de una década después, el balance que puede dibujarse en términos de las dos dimensiones citadas ofrece algunas luces pero también bastantes sombras. Tal balance debe vincularse a algunas de las preguntas que los citados informes planteaban: ¿Existen diferencias territoriales en la dotación de bienes sociales cuando el encargado de su provisión es el Gobierno central? ¿Qué desigualdades puede generar la transferencia de competencias a las comunidades autónomas en la producción de bienes y servicios básicos? ¿Cómo ha afectado la descentralización a los desequilibrios entre las comunidades autónomas? ¿Se ha producido una cierta convergencia de los diversos territorios en la dotación de servicios básicos o, por el contrario, se han mantenido o ensanchado las diferencias? ¿Cómo ha afectado la descentralización de los servicios públicos al bienestar de los ciudadanos? ¿Ha mejorado la gestión de los servicios públicos o todo habría sido igual si no se hubiera producido la descentralización? ¿Se garantiza el cumplimiento del principio de equidad en todo el territorio? ¿Cuáles son los problemas principales en este campo? ¿Qué perspectivas de futuro se presentan? ¿Qué servicios no deberían ser descentralizados? ¿Cómo garantizar el principio de equidad en el caso de los servicios fundamentales?

Son demasiadas preguntas, que resulta difícil responder aquí y serían necesarios nuevos informes para poder contestarlas. El camino recorrido, en cualquier caso, posibilita la respuesta a algunos de estos interrogantes, aunque la respuesta a otros sigue sin estar clara. Los argumentos a favor de la descentralización de algunos de estos servicios siguen estando bien definidos: los servicios públicos deben asignarse a aquella jurisdicción capaz de conocer mejor las preferencias de los ciudadanos y atender más adecuadamente sus demandas; la descentralización, por la vía de la competencia, puede servir de estímulo a la mejora de las prestaciones e incentivar la innovación; y la mayor proximidad de la Administración a los ciudadanos facilita el control y la exigencia de responsabilidades por parte de éstos respecto a la actuación de aquélla. También lo están, sin embargo, los peligros de una excesiva descentralización o de un proceso de reparto de competencias llevado a cabo sin las necesarias cautelas, a través de tres motivos principales: pérdida de las economías de escala cuando disminuye el volumen de las prestaciones, pérdida de efectividad de las políticas como consecuencia de la movilidad de los ciudadanos y, sobre todo, problemas de equidad horizontal que aparecen como consecuencia de la provisión descentralizada de los servicios de bienestar básicos.

¿Se han confirmado estos supuestos en la experiencia española de descentralización de las políticas sociales? Lo sucedido en España en las dos últimas décadas corrobora algo anticipado por el estudio de las experiencias previas de otros países: los modelos extremos no son aconsejables en términos de equidad y, asumiendo la importancia de la descentralización para atender mejor las demandas ciudadanas, hay que evitar los problemas que han afectado y afectan al sistema español actual; habría que aclarar más y mejorar las reglas y los repartos, incluyendo medidas para evitar solapamientos y otras para estimular colaboraciones. En línea con lo señalado en los informes citados, hay que aceptar que las diferencias entre regiones, como entre individuos, son inevitables, ya sea por las características naturales, demográficas o la disponibilidad de recursos, pero se deberían establecer también líneas de máximos para evitar la marginación de territorios con problemas.

Desde la óptica del bienestar social, la clave es que el sector público asegure a cada ciudadano –con independencia de su lugar de residencia– unas prestaciones básicas. Para garantizarlas, no existe un modelo organizativo único. Mientras que la experiencia de algunas políticas de las comunidades autónomas en esta última década muestra que algunos servicios de bienestar se garantizan mejor desde la proximidad –lo que exige la implicación de autoridades locales o autonómicas–, como los servicios sociales, otros cumplen mejor su finalidad desde un modelo más centralizado, como las pensiones o los sistemas de garantía de ingresos.

El dato más negativo del camino recorrido es el mantenimiento, y en algunos casos la ampliación, de las diferencias en los equipamientos sociales de las regiones españolas. En determinados servicios, el esfuerzo redistributivo interregional se manifiesta en una mayor presencia de la provisión pública en las regiones más pobres. A veces es inevitable, porque no hay recursos privados dispuestos a colaborar en la cobertura de algunos servicios. En algunos casos, la descentralización ha servido para ampliar la red protectora y mejorar las prestaciones; en otros no resulta clara tal relación.

Probablemente, los retos más importantes son la mejora de los sistemas de coordinación y articulación de las instituciones territoriales y la implementación de reformas que mejoren el acceso a un nivel mínimo de protección de los ciudadanos con menores recursos. La primera es, sin duda, la variable fundamental para garantizar la equidad en todo el territorio. La coordinación se concreta en la adecuada definición de necesidades y en la delimitación de las prestaciones básicas que debe asegurar el sector público. Respecto a la segunda cuestión, resulta imprescindible la puesta en marcha de un nuevo sistema con la participación activa del Gobierno central, que evite que en algunas comunidades autónomas los ciudadanos más desaventajados no accedan a un nivel básico de protección.

Aunque existen distintos instrumentos de actuación de los gobiernos territoriales en la lucha contra la pobreza, el papel central en el desarrollo de actuaciones que cubran ese riesgo corresponde a las prestaciones de rentas mínimas. Desde su inicio, el diseño y la financiación de los programas ha dependido de forma completamente descentralizada de cada gobierno autonómico. Esta diversidad ha dado origen a notables divergencias en la cobertura económica ofrecida por las rentas mínimas. La ausencia de mecanismos de coordinación y la autonomía completa de los gobiernos territoriales en el diseño, gestión y financiación de los programas han dado lugar, desde su inicio, a un rango de variación muy amplio en la protección recibida por los diferentes tipos de hogar.

La completa descentralización ha propiciado una cobertura muy heterogénea de los hogares con menores recursos, tanto en términos de población atendida como en cuanto a la suficiencia económica de las prestaciones, muy superior a las diferencias naturales que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida en cada territorio. Las diferencias son crecientes y guardan un vínculo claro con la capacidad económica de cada área geográfica. Con algunos matices, las regiones con más recursos son las que ofrecen las cuantías más elevadas y las que realizan un mayor esfuerzo presupuestario. Esto ha contribuido a que tenga lugar un serio problema de inequidad territorial que requiere la introducción de mecanismos correctores y cuya solución pasa inevitablemente por alcanzar acuerdos de financiación entre los diferentes niveles de gobierno.

Tanto en el campo de las prestaciones sociales destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social, como en el de las políticas de servicios públicos básicos, como la sanidad y la educación, parece imprescindible, por tanto, una revisión de la articulación entre los diversos territorios y la revisión de las responsabilidades de los agentes públicos (centrales y autonómicos). El peso, tal vez excesivo, dado a la descentralización de competencias en los años anteriores, junto a los problemas derivados de la crisis económica y las dificultades de las comunidades autónomas para garantizar sus servicios y, una vez más, el desplazamiento de responsabilidades hacia la Administración central, incluso planteando explícitamente la “recentralización” de competencias, obligan a una profunda revisión del sistema de servicios y prestaciones.

Como es sabido, a raíz de la última reforma del sistema de financiación autonómica (reforma, a nuestro juicio muy denostada y sin mucho fundamento), se incorporó al sistema el Fondo de Nivelación de Servicios Públicos Fundamentales, un mecanismo de gran trascendencia para el objetivo de asegurar una mayor equidad interterritorial, a partir de recursos procedentes del Gobierno central y de las comunidades autónomas. A pesar de las dificultades de financiación vividas en los años de la recesión, seguramente el camino iniciado no sólo no debe abandonarse, sino que debería

ser profundizado, tanto en sus contenidos como en sus reglas de funcionamiento y su articulación institucional, además de invitar a la revisión en profundidad del significado y alcance de la autonomía.

4.3 *¿Cómo avanzar hacia una gestión mixta del bienestar social eficaz y eficiente?*

Una de las mayores demandas de cambio en las políticas sociales es el avance no sólo hacia la descentralización territorial de la producción pública de bienestar sino también hacia su descentralización funcional, con una mayor apertura de espacios a la iniciativa social y, desde determinadas perspectivas, una mayor mercantilización de algunos servicios básicos. Desde diversas, incluso contradictorias, opciones se defiende que un planteamiento eficaz de la prestación de los servicios públicos sólo es posible desde una gestión mixta del bienestar. Aunque se trata de una demanda extendida –a veces desde planteamientos que simplifican excesivamente las posibilidades de esta forma de organización de determinados servicios–, su articulación práctica todavía no está resuelta en la mayoría de los Estados de bienestar europeos. La cuestión clave es cómo multiplicar los mecanismos de colaboración y retroalimentación entre la iniciativa pública y la social.

Como acertadamente han señalado Marbán y Rodríguez Cabrero¹⁴, en las últimas décadas de reestructuración de los Estados de bienestar, el mercado y el Tercer Sector han cobrado protagonismo institucional y económico en la producción de bienestar. Sin embargo, desde el año 2000 aproximadamente el mercado ha desplazado selectivamente al Tercer Sector en la producción de servicios públicos de mayor rentabilidad, con una presión creciente a favor de empresas sociales lucrativas, proceso que estos autores denominan acertadamente como un avance de lo mercantil en el espacio del Tercer Sector.

Especialmente controvertido es el proceso de cesión a la iniciativa privada de la producción de servicios de bienestar básicos. La financiación y la producción de los servicios de bienestar son vías de intervención distintas, tanto conceptualmente como en la práctica. Un bien o servicio puede ser financiado por el sector público pero puede ser producido por el sector público o por el sector privado. El desarrollo de fórmulas de financiación pública y producción privada ha sido muy desigual en los países europeos. Las primeras evaluaciones realizadas, especialmente concentradas en el ámbito de los servicios sanitarios y educativos en algunos países, parecen

¹⁴ Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2013): “Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar”, en *Presupuesto y Gasto Público*, n. 71 (pp. 61-82).

mostrar que algunas de estas fórmulas podrían no mejorar la eficiencia de las formas de producción tradicionales.

Más allá de los grandes procesos de privatización de determinados servicios o de diversos diseños que ceden a la iniciativa social parcelas hasta ahora reservadas al sector público, las políticas sociales en la mayor parte de los países europeos han tratado de dar respuesta a nuevos objetivos ligados a la eficiencia. La necesidad de elevar la productividad de algunos servicios básicos de bienestar social, de aumentar la capacidad de adaptación de la oferta a la demanda o, en términos generales, de mejorar el control del gasto público, han dado origen a nuevas formas de gestión pública en el ámbito de los Estados de bienestar.

Como consecuencia, se han desarrollado nuevos instrumentos, que afectan tanto al acceso a estos servicios –precios, copagos, vales y bonos– como a las formas directas de gestión, con la introducción de mayores incentivos monetarios. El interés de los decisores públicos por las cuestiones relativas a la eficiencia se ha extendido cada vez más a los distintos campos de la intervención social. La creciente absorción de recursos presupuestarios, la profesionalización de la gestión de los programas del Estado de bienestar y, sobre todo, la mayor disponibilidad de información –procedente mayoritariamente del uso de registros administrativos–, han impulsado en varios países europeos el desarrollo de nuevos métodos de evaluación de las nuevas formas de gestión de estos servicios. El efecto ha sido un amplio conjunto de experiencias y resultados, que invita a medir las posibilidades y límites de los procesos en curso, con la finalidad de mejorar sensiblemente las fórmulas de diseño y gestión de los programas del Estado de bienestar.

No obstante, aún son pocos los intentos de valoración económica de las diferentes iniciativas. Buena parte de los obstáculos para consolidar procedimientos de evaluación suficientemente consistentes tienen su origen en las dificultades para relacionar los nuevos objetivos con los recursos invertidos. La evaluación económica de los programas públicos se alimenta de la información tanto de los costes de las políticas desarrolladas como de los beneficios individuales y sociales de las respectivas actuaciones. Existen, sin embargo, serias dificultades para identificar correctamente los resultados, al tiempo que se echa en falta una fundamentación teórica suficiente de los ejercicios de evaluación. En relación con el primer ámbito, es obvio que los objetivos naturales de los servicios sociales se distancian de las características de unicidad, inmediatez y mensurabilidad. En claro contraste, el nuevo diseño de algunos servicios puede producir una amplia variedad de resultados en dimensiones básicas del bienestar, suele presentar efectos en el largo plazo y, con frecuencia, los resultados de algunas de las nuevas políticas tienen un marcado componente cualitativo. No siempre es fácil, además, incorporar ajustes a los resultados que tengan en cuenta la influencia de factores exógenos, como pueden ser las características socioeconómicas de

los beneficiarios o las condiciones macroeconómicas del territorio de que se trate.

No convienen, en cualquier caso, las generalizaciones que tratan de invalidar cualquier intento de mejora de la eficiencia de la intervención pública mediante el replanteamiento de la forma de producción de algunos servicios que tradicionalmente han sido competencia exclusiva del sector público. Las formas de producción de estos servicios en el actual contexto exigen una revisión profunda. Como señala López i Casanovas¹⁵, en determinadas políticas un mayor gasto público no siempre es la solución: importa en qué se gasta, cómo se gasta y cómo se financia.

4.4 *¿Qué sistema de financiación es posible?*

El tipo de políticas sociales que pueden implementarse depende, en buena medida, de los recursos disponibles para su financiación. El diseño del sistema tributario es también crucial en el proceso distributivo, no sólo como fuente de generación de ingresos sino también como uno de los instrumentos con mayor capacidad de corrección de la desigualdad. Los datos disponibles para la mayoría de los países de la OCDE muestran que, aunque, en general, el efecto redistributivo de las políticas de gasto es muy superior al de las tributarias, éstas tienen un papel importante en la actuación redistributiva del sector público. Los impuestos afectan a la distribución de la renta, más en los países en los que los impuestos directos alcanzan mayor protagonismo.

Esta capacidad redistributiva de los sistemas tributarios modernos se ha convertido en un tema relevante para explicar las tendencias de la desigualdad, dadas las dificultades para asegurar un efecto progresivo de los principales impuestos, especialmente los de naturaleza directa. El cuestionamiento de los impuestos sobre la propiedad o las dificultades crecientes para garantizar estándares razonables de equidad vertical y horizontal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, arrojan muchas dudas sobre los efectos redistributivos de los sistemas fiscales. Desde el último tercio del siglo anterior, la desaparición de barreras al comercio y la comunicación entre países, la libertad de movimientos de capitales y el mantenimiento de elevados niveles de evasión, así como de los paraísos fiscales, dieron lugar a una dificultad cada vez mayor para controlar las bases impositivas. Este conjunto de factores, unido a la creciente competencia fiscal para atraer recursos de otros países y/o evitar la salida del ahorro nacional, provocaron una progresiva desfiscalización de las rentas de capital.

¹⁵ López i Casanovas, G. (2013): "Buscando los términos justos del interfaz público-privado en la reforma del Estado de Bienestar. ¿Qué debería cubrir la protección social", en *Presupuesto y Gasto Público*, n. 71 (pp. 43-60).

Además, las críticas a la progresividad impositiva desde la economía dieron lugar a la disminución generalizada de tipos aplicados a los impuestos directos. Aunque se trata de una cuestión controvertida, algunos trabajos señalan que el menor efecto de la imposición personal sobre la desigualdad tiene que ver con la repercusión negativa que la progresividad tiene sobre los incentivos, lo que implicaría una menor actividad, menores niveles de acumulación de recursos y comportamientos evasores, aunque ello provocara un efecto indirecto igualador a través de cambios en la renta de mercado. Con este tipo de argumentos, de algún modo, se intentan justificar por razones de eficiencia reformas a la baja de la imposición directa, singularmente en el ámbito del impuesto personal sobre la renta e incluso una marcada limitación de su progresividad.

La consecuencia más importante de las tendencias señaladas ha sido la progresiva concentración de los impuestos en los objetos impositivos más fácilmente controlables, es decir, las rentas del trabajo dependiente y el consumo, con un mayor énfasis en la imposición indirecta, ante sus efectos aparentemente menos negativos sobre la eficiencia y el crecimiento. En la misma dirección, los impuestos sobre la propiedad fueron también objeto de duras críticas, lo que implicó la desaparición en muchos países de la imposición patrimonial. En términos de la distribución de la renta, los datos de las encuestas de ingresos a los hogares muestran un impacto cada vez menor de los impuestos y cotizaciones, tendencia reforzada en los años de crisis.

Una cuestión relevante en el debate sobre fiscalidad y redistribución es hasta qué punto la capacidad redistributiva de los tributos en España es menor que la de otros países. Los resultados que ofrece Eurostat mediante la Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC) son clarificadores: de los seis países principales de la Unión Europea, España es el que presenta indicadores más bajos de redistribución a través de los impuestos que pagan los hogares. Esto no significa que los impuestos no sean progresivos en España, ya que es uno de los países con mayor nivel de progresividad de esos seis, en su mayor parte justificada por la incidencia del IRPF sobre la distribución de la renta.

Las últimas reformas del IRPF, analizadas en Onrubia y Picos¹⁶ a partir de los registros de declaraciones procedentes de la Agencia Tributaria, confirman la progresividad del impuesto, especialmente en los años de implantación de las respectivas reformas (1999, 2003 y 2007). Los factores que más afectan al aumento de progresividad son los mínimos personales y familiares, así como las reducciones por rendimientos de trabajo, sensiblemente más que los cambios de la tarifa. Por otro lado, permanecen en el

¹⁶ Onrubia, J. y Picos, F. (2013): "Desigualdad de la renta y redistribución a través del IRPF, 1999-2007", en *Revista de Economía Aplicada*, n. XXI (pp. 75-115).

IRPF elementos con un efecto claramente negativo sobre la progresividad, como la reducción de la base por la inversión en los fondos de pensiones y la deducción por doble imposición. Los efectos positivos sobre la progresividad, sin embargo, han sido compensados por la reducción de los tipos medios, lo que explica el escaso efecto redistributivo de este impuesto y su tendencia decreciente.

Todo parece indicar, en suma, que el sistema tributario español tiene una incidencia limitada y decreciente sobre la distribución de la renta, sobre todo si se toma en consideración la presencia de un componente regresivo de entidad en los impuestos indirectos, que no están incluidos en las consideraciones anteriores. En este contexto, parece necesaria la defensa de la progresividad y del efecto redistributivo del IRPF en el momento actual, sobre todo como un medio para compensar el componente regresivo de otros impuestos. Las consecuencias redistributivas de las recomendaciones de las instituciones internacionales, que pasan, sobre todo, por fortalecer la imposición indirecta reduciendo al mismo tiempo el peso del IRPF, serían con toda probabilidad negativas.

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

La existencia de un impuesto sobre la renta personal efectivamente progresivo puede compensar los efectos regresivos que puedan generar los impuestos indirectos. Ello exige, en todo caso, mantener un cierto equilibrio en la tributación de las diferentes fuentes de renta, evitando un tratamiento de privilegio para las rentas de capital, tanto de carácter personal como societario.

Un sistema fiscal eficiente y justo implica:

○ la defensa del impuesto personal sobre la renta como el mejor exponente del significado de ciudadanía europea y del mantenimiento del principio de justicia y capacidad económica para el reparto de las cargas públicas;

○ un impuesto de sociedades progresivamente armonizado y sometido al control de Administraciones tributarias coordinadas;

○ una imposición indirecta también armonizada y de aplicación general, cuya capacidad recaudatoria pueda emplearse para financiar los servicios públicos y que permita atender, cada vez más, objetivos medioambientales;

○ la revisión de la imposición sobre la propiedad para que los sectores de rentas altas paguen en función de su capacidad económica;

○ y las cotizaciones sociales como expresión de una parte del salario diferido y mecanismo de financiación del sistema de pensiones basado en el reparto.

Además, la lucha contra el fraude es un factor crucial de cierre de un sistema fiscal coherente, capaz de mejorar la distribución de la renta, lo que exige una Administración tributaria eficiente y coordinada con otras, la aplicación estricta de las leyes penales a los defraudadores y una cultura y educación tributarias extendidas y aceptadas por los ciudadanos.