

Revista Española del Tercer Sector

Nº 33 · 2016 · Cuatrimestre II

Artículos

La gran depresión y su impacto en las políticas sociales

Gregorio Rodríguez Cabrero

Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión

Begoña Pérez Eransus

Actitudes ante la redistribución: ¿cómo ha afectado la crisis?

Inés Calzada Gutiérrez y Eloísa del Pino Matute

La crisis y otros factores que empujan al replanteamiento de la atención a las personas mayores y dependientes en España

María Ángeles Tortosa Chuliá

Panorama

Nuevos enfoques para los servicios sociales ante la nueva realidad social

Fernando Fantova Azcoaga

Estrategias de desarrollo en la postcrisis: ¿Novedad o adaptación?

Vicente Marbán Gallego

LUIS VIVES CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

Luis Vives es uno de los grandes humanistas de nuestro Siglo de Oro, cuya fama y prestigio son universales. Fue amigo, entre otros, de **Erasmus de Rotterdam** y de **Tomas Moro** y es considerado como el primer pensador en proponer un «servicio organizado de asistencia social» mediante su tratado *De subventione pauperu* (1525). Fue por tanto el precursor de la organización de los futuros servicios sociales del Estado, y por ello, un promotor de la asistencia estatal orientada a las personas más vulnerables. Su pensamiento, por lo tanto, no solo está cargado de una sólida base filosófica y cultural sino que propugna la acción como motor de cambio y mejora de la sociedad; una «acción» que es también un principio fundacional de **Acción contra el Hambre**.

Desde finales de 2012 la organización humanitaria Acción contra el Hambre fusionó a la antigua **Fundación Luis Vives**, bajo el nombre de Acción contra el Hambre. Esta suma de fuerzas y de valores ha supuesto la creación de dos nuevos proyectos de carácter social, tales como **VIVES PROYECTO** y **LUIS VIVES CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES** bajo cuyo paraguas se seguirán editando la Revista de *Responsabilidad Social de la Empresa* y la *Revista Española del Tercer Sector*.

Patronato de la Fundación Acción contra el Hambre

Presidente

José Luis Leal

Vicepresidente

Emilio Aragón

Luis Escauriaza Ibáñez

Secretario

Francisco Javier Ruiz Paredes

Vocales

Carmen Posadas

Crisanto Plaza Bayón

Eloy Domínguez-Adame

Salvador Bangueses

Desigualdad y Bienestar Tras La Crisis (II): Nuevas Estrategias de Intervención Social

Coordinación del número: Luis Ayala Cañón

La *Revista Española del Tercer Sector* ha sido incluida en el catálogo del sistema de información LATINDEX, en el ISOC del CSIC y en el DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas, CSIC-ANECA).

La *Revista Española del Tercer Sector* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los artículos. Asimismo, los autores serán responsables legales de su contenido.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com).

Producción: Última Línea
www.ultimalinea.es
ISSN: 1886-0149

Fundación Acción contra el Hambre
Duque de Sevilla, 3
28002 Madrid
Tel. 911 840 834
secretaria.rets@luisvives-ces.org

CONSEJO EDITORIAL

Director

Víctor Renes Ayala, Sociólogo. Ex-director de Estudios de la **Fundación Foessa y Cáritas Española**

Secretaría Técnica

Sol Benavente, **Fundación Acción contra el Hambre**

Consejo Científico

Silverio Agea Rodríguez, Director General de la **Asociación Española de Fundaciones**

Óscar Alzaga Villaamil, Presidente de la **Fundación Luis Vives**

Luis Ayala Cañón, Profesor de la **Universidad Rey Juan Carlos**

Luis Cayo Pérez Bueno, Presidente del **Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)**

Carmen Comos Tovar, Coordinadora General de la **Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)**

Rafael de Lorenzo García, Secretario General del Consejo General de la **ONCE**

Juan A. Gimeno Ullastres, Rector de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**

Germán Jaráiz Arroyo, Profesor del Departamento de trabajo Social y Servicios Sociales de la **Universidad Pablo Olavide (Sevilla)**.

Vicente Marbán Gallego, Profesor titular de la **Universidad de Alcalá**

Carlos Mataix Aldeanueva, Profesor de la **Universidad Politécnica de Madrid**

Maite Montagut, Profesora de Sociología de la **Universidad de Barcelona**

Sebastián Mora Rosado, Secretario General de **Cáritas Española**

José Luis Piñar Mañas, Catedrático de Derecho Administrativo en la **Universidad San Pablo CEU de Madrid**

Natividad de la Red Vega, Colaboradora Honorífica en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la **Universidad de Valladolid**

Elena Rodríguez Navarro, Coordinadora de la **Plataforma del Tercer Sector**

Gregorio Rodríguez Cabrero, Catedrático de Sociología de la **Universidad de Alcalá**

Joan Subirats Humet, Catedrático de Ciencia Política de la **Universidad Autónoma de Barcelona**

Tymen J. van der Ploeg, Profesor titular de la **VU-University en Amsterdam**

Alfred Vernis Doménech, Profesor de ESADE, **Universidad Ramón Llull**

Comité Científico

Carmen Alemán

Luís A. Aranguren Gonzalo

Pedro J. Cabrera Cabrera

Demetrio Casado

Marta de la Cuesta

Carmen Marcuello Servós

Julia Montserrat

Luís Moreno Fernández

Azucena Penelas

Leguía Manuel Pérez Yruela

Jesús Ruíz Huerta

Carmen Valor Martínez

Fernando Velasco

Imanol Zubero

Comité Asesor

Asociación Española de Fundaciones, Silverio Agea Rodríguez
Obra Social de NovaCaixaGalicia, Isabel Couceiro Núñez
Obra Social Ibercaja, Román Alcalá Pérez
Confederación Estatal de Personas Sordas, Concepción M^a Díaz Robledo
Confederación Española de Organizaciones a favor de las personas con Discapacidad Intelectual, Enrique Galván Lamet
Confederación Española de Cajas de Ahorro, Carlos Balado García
Unión Romaní, Juan de Dios Ramírez Heredia
Federación Nacional de la Mujer Rural, Juana Borrego Izquierdo
Organización Juvenil Española, José Antonio Callen Larraz
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, Luis Cayo Pérez Bueno
Obra Social de Caja Madrid, Carmen Contreras Gómez
Price WaterHouse, Miguel Cruz Amorós
Obra Social de CAM, Carlos de la Torre Sánchez
Obra Social de Unicaja, Francisco de Paula Molina
Federación de Scouts de España, Julio del Valle Iscar
Obra Social Caixa Catalunya, Angel Font i Vidal
Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Estrella Galván Pérez
BBK Solidaria Fundación, Arantza Gandariasbeitia Ugalde
Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló, José Fernando García Checa
Médicos del Mundo, Antonio González
Consultor social para IMSERSO, CERMI, Fundación ONCE, Antonio Jiménez Lara
Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Adolfo Jiménez Fernández
Fundación La Caixa, Jesús Nemesio Arroyo González
Plataforma de ONG de Acción Social, Estrella Rodríguez Pardo
Plataforma del Voluntariado de España, María del Mar Amate
Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias, Herminia Lozano
Fundación ESPLAI, María Jesús Manovel Báez
Asociación Española Contra el Cáncer, Isabel Oriol Díaz de Bustamante
Plataforma de Organizaciones de Infancia, Juan Merín Reig
La Caja de Canarias – Obra Social, Magaly Miranda Ferrero
Caja de Badajoz, M^a José Pajuelo Lebrato
Universidad Carlos III, Agustina Palacios Rizzo

CEPES, Carmen Comos Tovar

Cruz Roja Española, Leopoldo Pérez Suárez

Unión de Asociaciones Familiares, Julia Pérez Correa

Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios, Calixto Plumed Moreno

Confederación de Centros de Desarrollo Rural, Juan Manuel Polentinos Castellanos

Fundación Caixa Sabadell, Fermí Pons- Pons

Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente, Luciano Poyato Roca

Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, Kamal Rahmouni

Fundación Secretariado Gitano, Isidro Rodríguez Hernández

Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España, Roser Romero Soldevilla

Fundación Viure i Conviure, Josep Solans I Dominguez

Federación de Mujeres Progresistas, Yolanda Besteiro

Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados, Paca Tricio Gómez

Asociación UNIVER-SIDA, Gema Vela López

Fundación Caja Granada, José Villalba García

ÍNDICE

Editorial	11-13
------------------------	-------

Artículos

La gran depresión y su impacto en las políticas sociales <i>Gregorio Rodríguez Cabrero</i>	17-46
Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión <i>Begoña Pérez Eransus</i>	47-63
Actitudes ante la redistribución: ¿cómo ha afectado la crisis? <i>Inés Calzada Gutiérrez y Eloísa del Pino Matute</i>	65-90
La crisis y otros factores que empujan al replanteamiento de la atención a las personas mayores y dependientes en España. <i>María Ángeles Tortosa Chuliá</i>	91-110

Panorama

Nuevos enfoques para los servicios sociales ante la nueva realidad social <i>Fernando Fantova Azcoaga</i>	113-139
Estrategias de desarrollo en la postcrisis: ¿Novedad o adaptación? <i>Vicente Marbán Gallego</i>	141-162

Reseñas y Hemeroteca

Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España <i>Gregorio Rodríguez Cabrero</i>	165-169
Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo <i>Víctor Renes Ayala</i>	171-174

Documentación

Informe sobre la distribución de la renta en España:
desigualdad, cambios estructurales y ciclos
Consejo Económico y Social de España (CES) 177-183

Evaluadores187

Normas de publicación198-210

E ditorial

En el número anterior de esta revista señalábamos la existencia de diversos estudios que concluyen que en el propio proceso de crisis ha aumentado la desigualdad y ha descendido el bienestar medio de la población. Entre estos dos números ha aparecido un nuevo estudio, realizado por el IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) y la Fundación BBVA, que igualmente constata el aumento de la desigualdad y la influencia de las políticas públicas en la desigualdad de ingresos. Ello nos confirma en nuestra propuesta de dedicar dos números a este tema, sin que con ello pretendamos agotar todas las dimensiones de un problema estructural y de consecuencias evidentes para nuestro modelo de desarrollo social.

Dedicado el primer número a lo que denominamos “daños estructurales”, presentamos este segundo número en el que continúa el análisis de la desigualdad y el bienestar desde la perspectiva de “nuevas estrategias de intervención social”. Ambos números han sido coordinados por Luis Ayala Cañón, catedrático de economía aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos y miembro del Consejo Científico de esta revista. Este segundo número parte del diagnóstico de las características del propio modelo de bienestar en el proceso de cambio del modelo de desarrollo social, y lo que esto supone para las políticas de inclusión social. Aborda además una de las cuestiones más claves en estos momentos, como es la actitud de los propios ciudadanos ante esta complejidad, para lo que analiza cuál la actitud que la sociedad está adoptando ante el bienestar y cómo está afectando la crisis en ella. Desde esta complejidad, aborda diversos retos en sectores más específicos del bienestar y, entre los muchos que pudieran abordarse, analiza uno de los factores esenciales del bienestar como es la dependencia. Este recorrido se complementa con los retos planteados a los servicios sociales y al tercer sector. Reiteramos tener conciencia de no haber agotado todos los aspectos de este tema, pero creemos que las aportaciones de este número complementan las aportaciones del primero y nos proporcionan una visión de la complejidad de factores que van configurando una nueva estructuración social.

Al igual que sucedió en el número anterior, la aportación de los diversos artículos sobre esta amplia temática ha exigido un cambio en las secciones habituales de la revista, pues dada su extensión no nos ha permitido disponer del espacio que la revista dedica a la sección de Notas y Colaboraciones.

La **sección Artículos** ofrece cuatro artículos. El primero, de **Gregorio Rodríguez Cabrero**, catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá, analiza **La**

gran depresión y su impacto en las políticas sociales. Aborda los rasgos específicos y los principales impactos de la crisis económica en España, en particular a partir de las medidas aplicadas entre 2010 y 2014 en la sanidad, atención a la dependencia y sistema de pensiones. El artículo enfatiza cómo la crisis ha puesto de manifiesto la singularidad y debilidad del modelo español de desarrollo, que afecta no sólo al modelo de crecimiento económico sino también a las políticas redistributivas.

El segundo es **Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión**, de **Begoña Pérez Eransus**, Profesora de la Universidad Pública de Navarra, y aborda las políticas de inclusión como políticas que centran el protagonismo en la lucha contra el desempleo y la pobreza en Europa. El artículo analiza la forma en la que se relacionan las prestaciones económicas y los programas de activación, y cómo el esfuerzo destinado a la activación da lugar a diversos modelos de inclusión en Europa. Desde este análisis, el artículo termina con una propuesta que pretende contribuir al avance en el conocimiento de las políticas de inclusión mediante una propuesta de análisis.

El tercero, de **Inés Calzada Gutiérrez y Eloísa del Pino Matute**, del Instituto de Políticas Públicas del CSIC, afronta la cuestión de las **Actitudes ante la redistribución**: ¿cómo ha afectado la crisis? Analiza en qué medida esas actitudes se han visto afectadas por la crisis y si perduran en la actualidad. El artículo presenta un análisis no solo de la redistribución entre clases sociales, sino también las opiniones de los españoles hacia la redistribución entre generaciones y entre inmigrantes y nativos.

El cuarto, de **María Ángeles Tortosa Chuliá**, profesora de la Universidad de Valencia, toma en cuenta los aspectos que antes de la crisis económica ya estaban apuntando hacia una revisión de la normativa del Sistema de Autonomía y Atención de la Dependencia en España (SAAD). Su artículo, sobre **La crisis y otros factores que empujan al replanteamiento de la atención a las personas mayores y dependientes en España**, señala los graves efectos ocasionados por las políticas de recortes durante el periodo de la crisis económica. Desde este análisis aborda los desafíos al SAAD que deben ser solucionados.

La **sección Panorama** ofrece dos artículos. El primero de ellos referido a **Nuevos enfoques para los servicios sociales ante la nueva realidad social**. En él, **Fernando Fantova Azcoaga**, doctor en sociología y consultor social, sitúa la actual crisis de los servicios sociales en un contexto de *cambio de época*, más que en el de la crisis económica de los últimos años. Esta combinación de crisis y cambios conduce a una transformación estructural en el sistema de bienestar, abriendo oportunidades estratégicas (aunque también amenazas) para un nuevo modelo de servicios sociales. El segundo, de **Vicente Marbán Gallego**, profesor de la Universidad de Alcalá, sobre **Estrategias de desarrollo del Tercer**

Sector de Acción Social en la postcrisis: ¿novedad o adaptación?, constata cómo la crisis económica y los cambios institucionales, económicos y sociales asociados a la misma han debilitado las estructuras de bienestar. Dados estos efectos, el artículo analiza los retos que se plantean al Tercer Sector de Acción Social que tendrán influencia en la definición futura de su rol social e institucional.

La **sección Reseñas y Hemeroteca** ofrece dos reseñas. La primera es del libro **Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España**, dirigido por **José Luis Rey**, de la **Universidad de Comillas**. En él se ofrecen parte de los resultados de un proyecto de investigación con la participación de diferentes investigadores. Se trata de una investigación dirigida al análisis de las políticas de cohesión social durante los años de la crisis, 2012-2014, y da cuenta de algunas de las dimensiones jurídicas y sociales de las políticas de consolidación fiscal o de recortes en el gasto social.

La segunda, dedicada a la garantía de ingresos, es un Informe de la **Fundación FOESSA** realizado por una diversidad de autores que tiene un carácter no solo analítico sino también propositivo. **Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo**, aborda una parte específica de los sistemas de protección social como es el de la garantía de rentas. El Informe parte de que la profundización en la desigualdad en el acceso a las rentas primarias se está convirtiendo en el signo del nuevo modelo social, por lo que es necesario abordar nuevos mecanismos de obtención de una renta suficiente para las personas y los hogares. El Informe reúne un conjunto de ideas y reflexiones para la reforma del sistema de garantía de rentas en España, y explicita cuáles serían las opciones en la actual situación por las que se puede apostar para la reforma del mismo.

La **sección Documentación** presenta el **Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos**, elaborado por el **Consejo Económico y Social de España (CES)** en 2013. **El consenso con el que se aprobó el informe le otorga el apoyo de las organizaciones empresariales, los sindicatos y la sociedad civil representada en el Consejo Económico y Social. Dada su aprobación por unanimidad se puede considerar un documento de referencia en España, que aborda no solo la evolución de la desigualdad sino también las medidas que desde las políticas públicas, y específicamente desde el sistema impositivo, deberían adoptarse de una forma consensuada para hacerle frente.** El documento está estructurado en cuatro partes bien diferenciadas. Las tres primeras se corresponden, respectivamente, con la distribución funcional, la personal y la territorial de la renta, y la última, con las políticas públicas que inciden en las anteriores, es decir, las de gastos e ingresos públicos respectivamente.

Artículos

La gran depresión y su impacto en las políticas sociales

Gregorio Rodríguez Cabrero

gregorio.rodriguez@uah.es

Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá. Coordina el grupo español de la European Social Policy Network (ESPN) de la Comisión Europea. Ha sido profesor visitante en las Universidades de Berkeley (California), Bath (UK) y Kent (UK). Especializado en políticas sociales y el Estado de Bienestar en España, así como en problemas sociales contemporáneos: la protección social de la dependencia, exclusión social, y envejecimiento activo. Entre sus últimos trabajos está la coordinación del estudio *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social* (2015).

RESUMEN

En este trabajo se analiza en primer lugar la naturaleza y características fundamentales del Estado de Bienestar en España en el período previo a la gran depresión de 2008. A continuación se analizan los rasgos específicos y principales impactos de dicha depresión en España, así como la naturaleza política de las reformas aplicadas desde mayo de 2010 hasta recientemente. Se profundiza de manera particular en el análisis de algunas reformas aplicadas entre 2010 y 2014 en la sanidad, atención a la dependencia y sistema de pensiones. Se finaliza el trabajo considerando algunas de las tendencias probables de desarrollo de la reforma social y del Estado del Bienestar en España. La idea fundamental que recorre el texto es que la crisis ha puesto de manifiesto la singularidad y debilidad del modelo español de desarrollo, como país integrado de manera subordinada en la Unión Europea, que afecta no sólo al modelo de crecimiento económico sino también a las políticas redistributivas.

PALABRAS CLAVE

Estado de Bienestar, reforma social, gasto social, crisis económica, impacto social.

ABSTRACT

In this work it is analysed, in first place, the nature and main characteristics of Spanish Welfare State during the previous period to the 2008 economic crisis. Next, specific features and main social impacts, as well as the political nature of the reforms applied from May 2010 onwards are also analysed. It deepens especially in relation to reforms applied between 2010 and 2014 on health system, long-term care, personal social services and pension system. The work finishes considering some probable development trends of the social reform and of the Spanish Welfare State. The main idea around the work is that the financial crisis has revealed the singularity and weakness of the Spanish development model, as subordinated country integrated in the UE, which affects not only to the economic growth model but also to redistributive policies.

KEYWORDS

Welfare State, social reform, social spending, economic crisis, social impact.

1. INTRODUCCIÓN

Las crisis económicas en España, desde el inicio de la transición democrática, no sólo se han reflejado de manera intensa en los mercados de trabajo, bajo la forma de elevadas tasas de desempleo, sino también en el desarrollo de las políticas sociales. El período de tiempo que discurre entre 1977 (pacto de la Moncloa) y 1990 (aprobación de la ley de pensiones no contributivas) fue, en general, un período de adaptación del sistema de Seguridad Social a la estructura básica de lo que es un Estado de Bienestar típico del modelo social europeo: de orientación universalista y crecientemente basado en derechos sociales. La incorporación tardía de España a este modelo general de Estado de Bienestar se realizó en base a una construcción institucional y orientación ideológica que reflejaba de partida una estructura social muy desigual y con fuertes tendencias de dualización en su seno, empezando por el propio mercado de trabajo.

Es por ello que el Estado de Bienestar en España se estructura sobre una intensidad protectora desigual que impidió desde el primer momento reducir de manera significativa las tasas de pobreza y favorecer un modelo de reducción de las desigualdades sociales y territoriales. Solamente en la segunda mitad de la década de los 80 del pasado siglo fue posible una relativa reducción de la desigualdad y, sobre todo, la reducción de las tasas de pobreza severa en base a la extensión de la cobertura sanitaria y a la universalización del sistema de pensiones.

La crisis económica de los años 1992-1994 puso de manifiesto esta debilidad de base del Estado de Bienestar español. Bajo el modelo de crecimiento que seguirá a dicha crisis (1995-2007), se consolidará esta debilidad o seña institucional específica, de modo que la capacidad del sistema de protección social y, en general, del Estado de Bienestar para hacer frente a los impactos sociales de la crisis será muy limitada. Las denominadas políticas de austeridad iniciadas en mayo de 2010 (RDL 8/2010) y profundizadas a partir de finales de 2011, si bien no suponen un desmantelamiento del Estado de Bienestar, ponen de manifiesto las limitaciones del modelo histórico de este tipo de Estado y, sobre todo, arrojan incertidumbres sobre su devenir dado el impacto social de las políticas aplicadas.

La gran depresión ha supuesto la aplicación, desde 2010, de políticas económicas y sociales, en parte impuestas por la "troika" a España, como país próximo al rescate financiero, que se han traducido en una mayor desigualdad social, crecientes tasas de pobreza y exclusión social, como consecuencia del doble impacto de un paro elevado y drásticos recortes de los gastos sociales. Aunque la intensidad de la crisis económica empieza a ser superada a partir de finales de 2014, los efectos sociales de la misma son de largo alcance y su

impacto en el Estado de Bienestar está suponiendo una profunda reestructuración que se está traduciendo en un debilitamiento de las políticas sociales y, en general, del papel del Estado, el creciente protagonismo del mercado y un mayor recurso a la familia y a la responsabilidad individual.

Para poder comprender la interrelación y efectos de esta crisis simultánea, económica y financiera y del Estado de Bienestar en España, y sin duda política, seguiremos el siguiente esquema de análisis:

En primer lugar, definimos la naturaleza institucional y rendimiento del Estado de Bienestar en España (EBE) en el período previo a la crisis. Nuestra hipótesis es que el impacto de la crisis en el EBS no se explica solamente por la crisis actual sino también por los cambios económicos e institucionales en el período previo, al menos a partir de la salida de la crisis de los primeros años 90, que cristalizan en un modelo mixto de Estado de Bienestar de amplia cobertura y de limitada intensidad protectora, que se asienta en un mercado de trabajo dual y con crecientes niveles de precarización.

En la segunda sección analizamos los rasgos específicos de la crisis económica y financiera en España durante el período 2008-2015 y los cambios institucionales que se han producido en las políticas sociales y, en general, en el Estado de Bienestar. Como resultado de las mismas se ha producido un conjunto de reformas que combinan políticas de contención y reducción del gasto social (*cost-containment policies*), caso de la sanidad, educación, atención a la dependencia y servicios sociales, con reformas que implican cambios en profundidad en la lógica de las mismas (privatización en el caso de la sanidad o recentralización en el caso de la educación), que denominamos aquí como reformas regresivas (*retrenchment policies*).

Pero, al mismo tiempo, el debate político que se produce en torno a las elecciones generales del 20 de Diciembre de 2015 ha planteado por parte de actores sociales (sindicatos, entidades de acción social, movimientos sociales de diferentes tenor) y una parte de los partidos políticos la necesidad no sólo de recuperar el ritmo del gasto social en los servicios públicos fundamentales y hacer frente a las situaciones de emergencia social (pobreza severa y exclusión de la vivienda), sino también de desarrollar políticas de garantía de renta mínima en todo el Estado¹, de lucha contra el paro de larga duración y de enfocar las políticas hacia una lógica de inversión social (empleo para personas vulnerables, conciliación de la vida familiar y el trabajo, protección de los niños, extensión de la vida laboral en las edades avanzadas, entre otros) que, de llevarse a cabo, podrían constituir modos de recalibrar y, sobre todo, de reforzar el sistema de protección social y el EBE en general de cara a las décadas venideras

1 Por ejemplo, Iniciativa legislativa de los sindicatos Comisiones Obreras y UGT; Propuesta de la Fundación FOESSA.

en las que madurarán riesgos sociales asociados al envejecimiento, la exclusión laboral, la discapacidad y la integración de la segunda generación de personas inmigrantes.

A continuación, en la sección tercera, analizamos el impacto de las reformas realizadas en el sistema sanitario, dependencia, así como en el sistema público de pensiones, como ámbitos de intenso debate político e impacto social en el bienestar, si bien no agotan las reformas aplicadas en el mercado de trabajo o el sistema educativo; se trata en este caso de ejemplificar algunos de los ámbitos de las políticas de recortes aplicadas en España.

La tesis que sostenemos es que no se ha producido un desmantelamiento del EBS, pero sí una regresión en el compromiso institucional del Estado a partir de Mayo de 2010 y con especial intensidad entre 2012 y 2014, de modo que las políticas de austeridad expansiva han supeditado las políticas sociales a los predominantes de rescate financiero del sistema bancario (sobre las cajas de ahorro) y de reducción de la deuda soberana de la que es responsable final el Estado. A pesar de todo el ajuste financiero realizado en servicios fundamentales y prestaciones sociales, el objetivo de reducción del déficit y de la deuda pública no ha sido posible dada la alternativa elegida de un modelo de crecimiento productivo basado en bajos salarios y un sistema fiscal insuficiente, modelo que contribuye a reforzar las tendencias subyacentes de dualización económica y social de España.

Finalmente, en la última sección nos preguntamos de manera tentativa por los dilemas que afronta el EBE en el medio plazo, teniendo en cuenta los constreñimientos que implican las políticas europeas y la actual dinámica de cambio político que se ha producido en España a partir de las elecciones del 20 de Diciembre de 2015 que, sin duda, abren un campo de nuevas sendas alternativas en materia de políticas sociales.

2. EL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL COMO MODELO ESPECÍFICO DEL RÉGIMEN MEDITERRÁNEO DE BIENESTAR: NATURALEZA SOCIO-POLÍTICA Y RENDIMIENTO INSTITUCIONAL

El EBE forma parte del llamado régimen mediterráneo de bienestar (Ferrera, 1996; Moreno, 2009; Guillén & León, 2011; Guillén & Rodríguez Cabrero, 2015) que a partir de finales de la década de los años 70, y sobre todo de los 80 del pasado siglo, inicia un proceso de expansión y universalización, condicionado tanto por su específica senda histórica o *path dependency* (centralidad de la Seguridad social, la importancia de la esfera de apoyo familiar y un tercer sec-

tor de acción social de desarrollo tardío), como por las políticas de control presupuestario y fiscal que se aplican a partir de la entrada de España en la UE en 1986.

En los años previos a la crisis económica y financiera de 2008, el EBE se caracterizaba por tres rasgos constitutivos que la gran depresión ha agudizado, y que definen un modelo de protección social desequilibrado: a) Una amplia universalización de la atención sanitaria y del sistema público de pensiones a la vez que déficits importantes en atención a la dependencia, servicios sociales y cobertura protectora de la población en situación de pobreza mediante programas de renta mínima (Arriba, A. and Moreno, 2005, Arriba, 2014, Arriba y Ayala, 2013; Rodríguez Cabrero, G., Arriba, A, Moreno, J. Marbán, V., y Montserrat, J., 2016) y un proceso de universalización o “socialdemocratización” que comparte con su naturaleza originaria en cuanto sistema bismarkiano de Seguridad Social (Comín Comín, 2008); b) una baja intensidad protectora de las prestaciones sociales que ha impedido reducir las tasas de pobreza relativa, prácticamente enquistadas entre 1990 y 2008 en torno al 20% de los hogares, año en el que se elevan nuevamente. El bajo rendimiento o, si se prefiere, desigual rendimiento y efectividad social del sistema de protección social se manifiesta en el crecimiento de la desigualdad social a partir de la segunda mitad de la década de los años 90, justo cuando se inicia el ciclo alcista de crecimiento que llega hasta el año 2007; c) finalmente, una limitada capacidad para afrontar los nuevos riesgos sociales como son el paro de larga duración, la protección de los hogares pobres con niños, la conciliación de la vida laboral y familiar y, como reto de futuro, el impacto del envejecimiento de la población española. Por el contrario, la influencia de las políticas neoliberales ha sido creciente en los ámbitos del mercado de trabajo (precariedad), en la gestión del sistema sanitario (avances de la privatización del sistema) y en el desarrollo de la política de cuidados de larga duración o dependencia (refamilización y refeminización de la respuesta al riesgo).

Por otra parte, desde un punto de vista institucional, el régimen de bienestar español tiene unos rasgos que comparte parcialmente con otros regímenes de bienestar, como son la importancia del diálogo social en el desarrollo de la protección social, una amplia descentralización del Estado y la creciente presencia de la oferta mercantil en la producción de bienestar (Rodríguez Cabrero, 2011, 2014), rasgos con resultados ambivalentes en el diseño y aplicación de las políticas sociales, como a continuación señalamos de manera sucinta.

La construcción del Estado de Bienestar en España se ha basado desde 1977, en gran medida, en el Diálogo Social entre Estado, sindicatos y organizaciones empresariales, particularmente respecto del sistema de pensiones y prestaciones de desempleo, y también en sanidad y dependencia. No ha sucedido lo

mismo con las reformas del mercado de trabajo, en las que casi nunca se han alcanzado acuerdos y han concluido en huelgas generales (en 1992, 2001, 2011 y 2012) contra la creciente flexibilidad y precariedad del empleo. La crisis de 2008 supone también el inicio de la crisis del diálogo social e, incluso, su quiebra entre 2012 y 2014, para finalmente recuperarse parcialmente en 2015. La actual debilidad del Diálogo Social es uno de los factores que han bloqueado el desarrollo de nuevos consensos en materia de políticas sociales (pérdida de calidad democrática) y frenado el desarrollo de políticas sociales más solidarias.

El Estado de Bienestar es, al mismo tiempo, un modelo altamente descentralizado en el que las Comunidades Autónomas o regiones tienen una creciente capacidad fiscal y gestionan autónomamente los servicios sanitarios, de educación, servicios sociales, dependencia y de manera reciente una parte de los servicios de empleo. Prácticamente el 80% de los presupuestos totales de las Comunidades Autónomas comprende la gestión de los servicios de bienestar y parte de las prestaciones sociales. Son éstas las que han asumido de manera desigual el grueso de los recortes en servicios de bienestar bajo el mandato imperativo de la Administración Central y en el contexto de crecientes tensiones nacionalistas (Colino, C. y Del Pino, E., 2014).

Por último, en los últimos veinte años se ha intensificado la naturaleza mixta del régimen español de bienestar con una creciente presencia del mercado en la gestión de los servicios públicos sanitarios, de empleo, dependencia y servicios sociales. La lógica de la privatización de la gestión de los servicios públicos se ha abierto camino también de manera selectiva desplazando en parte al Tercer Sector de Acción Social y, en general, a la economía social. Si bien la privatización es una denominación en la que caben muchas realidades sociales e institucionales, aquí nos referimos sobre todo a aquellas formas de gestión de servicios públicos guiados más por la lógica del lucro que por los resultados en el bienestar social, sin considerar también la creciente expansión de la oferta privada de servicios al margen de formas de colaboración con el sector público. Lo relevante es que la lógica de la privatización implica cambios a medio plazo en la visión del EB por parte de los ciudadanos y refuerza el poder del mercado en el seno del sector público.

Esta naturaleza específica del EBE, en su doble dimensión constitutiva e institucional, condiciona y a la vez explica su reciente desarrollo bajo la gran depresión del período 2008-2015, si bien el tipo de gobierno y la intensidad de la crisis lo modulan. En general, cabe afirmar que el conjunto del ciclo largo de desarrollo del Estado de Bienestar entre 1992 y 2008 ha sido una combinación de consolidación contenida y de racionalización y privatización de las políticas sociales, con períodos de ajustes en el gasto social en contextos de crisis profunda (por ejemplo entre 1992 y 1996 bajo gobiernos socialistas), de freno en

el desarrollo del Estado de Bienestar y de privatización durante una gran parte del ciclo largo de crecimiento económico (entre 1997 y 2004, bajo gobiernos del partido popular) y de recalibración y cierta extensión de derechos al final del ciclo económico expansivo, que preceden a los primeros recortes del gasto social entre mayo de 2010 y noviembre de 2011 (bajo gobiernos socialistas).

¿Qué tipo de rendimiento o efectos en el bienestar se producen a lo largo del período 1995-2008 como consecuencia de las políticas sociales? ¿Existen diferencias entre las políticas conservadoras y socialdemócratas? En conjunto, cabría afirmar que durante todo este período se da una combinación desigual entre políticas de contención del gasto (caso de la educación, sanidad, prestaciones de paro y asistenciales), privatización creciente (sanidad y servicios sociales), de racionalización y reforma permanente (sistema de pensiones), de creciente remercantilización (mercado de trabajo), de recalibración parcial (igualdad de género y conciliación de la vida familiar y el trabajo) y de expansión y cierta innovación alentada por las políticas de la Comisión Europea (atención a la dependencia, servicios sociales y estrategias nacionales -Planes nacionales de inclusión social- y sectoriales -por ejemplo, en discapacidad e integración de la población gitana- de lucha contra la exclusión social).

Sin embargo, cada tipo de gobierno modula dichas políticas con orientaciones ideológicas distintas (Petmesidou & Guillen, 2015). Así, los gobiernos conservadores dan prioridad a las políticas de contención del gasto, privatización y reestructuración, mediante nuevos incentivos a la oferta mercantil de servicios de bienestar y en un mayor énfasis ideológico en la sociedad del bienestar como contrautopía del Estado de Bienestar (1996-2004). Por el contrario, los gobiernos socialdemócratas combinarán en mayor medida las políticas de reestructuración y recalibración e innovación, con una cierta contención del gasto social (2004-2011), compartiendo en situaciones de gran depresión una parte de la lógica de las políticas de austeridad impuesta por la troika.

Con mayor o menor intensidad (mayor en gobiernos conservadores, menor en gobiernos socialdemócratas), el desarrollo del EBE antes de la gran depresión refleja tanto la lógica financiera y política de Tratado de Maastricht de contener el crecimiento del gasto público social, incrementar la presencia de la oferta mercantil y reforzar las responsabilidades individuales frente a los riesgos sociales (es decir, la neoliberalización de las políticas sociales), como la propia posición subordinada de España dentro de la UE junto con los países de la Europa del Sur, que limita de facto la capacidad de maniobra para mantener una autonomía relativa que le permita seguir reforzando las políticas sociales. En este marco de restricciones económicas, financieras y políticas, las políticas sociales de España encontrarán justificación para seguir la senda de una contención y reestructuración permanente del EB sin aprovechar los márgenes

de autonomía que permiten alterar o modular la corriente general de freno al desarrollo de políticas sociales con mayor capacidad redistributiva.

Desde el punto de vista de los impactos finales de las políticas sociales, es necesario diferenciar entre las políticas de mercado de trabajo y el resto de las políticas sociales. Las primeras se caracterizarán por una creciente dualidad y segmentación del mercado de trabajo (en torno al 25% de los contratos de trabajo son temporales), mayor dispersión salarial en un contexto de creciente devaluación interna competitiva y el crecimiento del volumen de hogares pobres con personas ocupadas. Una realidad social que la crisis podrá de manifiesto en toda su amplitud (Ayala, 2016).

Las segundas, políticas redistributivas de protección social y servicios públicos de bienestar a partir de la segunda mitad de la década de los años 90 del siglo pasado, no son efectivas en la reducción de la desigualdad social ni de las tasas de pobreza relativa, debido a una insuficiente cobertura de la protección por desempleo, a la baja intensidad protectora de las prestaciones sociales asistenciales y a la exclusión o accesibilidad limitada de una parte de la población sin recursos de los sistemas de garantía de mínimos, sean nacionales (programas asistenciales de desempleo) o autonómicos (rentas mínimas). Solamente el sistema sanitario contribuye relativamente al logro de avances en la igualdad social, al ser un sistema de naturaleza casi universal hasta su reorientación hacia la lógica del seguro a partir de la reforma de abril de 2012. La ley de autonomía personal y atención a la dependencia de diciembre de 2006 y la expansión de los servicios sociales municipales y autonómicos contribuyen relativamente a la reducción de la desigualdad, así como el sistema educativo durante el período 2004-2008, pero sin capacidad para reducir los desequilibrios territoriales en la oferta de servicios y en la intensidad del gasto social (Ayala, 2014).

3. EL IMPACTO DE LA CRISIS FINANCIERA Y LAS REFORMAS EN LOS SISTEMAS DE BIENESTAR

Para hacer frente a los primeros efectos de la crisis financiera de 2008, España aplicó políticas de estímulo fiscal durante el año 2009, al igual que la mayoría de los países de la EU. Casi inmediatamente, ya en 2010, la Comisión Europea da un giro radical en favor de políticas de severo ajuste fiscal (*Six Pack policies* y *Euro Plus Pact*), aplicadas sobre todo en la Europa del Sur. Con ello se inicia en España un nuevo ciclo económico-financiero y de políticas de austeridad² en

2 La denominación de las políticas de ajuste, reducción de salarios y del gasto social desde 2008 hasta la actualidad han sido un campo en el que han florecido múltiples eufemismos y metáforas que ocultan la naturaleza ideológica de los intereses económicos

Mayo de 2010 bajo el control de la troika, que impone un plan fiscal próximo al rescate financiero del país, para salvar el sistema bancario español y reducir la deuda soberana de la que se hace responsable el Estado en última instancia.

Es preciso recordar en este sentido que la gran depresión española que se inicia en 2008 es consecuencia de la confluencia de tres causas previas a la crisis financiera internacional de 2008: una elevada deuda privada, sobre todo de las empresas (la deuda pública no superaba el 36% del PIB en 2007), un modelo de crecimiento económico basado en la burbuja de la construcción y en servicios de bajo valor añadido y, finalmente, la limitada capacidad competitiva de España en la EU bajo el sistema monetario europeo. Al estallar la crisis financiera internacional, afectando de manera intensa al sistema financiero español, la deuda privada fue convertida de facto por la troika en crisis de deuda soberana, que es asumida por el Estado como responsable final de la misma. La aplicación de las políticas de la troika a partir de mayo de 2010, para rescatar a la banca privada y a las cajas de ahorro mediante ajustes del gasto público, una profunda reforma del mercado de trabajo y una nueva reforma del sistema público de pensiones, supone la puesta en marcha de las llamadas políticas de consolidación fiscal que, en realidad, son políticas de ajuste a la baja del Estado de Bienestar y de devaluación salarial, es decir, una política de "austeridad" fiscal expansiva, frente a las que no se concibe alternativa política y económica alguna por parte ni España ni de ningún país de la Europa del Sur (León, Pavolini, Guillén, 2014). De este modo, la causa real de la crisis, un modelo de crecimiento especulativo favorecido por el dinero barato recibido de los países del centro Europa, queda sustituida por una causa aparente como es el déficit público y la deuda pública que, en realidad, son una consecuencia de dicho modelo.

Pero la aplicación de las políticas de austeridad en España, como en los países rescatados de la Europa del Sur -Grecia y Portugal-, o próximos al rescate, como Italia (Álvarez, Luengo, Uxó, 2013), no sólo es consecuencia de la aplicación ineludible de los dictados de la troika sino también de la forma concreta e intensidad aplicadas por cada gobierno nacional, lo cual depende de la orientación ideológica y del tipo de mayoría parlamentaria. Así, la mayor intensidad de las políticas de ajuste tiene lugar en España entre los años 2012 a 2014 bajo el gobierno del Partido Popular, si bien en el período que discurre entre mayo de 2010 y diciembre de 2011 el gobierno del Partido Socialista aplicó ajustes de

y financieros. Así, por ejemplo, la denominación de las políticas de ajuste como políticas de austeridad tiene como objetivo velar el conocimiento de quiénes ganan y quiénes pierden con las políticas de ajuste. En el mismo sentido cabe hablar de otras expresiones como, por ejemplo, flexibilidad, consolidación fiscal y rescate.

gasto social y aprobó una reforma laboral (RDI 7/2011), rechazada por los sindicatos, y también aprobó una reforma del sistema de pensiones (Ley 27/2011).

La aplicación de las políticas de ajuste y de reestructuración del Estado de Bienestar durante el último período 2012-2015 se caracteriza por tres rasgos: en primer lugar, se trata políticas de austeridad expansivas que combinan la devaluación salarial interna con recortes drásticos de gasto social en sanidad, educación, servicios sociales y dependencia, así como la congelación de las prestaciones monetarias de paro y de tipo asistencial, además de elevados incrementos de los impuestos (sobre todo del IVA e IRPF); en segundo lugar, la aplicación de las políticas de austeridad impone la subordinación de las Comunidades Autónomas a los dictados del Estado, viéndose obligadas a realizar los ajustes en los servicios públicos y sociales sin capacidad fiscal (Del Pino y Pavolini, 2014); son éstas las que asumen en gran medida las políticas de recortes del gasto en sanidad, educación, servicios sociales y dependencia; en tercer lugar, tales políticas se basan en un estilo de gobernanza en el que casi desaparece el Diálogo Social y el debate parlamentario sobre las reformas que se pretenden aplicar, y es sustituido por el decreto-ley urgente del gobierno. Esto supone una creciente debilidad, cuando no irrelevancia del Parlamento, y el cuestionamiento del Diálogo Social (Malo, 2014) en cuanto pieza angular de la gobernanza de las políticas sociales en España. O dicho de otra manera, la regresión del Estado de Bienestar tiene lugar en un contexto de debilitamiento de la democracia (Fernández-Albertos, 2012), puesto que ambos procesos caminan unidos (Rodríguez Cabrero, 2014).

La prioridad de las políticas económicas y sociales reside en el ajuste a la baja e incluso el retroceso (*retrechment*) de los programas sociales, aunque no sólo (también se reduce el gasto en I+D e infraestructuras y vivienda social), renunciando a cualquier política de racionalización o *recalibration* articulada mediante pactos sociales y políticos, específicos o generales.

El contenido básico de las llamadas reformas se centra en dos ámbitos: por una parte, una reforma profunda del mercado de trabajo en febrero de 2012 (RDL 3/2012), que es rechazada por los sindicatos mediante una huelga general el 29 de marzo de ese año (al igual que fue rechazada la reforma laboral de 2010, RDL 10/2010, aprobada por el gobierno socialista) pero que, sin embargo, se aplicará en toda su extensión. La reforma de 2012 amplía la flexibilidad de los mercados laborales, facilita el despido, reduce el coste de los despidos laborales y sustituye la negociación colectiva de sectores productivos por la del nivel de empresa. Todo ello va a suponer la erosión de los derechos laborales para una parte de la población ocupada (la más precarizada, en este sentido la dualización del mercado de trabajo se intensifica), el abaratamiento del despido y la extensión de la precariedad. Una vez hecho el ajuste del empleo en

el sector de la construcción y en parte de los servicios y la industria, el nuevo empleo que se crea a partir de 2014 será en un 90% empleo basado en contratos temporales y bajos salarios.

Por otra parte, el gobierno aprueba en abril de 2012 reformas en sanidad (RDL 16/2012), educación (RDL 14/2012) y atención a la dependencia (RDL 20/2012) que, en realidad, tienen como objetivo no sólo la reducción del gasto social sino también producir cambios profundos en la lógica de estos servicios esenciales para los ciudadanos, tal como veremos en el caso de la reforma sanitaria y en la atención a la dependencia. Esos cambios profundos suponen la deriva de la lógica universalista a la lógica del seguro (caso de la sanidad), el desplazamiento de una parte creciente del coste a los ciudadanos por la vía del copago (sanidad y dependencia) y una mayor expansión de la gestión mercantil de los servicios sanitarios, sobre todo hospitalarios, además de la propia oferta privada sanitaria y de dependencia.

Estas reformas se profundizan en Julio de 2012, en un momento crucial en el que España está amenazada de ser rescatada financieramente por las instituciones de la troika, consolidando los ajustes regresivos realizados en los servicios esenciales y aplicando una reforma regresiva más intensa en el sistema de dependencia.

¿Qué impactos generales tienen estas llamadas reformas continuas y acumulativas? Cabe destacar tres tipos de impactos: los de tipo salarial y presupuestario, los impactos sociales y los de tipo institucional (estos últimos ya antes mencionados), y que en general siguen la senda de los impactos sociales de las políticas de consolidación fiscal aplicadas en los países del Sur de Europa, (Caritas Europa, 2014; Laparra & Pérez Eransus, 2012).

La crisis económica y financiera en España supone, en primer lugar, una intensa reducción de los salarios, sobre todo en el sector público, durante el período 2010-2014. A la vez, aumenta la dispersión salarial y la concentración de rentas por la parte alta de la distribución de la renta. Ello ha supuesto un deterioro de los niveles de consumo en una parte de la población, compensado sólo parcialmente por decrecientes tasas de inflación, y la duplicación de las tasas de hogares en situación de pobreza material severa (del 4.5% en 2009 al 7.1% en 2014).

El ajuste durante el período 2009-2013 (Pérez, Cucarella & Fernández, 2015) ha supuesto una reducción del 14.3% del conjunto del gasto social, sobre todo en los servicios públicos (reducción del 17%) y en menor medida en las prestaciones monetarias (reducción del 4.3%), ya que las pensiones han mantenido su poder adquisitivo relativo y sólo fueron congeladas en 2011. En el caso de las prestaciones de atención a la dependencia, se reducen el 23% de su cuantía durante el período citado. Como consecuencia, el gasto social en términos

reales por habitante se reduce el 10%, aunque con grandes diferencias entre regiones o comunidades autónomas. O de otra manera, la consolidación fiscal entre 2009 y 2013 alcanza una magnitud que varía entre el 10.5% del PIB en 2009 y el 11.7% en 2014. Será necesario aún algún tiempo para hacer una evaluación exhaustiva del volumen financiero de los recortes de gasto, de su medida (la magnitud del PIB es insuficiente teniendo en cuenta su reciente evolución) y, sobre todo, de sus impactos y costes sociales más visibles.

El ajuste salarial y presupuestario ha tenido un elevado impacto social. Son indicadores del mismo, según la encuesta de condiciones de vida del INE, el crecimiento de la tasa de pobreza relativa desde el 20.4 en 2009 hasta el 22.2 en 2014; también, el incremento de la tasa de hogares pobres con personas que trabajan, que alcanza una cifra del 13%; el incremento de la pobreza infantil (30.1% en 2014, aunque ya de por sí era muy elevada: 28.5% en 2009); la población en riesgo de pobreza y exclusión social (indicador AROPE) se eleva del 24.7% en 2009 al 29.2% en 2014. Con lo cual, la efectividad de las políticas de lucha contra la pobreza se reduce de manera dramática. Sólo la tasa de pobreza de la población mayor de 65 años (en general pensionistas) se reduce de manera significativa del 23.8% al 11.4 entre 2009 y 2014, como consecuencia de la mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones públicas y de la caída de los ingresos del resto de la población.

Por otra parte, la crisis provoca el incremento del volumen de hogares que pierden su vivienda por impago de la hipoteca; la magnitud que alcanza este impacto y una amplia reacción social organizada (Plataforma de Afectados por la Hipoteca) conducirá al gobierno, en gran medida presionado por el Tribunal Superior Europeo, a aprobar medidas que alivien la situación de los colectivos más vulnerables en Mayo de 2014. Aunque las ejecuciones hipotecarias se han reducido en España entre 2010 y 2014 en un 13.76%³, siguen constituyendo un volumen importante y con amplio impacto social. Así, en 2014 el número de ejecuciones hipotecarias fue de 80.749. Igualmente, el volumen de desahucios en 2014 alcanzó la cifra de 68.091 (el 42.2% derivados de ejecuciones hipotecarias). Para paliar en parte esta situación, el gobierno adoptó medidas paliativas (Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social), plazo ampliado a cuatro años en 2015 (Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social).

3 Consejo General del Poder Judicial (2015): Datos sobre el efecto de la crisis sobre los órganos judiciales. Madrid, 2007-2015. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Informes-estadisticos-periodicos/Datos-sobre-el-efecto-de-la-tesis-en-los-organos-judiciales---Datos-desde-2007-hasta-segundo-trimestre-de-2015>.

Por otra parte, el Tribunal Europeo de Justicia, en sentencia de octubre de 2015, ha rechazado el procedimiento que usan los bancos españoles para apropiarse de una vivienda en caso de impago del préstamo. Según esto, los tribunales nacionales no tienen competencia, salvo en casos excepcionales, para limitar las indemnizaciones a un consumidor cuando se anula por abusiva la cláusula de un contrato. En el caso de las cláusulas suelo de las hipotecas anuladas por el Supremo en 2013, no concurren las circunstancias necesarias para limitar el derecho retroactivo a una indemnización para los perjudicados. En este sentido, son las instituciones europeas las que están contribuyendo a la defensa del consumidor en materia de vivienda.

Es el mercado de trabajo español la primera de las claves para comprender el bajo rendimiento del EBE (Muñoz del Bustillo, 2016). Dicho mercado se caracteriza por una profunda dualidad que, con el paso del tiempo, se ha agudizado con sus consecuencias en lo referente a flexibilidad, inestabilidad y extensión de segmentos de baja remuneración y precariedad, todo ello sin tener en cuenta el mercado de trabajo no oficial que actúa en parte como parcial amortiguador de la crisis. Esta ha supuesto que el mercado de trabajo aumente la población en situación de paro de larga duración, de forma que en el segundo trimestre de 2015 alcanza una tasa del 61,9% la población en situación de paro de más de un año, o que en el segundo trimestre de 2015 el 44.8% de todos los parados lleven sin empleo más de dos años. La crisis supone también que los hogares en que todas las personas activas del hogar están en paro alcance al 8,9% de todos los hogares en el segundo trimestre de 2015 (2.3% en 2007), o que los hogares sin ningún tipo de ingresos, ni del trabajo ni de prestaciones sociales, se haya duplicado entre 2007 (2.2% de los hogares) y segundo trimestre de 2015 (4.10%). En este último caso, el volumen de hogares afectados es de 757.000.

En este contexto, el sistema de prestaciones por desempleo y las políticas activas no han contribuido a frenar el deterioro social y la extensión de la pobreza. Por otra parte, la fragmentación del sistema de rentas mínimas en diferentes programas nacionales y autonómicos y su débil engarce con las políticas de activación (Arriba, 2014), completa las deficiencias del sistema de protección social para cumplir con eficacia su función de protección social.

Los impactos institucionales, a los que ya antes nos hemos referido, han supuesto no sólo una mayor subordinación del Estado de Bienestar a los mercados financieros y a la troika, sino también un debilitamiento del sistema democrático a lo largo de los años de aplicación de las políticas de ajuste, tal como hemos señalado más arriba. Ello se ha producido por varias vías, como son: la reforma de la Constitución Española en septiembre de 2011 introduciendo límites en el gasto público y en la capacidad de endeudamiento del Estado,

reforma que no fue objeto de debate parlamentario ni sometida a referéndum, sino una simple imposición de la troika aceptada pasivamente. Por otra parte, el Diálogo Social entre el Estado, sindicatos y organizaciones empresariales queda prácticamente suspendido hasta la primavera de 2015, cuando reinicia su andadura. La mayoría de las políticas sociales, como la reforma laboral de febrero de 2012 y los ajustes del gasto social, son aplicadas de manera unilateral sin el concurso del Diálogo Social ni del Parlamento, que se limita a convalidar los decretos del gobierno. Finalmente, las Comunidades Autónomas, que gestionan con competencia plena las políticas de sanidad, educación, dependencia y servicios sociales, tienen que asumir el ajuste del gasto sin apenas capacidad de decisión financiera, que queda en manos del Gobierno central.

En este contexto, la reacción social a las reformas y sus impactos sociales ha sido desigual. Desde el punto de vista socioeconómico, la respuesta a la crisis ha supuesto un reforzamiento no deseado de la solidaridad familiar, sobre todo de la población pensionista con sus hijos mediante ayudas económicas y cuidados de niños y personas en situación de dependencia. Por otra parte, una cierta refeminización de los cuidados personales es una de las consecuencias de la crisis cuya intensidad resulta aún difícil de valorar. La sociedad civil, por su parte, además del recurso a la economía sumergida (con un peso ya de por sí elevado en España) ha generado nuevas formas de solidaridad informal y la expansión de formas organizadas de economía colaborativa, monetaria y no monetaria, aún poco conocidas con detalle por la investigación social. El recurso a la inmigración de los jóvenes más cualificados ha sido otro de los efectos de la crisis que aún persiste, con lo que supone de pérdida de inversión de capital formativo de elevado nivel (Herrera, M.J., 2014).

Pero, además, los profesionales del sector público han reaccionado mediante movilizaciones o “mareas” en defensa de la sanidad pública (marea blanca), el sistema educativo (marea verde) y de los servicios sociales y el sistema de dependencia (marea naranja), en contra de los recortes del gasto social que, si no han frenado los ajustes, al menos han puesto de manifiesto sus consecuencias sociales negativas desde el punto de vista de redistribución del bienestar.

Los efectos de la crisis económica y financiera, el bloqueo de la emancipación e inclusión laboral de los jóvenes y los problemas institucionales causados por prácticas políticas de corrupción asociadas al modelo de crecimiento especulativo, han cuestionado el sistema de partidos políticos nacido en la transición política española (1976-1980), primero mediante la aparición de nuevos movimientos sociales (sobre todo el Movimiento 15M de 2011) y, posteriormente, mediante nuevos partidos políticos creados a izquierda, que continúan la estela del 15-M, caso del partido político Podemos y otros de tipo regional surgidos de movimientos sociales, y a derecha, como es el caso del partido Ciu-

dadanos. Los nuevos partidos y movimientos sociales han acelerado el inicio de un nuevo ciclo político a partir de las elecciones generales del 20 de Diciembre de 2015 que, sin duda, influirá en el desarrollo del Estado de Bienestar y en las políticas sociales a medio plazo.

El nuevo ciclo político que emerge en 2016 parte de dos hechos: que las políticas llamadas de austeridad han demostrado ser estériles e, incluso, regresivas desde el punto de vista de la redistribución del bienestar y que es necesario abrir un nuevo ciclo político con un relativo amplio consenso para reforzar y modernizar el Estado de Bienestar, de modo que las políticas redistributivas y de lucha contra la pobreza vuelvan al centro de la agenda pública, a la vez que se define el campo futuro de los nuevos riesgos sociales.

4. LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE SANIDAD, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SISTEMA DE PENSIONES

Entre las reformas realizadas por los gobiernos desde mayo de 2010 hasta la actualidad podemos destacar tres por su importancia política e impacto social: la sanidad, las pensiones y los LTC. A continuación analizamos cada una de las reformas, destacando aspectos como su justificación política, el papel de los actores sociales y políticos y sus principales impactos.

4.1. La reforma sanitaria de abril de 2012: de la lógica de la universalización a la lógica del seguro

El sistema nacional de salud (SNS) es un sistema que transita de una cobertura basada en el seguro social (modelo bismarkiano entre 1963 y 1986) a otra de tipo universal a partir de la ley general de sanidad de 1986, financiado con impuestos generales y no con cotizaciones de la Seguridad Social (Moreno Fuentes, 2009, 2013; Rey del Castillo, 2011). Este sistema, hasta la reforma de abril 2012 (RDL, 16/2012) ha desarrollado políticas y programas de acción que han combinado extensiones en la cobertura, hasta su casi completa universalización primero en 1989 (RD 1088/1989, de 8 de septiembre de 1989) con la aplicación de medidas de contención del gasto a partir de 1997. Aunque en el año 2000 se extiende la cobertura sanitaria a la población inmigrante extranjera indocumentada, la plena universalización del sistema sanitario nunca será completa a pesar de la extensión realizada en 2011, ya que en este modelo de cobertura universal subyace la lógica del seguro⁴.

El SNS es un sistema con gasto medio inferior al de los países de la EU-15 (OECD, 2014), su efectividad es relativamente elevada así como su calidad alta-

4 Ley 33/2011, de 4 de octubre.

mente valorada por la mayoría de los ciudadanos. Por otra parte, el SNS es un sistema descentralizado en el que las Comunidades Autónomas tienen la plena competencia en la gestión, lo cual ha permitido acercar al usuario los servicios sanitarios, si bien ello ha creado con el tiempo problemas de desigualdad entre las regiones en la oferta sanitaria que han tratado, sin mucho éxito, de ser paliados mediante reformas y la creación de un Fondo de Cohesión⁵ que, como señala Moreno Fuentes (2009 y 2013), no han contribuido a una mayor integración del sistema sino a su fragmentación y, con ello, han afectado negativamente a la equidad interterritorial del sistema.

Otro rasgo del SNS es el desarrollo en su seno de un proceso selectivo de privatización, sobre todo de segmentos o la totalidad de la gestión hospitalaria a partir de 1997, con ensayos de gestión privada completa de hospitales públicos⁶, tendencia que se acelera en el período 2000-2004 sin que existan evidencias de logros en eficiencia y calidad superiores a centros de gestión pública (Benach, 2012).

La reforma sanitaria de abril de 2012 (RDL 16/2012) no tiene como objetivo dar respuesta a los problemas estructurales del SNS (gobernanza, coordinación, eficiencia, equidad interterritorial) (Rey del Castillo, 2011), sino garantizar su sostenibilidad financiera a corto-medio plazo de acuerdo con las previsiones del Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2013, de modo que el sistema público no supere en 2016 un gasto público del 5.4% del GDP (en 2012 este gasto fue del 6.8% del PIB y el gasto privado sanitario el 2.5%, estando la suma de ambos por debajo de la media de la EU-28 con un 8.7%). Ya antes de la reforma de 2012 se estaba produciendo un proceso de contención del gasto público sanitario (OCDE, 2013).

La reforma sanitaria, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad financiera, se concreta a lo largo de 2012 en dos medidas: el RDL 16/2012 y su desarrollo en el RD 1192/2012, decididas por el gobierno sin ningún tipo de consenso parlamentario. Sus consecuencias sociales serán inmediatas en cuanto a cobertura, desarrollo del modelo institucional e impacto social, así como otra consecuencia a medio plazo: acelerar el proceso de privatización selectiva del SNS e incrementar la responsabilidad individual con el coste del sistema.

La reforma supone una reducción de la cobertura sanitaria, así como un desplazamiento del coste mediante formas de copago que afectan tanto a los pensionistas como a una parte de los enfermos crónicos, con la excepción de ciertos colectivos vulnerables, parados y personas con discapacidad. Los inmi-

5 Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud) y Agencia de Calidad y un Fondo de Cohesión Sanitaria (RD 1207/2006).

6 Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

grantes indocumentados no residentes o que no tienen registro alguno en España (una población estimada de 873.000 habitantes) quedan excluidos de la asistencia sanitaria excepto en situaciones de urgencia, las mujeres embarazadas y los menores de 18 años (Marbán gallego y Rodríguez Cabrero, 2014).

El impacto institucional de la nueva reforma supone un retorno del SNS al ámbito del seguro social, de forma que el nuevo entramado protector se configura como un sistema tripartito de atención sanitaria: un sistema de Seguridad Social para los cotizantes, un sistema asistencial para las personas sin recursos y un sistema privado de libre elección.

Esta reforma genera un amplio impacto en cuanto a desigualdad social de acuerdo con los expertos (Benach, 2012; Sánchez Bayle, 2014) y, de manera particular, cuando nos referimos a colectivos vulnerables como son los enfermos crónicos, los jóvenes sin empleo mayores de 26 años y los inmigrantes indocumentados. Con ello, el riesgo de exclusión se extiende justo en un sistema como el sanitario, que contribuyó como ningún otro durante la segunda mitad de la década de los años 80 y primera parte de los años 90 del siglo pasado a reducir la desigualdad social. Efectos sociales de la reforma han sido el cierre de camas de hospital, el aumento de las listas de espera en los hospitales, la presión de la carga de trabajo sobre un colectivo sanitario con efectivos decrecientes y la amplia resistencia de los profesionales de la sanidad (marea blanca) a los recortes y a la privatizaciones de hospitales (algunas frenadas, como es el caso de la Comunidad de Madrid), si bien la información sobre los impactos varía entre Comunidades Autónomas y es necesario disponer de más y mejor información para hacer una evaluación exhaustiva.

En suma, la reforma sanitaria de abril de 2012 y las medidas complementarias (Real Decreto 1192/2012 y Resolución de 10 de septiembre de 2013) tienen como objetivo contribuir a reducir el déficit público y hacer sostenible financieramente el SNS mediante medidas de austeridad y eficiencia. La reforma de 2012 ha dejado pendientes reformas estructurales de calado, como son las que afectan a las mejoras de eficiencia del sistema, las de gobernanza y coordinación y de una mayor equidad interterritorial.

4.2. La atención de la dependencia: regresión en el último pilar del Estado de Bienestar

La política social de LTC en España se aprueba a finales de 2006 con un amplio consenso⁷. La puesta en marcha del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se inicia el 1 de enero de 2007, justo el año antes del

⁷ Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención de la dependencia.

comienzo de la crisis económica y financiera internacional. Esta política fue consecuencia de una creciente demanda social, la influencia de las políticas europeas (sobre todo las de los regímenes de bienestar centro europeos) y la propia oferta política del partido en el gobierno como resultado de su oferta electoral en 2004 (partido socialista).

El SAAD está incardinado en el sistema de servicios sociales y son las Comunidades Autónomas las que tienen la competencia de planificar, gestionar y evaluar el sistema. Inicialmente estaba previsto por la ley que el sistema se aplicara progresivamente entre 2007 y 2015 (Montserrat Codorniu, 2014; Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2013).

Como consecuencia de la crisis económica, en 2010 y 2011 se aplican los primeros ajustes financieros en la aplicación del SAAD. Sin embargo, los ajustes más importantes tuvieron lugar a partir de enero de 2012 y, sobre todo, a partir de julio de 2012 cuando se aplica una drástica política de recortes⁸, lo cual supone una auténtica regresión en la política de dependencia, bajo el argumento de que el sistema era insostenible financieramente⁹.

Los ajustes en el sistema de dependencia fueron muy significativos e intensos: reducción de las prestaciones monetarias entre el 15% y el 23%, vuelve a demorarse la entrada en el SAAD de los dependientes moderados hasta julio de 2015, se reduce la cantidad de horas de asistencia en los diferentes servicios y se suspende la cobertura de la Seguridad Social de los cuidadores informales (cuya población de beneficiarios cuidadores se reduce de 180.000 en Julio de 2012 a 12.751 en Marzo de 2015). En este último caso, dicha suspensión supone un duro golpe a las expectativas de los cuidadores informales o no profesionales. Estas reformas fueron acompañadas por una creciente lentitud de entrada efectiva en el sistema, como beneficiarios, de las personas reconocidas como dependientes, provocando listas de espera que en muchos casos no han podido acceder por causa de muerte, al tratarse en su mayoría de personas de elevada edad.

Nuevas reformas en 2014 han reducido aún más la intensidad protectora en los servicios en cuanto a número de horas, con algunas mejoras para favorecer la oferta de servicios frente a las prestaciones monetarias (RD 1050/2013). Además, se hace incompatible recibir servicios y prestaciones monetarias y también recibir dos servicios que pueden ser necesarios, excepto la combinación de ayuda a domicilio y teleasistencia. Todo esto se explica por el hecho de

8 Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

9 En 2011 el gasto total estimado en atención a la dependencia era de 6.412 millones de euros (0,64% del PIB, según estimación de Julia Montserrat Codorniu).

que la financiación del Estado central se reduce a la mitad entre 2012 y 2014, con lo cual son las Comunidades Autónomas las que tienen que hacer frente al grueso de la financiación (60% en 2014, frente al 17% que aporta el Estado y 23% los usuarios mediante copagos), (Montserrat Codorniu, 2015).

La reducción de la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas ha favorecido una creciente desigualdad territorial en la aplicación del SAAD. Del volumen total de potenciales beneficiarios reconocidos a finales de noviembre de 2015, 1.181.554 personas, estaban recibiendo prestaciones sociales 788,542 personas. El resto (393.000 personas) se encontraba en lista de espera, un tercio del total. A lo cual se suma la reducción de la intensidad protectora y el incremento del copago (Asociación y Directores y Gerentes, 2015; Consejo Económico y Social, 2013; Monserrat Codorniu, 2014 y 2015).

Esta reforma ha sido, como la sanitaria, no consensuada y decidida de manera unilateral por el gobierno, que se ha limitado a informar a los actores sociales y al parlamento. Los PNR de 2013 y 2014 cuantifican la intención de ahorro financiero en el sistema. Así, el crecimiento del gasto en dependencia entre 2007 (0.36% del PIB) y 2011 (0.66% del PIB) se estanca hasta hoy en los niveles de este último año después de la acumulación de recortes de gastos que, acumulados entre 2012 y 2014, se estiman en 7.155 millones de euros (Montserrat Codorniu, 2014) frente a las previsiones del PNR 2013 de una reducción acumulada de 4.584 millones de euros.

La salida de la depresión económica y el nuevo entorno político surgido de las elecciones de 2015 podrían favorecer una ruta de recuperación del SAAD de lograrse un amplio consenso entre las fuerzas parlamentarias y las organizaciones sociales de afectados para "blindar" la protección social de determinados derechos sociales (sobre todo sanidad, atención a la dependencia y servicios sociales).

El reto de la financiación de la dependencia (como el del sistema sanitario y el educativo) es crucial en los años venideros para garantizar una cobertura e intensidad protectora suficiente, pero ello supone abordar los problemas de suficiencia fiscal del Estado (Ayala & Ruiz-Huerta, 2014) y una lucha intensa contra el fraude fiscal.

Además, factores institucionales como son la mejora de la gobernanza del sistema y de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como la coordinación sociosanitaria, son factores que pueden contribuir hacer sostenible el sistema, a la vez que mejoren su calidad. El envejecimiento de la población en España hace ineludible el mejoramiento de un sistema con importantes retornos en calidad de atención, conciliación de los cuidados y el trabajo y en creación de empleo en servicios sociales.

4.3. La reforma permanente del sistema de pensiones: cómo mantener el buque insignia del EBE

El sistema público de pensiones español es el núcleo central del EBE tanto por su dimensión financiera –en torno al 10% del GDP– como por su importancia social, al afectar a una población de 9 millones de personas que dependen de la pensión como fuente de renta más importante y, también, política al ser centro neurálgico del debate de las políticas sociales y objeto de una reforma casi permanente y, hasta hoy, relativamente consensuada.

España, como la gran mayoría de los países de la UE¹⁰ afronta un proceso de reforma intenso que afecta a todas las variables del sistema, sobre todo a su financiación y sostenibilidad a largo plazo.

El Pacto de Toledo de abril de 1995 creó el consenso de todos los partidos políticos en torno al objetivo de mantener y hacer sostenible a largo plazo el sistema público de pensiones, dejándolo relativamente al margen del debate político partidario. Con ello se crea un modelo de gobernanza en el que se establece la lógica de la “reforma permanente” y “consensuada” entre partidos políticos y actores sociales y empresariales sobre el sistema público de pensiones. Un consenso que se ha renovado en 2001 y 2011. Pero también, a lo largo del tiempo, los intereses privados financieros, internacionales y nacionales, han defendido la privatización del sistema público y han apostado por ganar influencia y poder en la configuración futura de un sistema privado complementario de pensiones. Por ahora sin éxito, a diferencia del avance de la privatización de los sistemas de pensiones en una parte importante de los países de la UE, en los que los ahorros profesionales o del empleo, gestionados por fondos privados, tienen un gran peso en el conjunto de los sistemas de pensiones.

Para garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones se crea el Fondo de Reserva de la Seguridad en 2000 (con un fondo de 35.879 millones de euros) que la crisis actual ha reducido a la mitad desde el máximo que alcanza el fondo en 2011 –66.815 millones de euros (6.6% del PIB)– hasta 34.221 millones de euros en diciembre de 2015 (3.3% del PIB). De seguir este ritmo de reducción de las reservas y no aumentar los ingresos, el Fondo se podría extinguir antes de 2020.

En cada momento de crisis económica se ha abierto el debate sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Así ocurrió en 1985, que dio lugar a la primera reforma del sistema de pensiones a la que los sindicatos respondieron con una huelga general, y en 1995 cuando se firma el Pacto de Toledo.

10 The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Brussels: EC and SPC. Vo. 1 and 2.

En este caso, con un amplio consenso de todos los partidos políticos y con el apoyo de los sindicatos.

La intensidad de la crisis actual, con una pérdida de 3.3 millones de personas ocupadas entre 2007 y 2012 que cotizaban al sistema de Seguridad Social y la caída de los ingresos por causa de los nuevos tipos de contratos, de naturaleza más inestable, además de la presión de la troika para hacer una reforma que garantice la sostenibilidad de la deuda soberana de España, ha dado lugar a una nueva reforma en 2011 (Ley 27/2011¹¹), bajo un gobierno socialista, cuya aplicación se inicia en enero de 2013.

El contexto económico de la reforma no podía ser más negativo, ya que la tasa de paro se había multiplicado más de dos veces entre 2007 (8.6%) y finales de 2011 (22.8%), alcanzado su máximo en 2013 (26%). Esto supone que la población ocupada que contribuye a la financiación del sistema de Seguridad Social se reduce de 20.3 millones de cotizantes en 2007 a 16.8 millones en 2014; al mismo tiempo, el volumen de población pensionista aumenta de 8.3 millones de pensiones en 2007 a 9.3 millones en 2014. Con lo cual, el sistema de Seguridad Social pasa de tener excedentes anuales superiores al 1% del PIB, que pasan a engrosar el Fondo de Reserva, a una situación de déficit a partir de 2011 que continua hasta la actualidad, ya que la reducción de la tasa de paro y el aumento de la ocupación no logran mejorar la financiación del sistema, debido a que los ingresos por cotizaciones no logran aumentar al ritmo necesario por la devaluación salarial y la mala calidad del empleo que se genera a partir de 2014.

La reforma de agosto de 2011 tiene como objetivo a largo plazo que el gasto en pensiones, estimado en un 15% del PIB en 2050 (9.5% en 2015), se sitúe en torno al 12% del PIB. Es decir, es una reforma de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Para lograr este objetivo general, la reforma pone en marcha a partir del 1 de enero de 2013 las siguientes medidas de contención del gasto: a) se alarga la vida laboral de los 65 a los 67 años de manera progresiva; b) se incrementa progresivamente el número de años para el cálculo de una pensión mínima de 15 a 25 años; c) también se incrementa de 35 a 37 el número de años necesarios para recibir el 100% de la pensión, en función de la base de cotización; d) se introducen criterios estrictos de elegibilidad para optar a una jubilación anticipada; e) se cambia el método de actualización de las cuantías de las pensiones que hasta ese momento se incrementaban en función de la tasa de inflación y a partir de 2014 es en función de la previsión de ingresos de la Seguridad Social de los seis años previos y de los cinco posteriores en un año determinado, pero

11 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

además se establecen topes de revalorización mínima (0,25%) y máxima (la tasa de inflación más un 0.5%); y f) se reduce la tasa de reposición entre el último salario y la pensión que en ese momento era una de las más elevadas de la EU.

La reforma de 2011 es continuada por otra reforma en 2013¹² que introduce a partir del año 2019 el denominado “factor de sostenibilidad”, revisable cada 5 años, que combina tanto la tasa de dependencia, en concreto la esperanza de la vida de la población que se jubila, la tasa de empleo de la población de 15 a 64 años y el gasto total en pensiones. Además, en esta última reforma se introducen incentivos al envejecimiento activo, pudiéndose combinar el empleo y la jubilación, a la vez que se endurecen los requisitos para acceder a la jubilación anticipada¹³.

Las pensiones son el principal ingreso o renta de las personas mayores, contribuyen a la reducción de la tasa de pobreza y son un factor de cohesión de los hogares en este período de crisis económica y financiera. De ahí que el actual sistema de reparto cuente con una amplísima legitimidad entre la población que los actores políticos y sociales no pueden obviar en el debate y diseño de las políticas de sostenibilidad del actual sistema público de pensiones (Calzada y Del Pino, 2013; Arriba, 2014).

Sin embargo, las previsiones demográficas al año 2050 son un factor de presión sobre el sistema de pensiones, si bien no son el único y ni siquiera el más importante. Garantizar la sostenibilidad del sistema requiere acciones que los diferentes actores sociales y la investigación social han ido proponiendo a lo largo del tiempo. Una de ellas es la reducción del tamaño de la economía sumergida o no oficial, que se estima entre el 20% y el 25% del PIB. La mejora de la calidad del mercado de trabajo es fundamental, ya que carreras de seguro basadas en la temporalidad ni contribuyen a una adecuada financiación del sistema de pensiones ni garantizan pensiones suficientes en el futuro. En este sentido, la extensión del empleo estable, sobre todo entre los jóvenes y mujeres, es crucial. Para compensar la reducción de las tasas de reemplazo que contemplan las últimas reformas es necesario extender los fondos de pensiones ocupacionales, que en el caso de España tienen un escaso peso en la estructura del sistema de pensiones. También caben reformas para financiar ciertas pensiones, como las de viudedad, mediante impuestos y no con cotizaciones, del mismo modo que en la actualidad se hace con el complemento al mínimo de las pensiones con cuantías inferiores, que el gobierno decreta anualmente y afectan a algo más de una cuarta parte de la población, si bien éstas son refor-

12 Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

13 Real decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor de edad y promover el envejecimiento activo.

mas a medio plazo una vez se incremente la participación de la mujer en el mercado de trabajo hasta tasas medias, al menos, situadas en el entorno de las que tienen los países europeos más avanzados. Además, la sostenibilidad del sistema de pensiones puede requerir complementar la actual financiación en base a cotizaciones con impuestos generales, de forma que el sistema pueda financiarse de manera adecuada.

5. TENDENCIAS FUTURAS EN EL DESARROLLO DEL EBS

El modelo español de intervencionismo estatal durante el período de crisis 2008-2015, sobre todo a partir de las primeras políticas de austeridad de mayo de 2010, ha supuesto la aplicación de políticas sociales y económicas que, además de su imposición por la troika en cuanto país próximo al rescate, se basan en una lógica neoliberal (primacía de los mercados financieros) y en un estilo no negociado de las políticas, al menos hasta finales de diciembre de 2015.

Tal como hemos señalado antes, estas políticas han tenido impactos sociales negativos como son la ampliación y consolidación de mercados de trabajo precarios (tendencia presente desde los años 80 del pasado siglo), y la reducción del gasto social, cuando no regresión, en políticas sociales y el cuestionamiento de facto del Estado de Bienestar.

Las persistentes políticas de austeridad expansiva han estado al servicio de la prioridad de garantizar el pago de la deuda soberana, que asume el Estado, mediante la combinación de los recortes en el gasto social, tal como hemos visto, y la devaluación competitiva de salarios.

Pero las políticas aplicadas no son sólo consecuencia de las imposiciones de la troika sino también, insistimos, de la forma en que opera el específico intervencionismo estatal español. Un intervencionismo activo y no pactado, en parte resistido socialmente y en parte interiorizado por los ciudadanos, que está ampliando y reforzando la esfera del mercado y debilitando las esferas de los hogares y de la sociedad civil, que asumen en mayor medida los costes sociales de las políticas. Si bien España se está alejando de la crisis económica, creciendo económicamente y volviendo a la senda de crecimiento del empleo desde 2014, la combinación de mercados de trabajo precarios y un sistema de protección social de muy desigual efectividad en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, pueden prolongar en los años venideros los efectos sociales negativos de la crisis: elevadas tasas de pobreza y desigualdad y una mayor fragmentación social (Ayala, 2014).

¿Es sostenible el EBE a medio-largo plazo? ¿Puede superarse la actual fase de contención y regresión en favor de otra de recuperación y reforma que permita dar respuesta a los riesgos sociales de manera sostenible, a la vez que

reducir de manera intensa las tasas de pobreza y reducir la desigualdad social? La respuesta a ambas preguntas es ciertamente compleja, ya que los factores que pueden contribuir a las mismas son tanto de orden económico como político, tanto de orden interno como del influjo de las políticas de la UE.

La persistencia en las políticas de ajuste o austeridad permanentes (hoy ya en fase de descrédito apenas reconocido al nivel de una gran parte de los países de la UE) supone reforzar rasgos históricos subyacentes al modelo de Estado de Bienestar de las tres últimas décadas, es decir, reforzar un modelo de amplia cobertura y baja intensidad protectora, la fragmentación de los programas de garantía de mínimos, alentar formas de privatización del bienestar que rompen los mecanismos de solidaridad, una mayor dualización social y mayores desequilibrios territoriales en la oferta pública de bienestar.

Estas políticas harían probable una minimización del Estado de Bienestar (Moreno, 2012) reforzando de nuevo la lógica del aseguramiento (principio contributivo) en detrimento de la lógica universalista (redistributiva) y podrían tender a la sustitución de la política de pactos sociales por la aplicación tecnocrática de las políticas sociales y económicas.

En esta situación, cabe preguntarse si el EBS se encuentra en una coyuntura adversa y, por tanto, relativamente superable o, por el contrario, afronta un cambio en profundidad, lo que supone una verdadera reestructuración del Estado de Bienestar de cara a los años venideros.

Cabe responder afirmativamente a ambas preguntas. La actual contención y parcial regresión del Estado de Bienestar, que no desmantelamiento, podría encontrar una vía de relativa superación bajo nuevas coaliciones políticas que recalibren las políticas sociales, dando prioridad a la lucha contra la pobreza y la exclusión y conteniendo los elevados niveles de desigualdad social. Ahora bien, ello implica una redefinición del actual modelo económico basado en mano de obra barata, reducir la segmentación del mercado de trabajo y acometer una la reforma profunda del sistema fiscal, todo ello sobre la base de un amplio consenso y de nuevo protagonismo del Diálogo Social.

Pero al mismo tiempo, cualquier reforma del EBE debe tener en cuenta que el modelo actual se encuentra condicionado tanto por el conjunto del modelo social europeo y el predominio en el mismo de la lógica neoliberal, como por las propias limitaciones que vienen dadas por la senda histórica específica de su modelo de reforma social. Todos estos factores son condicionantes de cualquier cambio en profundidad que se quiera acometer en el conjunto del modelo español de desarrollo y, de manera específica, de su Estado de Bienestar.

El agotamiento y déficit de efectividad económica de las políticas de austeridad y su naturaleza regresiva en el plano social ha concluido, en 2015, con

una dinámica de crecimiento económico sin apenas efectos redistributivos y sin la creación suficiente de empleo de calidad con el que financiar las prestaciones sociales, en concreto las pensiones. Por otra parte, el modo de aplicación de dichas políticas, sin apenas diálogo social ni consensos parlamentarios, ha dado lugar a un nuevo ciclo político con nuevos actores que demandan una gestión democrática de la crisis y la lucha contra la pobreza y la desigualdad (en esta última dimensión la propia Comisión Europea hace una llamada de atención a los efectos sociales de la crisis, European Commission, 2016, aunque sin duda esta llamada entra en contradicción evidente con la exigencia de nuevos ajustes en el gasto público). De este modo, los factores políticos e institucionales pasan a primer plano y, de manera particular, en ello cabe insistir, la recuperación del Diálogo Social y de los acuerdos sociales con la necesaria incorporación de nuevos actores surgidos de los movimientos sociales de los últimos años que, en gran medida, expresan los riesgos sociales del futuro a los que tiene que dar respuesta el EBE.

Por tanto, con el nuevo ciclo político que se produce a la salida de la gran depresión y de sus efectos sociales en cuanto a la extensión de la desigualdad y de la pobreza, se abren nuevas oportunidades de retomar la senda de reforzar tanto el sistema de protección social y las políticas redistributivas, como de retomar un estilo más democrático en el diseño y aprobación de las políticas.

Esto no supone el retorno al pasado, sino crear las condiciones para el desarrollo de la reforma social futura, dentro del espacio social europeo y del marco global de la globalización (Adelantado y Calderón, 2006). Dicha reforma exige, como ya en parte está teniendo lugar, nuevas formas de protección social (IEF, 2013) que permitan articular los nuevos riesgos sociales (envejecimiento, dependencia, conciliación, exclusión) con los cambios que se están produciendo en las esferas de bienestar (de ello contamos con abundante literatura propia como, por ejemplo, L. Moreno, 2009; A. M. Guillén y M. León, 2011; M. Laparra y B. Pérez Eransus, 2012; E. del Pino y J. Rubio, 2013; A.M. Guillén & Rodríguez Cabrero, 2015).

En el caso de España, esta articulación entre riesgos sociales y los cambios en las esferas de bienestar está operando mediante una mayor contención y regresión en el papel protagonista del Estado en todos sus niveles territoriales (con amplia desigualdad entre regiones), una creciente mercantilización y privatización, un familismo ambivalente que tiende a recargar a las familias y las mujeres con una parte de los riesgos sociales, y una sociedad civil que ha reaccionado de manera desigual, interiorizando los costes de la crisis como inevitables a la vez que creando nuevas formas de economía social y colaborativa de carácter defensivo y experimental.

Los impactos sociales de la crisis económica han sido de tal intensidad que, previamente a la reconfiguración de un Estado de Bienestar universal y socialmente eficaz, será necesario afrontar los efectos más negativos de la misma y la exclusión social más severa, al mismo tiempo que se retoma el Diálogo Social como método de redefinición del sistema de protección social, bajo una lógica de inversión social (Rodríguez Cabrero, Arriba, Marbán, Montserrat y Moreno, 2015) y del conjunto del Estado de Bienestar bajo un nuevo contrato social (Muñoz del Bustillo, 2014) con el objetivo de ampliar y consolidar derechos sociales efectivos para todos los ciudadanos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelantado, J. and Calderón, E. (2006): "Globalization and the welfare state: the same strategies for similar problems?", *Journal of European Social Policy*, 16, n.4, p.374-386.
- Álvarez, I., Luengo, F. & Uxó, J. (2013): "Fracturas y crisis en Europa". Madrid: Eudeba.
- Arriba, A. and Moreno, L. (2005): "Spain- poverty, social exclusion and "safety nets". Ferrera, M. (ed.) *Welfare State Reform in Southern Europe*. Oxford: Routledge.
- Arriba, A. (2014): "El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis". Documento de trabajo, *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- Arriba, A. (2014): "La opinión pública sobre las políticas sociales". Documento de Trabajo, Lorenzo, F. (Coor.), *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- Arriba, A. and Ayala, L. (2013): "El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio". *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 2/2013: 259-276.
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (2010-2015): "Informes sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Madrid: Observatorio AEDGSS.
- Ayala, L. (2014) (Coord.): "Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas", Capítulo 2, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- Ayala, L. (2016): "Desigualdad estructural, crecimiento económico y redistribución. ¿Una nueva agenda?". *Revista Española del tercer Sector* nº 32, pp.47-76.
- Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (2014): "Estado de Bienestar y sistemas fiscales". Madrid: CES.

- Benach, J. (2012): "Avanzar al pasado, la sanidad como mercancía. Diario El País, 16 de Agosto de 2012.
- Calero, J. y Gil Izquierdo, M^a (2014): "Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España". Documento de Trabajo del Capítulo 2 del *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- Calzada; I. y Del Pino, E. (2013): "Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012). Presupuesto y Gasto Público, 7: pp 175-192.
- Caritas Europa (2014): "The impact of the European crisis: A study of the impact of the crisis and austerity on people with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain". Brussels: Caritas Europa.
- Consejo Económico y Social: "Memoria 2013". Madrid: CES.
- Colino, C. y Del Pino, E. (2014): "Spanish federalism in crisis", en P. Peterson y D. Nadler (eds.), *The global debt crisis. Hauntin US and European federalism*. Washinton: Brookings Institution Pres: 159-178.
- Comín Comín, F. (2008): "La protección social en la democracia (1977-2008)". En S. Castillo Alonso, *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Del Pino, E. y Pavolini, E. (2014): "Decentralization in a tome of harsh: multilevel governance and the welfare state in Spain and Italy facing the crisis, *European Journal of Social Security*, 2, p. 246-270.
- Del Pino, E. y Rubio Lara, J. (Ed.) (2013): "Los Estados de Bienestar en la encrucijada". Madrid: Tecnos.
- European Commission and Social Protection Committee (2015): "The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Brussels: EC-SPC.
- European Commission (2016): "Council Recommendation on the 2016 national reform programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2016 stability programme of Spain. Brussels, 18.5.2016, COM (2016) 329 final. Brussels: EC.
- Fernández-Albertos, J. (2012): "Democracia intervenida. Políticas económicas en la gran recesión". Madrid: Catarata- Fundación Alternativas.
- Ferrera, M. (1996): "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, n. 1, 1996, pp. 17-37.
- Guillén, A.M & Rodríguez Cabrero, G. (2015): "Evolución del Estado de Bienestar en España". En A.M. Guillén (dir.): *Políticas sociales, pp. 1019-1030. España 2015, situación social*. Madrid: CIS.

- Guillén, A.M. & León, M. (2011) (Eds.): "The Spanish Welfare State in European context". Ashgate, Aldershot.
- Herrera, M. J. (2014): "Migración cualificada de profesionales de España en el extranjero". En J. Arango, D. Moya y J. Oliver Alonso: Inmigración y emigración: mitos y realidades, Anuario de la Inmigración en España, Barcelona, CIDOB: 91-107.
- IEF (2013): "Los nuevos retos de la protección social". Madrid: IEF. Coordinado por L. Ayala y J. Salinas Jiménez. Presupuesto y Gasto Público n. 71.
- Laparra, M. y Pérez, B. (2012): "Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España". Barcelona: Obra social "La Caixa".
- León, M., Pavolini, E. & Guillen, A.M. (2014): "Welfare rescaling in Italy and Spain: political strategies to deal with harsh austerity", *European Journal of Social Security*, Volume 17 (2015), No. 2, 181-20.
- Malo, M.A. (2014): "Economía política de la austeridad: una interpretación internacional". *Documentación Social*, nº 170.
- Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2013): "Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar", *Presupuesto y Gasto Público* 71/2013: 55-76.
- Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2014): "Políticas sociales en sanidad y educación y el impacto de las políticas de consolidación fiscal". Documento de Trabajo del VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social e España". Madrid: FOESSA.
- Montserrat Codorniu, J. (2014): "El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia: ¿Hacia un cambio de modelo?". Documento de trabajo 5.6 Lorenzo, F. (coord.), VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: FOESSA.
- Monserrat Codorniu, J. (2015): "El desarrollo de la LAPAD: propuestas para el futuro". *Documentación Social*, n. 177.
- Moreno, L. (2009) (Coord.): "Las reformas de las políticas de bienestar social en España". Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. (2012): "Crisis y Estado del Bienestar. La Europa Asocial". Barcelona: Península.
- Moreno Fuentes, F.J. (2009): "Del sistema sanitario de la Seguridad Social al Sistema Nacional de Salud descentralizado. In Moreno, L. (ed.) *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno Fuentes, F.J. (2013): "Políticas sanitarias en perspectiva comparada. Descentralización, mercados y nuevas formas de gestión en el ámbito sanitario". En Del Pino, E. y Rubio Lara, J. (2013): *Los Estados de Bienestar en la*

encrucijada. Madrid: Tecnos.

Muñoz del Bustillo, R. (2014): "Redistribución de la renta, servicios públicos y protección social como pilares del contrato social". Gaceta Sindical, nº22.

Muñoz del Bustillo, R. (2016): "Paisajes después de la batalla. El mercado de trabajo en España tras la gran recesión". Revista Española del Tercer Sector, nº 32, pp.17-45.

OECD (2013): "Health at a Glance 2013". Paris: OECD.

OECD (2014) "Health at a Glance 2014". Paris: OECD.

Pérez, F, Cucarella, V. & Fernández, L. (2015): "Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades". Madrid: Fundación BBVA.

Petmesidou, M. and A.Guillén (2015): "Economic crisis and austerity in Southern Europe: threat or opportunity for a sustainable welfare state?".

Observatoire Social Européen (OSE), Papers Series nº 18.

Rey del Castillo, J. (2011): "Una nueva ley general de sanidad para sostener el sistema nacional de salud". Madrid: Fundación Alternativas.

Rodríguez Cabrero, G. (2011): "The consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2008)": in A. Guillén y M. León: "The Spanish Welfare State in the European Context", Ashgate Publishing.

Rodríguez Cabrero, G. (2013) (coord.): "Transformaciones, cambios institucionales y conflictos en el Estado de Bienestar en España (2000-2013)", en "Estado de Bienestar en España: Transformaciones y tendencias de cambio en el modelo de la Unión Europea", Capítulo 5 del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.

Rodríguez Cabrero, G. y Marbán Gallego, V. (2013): "Long-term Care in Spain: Between family care tradition and the public recognition of social risk". In C. Ranci y E. Pavolini: Reforms in LTC policies in EU countries. New York: Springer, p.201-220.

Rodríguez Cabrero, G., Arriba, A, Marbán, V., Montserrat, J. & Moreno, J. (2015): "Social Investment. Spain". Spain. Brussels: EC_ESPN.

Rodríguez Cabrero, G., Arriba, A, Marbán, V., Montserrat, J. & Moreno, J., (2016): "Minimum Income Schemes. Spain". Spain. Brussels: EC_ESPN.

Sánchez Bayle, M. (2014): "La privatización de la asistencia sanitaria en España". Documento de Trabajo 182/2014. Madrid: Fundación Alternativas.

Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión¹

Begoña Pérez Eransus

begonia.perez@unavarra.es

Profesora titular de política social del departamento de trabajo social de la Universidad Pública de Navarra. Sus líneas de investigación se centran en el ámbito de la exclusión social y el análisis de las políticas sociales públicas y ha participado en diversas investigaciones de ámbito nacional y europeo. Entre sus últimas publicaciones se encuentra el capítulo 3 del VI Informe FOESSA “La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años”, “Jóvenes, vulnerabilidades y exclusión social” (publicado en Documentación Social), “Crisis y Fractura social en Europa, Causas y efectos en España” (Colección Estudios Sociales de La Caixa, 2012) y “El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España” (FOESSA, 2010).

1 El presente trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto “Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones” financiado por el Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Plan Nacional de I+D+i, Ref: CSO2012-32901) del Ministerio de economía y competitividad.

RESUMEN

Las políticas de inclusión centran el protagonismo en la lucha contra el desempleo y la pobreza en Europa. Existe cierto consenso en incluir bajo esta denominación la acción de los sistemas de garantía de ingresos, las políticas activas de empleo y los servicios sociales. Sin embargo, la forma en la que se relacionan las prestaciones económicas y los programas de activación y el esfuerzo destinado a estos últimos da lugar a diversos modelos de inclusión en Europa. En España, la diversidad de actuaciones y actores implicados en la financiación, diseño y gestión de la inclusión genera grandes dificultades para analizar su eficacia. Este trabajo pretende contribuir al avance en el conocimiento de las políticas de inclusión mediante una propuesta de análisis.

PALABRAS CLAVE

Inclusión, inserción, políticas activas, exclusión, pobreza, servicios sociales.

ABSTRACT

The inclusion policies are focused in the fight against the unemployment and poverty in Europe. There are certain consensus to include under this denomination the actions related to the income guaranty system, active employment policy and the social services. However, the relationship between economical benefits and activation programmes and the efforts devoted to the latter, gave form to the diverse inclusion models of Europe. In Spain, the diversity of actions and actors involved in the financing, design and management of inclusion generate significant obstacles to the analysis of its effectiveness. The aim of this work is to contribute by means of an analysis proposal in the advance of the knowledge of inclusion policies.

KEYWORDS

Inclusion, insertion, active policies, exclusion, poverty, social services.

1. INTRODUCCIÓN

El carácter estructural que está adquiriendo el elevado volumen de desempleo en España y el agotamiento progresivo de la protección contributiva explican el aumento del protagonismo de las prestaciones asistenciales, entre ellas las rentas mínimas autonómicas.

Las múltiples controversias que acompañan a este tipo de prestaciones desde su origen son también ahora objeto de discusión social y política: ¿quiénes, encontrándose en situación de desempleo, merecen cobrarla?; ¿qué cuantía es adecuada para cubrir las necesidades básicas?; ¿cuánto debe prolongarse la percepción de la prestación?; ¿cuáles son los derechos y deberes de las personas beneficiarias? Este último tema, especialmente polémico, es el que vincula las prestaciones económicas con las llamadas acciones de inserción o inclusión.

El viejo debate sobre la caña o el pez, presente en la puesta en marcha de estas prestaciones en los años ochenta, se ve ahora reavivado en un contexto de elevado desempleo. Esta disyuntiva es enfocada desde diversas lógicas, y muchas de ellas, aunque antagónicas, se entremezclan y acaban haciéndose compatibles en la práctica. La lógica de la contrapartida considera justo que aquellas personas que reciben protección económica de la colectividad "*hagan algo a cambio*" en términos laborales y que, además, vuelvan al mercado laboral lo antes posible. Por el contrario, la lógica de la inserción parte de que la protección económica no es suficiente para transformar una situación de pobreza, y por tanto es preciso "*enseñar a pescar*" para que las personas puedan cubrir de forma autónoma sus necesidades; en este sentido, la inserción debe entenderse como el derecho a adquirir formación, habilidades u orientación para volver al mercado laboral.

Desde hace algunos años en Europa, al menos en el plano teórico e institucional, parece haber ya cierto consenso sobre cómo superar este debate mediante la lógica del "doble derecho", esto es, aunar protección económica y apoyos que favorezcan la vuelta al empleo. Sin embargo, cuando se examina con detenimiento la práctica, se comprueba que coexisten múltiples materializaciones de la relación entre prestaciones y acciones de inserción, algunas de ellas todavía cercanas a la lógica de la contrapartida.

En nuestro caso, España da buena muestra de la gran heterogeneidad de modelos existentes, siendo más frecuentes aquellos en los que la inserción responde a la lógica de la contrapartida y donde, por consiguiente, el acceso a la protección económica queda condicionada al cumplimiento de obligaciones de diversa índole y a regímenes sancionadores con distintos niveles de intensidad: compromiso de aceptar ofertas de empleo adecuadas, asis-

tir a acciones formativas, cumplir acuerdos de inserción social y laboral, etc. Ciertamente, también, que podemos encontrar determinados programas más claramente ubicados en la lógica del doble derecho, en los cuales a una parte de los perceptores se les ofertan distintas acciones de inserción: formativas, de orientación, acompañamiento social e incluso la opción de acceso a empleos protegidos (si bien, solo en contadas comunidades como País Vasco, Navarra o Asturias).

Hemos de tener en cuenta que aunque buena parte de estos programas denominados de inserción son de largo recorrido, este ámbito de intervención pública sigue constituyendo un "cajón desastre" que engloba muy diversas prácticas de difícil sistematización. De igual modo, en tanto programas de gestión autonómica y en ocasiones local, generan muy poca información homogénea y comparable que permita arrojar luz sobre la naturaleza, alcance y eficacia de estas acciones.

Junto a los antedichos, muchos son los motivos que explican la complejidad inherente al análisis de este nivel de intervención:

- La responsabilidad compartida en materia de inclusión por distintos niveles de la administración (local, autonómica y estatal) se traduce a veces en acciones diferenciadas destinadas a la misma población del mismo territorio, aunque a veces también se despliegan programas que emplean mecanismos de financiación compartida y de coordinación interadministrativa. Por poner ejemplos específicos, podemos encontrar esfuerzos públicos en materia de inclusión organizados por entidades locales junto con otros de ámbito autonómico vinculados a los programas de renta mínima y/o a leyes de servicios sociales o incluso planes de empleo o de lucha contra la exclusión. Y al respecto, cabe recordar que también en el plano nacional se han elaborado planes de inclusión enmarcados en la estrategia europea de inclusión social. Esta multiplicidad de actores hace compleja la tarea de cuantificar y diferenciar estrategias o identificar duplicidades o complementariedad entre ellas.
- Estrechamente vinculado con lo anterior, los programas de inserción destinados a las personas más alejadas del empleo se encuentran tradicionalmente ubicados en servicios sociales y estrechamente vinculados con la gestión de las rentas mínimas. Sin embargo, el aumento del protagonismo de las políticas activas de empleo a partir de los años noventa en el marco de la Unión Europea sitúa a los servicios y planes de empleo ante la necesidad de acercarse a las características específicas de los colectivos más alejados del empleo. En ocasiones esto se ha traducido en nuevas acciones para población en distintos estadios de empleabilidad o

en propuestas de coordinación entre servicios sociales y de empleo bajo el paraguas de planes de inclusión.

- El tercer hecho que introduce complejidad radica en que, al margen de la responsabilidad y la financiación de las acciones, existe también diversidad de actores implicados en su gestión. La presencia de entidades no lucrativas en el ámbito de la inserción es, en ocasiones, preexistente al propio origen de las acciones y estrategias públicas. En el ámbito de las estrategias de activación impulsadas desde el empleo, actores sindicales y empresariales participan también en la gestión de acciones formativas y de intermediación laboral.

Se comprende así entonces que la diversidad de actuaciones y actores implicados en la financiación, diseño y gestión de la inclusión conlleva grandes dificultades para describir el mapa real de este nivel de acción. También para discernir los objetivos que están detrás de muchas de estas prácticas y que influyen en las distintas formas de definir a la población diana o articular la intervención. Si bien, y a pesar de que existen grandes obstáculos para conocer el esfuerzo y la eficacia de este ámbito de acción, de un tiempo a esta parte parece razonable pensar que el fuerte aumento de la demanda de esta red heterogénea ha disminuido claramente el nivel de cobertura y la eficacia de su acción.

Por todo ello, y dado que en la actualidad centran el protagonismo de la lucha contra el desempleo y la pobreza defendidas por ideologías muy distantes, entendemos que puede contribuir al avance en este terreno una propuesta de definición y análisis de este tipo de acciones.

2. INTEGRACIÓN, INSERCIÓN, INCLUSIÓN: DISTINTOS CONCEPTOS, DISTINTOS NIVELES DE RESPONSABILIDAD

Parte de la complejidad inherente a este ámbito de actuaciones públicas se origina en su propia concepción. En la documentación normativa e institucional se utilizan términos como activación, inserción e inclusión sin que aparezcan claramente criterios de diferenciación entre ambos.

Parece pues oportuno clarificar este aspecto, no tanto por la importancia de utilizar unos u otros términos, sino por el tipo de acción que describen y el nivel de responsabilidad al que se hace referencia.

Concepto	Integración	Inclusión	Inserción
Nivel de responsabilidad	Estructural	Institucional	Individual-familiar
Definición	Capacidad de una sociedad de favorecer la participación social de miembros. Grado de cohesión social.	Acciones destinadas a mejorar el acceso de determinadas personas al empleo o sistemas de protección.	Programas específicamente diseñados para favorecer la participación social de determinadas personas o familias.
Tipo de políticas	Influencia de los Estados en la generación de oportunidades de empleo o acceso a prestaciones. Posición en la división internacional del trabajo. Capacidad de incidir relaciones comerciales internacionales.	Políticas de inclusión social: políticas activas, programas de inclusión educativa y otros.	Programas de inserción: itinerarios de inserción personalizados, acompañamiento social, empleo protegido y otros.

La mayor parte de las acciones objeto de este trabajo se plantean en el nivel institucional (inclusión) y el individual (inserción). Si adoptamos el cariz que toma el término inclusión en el marco europeo, generalizado en Europa a raíz de las recomendaciones de la estrategia 2020 de la Unión Europea (Comisión Europea, 2008), se trataría de instar a los estados miembros a emprender políticas con el objetivo último de favorecer la participación social de todas las personas, sobre todo las más excluidas. Esta concepción se basa esencialmente en que la participación se realiza principalmente a través del empleo para aquellas personas que puedan acceder al mismo, y a través de la protección económica en el caso de las personas que no se encuentren en disposición de trabajar. De este modo, la UE, entiende que las políticas de inclusión favorecen la mejora de tres sistemas (Rodríguez Cabrero, 2011):

- Las políticas destinadas a favorecer la vuelta al mercado laboral de los/as desempleados/as (también denominadas políticas activas).
- La accesibilidad y cobertura del sistema de garantía de ingresos.
- La calidad de los servicios sociales dirigidos a las familias.

Se enfatiza en esta concepción la responsabilidad institucional para potenciar su carácter inclusivo y mejorar el acceso de los más desfavorecidos a los mismos. En este caso, esta responsabilidad recae en los servicios de empleo, los servicios sociales y sistemas de garantía de ingresos.

En relación con este nivel intermedio, se produce una amplia diversidad de modelos de políticas de inclusión, no solo por la naturaleza previa de los sistemas de garantía de ingresos y el esfuerzo destinado a políticas de activación y servicios sociales, sino también por su capacidad de adaptarse a las nuevas dinámicas de exclusión social.

Con el término inserción se hace generalmente referencia a prácticas de intervención enfocadas al individuo y/o a las familias en dificultad en aras de favorecer su autonomía y mejorar su participación social. Existe una larga trayectoria de experiencia en procesos de inserción social a través del empleo en los que el trabajo, además de un fin, constituye un “medio” adecuado en el que trabajar aspectos motivacionales, de autoestima, relaciones, personales y otros. Esta lógica ha adoptado múltiples formas impulsadas desde el sector público y no lucrativo: empleo protegido, empresas de inserción, talleres formativos y otros.

También las políticas activas de empleo han identificado que los procesos de formación y orientación para el empleo adaptados a la realidad individual acaban siendo más exitosos, de tal forma que en los últimos años existe un creciente interés por los servicios que ofrecen itinerarios personalizados de vuelta al empleo ordinario.

Que este nivel de acción ponga el énfasis en la realidad individual no significa que asuman que la responsabilidad de la vuelta al empleo sea exclusivamente atribuible a acciones de mejora de la empleabilidad o la motivación de las personas en desempleo. De hecho, este tipo de prácticas pierden eficacia en contextos en los que no existen oportunidades de empleo. Por este motivo, los modelos más avanzados entienden como complementarias las acciones de inserción con las políticas de activación. La propia OCDE reconoce que las estrategias exitosas de vuelta al empleo se basan en tres ejes: en el personal, la presencia de motivación; en el institucional, favorecer herramientas que mejoren la empleabilidad; pero también en el estructural, la presencia de oportunidades laborales (OCDE, 2016).

Por último, en cualquier análisis de la capacidad de las políticas de inclusión e inserción es importante no perder la referencia de que buena parte de los procesos causales que se encuentran detrás del desempleo y la pobreza tienen origen en los procesos originados en el nivel estructural. Las dinámicas de la economía capitalista determinan los procesos de exclusión del mercado de trabajo. En general, en Europa, la exportación de procesos productivos, el auge de

la economía financiera o la aplicación de la tecnología a la producción explican la expulsión de mano de obra del tejido industrial.

En el caso específico de España, la forma de competencia en la economía global mediante la especialización en procesos productivos que no requieren cualificación (montaje, turismo, construcción) y los requerimientos de incorporación a la UE, constituyen algunos de los factores que explican el mayor volumen de desempleo y precariedad.

De este modo, y dado que los procesos de desempleo y pobreza obedecen a procesos que pueden producirse en los tres niveles, estructural, institucional e individual, tiene sentido pensar que las acciones encaminadas a luchar contra el desempleo y la pobreza debieran venir de la mano de una actuación orientada igualmente a todos ellos.

En un escenario de crecimiento económico en el que se generan oportunidades laborales, las estrategias de diseño de itinerarios adaptadas a las realidades más alejadas del mercado laboral tenían cierto sentido. Sin embargo, en el escenario actual un enfoque exclusivamente orientado a las personas resulta claramente deficitario.

3. POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN: DISTINTOS OBJETIVOS, DISTINTOS ESFUERZOS, DISTINTOS RESULTADOS

Desde los años ochenta se viene produciendo una vinculación creciente entre las prestaciones económicas destinadas a las personas desempleadas y los programas orientados a favorecer su vuelta al empleo (políticas de activación, incluyendo programas de inserción). Esta vinculación responde a objetivos diversos, pero su desarrollo coincide con la influencia creciente en el contexto europeo de dos perspectivas ideológicas: el pensamiento neoliberal y lo que ahora denominamos como paradigma de la inversión social.

Desde la perspectiva neoliberal, las prestaciones económicas (pasivas) son criticadas por ser un gasto ineficaz. Generan, además, efecto disuasorio con vistas a la vuelta al mercado laboral de quienes se encuentran en situación de desempleo y situaciones de cronificación. Frente a ellas, las estrategias de activación son defendidas por su mayor eficacia frente a este fenómeno. Por su parte, desde posiciones socialdemócratas, las políticas activas también son defendidas por su mejor eficacia frente al desempleo, pero en este caso, el paradigma de la inversión social defiende el doble derecho a recibir apoyos para mejorar la empleabilidad y favorecer la vuelta al empleo de las personas desempleadas.

Aunque haya cierta similitud en la superficie, ambas posturas plantean modelos de activación radicalmente distintos. La postura neoliberal, en un

contexto de limitación progresiva del gasto social, busca la sustitución progresiva de la protección económica por medidas que favorezcan la rápida vuelta al mercado. Desde este modelo se impulsan medidas como la introducción de condicionamientos a aceptar ofertas de empleo en las prestaciones de mínimos, la limitación temporal de las prestaciones e incluso procesos de desregulación laboral que favorecen una mayor flexibilidad y abaratamiento de la contratación.

El paradigma de la inversión parte, al menos en la teoría, del reconocimiento del doble derecho, y defiende un tipo de estrategias que realmente suponen un nuevo esfuerzo en términos de gasto social: inversión en programas de formación, servicios de intermediación de calidad, e incluso, en los modelos más avanzados del norte de Europa, en la generación de oportunidades laborales promovidas desde el sector público.

Es difícil discernir el peso de los diversos argumentos ideológicos en la puesta en marcha de distintos programas y reformas en cada contexto. Sin embargo, analizar el volumen de gasto destinado a políticas activas y el perfil de las mismas sí permite identificar diversos modelos de activación con distintos impactos en el desempleo.

Aunque someramente, una primera aproximación al esfuerzo activador de cada territorio puede hacerse a través del volumen de PIB destinado. En este caso, España, a pesar de poner el mayor esfuerzo en la protección económica, se ha venido situando en los últimos años incluso algo por encima de la media Europea en inversión de políticas activas, con un 0,7 % del PIB (Eurostat, 2011). Sin embargo, inevitablemente debemos poner en relación los recursos dedicados a políticas activas con el volumen de población susceptible de beneficiarse. En este caso, la elevada cifra de desempleo en nuestro país pone en evidencia la debilidad del gasto dedicado a ellas. En 2011, se destinaron de media 3.700 € por desempleado, muy por debajo de los modelos europeos avanzados: Alemania, 4.800 €; Francia, 7.000 €; Holanda, 13.000 €; Suecia, 19.000 €; y Dinamarca, 27.000 € (Eurostat, 2011).

La segunda aproximación comparada al modelo de activación puede hacerse tal y como avanzábamos en función del tipo de medidas promovidas. En este caso, los modelos nórdicos más avanzados realizan apuestas que complementan acciones en los tres niveles: promoción de oportunidades de empleo, diseño de acciones formativas e itinerarios personalizados de vuelta al empleo especialmente adaptados a la población más alejada del mismo. El caso de Holanda y Francia también se caracteriza por una fuerte apuesta pública por la creación de empleo y el apoyo a iniciativas de inserción promovidas desde el tercer sector. El caso alemán destaca en este caso por haberse orientado a evitar la destrucción de empleo mediante ayudas al mantenimiento de puestos

de trabajo. En el Reino Unido, el esfuerzo de gasto se ha orientado a la mejora de la calidad de los servicios públicos de empleo con especial énfasis en los itinerarios personalizados.

El modelo español de activación se caracteriza por dedicar prácticamente todo el esfuerzo a dos tipos de acciones: los incentivos a empresas para la contratación (30 %) y la formación (44 %). La primera fórmula ha sido intensamente sometida a discusión por su escasa capacidad para generar nuevas oportunidades de empleo, propiciando la sustitución en el empleo de determinados perfiles (más de 45 años, discapacidad, o jóvenes). En cuanto a la formación, destacar que en este país el mayor esfuerzo formativo se ha orientado hacia quienes ya se encontraban trabajando y las empresas, siendo menor la cuantía destinada a la cualificación de desempleados y desempleadas.

De este modo, la fragilidad de determinados modelos de activación se evidencia no solo por su intensidad en relación con el volumen de personas desempleadas, sino también por el destino de las acciones desarrolladas. Debilidad así mismo perceptible por el nivel de alejamiento y escaso desarrollo de actuaciones paralelas en torno a los tres ámbitos clave ya mencionados: la generación de oportunidades laborales, la mejora de los servicios de empleo y formación, y el desarrollo de itinerarios personalizados.

4. REPENSAR LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN EN UN CONTEXTO DE ECONOMÍA POSTFORDISTA

En las últimas décadas se están produciendo dinámicas de cambio en los mercados laborales europeos que elevarían el nivel de exigencia requerido a las políticas de activación laboral. Su origen en los años ochenta aparecía vinculado a la preocupación por un perfil de desempleo coyuntural, asociado a procesos de reconversión de tejidos productivos obsoletos. En dicho contexto, su función estaba orientada a favorecer la vuelta al empleo de aquellas personas recién expulsadas del mercado laboral o de jóvenes sin empleo. En ambos casos, la dinámica de crecimiento económico acababa generando oportunidades de acceso al empleo en nuevos nichos de producción.

Sin embargo, en la actualidad, el intenso proceso de destrucción de empleo industrial en Europa es acompañado por una progresiva polarización del nuevo empleo creado -mayoritariamente en el sector servicios- y la distensión del vínculo entre trabajo y acceso a ingresos suficientes.

Como se acaba de señalar, coexisten en el sector servicios, en un extremo, empleos dirigidos a empresas caracterizados por requerir un elevado nivel de cualificación y para los que se producen fuertes lógicas de competencia entre los desempleados más cualificados (servicios financieros, informáticos, publi-

citarios...), y en el otro extremo, empleos que requieren poca cualificación y se caracterizan por su elevada precariedad (restauración, cuidados, trabajo doméstico...).

A su vez, es un hecho cada vez más visible en nuestro contexto laboral la existencia de un grupo de trabajadores y trabajadoras de bajos salarios que a pesar de participar en el mercado laboral no logran salir de la pobreza; acceder al empleo ya no favorece siempre la participación en la sociedad.

Ante tales retos, las políticas activas deben afrontar un cambio de contenidos, orientándose más al nuevo empleo de servicios. Pero también de lógicas de intervención y culturas profesionales, adaptándose a una realidad en la que una parte de las personas en situación de pobreza lo están a pesar de trabajar intensamente. Este hecho afecta no solo a las políticas de activación, sino al conjunto de estrategias de inclusión social.

En este sentido, existe cierto consenso entre los expertos europeos en cómo reorientar la estrategia de inclusión (Frazer y Marlier, 2012):

- Favorecer que las prestaciones asistenciales destinadas a la población bajo el umbral de pobreza tengan en cuenta la existencia de trabajos precarios y no penalicen la inserción laboral, sino que la estimulen mediante una lógica de compatibilidad de ingresos.
- Elevar el nivel de cualificación de las políticas de activación laboral, de tal manera que las personas que participen en ellas puedan adquirir un nivel de empleabilidad elevado (empleos subvencionados, formación...) que les permita superar la “trampa” de los empleos precarios.
- Mejorar la calidad de los servicios sociales para favorecer procesos de apoyo en la mejora de la participación social y laboral de las personas.

Este proceso de adaptación de los modelos de inclusión se hace especialmente necesario en nuestro país, en donde las dinámicas de destrucción de empleo y precarización están siendo más intensas.

A la destrucción de empleo industrial en España se suma la población expulsada del sector de la construcción. En 2014, el empleo de servicios supone ya un 76 % del total (EPA, 2014). El carácter no cualificado de una parte importante de este nuevo empleo de servicios y los procesos de desregulación laboral sufridos en las últimas décadas explican la mayor incidencia de la precariedad en este país.

Es por ello por lo que las recomendaciones europeas adquieren especial relevancia en nuestro contexto. Cualquier solución frente al desempleo y la pobreza debe enmarcarse en esta realidad específica de nuestro país, caracterizada por el desempleo y la precariedad. La “importación” de buenas prácticas

europeas relativas al nivel institucional o individual (itinerarios personalizados, ventanillas únicas) no tienen mucho sentido en sí mismas sin tener en cuenta nuestro contexto de falta de oportunidades de empleo de calidad.

En este sentido, en tanto en cuanto no se generen cambios significativos de modelo económico, parece razonable repensar, al menos, las estrategias de inclusión de nivel institucional y las formas de intervención con las personas desempleadas:

- Cualquier modelo de inclusión en nuestro país debe plantearse el objetivo prioritario de favorecer al menos el acceso de la población en situación de pobreza a unos ingresos mínimos. Esto pasa no solo por mejorar la cobertura y accesibilidad del nivel de protección de mínimos, sino también porque las prestaciones se adapten a la realidad de los trabajadores y las trabajadoras pobres.
- Favorecer que quienes perciben prestaciones de mínimos acepten trabajos precarios solo tiene sentido desde la lógica del estímulo y de la complementariedad de ingresos.
- Tanto los servicios de empleo como sociales deben adaptarse a la proliferación de trayectorias de empleo intermitentes en las que se combinan trabajos precarios con acceso a prestaciones.
- Cualquier estrategia de activación laboral debe tener en cuenta que el nivel de cualificación al que se aspire debe permitir superar la franja de trabajos precarios. Para ello son precisas acciones de formación y empleo protegido de larga duración y vinculadas con salidas laborales específicas.
- Los programas de inserción que utilizan el empleo como medio de intervención social deben ser planteados en lógica de discriminación positiva orientada a aquellos procesos en los que se consideran precisos recursos más allá de la garantía de ingresos o el empleo.
- Es preciso repensar nuestra estrategia de activación teniendo en cuenta el peso del sector servicios y analizando las posibles vías de creación de empleo en dicho sector. En otros países, la promoción pública de un sector cualificado de provisión de servicios a la dependencia ha permitido la generación de nuevos puestos de trabajo vinculados a programas de activación e inserción social. En el caso francés, se estima que se han creado más de 8 millones de puestos de trabajo vinculados a la generación de empleo en el sector de la dependencia. Parte importante de este empleo ha sido promovido por empresas de inserción (Frazer y Marlier, 2014).
- En un contexto como el nuestro puede que tenga sentido la apuesta

por un modelo de inclusión en el que el acceso a la vivienda tenga una presencia importante. La combinación de desempleo y bajos salarios con precios elevados de vivienda caracteriza una parte importante de los procesos de exclusión de este país (Foessa, 2014). Por este motivo, favorecer el acceso a la vivienda a las personas con trabajos precarios se muestra como una medida de inclusión eficaz y accesible para las administraciones, independientemente de que seamos capaces de transformar las características de nuestro mercado laboral en el medio-largo plazo.

Más allá de estas propuestas de reorientación de los actuales modelos de políticas de inclusión y, por tanto, más allá de las líneas de acción defendidas por los paradigmas dominantes, son crecientes en Europa las voces alternativas que defienden el reconocimiento de formas de participación social más allá del empleo. Propuestas como la del reparto del empleo, reconocimiento de trabajos de cuidados en el seno familiar o establecimiento de una renta básica universal, parten de un diagnóstico común. Este considera que estamos ante un proceso de fin del empleo tal y como lo hemos conocido hasta ahora, asociado a modelos de crecimiento económico poco probables de ser reproducidos en el futuro. Por este motivo proponen formas de redistribución de la riqueza más justas que trasciendan las relaciones salariales y contemplen otras formas de participación ciudadana.

5. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN NUESTRO PAÍS

Motivos urgentes avalan la necesidad de comenzar, al menos, por reforzar las políticas de inclusión en nuestro país. La apremiante situación de necesidad de muchos hogares en situación de pobreza sin duda constituye la principal motivación. A ello habría que sumar la voluntad —y necesidad— de hacer más eficaces los recursos ya existentes en materia de inclusión en un contexto de cuestionamiento del gasto y replanteamiento de prioridades, entre las que no pueden posponerse, reiteremos, la atención de la población con mayores dificultades. Por último, hay motivos para pensar que a pesar de este contexto, en determinados espacios sociales y políticos pueden concitarse voluntades para impulsar nuevas propuestas en este terreno de acción colectiva. En cualquier caso, se requiere un análisis en profundidad de las políticas de inclusión. Con ánimo de contribuir a esta tarea, que deberá ser emprendida de manera colectiva por el conjunto de actores implicados —del nivel político, profesional, social o académico— planteamos aquí algunos ejes con los que vertebrar el análisis:

5.1. Eje conceptual

Existe un primer nivel de definición de las acciones de inclusión social, normalmente visible en la documentación normativa y de planificación institucional. A este nivel corresponden los planes de inclusión (estatales, autonómicos y locales), las leyes de servicios sociales, normativas de rentas mínimas y planes de empleo. En dichos textos podemos encontrar las claves de algunas cuestiones:

- La finalidad explícita que se quiere atribuir a las acciones.
- La forma de nombrar y delimitar la población diana de las políticas nos suele dar pistas sobre cuál es el nivel de responsabilidad que se atribuye al sistema, a las instituciones o al individuo en la lucha contra la pobreza y el desempleo.
- La definición del concepto de inclusión también puede ayudarnos a entrever el peso del empleo o si se consideran otras formas de inclusión como la garantía de ingresos, la vivienda y otras formas de participación social.
- Igualmente se puede tratar de dilucidar quién asume la responsabilidad en materia de inclusión: servicios sociales, empleo u otros ámbitos.
- La forma que adopta la vinculación de las acciones de activación/inserción con la protección económica en términos de contrapartida o doble derecho.

5.2. Adecuación de los recursos de activación

Necesariamente debe ponerse en relación el volumen de personas que participen en acciones de inclusión/activación/inserción con la población susceptible de ser objeto de dichas acciones. Pero para una óptima adecuación resulta igual de importante clarificar qué acciones son de activación y cuáles de inserción, esto es, diferenciar a aquellas personas desempleadas que acumulan problemáticas -más allá de la falta de trabajo y/o ingresos— susceptibles de procesos de intervención social continuada del resto, cuyo problema primordial es la falta de ingresos suficientes, bien por desempleo, bien por empleo precario. Dentro de este grupo más amplio será preciso profundizar a su vez en las opciones de empleabilidad en función de los trabajos precarios desempeñados, la disponibilidad, presencia de cargas familiares, nivel de cualificación y otros.

También en este apartado debe construirse por parte de los actores implicados un mapa de acciones de inclusión en el que pueda evidenciarse el volumen de esfuerzo económico destinado a cada tipo de programa, así como su

tipología.

Unido a esta tarea sería interesante analizar cómo se define la población diana de cada programa y quién queda de hecho excluido/a o cuáles son las distancias y acercamientos profesionales entre servicios sociales y de empleo.

Por último, en este apartado, el análisis de este mapa tendría que ponerse en relación con las dinámicas del mercado laboral: posibilidades de empleo, nivel de cualificación requerido, opciones de creación de oportunidades laborales.

5.3. Eje de la gestión

En el caso español resulta necesario conocer la forma en la que las distintas administraciones territoriales asumen la responsabilidad de la inclusión. Es decir, cuál es el peso que se asume en el nivel local, regional y estatal y cómo son las relaciones entre dichas administraciones; si se producen en una lógica de complementariedad y cooperación o por el contrario se dan situaciones de duplicidad de servicios en el territorio y ausencia de coordinación.

A su vez es pertinente plantear este mismo enfoque de análisis a las relaciones entre el sector público y las entidades privadas del tercer sector y lucrativas: ¿cuál es la relación existente entre las administraciones y las entidades sociales?; ¿se caracteriza por la planificación, evaluación y coordinación?

5.4. Identificación de estrategias eficaces de inclusión

Por último, a pesar de la confusión inherente a este ámbito de la inclusión, la larga trayectoria de trabajo sí ha permitido identificar a nivel profesional algunas estrategias de inclusión más adecuadas en términos de eficacia y funcionamiento. Es por este motivo que sería un ejercicio valioso recopilarlas. Esta recopilación debiera incluir, además de las prácticas de nivel relativo a programas de inserción y activación específicos, también estrategias adecuadas en materia de:

- Acciones de inclusión coordinadas entre distintos ámbitos de la administración (servicios sociales y empleo).
- Colaboración administrativa a distintos niveles (autonómico, local, etc.).
- Formas exitosas de partenariado público-privado.
- Acciones de inclusión especialmente adaptadas a la realidad de las dinámicas de integración-inclusión del territorio.

En relación con ello, sería interesante no solo identificarlas, sino analizar las claves de su funcionamiento en los términos anteriormente descritos: defini-

ción de los programas, niveles de responsabilidad, actores implicados, lógicas de gestión y otros.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Angermann, A., Eichhorst, W. (2013) "Who cares for you at home? The situation of household services in Europe" Policy Paper, nº 71 IZA Institute for the study of Labour.

Antonnen, A. and Sipila, J. (1996) 'European social care services: is it possible to identify models?' Journal of European Social Policy 6, 2 pp. 87-100.

Barbier, Jean-Claude (2001b), *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies*. Paris, Centre d'études de l'emploi: 24.

Blades, Rachel (2012). Denmark case study. National Children's Bureau: working with children, for children. Research centre.

http://www.ncb.org.uk/media/892289/appendix_b_denmark_case_study.pdf

Consejo Europeo, Informe Conjunto sobre Protección e Inclusión Social (Consejo Europeo, 2009).

Comisión Europea (2008). Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral [Diario Oficial L 307 de 18.11.2008].

Comisión Europea (2012). Documento de trabajo de los servicios e la comisión Europea domésticos. Que acompaña al documento "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones: Hacia una recuperación de generadora de empleo.

Del Pino, y Rubio Lara (Ed.) (2013). Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en Perspectiva Comparada. Tecnos, Madrid.

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

Frazer, H, & Marlier, E. (2014) Investing in children: breaking the cycle of disadvantage: a study of national policies. Assessment of what Member States would need to do to implement the European Commission Recommendation. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Frazer, H, & Marlier, E (2012) Assessment of Social Inclusion Policy Developments in the EU. January 2012. Main Findings and Suggestions: on the Way Forward. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion Policy.

Gaviria, Mario, Laparra, Miguel y Aguilar, Manuel (1991), *La integración*. Madrid,

Consejería de Asuntos Sociales.

Gerard, Maarten/Neyens, Inge/Valsamis, Daphné (2012). Evaluation du régime des tires-services pour les services et emplois de proximité 2011. Brussels: IDEA Consult.

Lædemel, Ivor y Trickey, Heather (2000), 'An offer you can't refuse': workfare in international perspective. Bristol, The Policy Press.

Laparra, M., Pérez, B. (Coord.) (2012) Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. volumen 35 de la colección Estudios Sociales de la Fundación "la Caixa".

Laparra, M., Pérez, B. (Coord.) (2010) El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Fundación FOESSA.

Laparra, M (2007), La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral. Madrid, Fundación Foessa.

Laparra, Miguel, Pérez-Eransus, Begoña, Sarasa, Sebastià, Renes, Víctor; Pérez-Yruela, Manuel, Trujillo, Manuel, Subirats, Joan y Obradors, Anna (2007), 'Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social', Revista del Tercer Sector n. 5 Enero-Abril 2007.

OCDE (2016). www.ocde.org

Pérez, B. (2013) El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social en España. Análisis y perspectivas, Informe Anual. Fundación FOESSA.

Pérez, B. (2005), Políticas de Activación y Rentas Mínimas. Madrid, Fundación FOESSA.

Pérez, B. (2004) El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión social. Pp. 89-107. Documentación Social, 35.

Rodríguez Cabrero, G.(dir.) (2011). Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en países de la Unión Europea. Ministerio de Sanidad Política Social e Igualdad. Colección: Informes Estudios e Investigación.

VVAA (2014) VII Informe FOESSA. <http://www.foessa2014.es/informe/>

Fuentes de datos

Europa Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

<http://www.oecd.org/statistics/>

Actitudes ante la redistribución: ¿cómo ha afectado la crisis?¹

Inés Calzada Gutiérrez

ines.calzada@cchs.csic.es

Licenciada en Sociología y en Comunicación Audiovisual por la Universidad de Salamanca, doctora en Sociología por esta misma universidad. Máster en Metodología para las Ciencias Sociales por la London School of Economics. Ha participado en investigaciones nacionales e internacionales sobre el Estado del Bienestar, interesándose especialmente en las actitudes de los ciudadanos hacia las políticas sociales. Publicaciones recientes: "It's not only about equality. A study on the (other) values that ground attitudes to the Welfare State" (*International Journal of Public Opinion Research*, 2014); "The Myth of Mediterranean Familism: family values, family structure and public preferences for state intervention in care" (*European Societies*, 2013).

Eloísa del Pino Matute

eloisa.pino@cchs.csic.es

Científica Titular del Instituto de Bienes y Políticas Públicas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC). Doctora en Ciencia Política y de la Administración (UCM) y licenciada en Ciencia Política (UCM) y en Derecho (UNED). Ha sido investigadora visitante en la Universidad de Ottawa (Canadá), en la Universidad de Kent (Reino Unido) y en el Instituto de Estudios Políticos de Burdeos (Francia), entre otros lugares. Su principal

1 Este artículo se ha beneficiado de los proyectos de investigación: CRISAUT, CSO2012-33075, financiado por el Plan Nacional de Investigación y "Pensions and Education: Combined Effects on inter and intragenerational redistribution", financiado por La Fundación La Caixa y la Fundación General del CSIC (Proyectos Cero).

área de investigación es la reforma del Estado de Bienestar y sus determinantes políticos, tema sobre el que ha participado y dirigido numerosos proyectos, siendo el más reciente *Capacidad de reforma y estrategias de reforma en los sectores públicos regionales y en las políticas de bienestar en el contexto de la crisis fiscal: determinantes y trayectorias de cambio*. (http://crisaut.es/?page_id=2&lang=es_ES)

RESUMEN

Tanto antes de la crisis como hoy, una gran mayoría de los españoles cree que el Estado debería intervenir para igualar las condiciones de vida de quienes viven dentro del territorio, lo que incluye reducir las diferencias entre clases sociales, entre generaciones y entre inmigrantes y nativos. Esta postura es coherente con el alto porcentaje de gente que abraza principios distributivos de corte igualitario y con un masivo apoyo a las políticas centrales del Estado del Bienestar que la crisis no ha venido sino a reforzar. Sin embargo, la legitimidad del sistema fiscal se ha resentido en los últimos años, lo que puede suponer un problema para la aplicación de nuevas políticas redistributivas y es, a día de hoy, el talón de Aquiles de nuestro sistema de bienestar.

PALABRAS CLAVE

Redistribución, actitudes, política social, opinión pública, estado del bienestar.

ABSTRACT

A large majority of Spanish residents consider that the state should decrease differences in the living conditions of the people, what includes reducing differences among social classes; among generations; and also between immigrants and natives. The extended support to state redistribution is consistent with the pervasiveness of egalitarian distributive principles, as well as with a massive popular support to the key programs of the Welfare State that has even grown during the years of economic downturn. However, during the last years we have witnessed erosion in the legitimacy of the tax system. This weakness, that appears the Achilles heel of the welfare system, may be an obstacle for the implementation of new redistributive policies.

KEYWORDS

Redistribution, attitudes, social policy, public opinion, Welfare State.

1. EL APOYO A LA REDISTRIBUCIÓN EN ÉPOCA DE CRISIS

La opinión pública hacia la redistribución y las políticas que persiguen ese objetivo se ve afectada durante las crisis. Sin embargo, como han puesto de manifiesto Clarke *et al.* (2013) en el Reino Unido y Brooks y Manza (2013) para Estados Unidos, las actitudes de la ciudadanía no cambian como un bloque. Mientras algunos segmentos de la población pueden mostrarse más dubitativos en su tradicional apoyo a las políticas redistributivas, especialmente la política fiscal (Franko, Tolbert & Witko, 2013) y las políticas sociales, otros permanecen fieles. Además, no todas las políticas redistributivas tienen por qué verse igualmente afectadas. Los ciudadanos pueden considerar que merece la pena seguir apoyando determinados programas públicos, mientras que otros pueden ser recortados temporalmente, por ejemplo. Asimismo, los estudios sobre merecimiento demuestran que la ciudadanía también puede priorizar la atención a unos colectivos sobre otros, fenómeno que puede verse agudizado por las crisis.

De acuerdo con la llamada hipótesis de la responsabilidad económica, a medida que la crisis arrecia, más gente piensa que es necesario adoptar medidas de austeridad en todas las políticas (Ervasti, Goul-Andersen y Hjerm, 2013). Algunos se vuelven más reacios a financiar (Forma 2002; Andersen et al., 1999), prefieren reservar el dinero en su bolsillo para afrontar por sí mismos la situación de incertidumbre debido a que piensan que no vale la pena apoyar servicios públicos que han podido deteriorarse debido a los recortes (Taylor Gooby, 2010) o, simplemente, no están interesados en la redistribución (Soroka y Wlezien, 2014). Como se ha demostrado, las actitudes hacia la redistribución están formadas por la conjunción de valores e intereses y, en este caso, puede ocurrir que predominen más los intereses que los valores (por ejemplo, Blekesaune y Jill, 2003).

Por otro lado, los más desfavorecidos necesitan más políticas redistributivas, la crisis ha incrementado su percepción de riesgo y ésta se asocia con una preferencia hacia un mayor Estado de Bienestar (Finseraas y Ringdal, 2012). Sin embargo, incluso en este colectivo pueden aparecer dudas sobre las políticas redistributivas si perciben que pagan demasiado mientras sus recursos son

ahora más escasos por efecto de la crisis, o si creen que el Estado que antes apoyaron ahora no es capaz de protegerles como esperaban (Taylor-Gooby, 2010). Algunos estudios recientes sugieren que los ciudadanos ven una conexión entre las políticas públicas y la capacidad de reducir la desigualdad (Bartels, 2005; McCall, 2013; Soroka y Wlezien, 2014).

Finalmente, no todas las políticas son percibidas de la misma manera. Respecto al gasto, la ciudadanía es capaz de distinguir con claridad las políticas públicas y priorizar su importancia en contexto de bonanza. En contexto de crisis, es probable que esta capacidad se agudice aún más, distinguiendo entre el gasto que consideran prioritario y el que no lo es tanto, al menos en esos momentos. Los estudios de merecimiento, por ejemplo, demuestran que los ciudadanos priorizan a determinados colectivos de beneficiarios sobre otros, por ejemplo los jóvenes, los mayores o los inmigrantes (van Oorschot, 2006). Es posible que en época de crisis, estas actitudes se vean también afectadas.

En este artículo nos preguntamos cómo son las actitudes hacia la redistribución en España y en qué medida se han visto afectadas por la crisis que se inició en 2007 y que perdura en el momento de escribir este texto. En concreto, nos preguntamos si las previsiones de la literatura que hemos mencionado sobre un posible cambio en estas actitudes se cumplen también para el caso de España. Para responder a esta pregunta, analizamos datos procedentes de diferentes fuentes. Usamos datos sobre las actitudes hacia el gasto público y la política fiscal del Centro de Investigaciones Sociológicas entre 1985 y 2015, así como la Encuesta Social Europea (ESS) para contextualizar en el marco europeo las actitudes y preferencias de los españoles. También utilizamos una encuesta de elaboración propia entre cuyos objetivos se encontraba ahondar en el marco mental sobre el que los ciudadanos construyen sus actitudes hacia la (des)igualdad y la redistribución. Gracias a los experimentos incluidos en esta encuesta, cuyos resultados se presentan aquí por primera vez, tenemos datos para analizar no solo la redistribución entre clases sociales, sino también las opiniones de los españoles hacia la redistribución entre generaciones y entre inmigrantes y nativos.

El artículo se organiza como sigue: en el segundo apartado, se estudian las actitudes generales hacia la redistribución situando a España en una perspectiva comparada. En el tercer epígrafe, se analizan las actitudes hacia las políticas que potencialmente mejoran la redistribución, es decir, las políticas de gasto, sobre todo en el sector social, y los impuestos. En el cuarto apartado observamos las preferencias sobre qué colectivos merecen en mayor medida el esfuerzo redistributivo. Para acabar, se presentan algunas conclusiones.

2. ACTITUDES GENERALES HACIA LA REDISTRIBUCIÓN: ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Entre 2002 y 2012, una gran mayoría de ciudadanos, alrededor de un 80 por ciento, se muestra muy de acuerdo o de acuerdo con que la afirmación de que el Estado debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos. A lo largo de este periodo, quienes se han declarado en desacuerdo o muy en desacuerdo con esta idea no han llegado a superar el 8 por ciento de los que responden a la pregunta.

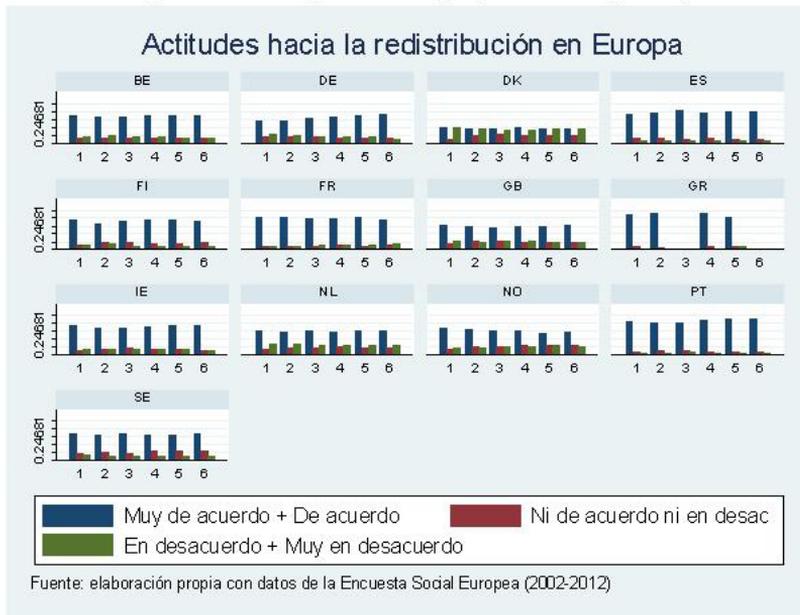
Tabla 1. Distintos grados de acuerdo con que “El Estado debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles del ingresos” (2002-2012)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Muy de acuerdo	30.1	27.5	34.5	27.5	32.4	35.0
De acuerdo	49.6	52.2	49.4	52.3	48.7	48.4
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	13.8	12.7	9.6	12.9	11.3	9.9
En desacuerdo	5.7	6.5	5.6	6.4	6.7	6.0
Muy en desacuerdo	0.8	1.2	1.0	1.0	1.0	0.7

Fuente: elaboración propia con datos de la ESS. Los datos correspondientes a la ola de 2014 no están aún disponibles para España. Pregunta: Dígame, por favor, hasta qué punto está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: El gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos.

Usando la Encuesta Social Europea (ESS) podemos ofrecer una panorámica del apoyo a la redistribución en varios países hasta el último año disponible (2012). En el Gráfico 1 se muestran las respuestas dadas por los ciudadanos de distintos países a la misma pregunta, cuyos resultados para España presentamos en la Tabla 1: “Dígame, por favor, hasta qué punto está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: El gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos”. Las cinco opciones de respuesta se han agrupado en tres para favorecer la legibilidad: “muy de acuerdo”+ “de acuerdo” (barra azul); “ni de acuerdo ni en desacuerdo” (barra roja); “en desacuerdo” + “muy en desacuerdo” (barra verde). Como vemos, España aparece en una posición destacada cuando comparamos las actitudes hacia la redistribución en Europa.

Gráfico 1. Evolución de las actitudes hacia la redistribución en varios países europeos desde 2002 (punto 1 del eje X) hasta 2012 (punto 6).



Leyenda: BE: Bélgica; DE: Alemania; DK: Dinamarca; ES: España; FI: Finlandia; FR: Francia; GB: Inglaterra; GR: Grecia; IE: Irlanda; NL: Holanda; NO: Noruega; PT: Portugal; SE: Suecia.

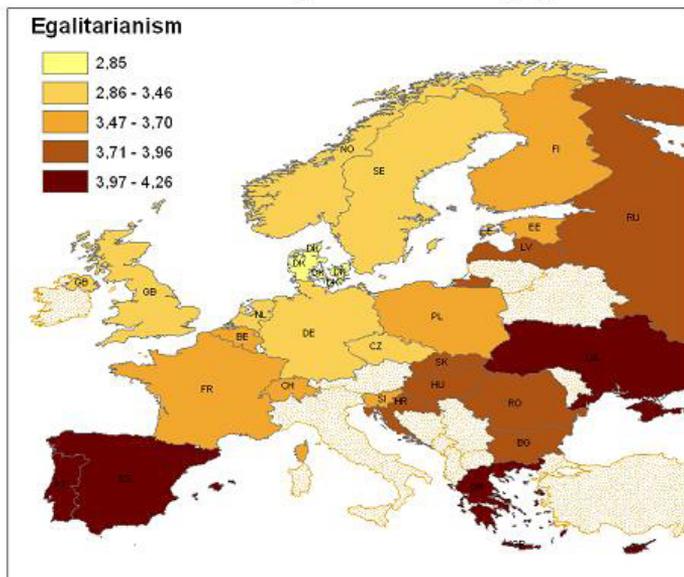
El elevado porcentaje de apoyo a que el Estado pueda adoptar alguna medida para disminuir las diferencias en los ingresos es coherente con la extendida percepción de injusticia existente entre los ciudadanos. A lo largo del periodo comprendido entre 1997 y 2013, más de tres cuartas de éstos opinaban que la distribución de ingresos es injusta o muy injusta, alcanzándose casi el 91 por ciento en 2013. En esta fecha, menos de un 5 por ciento de los ciudadanos considera que la sociedad es justa o muy justa, habiendo disminuido este porcentaje en 16 puntos desde el año 2007.

Tabla 2. Distintos grados de acuerdo con la justicia de la distribución de ingresos (1997-2013).

	1997	2001	2007	2009	2010	2013
Muy justa	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
Justa	12,6	14,1	16,9	11,9	9,9	4,4
Injusta	62	59	57,9	61,1	59,7	50,1
Muy injusta	18,9	17,6	20	20,8	24,6	40,7
Ns/Nc	5,9	8,9	4,9	5,9	5,4	4,8

Fuente: CIS. Serie F.2.01.01.002. Pregunta. ¿Cree Ud. que la distribución de los ingresos en España es...?

Gráfico 2. Distribución de “Para que una sociedad sea justa las diferencias entre los niveles de vida de la gente deberían ser pequeñas”.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Social Europea (2008) y el programa ArcGIS. Las puntuaciones de cada país van de 1 (muy baja extensión de valores igualitarios) a 5 (muy alta extensión de valores igualitarios).

Utilizando nuevamente una perspectiva comparada, el mapa muestra el grado de acuerdo o desacuerdo de los residentes en cada país con la frase: “Para que una sociedad sea justa las diferencias entre los niveles de vida de la gente deberían ser pequeñas” (Gráfico 2). Para cada país se ha calculado la media nacional de las respuestas que van de 1 (muy de acuerdo) a 5 (muy en desacuerdo)². Un tono más oscuro, como el que aparece en España, indica una mayor extensión de valores igualitarios. Los datos corresponden a 2008, pero a la vista de los datos presentados más arriba solo sobre el caso español, los cam-

² Los países que aparecen en el gráfico son: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Letonia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Rumanía, Rusia y Ucrania. La muestra total correspondiente a estos 26 países es de 50.082 casos. Las diferencias entre países que muestran los mapas son estadísticamente significativas utilizando ANOVA. La clasificación de países en grupos (identificados por distintos tonos) ha sido calculada utilizando el algoritmo del método de cortes naturales de Jenks. ArcGIS permite utilizar diferentes algoritmos para seleccionar los puntos de corte que se ajustan mejor a la estructura de los datos. El método de Jenks se basa en minimizar la variación dentro de cada grupo y maximizar la variación entre grupos mediante cálculos iterativos (similar al análisis de conglomerados). En otras palabras, se asigna el mismo color a países con niveles de igualitarismo estadísticamente similares entre sí y estadísticamente distintos del resto.

bios en este ámbito de las actitudes han sido menores. Además, hemos preferido ‘mapear’ esta pregunta (que sólo se incluyó en la Encuesta Social Europea de 2008), porque en las siguientes secciones la utilizaremos para ahondar en la idea de igualitarismo que tienen los españoles.

3. ACTITUDES HACIA LAS POLÍTICAS DE GASTOS E INGRESOS

Como hemos comprobado más arriba, los ciudadanos apoyan que el Estado adopte medidas que puedan mejorar la redistribución de la riqueza. Es conocido que disponer de empleos de calidad es una de las principales condiciones para lograr redistribuir los recursos en una sociedad y reducir la desigualdad. Además, los estados contemporáneos llevan a cabo toda una serie de actuaciones con potencial redistributivo, especialmente las políticas sociales y las políticas fiscales.

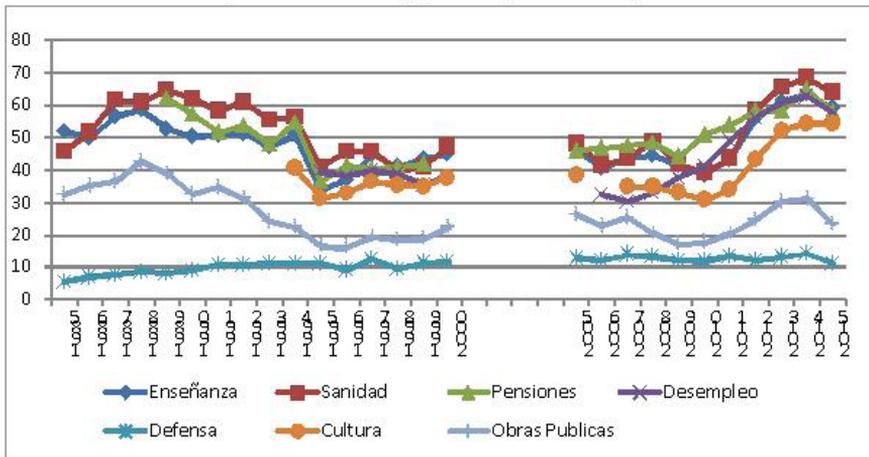
3.1. Actitudes hacia las políticas de gasto, en especial, las políticas sociales

Como ya hemos explicado en anteriores artículos, la ciudadanía muestran distinto grado de apoyo a las diferentes políticas siendo las políticas sociales las más apreciadas (Del Pino y Calzada 2015). El impacto de la crisis en las actitudes también es distinto según el sector de política. En el Gráfico 3 presentamos la evolución del porcentaje de ciudadanos que considera que el gasto en diferentes políticas es “muy poco”. Desde 1995 y 1996, fecha aproximada de la salida de la anterior crisis que sufrió España y hasta 2011 y 2012, momento en que comienzan a realizarse los primeros recortes de la crisis actual, el porcentaje de ciudadanos que consideraba que los recursos destinados a sanidad, educación o pensiones eran pocos, se había mantenido estable, en torno al 40 por ciento. En este periodo un porcentaje similar consideraba que los recursos gastados en estas políticas eran los justos (solo alrededor de un 6 por ciento pensaba que los recursos gastados eran demasiados). A partir de 2013, el porcentaje de quienes piensan que se gasta muy poco en estas políticas sociales escala del 40 a más del 60 por ciento en 2014. En el caso de la atención a las personas en situación de dependencia, política por la que se pregunta solo a partir de 2011, el porcentaje de quienes piensan que se gasta muy poco pasa del 52 en 2011 al 72 en 2014. En todos los casos, parece descender ligeramente en 2015 (Gráfico 4).

Para tener un punto de referencia con el que comparar las políticas sociales, que como hemos dicho son las más redistributivas, presentamos aquí algunos datos sobre otras políticas públicas. El porcentaje de quienes creen que

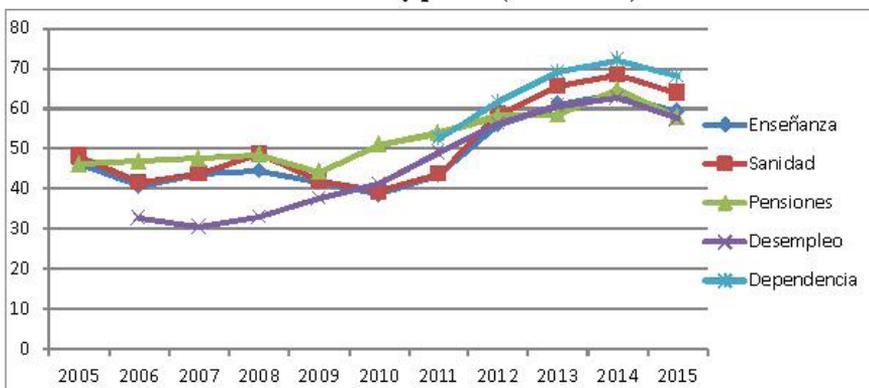
el gasto en otras políticas como la cultura o las obras públicas es muy poco descendió antes de la crisis hasta un 37 y un llamativo 17 por ciento respectivamente. Sin embargo, creció después de los primeros ajustes, sobre todo en el caso de la cultura, aunque sin alcanzar los niveles de las políticas sociales. A diferencia especialmente de las políticas sociales, los recortes no han hecho variar el porcentaje de personas que consideraba que el gasto en defensa es demasiado poco, que se mantiene alrededor del 12 por ciento (Gráfico 3).

Gráfico 3. Ciudadanos que opinan que los recursos gastados en varias políticas públicas son "muy pocos" (1985 a 2015)



Fuente: elaboración propia con datos del CIS. Pregunta: Como Ud. sabe, las distintas administraciones públicas destinan el dinero que en España pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que dedican demasiados, los justos o muy pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

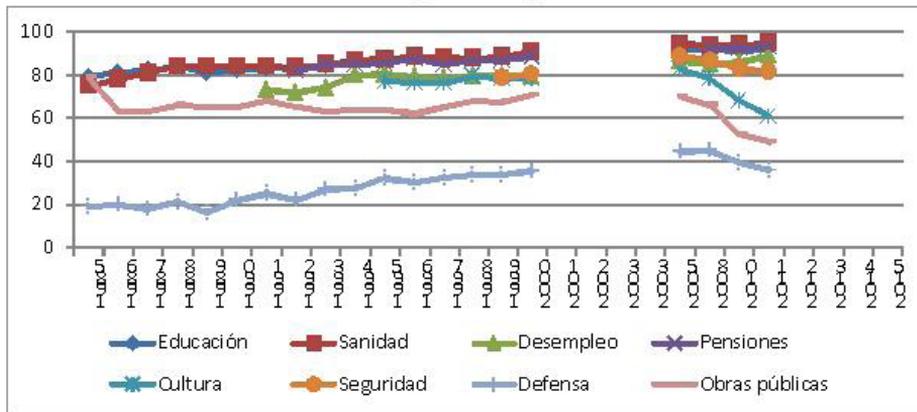
Gráfico 4. Ciudadanos que opinan que los recursos gastados en distintas políticas sociales son "muy pocos" (2005 a 2015)



Fuente: elaboración propia con datos del CIS. Pregunta: Como Ud. sabe, las distintas administraciones públicas destinan el dinero que en España pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que dedican demasiados, los justos o muy pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

La misma pauta puede encontrarse en lo que se refiere cuando se pregunta a los ciudadanos por su opinión a favor o en contra de los recortes. Como ya explicamos en un artículo anterior (Calzada y del Pino, 2015), la crisis ha tenido un efecto distinto en relación con las actitudes hacia el recorte según el sector de política. En el caso de las políticas sociales, el porcentaje de contrarios al recorte era muy elevado y creciente: desde el 70 por ciento en 1985 hasta alcanzar su máximo en 2011, último dato disponible ya que el CIS no ha vuelto a preguntar por este tema a pesar de nuestra petición expresa. El porcentaje de contrarios al recorte en sanidad, pensiones, educación y desempleo llegó entonces a alcanzar el 95, 94, 94 y 91 respectivamente.

Gráfico 5. Ciudadanos en contra del recorte en varias políticas públicas (1985 a 2015) Porcentaje



Fuente: elaboración propia con datos del CIS. Pregunta: Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en políticas y servicios públicos, dígame, si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en... (Porcentajes sobre el total de los entrevistados)

Sin embargo, respecto a las otras políticas analizadas, el grupo de quienes se oponían a los recortes disminuyó entre 2008 y 2011. En seguridad ciudadana, cultura, infraestructuras y defensa se pasó del 87, 78, 66 y 45 por ciento respectivamente en 2008 al 82, 61, 48 y 36 por ciento en 2011. Como ya explicamos en Calzada y Del Pino (2015), solo la austeridad parece haber hecho retroceder de nuevo a estos partidarios del recorte. En 2012, los ciudadanos contrarios al recorte en seguridad se estabilizaron respecto a 2011, se incrementaron los contrarios al recorte en el caso de la cultura hasta trece puntos, cinco en obras públicas, y solo continúan disminuyendo en defensa.

3.2. Actitudes hacia los impuestos

Las preferencias sobre los impuestos han sufrido también el impacto de la crisis. Desde 2008, el CIS ofrece una escala de respuesta entre 0 (“mejorar los servicios públicos y prestaciones sociales aunque haya que pagar más impuestos”), y 10 (“pagar menos impuestos aunque eso signifique reducir servicios y prestaciones”). Si en 2008 había un 42 por ciento de partidarios de las opciones más cercanas a “pagar más” (posiciones entre 0 y 3), en 2015 este porcentaje se sitúa en el 31 por ciento, habiéndose recuperado desde el 23 por ciento en que llegó a estar en 2013 (Tabla 3). A lo largo de este tiempo, el porcentaje de personas partidarias de reducir impuestos (posiciones 7 a 10 de la escala) no ha superado el 20 por ciento, habiéndose reducido en 2015 hasta un porcentaje similar al comienzo de la misma, alrededor del 12 por ciento. En este periodo, entre un 40 y un 50 por ciento se ha ubicado en posiciones intermedias (4-6).

Tabla 3. Partidarios de pagar más y menos impuestos (2008 a 2015)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deberían mejorarse los servicios públicos y prestaciones sociales aunque haya que pagar más impuestos (0-3)	42,1	35,9	26,7	23,5	27,1	27,0	27,1	31,0
(4-6)	39,8	39,3	43,7	51,4	46,4	47,6	49,6	44,8
Habría que pagar menos impuestos aunque eso signifique reducir servicios públicos y prestaciones sociales (7-10)	11,6	19,6	19,0	18,0	17,8	17,9	13,8	12,4
NS/NC	6,5	5,2	10,6	7,1	8,6	7,8	10,5	7,5

Fuente: elaboración propia con datos del CIS.

Especialmente desde 2010 se incrementó la sospecha sobre el sistema fiscal, llegando a alcanzar casi el 90 por ciento los ciudadanos que estimaban que los impuestos no se cobran con justicia (en 2015 este porcentaje es del 87 por ciento), mientras que un 65 por ciento pensaba que recibía del Estado menos de lo que pagan en impuestos (en 2015 este porcentaje es del 62 por ciento). La percepción de corrupción también se ha incrementado, apareciendo como uno de los principales problemas de nuestro país. Como ya explicamos en un artículo anterior (Calzada y Del Pino, 2011), gracias a la información extraída de grupos de discusión sabemos que los ciudadanos son conscientes de la necesidad de pagar impuestos, pero piensan que se puede mejorar la gestión tanto de los impuestos como de los servicios públicos. Finalmente, el mayor nivel educativo y la ideología de izquierdas disminuyen la preferencia por bajadas

de impuestos. Asimismo, en algunas CCAA, los ciudadanos se muestran más reacios que en otras a la subida de impuestos (Calzada y Del Pino, 2013).

4. ACTITUDES HACIA LA REDISTRIBUCIÓN ENTRE DIFERENTES COLECTIVOS

4.1. Actitudes hacia la redistribución entre diferentes colectivos de ciudadanos

En las secciones anteriores hemos mostrado las preguntas que se utilizan habitualmente para medir las actitudes hacia la redistribución. Los resultados son sin duda interesantes, pero su interpretación requiere de una cautela no siempre presente en la literatura sobre el tema. Aunque encontramos análisis bastante sofisticados comparando las opiniones de quienes viven en distintos países (Svallfors, 1997; Linos & West, 2003; Jaeger, 2006;) y/o analizando los factores que determinan el apoyo a la redistribución (Edlund, 1999; Svallfors, 1999; Jaime Castillo y Marqués Perales, 2014), pocas veces se trata de entender el marco mental desde el que los ciudadanos apoyan o rechazan la intervención igualadora del Estado.

Interpretar correctamente las respuestas de los encuestados es más complejo de lo que parece. Tomemos el mapa que aparece en el Gráfico 2 y que refleja los resultados de una pregunta sobre igualitarismo (dígame su grado de acuerdo con la siguiente frase "Para que una sociedad sea justa las diferencias entre los niveles de vida de la gente deberían ser pequeñas"). Es evidente que se pregunta sobre la deseabilidad de la desigualdad pero, ¿a quién tienen en mente los encuestados cuando responden? ¿Quién es 'la gente' que debería tener un nivel de vida más o menos parecido? Además, aunque en un epígrafe anterior hemos visto que hay un fuerte apoyo a las políticas sociales, en realidad las políticas por las que hemos preguntado son intervenciones públicas que se destinan a la mayoría social. Mientras los ciudadanos apoyan las políticas sociales universales, es posible que se muestren más reticentes a políticas que solo son para unos pocos. Ahondar en esta cuestión es clave para entender el grado de apoyo popular a las políticas redistributivas y prever reacciones ante nuevas medidas.

Los ejes que explican la desigualdad de rentas (o de nivel de vida) son variados. Por un lado deben considerarse los atributos que sirven para definir clases sociales: el nivel educativo y la ocupación, fundamentalmente. Ambas cuestiones están relacionadas con los ingresos y sirven para clasificar a los individuos en clases sociales. ¿Es esto lo que tienen los ciudadanos en mente cuando pien-

san en la igualdad social y en los instrumentos del estado para promoverla? La literatura previa parece asumir que así es, y tiende a interpretar las respuestas de los ciudadanos en el marco de las desigualdades entre clases sociales.

Pero lo cierto es que las desigualdades en el nivel de vida de los ciudadanos no se reducen a la existencia de clases sociales. Otras cuestiones entran en juego, como por ejemplo la edad o la nacionalidad. Respecto a la nacionalidad, el último módulo de la Encuesta de Condiciones de Vida (2014) muestra que la renta disponible de los españoles es casi el doble que la de quienes provienen de fuera de la UE, y en torno a un tercio más alta que la de los inmigrantes comunitarios. La tasa de riesgo de pobreza (sin imputar el alquiler) era del 18 % para los españoles; del 36 % para los inmigrantes de la UE y del 55 % para los residentes en España del resto del mundo. Las diferencias en el riesgo de pobreza son incluso más fuertes con alquiler imputado: 15 % para los españoles frente al 58 % de los residentes en España que vienen de países no europeos³.

En parte por su mayor fragilidad económica, la presencia de población inmigrante se ha visto desde hace tiempo como uno de los principales retos a los que el Modelo Social Europeo debía hacer frente (Alesina y Glaeser, 2004). Una de las preocupaciones es que la diversidad étnica disminuya el sentimiento de solidaridad nacional que, en teoría, sustenta el carácter redistribuidor de los Estados modernos (Kymlicka, 2008). Llevándolo al aspecto puramente económico, se teme que los 'nativos' se vuelvan reacios a financiar unas políticas redistributivas que no solo les benefician a ellos, sino también a los llegados de otros países.

Hasta la fecha, los estudios empíricos del posible conflicto entre la inmigración y el Estado del Bienestar arrojan resultados poco alarmantes: la tasa de inmigración en cada país no tiene relación con la extensión del miedo a que los inmigrantes se aprovechen del sistema (Halvorsen, 2007); ni tampoco con el porcentaje de población que desearía excluir a los inmigrantes del acceso a los servicios y prestaciones públicas (Reeskens y van Oorschot, 2012). Pero aunque se descarta la existencia de una relación directa entre la llegada de inmigrantes y el debilitamiento de la voluntad redistribuidora de los 'nativos', estos trabajos ponen de manifiesto la heterogeneidad de esta relación entre países y muestran que, para sectores sustanciales de la población europea, la igualdad no pasa por redistribuir hacia los inmigrantes (Senik, Stichnoth & Van der Straeten, 2009). Cabe preguntarse si cuando los españoles piden mayor igualdad de rentas están pensando en igualar a los españoles entre sí, o también en reducir la brecha que separa las condiciones de vida de quienes han nacido en otro país. Hay también diferencias claras en función de la cohorte de

3 Datos de www.ine.es, acceso el 12 de mayo de 2016.

edad, algo quizás menos estudiado, y la percepción de la justicia o injusticia de este tipo de desigualdad también difiere entre países (Sabbagh y Vanhuyse, 2010). En países con sistemas de pensiones públicas débiles, la pobreza entre los mayores suele ser la principal preocupación. En España, la combinación de un sistema de pensiones con altas tasas de reemplazo (al menos para quienes han contribuido suficiente) con la inexistencia de políticas de infancia y familia, y la mayor incidencia del desempleo entre los jóvenes, hace que sean los mayores de 65 quienes salen ganando. Los años de crisis no han hecho sino agrandar la brecha entre generaciones, aumentando la tasa de pobreza entre los niños, reduciéndola entre los jubilados y, en general, empeorando la situación de los jóvenes adultos mientras se mantenía estable la de los mayores de 65 años (Marí-Klose, Escapa y Marí-Klose, 2016).

El debate sobre la necesidad de que el Estado equilibre esta situación con políticas que favorezcan a los jóvenes, aun a costa de aquellas que benefician a los mayores, está abierto. Falta por saber si estas políticas lograrían apoyo ciudadano. Es posible que el igualitarismo de los españoles no se extienda a las desigualdades entre generaciones, en la idea de que pasar dificultades durante la juventud (o primeros años de la vida adulta) forma parte del curso 'natural' de la vida.

Para ahondar en estas cuestiones, las autoras de este artículo, junto con otros investigadores, diseñaron un experimento que se incluyó en una encuesta representativa de la población española llevada a cabo en septiembre de 2014⁴. Los experimentos en encuestas (*survey experiments*) buscan combinar el poder generalizador de la encuesta con el potencial de los experimentos para establecer relaciones de causalidad. El diseño más simple y utilizado consiste en introducir alguna variación en el enunciado de una de las preguntas, aplicar la pregunta con variación a una parte de la muestra y comparar las respuestas de quienes recibieron la pregunta estándar con aquellos que recibieron la pregunta modificada. Así se intenta ver si esas pequeñas modificaciones tienen efecto sobre las respuestas. En terminología experimental, la modificación hecha en el enunciado de la pregunta es el "tratamiento"; los encuestados que reciben la pregunta modificada son el "grupo experimental" y los que reciben la pregunta estándar constituyen el "grupo de control". El tratamiento tiene

4 La encuesta telefónica de 2000 casos, estratificada por provincias, con cuotas de sexo y edad se llevó a cabo en el marco del proyecto de investigación: "Pensions and Education: Combined Effects on inter and intragenerational redistribution", financiado por La Fundación La Caixa y la Fundación General del CSIC. La investigadora principal fue Concepció Patxot (UB). El equipo del CSIC que diseñó la encuesta estuvo liderado por P. Marí Klose y compuesto además por FJ. Moreno Fuentes e I. Calzada.

efecto si las respuestas dadas por el grupo experimental y por el grupo de control son distintas.

En nuestro caso, el generoso tamaño muestral (2000 casos) permitió un diseño más complejo. Dividimos la muestra de manera aleatoria en cinco grupos: uno al que le presentaríamos una pregunta "típica" sobre redistribución, y que funcionaría como grupo de control; y otros cuatro grupos que recibirían la misma pregunta con modificaciones. La *pregunta de base* es la misma que se incluye en todas las rondas de la ESS y cuyos resultados hemos mostrado el Gráfico 2, salvo porque en lugar de preguntar por 'la gente', preguntamos por 'los ciudadanos'. Esta pregunta base fue: "Dígame por favor su grado de acuerdo con la siguiente frase: "Para que una sociedad sea justa, las diferencias en el nivel de vida de los ciudadanos han de ser pequeñas".

Esta pregunta base se hizo a un quinto de la muestra (400 casos). El resto (1600 casos) se dividió aleatoriamente en cuatro grupos (A, B, C, D) y a cada uno de ellos se les hizo la pregunta base con una modificación:

GRUPO A: "Dígame por favor su grado de acuerdo con la siguiente frase: "Para que una sociedad sea justa, las diferencias en el nivel de vida de jóvenes y adultos han de ser pequeñas".

GRUPO B: "Dígame por favor su grado de acuerdo con la siguiente frase: "Para que una sociedad sea justa, las diferencias en el nivel de vida de jóvenes y ancianos han de ser pequeñas".

GRUPO C: "Dígame por favor su grado de acuerdo con la siguiente frase: "Para que una sociedad sea justa, las diferencias en el nivel de vida de ricos y pobres han de ser pequeñas".

GRUPO D: "Dígame por favor su grado de acuerdo con la siguiente frase: "Para que una sociedad sea justa, las diferencias en el nivel de vida de inmigrantes y no inmigrantes han de ser pequeñas".

La escala de respuesta es la misma para todas las opciones: Muy de acuerdo; De acuerdo; En desacuerdo; Muy en desacuerdo. La respuesta "Ni de acuerdo ni en desacuerdo" no se leía pero sí era recogida por los encuestadores cuando aparecería de forma espontánea.

Hay que destacar que a cada grupo sólo se le presentaba una de las preguntas e ignoraba que el resto era expuesto a una opción ligeramente distinta. Esta forma de proceder arroja resultados más fiables que la típica batería de preguntas donde los entrevistados responden, una tras otra, a las distintas cuestiones sobre un mismo tema. Sabemos que en una batería de preguntas los entrevistados tratan de mantener una cierta coherencia, por lo que todas las respuestas tienden a estar condicionadas por lo que se contestó a los pri-

meros ítems. En nuestro caso las respuestas no están condicionadas, ya que los entrevistados solo respondieron a la pregunta que les tocaba. Al comparar las respuestas de los distintos grupos podemos estar seguros que cualquier variación se debe, exclusivamente, a las diferencias en el enunciado. Es decir, las diferencias en el grado de igualitarismo de los distintos grupos solo pueden deberse a que hemos hecho referencia a distintos ejes de desigualdad. La Tabla 4 muestra los resultados de este experimento.

Tabla 4. Grado de acuerdo con “Para que una sociedad sea justa, las diferencias en el nivel de vida de... han de ser pequeñas”, 2014, porcentajes.

	De los ciudadanos	De jóvenes y adultos	De jóvenes y ancianos	De ricos y pobres	De inmigrantes y no inmigrantes
Muy de acuerdo	37,8	21,9	22,0	44,0	30,9
De acuerdo	42,2	52,5	53,0	42,3	43,7
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4,7	5,2	7,3	3,6	7,9
En desacuerdo	9,4	12,7	11,4	7,3	10,4
Muy en desacuerdo	4,0	2,5	2,9	1,9	3,0
Ns/nc	2,0	5,2	3,4	1,0	4,1
N (columna)	100 (N=405)	100 (N=402)	100 (N=413)	100 (N=414)	100 (N=366)
Muy de acuerdo + de acuerdo	80	74	75	86	75

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto “Pensions and Education: Combined Effects on inter and intragenerational redistribution”. Pregunta: “Dígame por favor su grado de acuerdo con la siguiente frase: “Para que una sociedad sea justa, las diferencias en el nivel de vida de... han de ser pequeñas”.

Por un lado, es evidente que una gran mayoría de los encuestados (residentes en España mayores de 16 años) cree que una sociedad justa se caracteriza por tener pocas diferencias en el nivel de vida de la gente y que esto implica que haya pocas diferencias entre grupos económicos, entre grupos de edad y también entre inmigrantes y ‘nativos’. Independientemente de los grupos por los que se pregunte, entre un 74 y un 86 por ciento dice que las diferencias entre ellos deben ser pequeñas. Por otro lado, sobre la base de este amplio consenso encontramos que algunos ejes de desigualdad parecen más injustos que otros. El conflicto de intereses entre clases sociales se vive como el menos aceptable: un 44 por ciento están “muy de acuerdo” con que una sociedad justa no debe permitir grandes diferencias entre “ricos y pobres”. Curiosamente, y

en contra de las preocupaciones de los estudiosos del Estado del Bienestar, la desigualdad entre nativos e inmigrantes no es la más aceptable a ojos de los ciudadanos, sino la desigualdad entre generaciones: solo un 22 por ciento de los encuestados está “muy de acuerdo” con que una sociedad justa debe igualar el nivel de vida de “jóvenes y adultos” o de “jóvenes y ancianos”, frente a un 31 por ciento que piensa que no debe haber diferencias en el nivel de vida de “inmigrantes y no inmigrantes”.

Si sumamos los porcentajes que han respondido “muy de acuerdo” y “de acuerdo”, tenemos que las diferencias menos aceptables son aquellas entre “ricos y pobres”, seguidas por las diferencias entre “ciudadanos”. Que haya diferencias entre “inmigrantes y no inmigrantes” o entre “jóvenes y adultos”/“jóvenes y ancianos” arroja un rechazo similar, en torno al 75 por ciento.

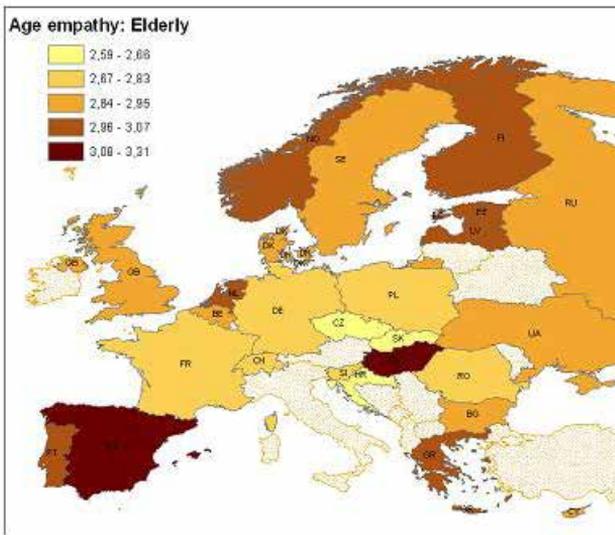
4.2. Una perspectiva generacional de las actitudes hacia la redistribución

Aunque los españoles manejan una idea bastante inclusiva de la igualdad, ésta tiene más que ver con redistribuir entre grupos económicos que entre generaciones. Sabemos que los españoles son especialmente sensibles a las necesidades de los más mayores. Así que esta mayor tolerancia hacia las diferencias entre jóvenes y mayores supone, en realidad, aceptar que los jóvenes tengan menos ayudas estatales que los mayores. Los españoles acostumbran a situar a los “ancianos” o a los “mayores que viven solos” como los colectivos que prioritariamente merecen la ayuda, relegando a un segundo lugar las necesidades de los jóvenes, las familias con niños o los inmigrantes (Arriba, Calzada y Del Pino, 2005).

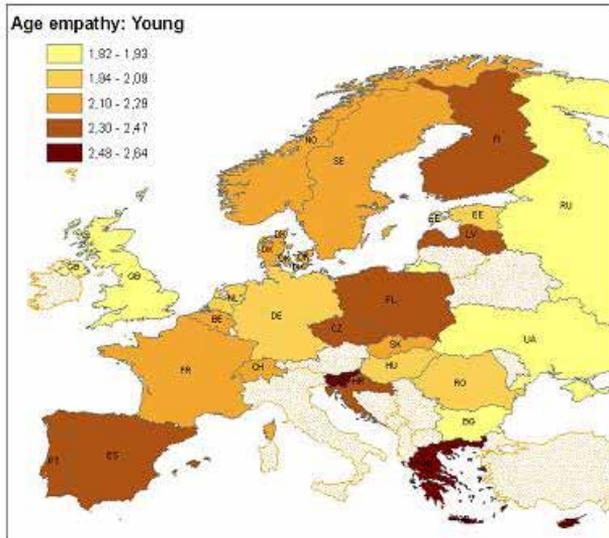
Los Gráficos 6 y 7 muestran la distribución a lo largo de Europa de dos indicadores sobre cómo se percibe en cada país a los jóvenes por un lado y a los mayores por otro. Los gráficos están basados en datos de la ESS de 2008, único año en el que se incluyó un módulo sobre las actitudes hacia distintos grupos de edad. En concreto, se introdujeron dos baterías interesantes por su carácter socio-trópico, es decir, por preguntar a los entrevistados cuál creen ellos que es la opinión mayoritaria del país donde viven sobre los jóvenes y sobre los ancianos. La primera pregunta se formulaba así: “Por favor dígame ¿en qué medida es probable que la mayoría de la gente en España perciba a los que están en los 20 ...como gente amistosa? ...como gente competente? ...como gente con principios? ...con respeto?”. La batería de preguntas sobre lo que los españoles piensan de los mayores se formulaba idénticamente: “Ahora, piense en las personas de más de 70 años. Utilizando la misma tarjeta dígame, por favor, ¿en qué medida es probable que la mayoría de la gente en España perciba a las personas de más de 70...como gente amistosa? ...como gente competente? ...como gente con principios? ...con respeto?”.

Para todos los ítems, la escala de respuesta iba de 0- “No es nada probable que los perciban así”, a 4- “Es muy probable que los perciban así”. Hemos calculado la media ponderada de las respuestas a estas preguntas y elaborado dos gráficos para ver cómo se posicionan los europeos frente a estos dos grupos de edad. El procedimiento para clasificar a los países en grupos (identificados por colores) es el mismo que usamos para elaborar el gráfico sobre igualitarismo en Europa (el método de cortes naturales de Jenks). Los distintos colores que aparecen muestran diferencias estadísticamente significativas en las respuestas de los residentes de cada país. Un tono más oscuro indica una mayor extensión de creencias positivas acerca de los mayores (Gráfico 6) o de los jóvenes (Gráfico 7).

Gráfico 6. Actitudes hacia los mayores en Europa.



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Social Europea (2008) y el programa ArcGIS. Las puntuaciones de cada país van de 1 (muy poca gente cree que la mayoría del país tiene una percepción positiva de los mayores) a 4 (mucha gente cree que en su país la mayoría tiene una percepción positiva de los mayores).

Gráfico 7. Actitudes hacia los jóvenes en Europa.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Social Europea (2008) y el programa ArcGIS. Las puntuaciones de cada país van de 1 (muy poca gente cree que la mayoría del país tiene una percepción positiva de los jóvenes) a 4 (mucha gente cree que en su país la mayoría tiene una percepción positiva de los jóvenes).

España destaca del resto de Europa en la extensión de valores positivos hacia los mayores (solo equiparada con Hungría). En nuestro país, la mayoría piensa que en España los mayores de 70 años son vistos como gente amistosa, competente y con principios; y que, por tanto, existe una actitud general de respeto ante ellos. Sin embargo, no destacamos tanto cuando se trata de la extensión de creencias favorables a los jóvenes.

La alta consideración hacia los mayores puede tener efectos sobre las preferencias redistribuidoras de los españoles y debe ser tenida en cuenta antes de realizar cualquier reorientación del gasto público. La evolución de las actitudes hacia las pensiones públicas es un buen ejemplo: pese a la dureza con que la crisis ha afectado a los jóvenes, el apoyo a las pensiones públicas y el deseo de que el Estado gaste más en esta partida sigue siendo elevadísimo (véase el apartado III).

Con todo, la extensión de estos valores pro-mayores no implica una ausencia de reflexión sobre las necesidades de otros grupos. En el cuestionario que diseñamos para el proyecto "Pensions and Education", tratamos de ver hasta dónde llega la preferencia por ayudar a los mayores. Elaboramos dos preguntas que ponían a los entrevistados ante la siguiente situación: elegir entre gastar en beneficio de los jóvenes o hacerlo en beneficio de los mayores. Enfrentados

ante la disyuntiva entre “gastar en educación o en pensiones”; o entre “construir centros de día para mayores o guarderías”, los encuestados se quejaban (e incluso se irritaban) de la complejidad de tal decisión. Para salvar este obstáculo decidimos prevenirles en el propio enunciado de la pregunta de que se les iba a hacer una pregunta complicada, lo que prácticamente eliminó las quejas.

Formulamos la primera pregunta así: “Ahora le preguntaré sobre las cosas que el Gobierno puede hacer para ayudar a la gente. Le voy a presentar una situación complicada. Imagine que el Gobierno debe decidir si en 2014 destina dinero a mejorar la educación o a mejorar las pensiones. ¿Usted que preferiría?”; la segunda, así: “Y si el Gobierno tuviera que elegir entre destinar dinero para crear más guarderías, o destinar ese dinero en crear nuevos centros de día para mayores, ¿usted qué preferiría?”. Solo se ofrecían dos opciones de respuesta: gastar más en educación o gastar más en pensiones, para la primera pregunta; construir centros de día para mayores o construir guarderías, para la segunda pregunta. De forma espontánea, muchos encuestados dijeron “gastar lo mismo en las dos partidas”, por lo que se codificó como respuesta.

Tabla 5. Los ciudadanos ante la disyuntiva de gastar más en educación o en pensiones, 2014. Porcentajes.

Destinar el dinero a mejorar la educación	47
Destinar el dinero a mejorar las pensiones	13
Por igual (no leer)	38
Ns/Nc	2
Total (N)	100 (2000)

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto “Pensions and Education: Combined Effects on inter and intragenerational redistribution”. Pregunta: “Ahora le preguntaré sobre las cosas que el Gobierno puede hacer para ayudar a la gente. Le voy a presentar una situación complicada. Imagine que el Gobierno debe decidir si en 2014 destina dinero a mejorar la educación o a mejorar las pensiones. ¿Usted que preferiría?”.

En la Tabla 5 podemos ver que, pese a la importancia otorgada a las necesidades de los mayores, en 2014 la mayoría preferiría gastar más en educación (47 por ciento) que hacerlo en pensiones (13 por ciento), aunque una parte importante de los encuestados se negaron a escoger entre ambas y espontáneamente respondieron que debía gastarse en ambas partidas por igual (38 por ciento). Los valores etarios favorables a los grupos de más edad y la consideración de que se gasta poco en pensiones no deben por tanto interpretarse como una preferencia ciega por las políticas que favorecen a los mayores. Una cosa es priorizar a un grupo social y otra olvidarse del resto, y en este caso las necesidades educativas de los niños no sólo son tenidas en cuenta sino

puestas en primer lugar. Es posible que las movilizaciones a favor de la escuela pública, que tuvieron lugar al comenzar los recortes, sirvieran para visibilizar los problemas de la educación.

En la Tabla 6 se muestran los resultados de la difícil elección entre guarderías y centros de día para mayores. La balanza se inclina hacia la protección de la tercera edad. El 38 por ciento de los encuestados preferían construir más centros de día; y solo un 19 por ciento escogió las guarderías. Aun así, la respuesta que más apoyos sumó fue la de gastar por igual en ambas cosas (40 por ciento).

Tabla 6. Los ciudadanos ante la disyuntiva de gastar más en centros de día o en guarderías, 2014. Porcentajes.

Destinar el dinero a crear más guarderías	19
Destinar el dinero a crear más centros de día para mayores	38
Por igual (no leer)	40
Ns/Nc	3
Total (N)	100 (2000)

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto "Pensions and Education: Combined Effects on inter and intragenerational redistribution". Pregunta: "Y si el Gobierno tuviera que elegir entre destinar dinero para crear más guarderías, o destinar ese dinero en crear nuevos centros de día para mayores, ¿usted qué preferiría?".

Cuando miramos las respuestas por grupos de edad vemos que hay poco auto-interés y bastante solidaridad inter-generacional o, lo que es lo mismo, una postura favorable a redistribuir hacia quien se percibe como más necesitado (Tablas 7 y 8). Aunque los jóvenes son especialmente partidarios de que se gaste en educación en lugar de en pensiones, es de destacar que también son los jóvenes quienes en mayor medida apuestan por crear centros de día para mayores en lugar de guarderías. En la pregunta sobre "educación o pensiones" los jóvenes son más partidarios de invertir en educación y a medida que avanza la edad encontramos más partidarios de gastar por igual en ambas partidas. El alto porcentaje de entrevistados que mencionaron espontáneamente su deseo de gastar en ambas partidas, pese a que esta opción no se leía y venía desincentivada por el propio enunciado de la pregunta, es también un indicativo del escaso conflicto generacional en la distribución de recursos por parte del Estado.

Tabla 7. Los ciudadanos ante la disyuntiva de gastar más en educación o en pensiones, por grupos de edad, 2014. Porcentajes.

	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	64+	Total
Educación	69	57	51	47	38	39	48
Pensiones	6	10	16	14	14	14	13
Por igual (espontánea)	25	33	33	39	48	47	39
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto "Pensions and Education: Combined Effects on inter and intragenerational redistribution". Pregunta: "Ahora le preguntaré sobre las cosas que el Gobierno puede hacer para ayudar a la gente. Le voy a presentar una situación complicada. Imagine que el Gobierno debe decidir si en 2014 destina dinero a mejorar la educación o a mejorar las pensiones. ¿Usted que preferiría?"

Tabla 8. Los ciudadanos ante la disyuntiva de gastar más en centros de día o en guarderías, por grupos de edad, 2014. Porcentajes.

	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	64+	Total
Guarderías	32	23	19	16	15	18	19
Centros de día	42	41	47	46	32	28	39
por igual (espontánea)	26	36	34	37	53	54	42
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto "Pensions and Education: Combined Effects on inter and intragenerational redistribution". Pregunta: "Y si el Gobierno tuviera que elegir entre destinar dinero para crear más guarderías, o destinar ese dinero en crear nuevos centros de día para mayores, ¿usted qué preferiría?"

Respecto a la elección entre construir centros de día para mayores o guarderías, hay mucha más gente que opta por los primeros (39 por ciento) que por las segundas (19 por ciento) y esta preferencia se da en todos los grupos de edad. Son los encuestados de más edad quienes en menor medida apoyan la construcción de centros de día (un 28 de los mayores de 64 años, frente a un 42 por ciento de los menores de 24). Los más mayores se decantan especialmente por destinar parte del dinero a guarderías y parte a centros de día, lo que vuelve a indicar que el conflicto entre generaciones tiene escaso reflejo en temas de política social.

Si ponemos en relación los datos que acabamos de presentar con nuestro pequeño experimento sobre la idea de redistribución de los españoles, el panorama es consistente. La concepción inclusiva de igualdad, que entiende que las diferencias en el nivel de vida de quienes viven en España han de ser pequeñas, ya se trate de ricos y pobres, jóvenes y mayores, o inmigrantes y nativos, se acompañan de preferencias sobre la acción redistribuidora del Estado con un marcado componente altruista. Por supuesto, en esta última sección solo hemos podido abordar el tema de la redistribución entre grupos de edad, un ámbito en el que parece primar la solidaridad. Queda por ver si, enfrentados a decisiones que impliquen favorecer a los inmigrantes o a los nativos, los españoles se muestran tan altruistas.

5. CONCLUSIONES

A lo largo del tiempo, antes y durante la crisis, una mayoría de los ciudadanos se muestran favorables a la intervención del Estado para igualar las condiciones de vida de quienes viven dentro del territorio. Existe mucha coherencia en el discurso de los españoles sobre este tema, lo que sugiere que estamos ante un posicionamiento estable y reflexionado. La ciudadanía apoya la idea de redistribución y abraza valores de corte igualitario, afirmando que la justicia de una sociedad pasa por que haya pocas diferencias en el nivel de vida de la gente.

Además, los españoles respaldan especialmente las políticas que tienen un mayor potencial redistributivo. La crisis debilitó temporalmente el apoyo a otras políticas públicas tal y como anticipa la literatura, pero esto no ocurrió en relación a las políticas sociales. De hecho, se ha incrementado el respaldo a las políticas sociales sin que haya grandes diferencias entre ellas. Aun así, las políticas sociales por las que hemos preguntado benefician a una amplia mayoría social en el caso de España. Debemos recordar aquí el hecho de que carecemos de preguntas sobre políticas sociales focalizadas específicamente en los ciudadanos más desfavorecidos (por ejemplo, sobre las rentas mínimas). Los ciudadanos se muestran contrariados con la existencia de diferencias en el nivel de vida de la gente en general, con las diferencias entre jóvenes y mayores, entre inmigrantes y nacionales y, especialmente, con las diferencias por clase social. Eso nos haría suponer que también van a apoyar políticas específicas para personas en situación de necesidad. Sin embargo, necesitamos más información sobre este aspecto.

Todos los datos que hemos presentado indican la existencia de un sólido consenso igualitario sobre el que se pueden llevar a cabo distintas políticas redistribuidoras. Pero ningún gobierno debería confiar en la eterna solidez de este consenso, que puede quebrarse si, debido a la mala gestión, el sistema

fiscal deja de ser creíble para los ciudadanos. Los españoles han sido más bien proclives a pagar impuestos. Sin embargo, el contexto de crisis y, quizás fundamentalmente, la combinación de decisiones cuestionables (la amnistía fiscal) con el descubrimiento de numerosos casos de corrupción, ha hecho que se muestren más reticentes que antes a pagar impuestos. Aunque parece que la sociedad es claramente partidaria de reducir la desigualdad, el otro reto al que hoy se enfrenta un gobierno que pretenda aplicar nuevas políticas redistributivas es recuperar la confianza de los españoles en la justicia del sistema fiscal.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A. y Glaeser, E. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen, J. G., Pettersen, P. A., Svallfors, S. y Uusitalo, H. (1999). "The Legitimacy of the Nordic Welfare States: Trends, Variations and Cleavages" en Kautto, M, Heikkilä, M, Hvinden, B, Marklund, S y Plough, N (eds.) *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. Londres: Routledge. 235-261.
- Arriba, A. Calzada, I. y del Pino, E. (2006). *Los ciudadanos y el EB en España (1985-2005)*, Serie Opiniones y Actitudes, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Madrid.
- Bartels, Larry M. (2005). "Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind." *Perspectives on Politics* 3(1): 15-31 .
- Blekesaune, M. y Jill, Q. (2003). "Public attitudes toward welfare state policies. A comparative analysis of 24 nations" *European Sociological Review*, 19: 415-427.
- Brooks C. and Manza, J. (2013) *'A Broken Public? Responses to the Great Recession?'* *American Sociological Review* 78(5): 727-748.
- Calzada, I. y del Pino, E. (2011). "Are Spaniards different? European convergence and regional divergence in the evaluation of Welfare State". En Ana M. Guillén y Margarita León, *The Spanish Welfare State in the European Context*. Londres: Ashgate. 139-164.
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2015) "Preferencias sobre el Estado de Bienestar y satisfacción con las políticas sociales en el Estado Autonómico (1985-2013). Situación Social de España 2015. Madrid: CIS. 1081-1104.
- Clarke, HD., Borges, W., Stewart, MC., Sanders, D. y Whiteley, P. (2013) 'The Politics of Austerity: Modeling British Attitudes Towards Public Spending Cuts', en N. Schofield, G. Caballero, D. Kselman (eds.) *Advances in Political Economy: Institutions, Modeling and Empirical Analysis*, Chapter: The Politics of Austerity: Modeling British Attitudes Towards Public Spending Cuts, Publisher: Springer. 265-287.

- Dallinger, U. (2010). "Public support for redistribution: what explains cross-national differences?" *Journal of European Social Policy*, 20(4): 333-349.
- Edlund, Jonas (1999). "Trust in Government and Welfare Regimes: Attitudes to Redistribution and Financial Cheating in the USA and Norway", *European Journal of Political Research*, 35 (3): 341-370.
- Finieras H. y Ringdal, K. (2012). "Economic globalization, personal risks and the demand for comprehensive welfare state" en H. Ervasti, J. Goul Andersen, T. Fridberg y K. Ringdal (eds.) *The Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Forma, P. (2002). "Does economic hardship lead to polarisation of opinions towards the Welfare State?" *Journal of Social Policy*, 31(2): 187-206.
- Franko, William, Tolbert, Caroline J., y Witko, Christopher (2013). *Inequality, Self-Interest, and Public Support for "Robin Hood" Tax Policies*, *Political Research Quarterly* 66(4) 923 –937.
- Halvorsen, K. (2007). Legitimacy of welfare states in transition from homogeneity to multiculturalism: a matter of trust. In S. Mau & B. Veghte (Eds.), *Social justice, legitimacy and the welfare state*. Aldershot: Ashgate. 239–259.
- Jaime Castillo, A. y Marqués Perales, I. (2014). Beliefs about Social Fluidity and Preferences for Social Policies. *Journal of Social Policy*, 43: 615-633.
- Kymlicka, W. (2008). Multiculturalism, social justice and the welfare state, en G. Craig, T. Burchardt & D. Gordon (Eds.), *Social justice and public policy*. Bristol: Policy Press. 53-76.
- Linos, K. y West, M. (2003). 'Self-interest, social beliefs, and attitudes to redistribution: re-addressing the issue of cross-national variation', *European Sociological Review*, 19: 4, 393–409.
- McCall, L. (2013). *The Undeserving Rich: American Beliefs About Inequality, Opportunity, and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2010): "Security, equality and opportunity: attitudes and the sustainability of social protection", *Journal of European Social Policy*, 21, 2, 150-63.
- Mads Meier, J. (2006). "Welfare Regimes and Attitudes Towards Redistribution: The Regime Hypothesis Revisited", *European Sociological Review* 22(2): 157-170.
- Marí-Klose, P. Escapa, S. y Marí Klose, M. (2016) 'Crisis y Pobreza infantil en España', *Revista del Tercer Sector*, 32, 141-169.
- Reeskens, T., y van Oorschot, W. (2012). Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the relation between general welfare redistribution preferences and

- welfare chauvinism. *International Journal of Comparative Sociology*, 53, 120–139.
- Sabbagh, C. y Vanhuysse, P. (2010). Intergenerational Justice Perceptions and the Role of Welfare Regimes: A Comparative Analysis of University Students. *Administration & Society* 42(6): 638 –667.
- Senik, C., Stichnoth, H. y Van der Straeten, K. (2009). Immigration and Natives' Attitudes towards the Welfare State: Evidence from the European Social Survey, *Social Indicators Research*, 91(3): 345-370.
- Stuart Soroka, S. y Wlezien, Ch. (2014) "Economic Crisis and Support for Redistribution in the United Kingdom" en L. Bartels y N. Bermeo *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession*, Oxford Scholarship Online: DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199357505.001.0001.
- Svallfors, S. (1997). "Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations", *European Sociological Review*, 13(3): 283-304.
- Svallfors, S. (1999) "Political trust and attitudes towards redistribution. A comparison of Sweden and Norway", *European Societies*, 1 (2): 241-268.
- [van Oorschot](#), W. (2006) Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states, *Journal of European Social Policy*, 16(1): 23-42.

La crisis y otros factores que empujan al replanteamiento de la atención a las personas mayores y dependientes en España

María Ángeles Tortosa Chuliá

angeles.tortosa@uv.es

Doctora en Ciencias Económicas y Profesora Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Ha desarrollado su actividad docente en el ámbito de la economía pública y en el ámbito investigador en el análisis de los servicios sociales para personas mayores. Ha visitado varios institutos de Investigación en Reino Unido y Suecia. Fue miembro de la directiva de la Asociación Valenciana de Geriátrica y Gerontología, y colaboró en la gestión y dirección del programa intergeneracional y universitario "La Nau Gran" para personas mayores de la Universidad de Valencia.

RESUMEN

Este artículo pretende reflexionar sobre aquellos aspectos que antes de la crisis económica ya estaban apuntando hacia una revisión de la normativa del Sistema de Autonomía y Atención de la Dependencia en España (SAAD). Existe abundante literatura que señala los graves efectos ocasionados por las políticas de recortes durante el periodo de la crisis económica. Igualmente otros autores mencionan que la variabilidad regional en la provisión, producción y financiación de los servicios; las innovaciones derivadas de la atención centrada en la persona; la incertidumbre entre complementariedad/sustitución entre responsables del cuidado; los procesos de privatización y las obligaciones europeas, generan otros desafíos al SAAD que deben ser solucionados. Además, en estos nuevos planteamientos de las normativas estatales y regionales sobre cuidados a mayores y dependientes, las entidades del tercer sector encontrarán más espacio de acción por su fomento del empleo y de innovación y responsabilidad social.

PALABRAS CLAVE

Cuidados de larga duración, atención sociosanitaria, personas mayores, tercer sector, economía social.

ABSTRACT

This article discusses issues which already before the economic crisis called for a review of the Spanish Long-Term Care programs (SAAD), problems that were worsened by later cutbacks of services. Beyond that, there are persistent problems of regional variations in services (coverage and diversification), production and financing. Other challenges to SAAD are innovations such as person-centered care, complementarity-substitutability between providers of care, privatization, and EU regulations. Furthermore, in these new approaches on care for older and dependent persons' regulations will have to open up more room for the third sector, due its promotion on employment, innovation and social responsibility.

KEY WORDS

Long-Term Care, social care, older people, non-profit organizations, social economy.

1. INTRODUCCIÓN

Últimamente existe una preocupación generalizada a nivel internacional por la evolución de los sistemas de atención a las personas mayores y dependientes (o cuidados de larga duración: LTC) y sobre las reformas a introducir para su mantenimiento y mejora. Los efectos del envejecimiento de la población, unidos a las consecuencias sociales de la crisis económica, han encendido la alarma acerca del futuro en la provisión y la financiación de estos cuidados sanitarios y sociales. Organismos internacionales como la OCDE y la Comisión Europea han publicado informes en este sentido y sus pronósticos no son alentadores para la mayor parte de países (Colombo, et al., 2011; European Commission, 2015).

A principios de este siglo, en España las expectativas sociales estaban puestas en el desarrollo de este tipo de servicios, dado que el panorama familiar y laboral estaba cambiando y los ciudadanos demandaban ayuda al sector público para cuidar de sus familiares mayores dependientes, y porque el anterior sistema público de atención era reducido y no satisfacía las crecientes necesidades de cuidado (IMSERSO-CIS, 2006; Moreno, 2015). Finalmente, en 2007 se introduce un nuevo sistema denominado Sistema de autonomía y de atención a la dependencia (SAAD).

Tras escasos años de experiencia, y desde la reforma política del SAAD en 2012 y 2013, el desánimo social y la desconfianza política en su funcionamiento han ido en aumento y se percibe un deseo generalizado de replanteamiento de estos servicios.

Aparte de los servicios públicos profesionales de cuidado, los cuidadores relevantes en España siempre han sido los miembros de la familia, especialmente las mujeres. La familia cubre gran parte de las necesidades, por obligación moral y legal. Este rol familiar ha sido y sigue demostrando ser muy efectivo, sobre todo durante la crisis (UDP, 2016). No obstante, España también cuenta con una extensa iniciativa privada con experiencia en este ámbito. El sector empresarial está en proceso de transformación y concentración, pues ha pasado de pequeñas empresas familiares a empresas de mayor tamaño y de capital internacional, y con abundante colaboración público-privada. Por su parte, las organizaciones sin ánimo de lucro siguen aumentando su participación en el cuidado de los mayores.

Todos los agentes cuidadores mencionados comparten la misma preocupación de tipo financiero y de ambigüedad sobre el modelo de atención a desarrollar. Esa inquietud social aviva el debate sobre las próximas reformas a implantar en el SAAD. De ellas se espera que definan cómo mejorar la provisión/producción/financiación del cuidado y también cómo repartir la respon-

sabilidad de estas actividades entre familia, empresas, entidades del tercer sector, y entre distintos niveles de sector público.

Antes que todos estos actores sociales tuvieran ocasión de reunirse para debatir sosegadamente las nuevas líneas de reforma del SAAD, vino la crisis económica y desafortunadamente incorporó cambios no deseados socialmente en el funcionamiento de estos servicios¹.

Se ha escrito bastante sobre la crisis económica y sus consecuencias sobre el SAAD (Montserrat, 2014; Barriga, et al., 2015, 2016; Jiménez, Vilaplana y Andrea, 2016). En este artículo se pretende ir un poco más allá de la crisis y sus efectos, para incidir y mostrar que otros elementos previos a la crisis también estaban condicionando y empujando hacia reformas. Son un conjunto variado de elementos que preocupan tanto a usuarios y profesionales como a gestores de los servicios. En este replanteamiento se repasará el papel que como recurso puede proporcionar el tercer sector o economía social en la evolución futura del SAAD.

2. LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA. ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Tras diversos años de intenso debate, en 2007 finalmente se implantó el Sistema de Autonomía y de Atención a la Dependencia (SAAD) en España. Un sistema de cuidado ambicioso y con abundantes opciones de servicios, incluida la prestación económica al cuidador familiar (IMSERSO, 2004). España se ponía a la altura de los más extensos modelos europeos de bienestar. Se creaba un "cuarto pilar" del bienestar. Transitar de un viejo a un nuevo sistema siempre supone grandes retos, como también sucedió en esta ocasión. Desde sus inicios, el SAAD se tuvo que enfrentar a múltiples problemas: de coordinación entre responsables de ideologías políticas diferentes, de gestión entre los niveles de sectores públicos nacional, regional y municipal, y la avalancha de solicitudes que sobrepasaba su capacidad de funcionamiento y financiación. Con la crisis estuvo paralizado su desarrollo desde 2012-15 y en el último año, tras 9 años de experiencia finalmente se ha efectuado la transición completa al nuevo sistema.

Actualmente, los servicios sociales y el SAAD en España, se afirma que viven una "encrucijada" o están "contra las cuerdas" (Aguilar, 2012), porque aunque las preferencias sociales defienden el desarrollo de este conjunto de servicios públicos, no se puede garantizar si todos los ciudadanos que han solicitado ayuda podrán ser atendidos y qué decisiones se van a tomar para seguir adelante.

1 Medidas incorporadas en RD Ley 20/2012, de 13 julio y RD 1050/2013.

2. 1. Los efectos de la crisis en el Sistema de atención a los dependientes

Como hemos dicho, la crisis económica que afectó a España condujo a los gobernantes a aplicar medidas de austeridad que también afectaron al SAAD. El panorama actual del SAAD es duro e irritante para quienes están a la espera de recibir y solicitar la ayuda (399.110 personas en octubre 2015, según Jiménez, Vilaplana y Andrea, 2016), y apurado para las entidades oferentes de servicios (públicas, privadas o mixtas) que sufren carencias y retrasos en la financiación pública y despliegue de los servicios.

La austeridad llegó en forma de un descenso continuado en las dotaciones presupuestarias del Estado que provocaron de inmediato una mayor contribución financiera de las CCAA, y sobre todo un aumento de los copagos de los usuarios.

Así comenzó un circuito paralelo imparable por el que las CCAA aumentaban sus aportaciones al SAAD y, en consecuencia, aumentaban también sus déficits públicos, y a continuación la Unión Europea y el Estado español les pedían que recortasen sus gastos, y... ¿se recortarán las aportaciones de las CCAA al SAAD? Entonces, ¿qué sector público aumentará las aportaciones financieras para garantizar los servicios prometidos?

Por otro lado, las familias y los usuarios mayores con menores ingresos por la crisis no pudieron afrontar los copagos de los servicios, y salieron del sistema para ser cuidados de nuevo por sus familias (si tienen). Además, las CCAA retrasaban los pagos a las entidades privadas cooperantes y oferentes de servicios, que finalmente no podían aguantar y cerraban centros y/o se quedaban con camas vacías.

Los recortes también influyeron en la provisión/financiación de las prestaciones monetarias a los cuidadores familiares, y en la transformación de la clasificación de los usuarios y aplicación de los baremos, etc. En resumen, los ahorros para el Estado han ralentizado el despliegue del SAAD: se ha estancado el número de personas a valorar, se alargan los periodos para ser valorado, persiste un alto número de personas valoradas pero en espera de atención, se ha estabilizado el número de personas en grado de dependencia III, y muchas personas por la espera o ineficiencias de los servicios o fallecieron, o están desatendidas e insatisfechas con el sistema. (Montserrat, 2014; Moreno, 2015; Vila, 2015; Barriga et al. 2016; Jiménez Vilaplana y Andrea, 2016).

En ese contexto, además, se planteó la Ley de racionalización y sostenibilidad municipal, que entraba en vigor el 1 enero del 2016. Esta ley también tenía como función buscar ahorros financieros y obligaba a pasar la gestión de algu-

nos servicios sociales de los municipios a las CCAA². Esta regulación generó mucha preocupación social por sus graves consecuencias sobre la gestión local directa de los servicios. Se presentaron varios recursos de inconstitucionalidad por los municipios afectados. En la actualidad sus efectos son nulos, pues el gobierno central ha reconocido que no hay recursos financieros suficientes para ponerla en marcha y ha pospuesto el traspaso de servicios hasta que la nueva ley de financiación autonómica y municipal se implante, y porque, además, se vulneraba la autonomía legal de las CCAA en este ámbito.

Estos recortes en el sistema y roces entre los distintos niveles de sector público por motivos financieros y políticos condujeron inevitablemente hacia un cambio de modelo. Como afirma Monserrat, J. (2014) se trata de un *“cambio de modelo pero no pensando en el tipo de cuidado sino modificado por los condicionamientos financieros”*, y que finalmente nos dirige hacia un modelo de estado de bienestar *“modesto”*.

Otros estudios han realizado análisis DAFO sobre el SAAD y afortunadamente señalan sus grandes fortalezas, como la provisión de múltiples servicios para cubrir necesidades insatisfechas de personas mayores dependientes y la búsqueda de un sistema cuasi-universal, así como la oportunidad de generar empleo, integrar servicios y de coexistir iniciativas privadas y públicas, y colaborar con las entidades del tercer sector. Sin embargo, también destacan fuertes debilidades y amenazas como la escasez de información, evaluación sobre servicios y de recursos, sobre todo financieros, ante la creciente demanda. Incluso comentan la escasa generación de empleo, y una importante variación en la financiación, oferta y uso de servicios entre las CCAA (Sosvilla, 2009; Gómez, Peláez, y García, 2011).

2.2. La variabilidad regional de servicios

Estas diferencias regionales son expuestas continuamente por distintos informes de evaluación del SAAD (Barriga et al., 2015, 16; Tribunal cuentas, 2014) y llevan a pensar en un Estado con 17 SAADs diferentes y en la posible fuga de usuarios dependientes que *“votan con los pies”* por encontrar la región que mejor les cuide.

Como sabemos, las desigualdades no siempre pueden significar inequidades. Una distribución *“igual”* de los servicios es muy rara en la práctica. La experiencia internacional también muestra amplia variabilidad regional/municipal de los servicios (Colombo, et al., 2011).

En primer lugar, se tiende a pensar que la falta de coordinación entre los diferentes niveles de sector público en sus funciones y asignaciones presu-

2 Ver también Ley 6/2015 de modificación financiación CCAA y Haciendas locales.

puestarias está detrás de este factor de variabilidad. Sabemos que desde sus inicios, los problemas políticos de implantación del SAAD fueron notables y las asignaciones presupuestarias irregulares (Marbán, 2012; Montserrat, 2014).

No obstante, se tendrá que averiguar si las diferencias en los usos de servicios también obedecen a distintas necesidades de la población, y no solo a diferencias en la gestión, o de tipo político. En estos momentos conocemos la magnitud de esas diferencias regionales del uso en los servicios, y que son debidas en una pequeña parte a las necesidades de los usuarios. Y también, que las CCAA con más cobertura y diversificación de servicios priorizan mejor las necesidades de fragilidad de la población que el resto de regiones (Puga, et al., 2015). Pero también se ha averiguado que otra parte de la variabilidad se debe a factores de gestión, a los criterios de elegibilidad y a los comportamientos de gestores en la aplicación de baremos generando “errores de salto” al valorar a los usuarios (Hernández, 2014), y que, como se intuía, también afectan los partidos políticos en el poder, los niveles de deuda pública acumulados, etc. (Rivero, 2014).

Ante todas estas evidencias hemos de entender que existirá variabilidad continuadamente, pero que parte de ella, la derivada de ineficiencias en el funcionamiento del sistema, podrá ser corregida. Por estos motivos también se justifica la búsqueda de reformas o cambios en el funcionamiento del SAAD.

2.3. La innovación en los modos de cuidar. La atención gerontológica centrada en la persona

Existe otro elemento indispensable que comentar si queremos modernizar el SAAD. Se trata de un movimiento interno e innovador en el funcionamiento de los servicios profesionales denominado “*modelo gerontológico centrado en la persona*”. Está basado en una nueva filosofía de trabajo, en un conjunto de valores o creencias asociadas a cómo hay que atender a las personas mayores y dependientes. Su potencia es tan intensa que se piensa será el precursor del cambio de paradigma en los servicios sociales. Estas nuevas creencias inciden sobre las clásicas metodologías de trabajo aplicadas en los servicios. Apuestan por la modernización a través de priorizar y posicionar al usuario mayor en el centro de las actividades, frente al enfoque anterior de servicios más preocupados y diseñados sobre las necesidades del profesional. En este movimiento son básicos el respeto por los valores de la autonomía y dignidad de las personas durante los cuidados. Cada persona mayor es única y el cuidador debe adaptar su modo de cuidar a esas singularidades (Martínez, 2011; Rodríguez y Vila, 2014).

Esta modalidad está generando efectos fundamentalmente en los centros residenciales, que eran impensables hace años atrás. Son habituales los cam-

bios en la composición física y arquitectónica, en la gestión y toma decisiones (más evaluación de los resultados de las intervenciones, gestión integral y coordinada), equipos trabajo multidisciplinares, aumento de la información usuarios y de los familiares, etc. (Tortosa, 2011).

Uniendo todos los elementos comentados, obtenemos un proceso de transformación extraordinario en el modo de cuidar: se ofrecen diversos servicios, pero queremos que funcionen "como en casa", donde el mayor se sienta libre, autónomo y tratado como una persona en su entorno habitual, que es importante, y cuenta con necesidades propias, distintas de otros.

Tal vez sea una utopía de movimiento, ya que la lógica, inmediatamente, apunta hacia que será muy caro cuidar de este modo por la mayor necesidad de recursos personales y materiales, cambios de métodos trabajo y diseño de centros. Los nuevos centros se pueden construir y montar con estos nuevos sistemas, pero, ¿cómo reconducir los viejos centros? De momento, este movimiento se conoce a través de iniciativas aisladas que incorporan estos avances y cuyos resultados, ya publicados, son alentadores y se van copiando por otros centros: liberación de las sujeciones físicas y químicas en los centros, mejores controles de las incontinencias, de la desnutrición y de los aspectos emocionales en la vida cotidiana de las personas mayores que viven en los centros, la decoración de los centros y actividades colaboradoras de los mayores, etc. (Díaz y Sancho, 2012; Sancho y Yanguas, 2014; Díaz et al., 2014; Tortosa, et al., 2016).

Es de esperar que este movimiento de cambio interno progrese lentamente porque las formas de contratación en los centros son muy rígidas y poco atractivas (los salarios son muy bajos), los estereotipos profesionales persisten y todavía falta reciclaje en estos valores entre los profesionales (Burgueño, 2015). Y las inversiones en materiales y estructuras pueden impedir también los cambios. Puede que ahora tome más sentido la aplicación de instrumentos financieros estimuladores para innovar el sector, como las subvenciones.

2.4. La competencia entre los agentes responsables del cuidado. El papel del tercer sector

Los cuidados de larga duración han pasado por varias etapas en su evolución. De cuando todo el cuidado recaía en la familia o en la beneficencia, a los modelos básicos de cuidado en instituciones, y actualmente a modelos de atención en la comunidad y en casa, donde la gente prefiere estar (Moreno, 2015).

Puga et al. (2011), explican cómo la ampliación y la diversificación de los servicios influyó en los cambios de modelo de cuidados de larga duración a nivel internacional, y cómo seguían las mismas fases. La transición del modelo tradicional de cuidado en instituciones a otro distinto se logró primero con la

extensión del número de residencias, y segundo, cuando el número de centros fue suficientemente elevado, se fueron incorporando nuevos servicios (diversificación).

En España, cuando la cobertura de residencias ya era considerable, se introdujo la ayuda a domicilio, y posteriormente se suministraron otros servicios que cubrían necesidades más pequeñas y puntuales de las personas mayores (como la telealarma, el transporte asistido, los centros de día, las comidas domicilio, etc.). Con el desarrollo del SAAD estos servicios tuvieron que competir con la prestación económica al familiar, que desde su inicio mostró cuán relevante es el papel de la familia en España. Esta prestación acaparó más del 50% de las solicitudes de ayuda y llegó a eclipsar a los demás servicios, sobre todo a la ayuda a domicilio (que todavía está por desarrollar en algunas regiones). Pronto se pidió la revisión de esta prestación por parte de los oferentes profesionales. Las reformas del SAAD del 2012 y 2013 han logrado recortar estas prestaciones y llevarlas hasta un 36% a finales del 2015 (Jiménez, Vilaplana y Andrea, 2016).

Con el anterior comentario se muestra otro aspecto que subyace en el replanteamiento del SAAD y es la competición entre los diferentes agentes que cuidan. ¿El estado, empresas, entidades del tercer sector tienen que complementar o sustituir a la familia en el cuidado? Parece ser que la familia es insustituible y que, por mucho que nos empeñemos en sustituirla, la población prefiere y confía en sus familiares antes que en profesionales. No obstante, la evolución del panorama social, familiar, laboral, etc., señala que la familia no podrá cuidar como antes y que necesita de unos complementos para cuidar a los suyos. Ese "*care gap*" o falta de cuidado, ¿Quién lo va a cubrir?

Algunos estudios demuestran que cuando existen necesidades no cubiertas por los servicios sociales públicos los miembros de la familia, especialmente las mujeres, aumentan sus posibilidades de convertirse en cuidadoras, y también de dejar su trabajo. Añaden que las prestaciones económicas provocan (más que los permisos laborales por cuidado) que la mujer cuidadora no salga de su casa y vaya a buscar empleo (Jiménez y Vilaplana, 2014; Vilaplana y Jiménez, 2015).

En definitiva, estos resultados demuestran la necesidad de repensar cómo ayudar a las familias a través del SAAD, pero también haciéndolo en coordinación con otras regulaciones de carácter laboral y de política familiar.

En este replanteamiento derivado de la coexistencia, complementariedad o sustitución entre agentes en el cuidado, poco se dice del papel a jugar por las entidades del tercer sector o economía social. Salinas, F; Osorio, L.E. y Albarrán, C. (2011) defienden al tercer sector como un actor fundamental en el desarrollo y funcionamiento del SAAD.

Jiménez y Rodríguez (2012) también nos recuerdan que las entidades del tercer sector estuvieron en los inicios de los servicios sociales para dependientes con un carácter más sustitutivo del Estado cuando este no estaba presente en la provisión de los servicios. En la actualidad, con una mayor presencia civil en estas entidades, su rol a desarrollar es de complemento y colaborador del Estado, pero ofreciendo un cuidado basado en valores de solidaridad y de responsabilidad social, muy acordes con el propósito último de generar “bien común”.

Por este motivo, y por la presión que ejercieron estas entidades en los debates sobre el desarrollo del SAAD, hicieron posible que se reconociera un trato especial hacia las mismas, que está recogido tanto en la ley del SAAD como en todas las leyes de servicios sociales de las distintas CCAA (Marbán V., 2012). Sin embargo, en la práctica existe escasa información sobre este privilegio y sobre el funcionamiento de las entidades del tercer sector en el ámbito de la atención a los mayores y dependientes.

Los datos que se poseen son sobre la economía social en general. Sabemos, por La Confederación Española de la Economía Social, que en España y en 2016 el número total de entidades de economía social asciende a 42.929 y que estas entidades generan un 10% del PIB español. De este total, las entidades asociadas al sector de discapacidad eran 7.092, es decir, un 16,5% del total.

La Confederación española de cooperativas de trabajo asociado nos informa del número de cooperativas de trabajo en actividades sanitarias y de servicios sociales desde 2000-2009, y se comprueba que su evolución ha sido estable (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución nº cooperativas de trabajo asociado en actividades sanitarias y sociales en España. 2000-2009

AÑO	Nº cooperativas trabajo en actividades sanitarias y sociales
2000	459
2001	489
2002	545
2003	565
2004	571
2005	578
2006	587
2007	599
2008	604
2009	566

Fuente: COCETA. (2010).

Otros datos relevantes nos indican que es un sector que genera empleo. Un indicativo de esto es la baja tasa de desempleo en el sector. Si en el 2009, para el total de actividades en España la tasa de desempleo era del 20 %, en el ámbito de las entidades del tercer sector y en servicios sociales esa tasa de desempleo para el 2009 era del 8 %.

Y también sabemos que las asociaciones religiosas y civiles, y las formadas por personas mayores, están ocupando parte de sus actividades en cubrir necesidades de mayores desatendidos. Sus programas de voluntariado permiten respiro a las familias cuidadoras y ayuda domiciliaria (compañía, gestiones y acompañamiento, animación, etc.) a los mayores dependientes. Una muestra de la labor que están realizando estas asociaciones la proporciona la Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España (UDP) en su memoria del 2014 (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Información relativa a los programas de voluntariado social efectuado por personas mayores pertenecientes a UDP. 2014

Información de los programas voluntariado	Nº
Personas voluntarias	3115
Personas atendidas	5285
CCAA con programas implantados	9
Grupos activos de voluntariado	230
Nº horas servicio	170.398

Fuente: UDP. (2014).

Resumiendo, como hemos comentado los recortes han aumentado los usuarios no atendidos e insatisfechos con el SAAD. Esta ineficiencia que viven los mayores dependientes necesita ser resuelta fijando las parcelas de responsabilidad de cuidado entre los propios individuos, la familia, entidades privadas y sectores públicos. De ese modo podremos definir el modelo que se pretende seguir. Mientras siga la ambigüedad en esta línea, las consecuencias negativas sobre usuarios y familias crecerán y también aumentará la variabilidad regional en el uso de servicios.

2.5. La privatización/marquetización de los cuidados

La privatización o marquetización de los cuidados también se ha apuntado como un fenómeno generador de problemas en el funcionamiento del SAAD, ya que suscita sensación de retroceso o vuelta atrás, y malestar social.

Desde el inicio de los servicios sociales en España, la presencia del sector privado (con y sin ánimo lucro) (oficial e ilegal), así como de la familia reali-

zando el cuidado de los mayores, ha sido y es muy abundante. Lo anómalo en la historia española de los servicios sociales a mayores y dependientes ha sido la introducción de un sistema tan generoso como el SAAD, que nos hizo creer que el Estado reduciría parte de las cargas familiares en el cuidado y produciría directamente los servicios. De hecho, el SAAD se diseñó introduciendo múltiples servicios y prestaciones.

A pesar de ese proceso, el SAAD ha privatizado (o cedido al sector público) sobre todo la producción/gestión y financiación de sus actividades. Empezando por la producción/gestión, la Ley del SAAD establece como entes colaboradores y productores a todos los agentes sociales. Esto significa que aunque el suministro debe ser garantizado por el Sector público, su producción depende en un alto grado de entidades privadas con las que el sector público colabora. Esto es muy habitual en el ámbito de la producción de los servicios en las residencias (por ejemplo, en la CCAA Valenciana un 80 % de las residencias son privadas o mixtas). A veces los edificios son propiedad de la Administración, pero los servicios son gestionados por empresas privadas o entidades tercer sector, y otras veces ni siquiera los edificios son públicos. El Estado español no podía satisfacer por sí solo la creciente demanda social de estos servicios en un tiempo tan corto. Era inasumible construir, gestionar y financiarlos con rapidez. Lo más sencillo fue usar la oferta existente en el sector privado y fomentar la inversión y empleo en este ámbito. Así empezaron las colaboraciones público-privadas a extenderse. Fundamentalmente a través de conciertos o de concesiones (con o sin infraestructura), mayoritariamente para empresas privadas que para las entidades del tercer sector (García y Bakaikoa, 2016; Granell, Tortosa y Fuenmayor, 2016).

Esto implica que parte de la financiación del SAAD tendrá que destinarse al pago de estas entidades. Si los contratos públicos con entidades privadas aumentan, también se derivará más parte del presupuesto de las CCAA al pago de estos contratos.

Pero la realidad muestra que en el mercado de cuidados de larga duración, las entidades del tercer sector no son tratadas en iguales condiciones que las empresas. La principal divergencia estriba en los mecanismos de financiación públicos empleados para financiar sus actividades y colaboraciones con el sector público. Mientras que para las empresas se aplican contratos de colaboración público-privada, a veces con precios negociados con ciertas empresas, para las entidades del tercer sector se aplican mayoritariamente subvenciones corrientes y de capital. (COCETA, 2010; Tortosa, Fuenmayor y Granell, 2011).

Los movimientos de marquetización de los cuidados en la familia son singulares. El SAAD pensó inicialmente compensar las cargas familiares mediante una prestación monetaria. Inmediatamente a su implantación fue la prestación

del SAAD más solicitada por los ciudadanos. Sin embargo, pronto las quejas por grupos de presión de las empresas privadas de servicios aparecieron. Esto se debía a que esta prestación implicaba una reducción de su cuota de mercado en este ámbito. En poco tiempo, y además con la crisis, las condiciones de concesión se endurecieron y la cobertura de la prestación descendió. En cambio, los servicios que entraron en competencia con ella se recuperaron. El resultado final es que las familias y también las entidades privadas colaboradoras que les sustituyeron asumieron más cuota de producción de cuidados.

La percepción de quienes trabajan en el SAAD y de quienes reciben ayudas es que tras la crisis ha habido una privatización mayor del sistema (Deusdad, B.A., Comas, D. y Dziegielewski, S.F., 2016). En su opinión, se está sobre todo privatizando la financiación, porque tras la crisis los copagos de los usuarios y sus familias han aumentado y tienen que pagar más por los servicios, sobre un 20 % (y dependiendo de la CCAA), según Del Pozo, R. (2015).

2.6. Las obligaciones europeas

Dado que el uso de los contratos de colaboración público-privados ha generado inequidades entre agentes, graves ineficiencias, corrupciones y fraudes presentes en todos los ámbitos de servicios públicos y a nivel internacional, la Unión Europea (UE) decidió tomar medidas sobre este asunto. La Directiva 2014/24 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, es una norma de general cumplimiento para todos los países de la UE que determina las nuevas líneas a seguir para efectuar en el futuro todas las contrataciones públicas.

Por tanto, esta directiva obliga a modificar la normativa estatal española sobre la realización de contratos públicos exigiéndole, entre otras cuestiones, más transparencia sobre información, modernización de la gestión de contratos y mejor control de todas sus fases. A principios del 2016 esta norma estatal de contratación pública todavía se encuentra en discusión parlamentaria.

Desde el momento en que los servicios del SAAD se financian y producen en gran parte por medio de contratos públicos, la normativa de servicios sociales en general y la del SAAD tendrán que revisar el articulado relativo a estos aspectos. Muestra de ello es que algunas CCAA ya se han adelantado al Estado y han regulado normativa que modifica sus leyes de contratos públicos, o incluso algunas de ellas (País Vasco, Murcia, Baleares, Asturias, Castilla-León) ya han elaborado nuevas leyes de servicios sociales para adaptar sus fórmulas de gestión directa e indirecta, e incluir como novedades la concesión social y los convenios especiales con entidades del tercer sector.

Desafortunadamente, mientras se retrase la revisión de las normativas estatales al respecto, el resultado inmediato es un desarrollo regional diferenciado

de la gestión de servicios sociales y de servicios del SAAD. Persiste como único rasgo común en todas las regiones la mención de trato especial en materia de contratos públicos para las entidades del tercer sector.

Estos cambios favorables hacia las entidades del tercer sector van unidos a las nuevas ideas defendidas por los países firmantes (entre ellos España) de la Declaración de Luxemburgo (*Una hoja de ruta hacia un más amplio ecosistema para el desarrollo de las empresas de economía social*, 3-4 diciembre 2015, Luxemburgo), en el que se pacta potenciar a las entidades del tercer sector por su poder generador de empleo y de innovación social.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Existe preocupación por el futuro de los cuidados de larga duración y se acumulan peticiones populares de cambio y de coherencia en su funcionamiento. En España, el SAAD se ha visto afectado por las políticas de austeridad y está generando graves efectos en su desarrollo, en la salud de las personas dependientes, en los centros privados colaboradores y en las cuentas de las CCAA. Además, la familia ha vuelto a encargarse de los cuidados no suministrados por el Estado.

En estos últimos años los recortes han puesto en duda la posibilidad de mantener en el futuro el completo funcionamiento del SAAD y han provocado cambios no deseados socialmente en el modelo de cuidados de larga duración en España.

En este artículo nos preguntamos por otros aspectos que, antes de la crisis económica, ya se evidenciaban y que apuntaban hacia una transformación sosegada, estudiada y armonizada del SAAD entre todos los actores sociales.

Esos otros aspectos, aparte del financiero, son: la variabilidad regional de los servicios, la ampliación-diversificación de los servicios, la sustitución/complementariedad de los agentes que cuidan, los movimientos innovadores del cuidado en la línea de la atención gerontológica centrada en la persona y las obligaciones europeas.

Tras efectuar un repaso sobre los mismos se habrá podido notar que todos estos factores están entrelazados de tal modo que las orientaciones a planear para asesorar a gestores y responsables de estos servicios también están conectadas. Nos atrevemos a efectuar algunas como:

- Frente a la variabilidad regional se puede recomendar:
 - Que dado que al menos todas las CCAA cubren a los más necesitados físicamente, se podría ampliar la cobertura de servicios con-

siderando además las necesidades de tipo más social (vivir solo, carecer de redes sociales de apoyo, etc.). Ayudaría diversificar más el conjunto de servicios, sobre todo por algunas autonomías. Por ejemplo, exigiendo unos mínimos de provisión en algunos tipos de servicios (¿no puede ser que todavía CCAA no suministren ayuda domicilio!).

- Pero si otros factores también explican la variabilidad regional como los criterios de elegibilidad o factores políticos y económicos, habrá que actuar con más intensidad sobre éstos. La inestabilidad política es siempre una fuente de problemas en el funcionamiento del sector público. Si a eso añadimos escasez de medios económicos por la crisis, encontraremos variabilidad regional. Así pues, las recomendaciones vendrán por buscar armonía y cooperación política intra e interniveles de sector público, para luego ser más eficientes obteniendo y distribuyendo mejor los recursos financieros entre todos. De no ser así, y tras la ampliación de cobertura del SAAD hacia los dependientes de grado I, algunas CCAA no podrán ofrecer sus servicios y deberán racionarlos.
- La variabilidad generada por ineficiencia en la gestión pública es inaceptable. La Administración debe responder más rápido para reducir las esperas de los ciudadanos en valoraciones y en aplicación de planes de atención. ¿Cómo aceptar que España tiene una Administración pública moderna si tarda más de 6 meses de media en contestar a una solicitud de ayuda? En esto caben varios replanteamientos: desde la revisión de baremos, equipos profesionales, sistemas de información y tecnología y ampliación del reciclaje profesional de los valoradores, y así evitar también errores de salto. También se podrían agilizar y extender los sistemas de coordinación de la información y actuación entre distintos servicios sanitarios y sociales, especialmente a nivel de atención primaria y atención residencial y domiciliaria.
- Sobre variabilidad en copagos y privatización financiación tenemos buenas noticias, pues recientemente (abrir 2016) los grupos parlamentarios del Congreso han acordado debatir una iniciativa popular sobre modificación del copago en el SAAD (algunos de esos cambios ya se han efectuado por los nuevos gobernantes regionales, caso CCAA Valenciana, por ejemplo).
- Respecto a la innovación: un eficiente servicio público no puede dejar de innovar y preguntarse cómo mejorar sus métodos de trabajo. Esto también debe sucederle al SAAD. La atención gerontológica centrada

en la persona es un movimiento en ese sentido. Es hora ya de trasladar esas exitosas iniciativas aisladas de atención centrada en la persona a todos los centros públicos, privados o mixtos. Se trata de cambiar valores y métodos de trabajo anticuados mediante la regulación estatal o regional en este sentido y ampliar el reciclaje profesional. Como ejemplo, ¿vamos a seguir consintiendo que se prescriban generalizadamente las sujeciones físicas a los mayores dependientes?

- Las innovaciones también afectan al ámbito de la información. No se puede avanzar sin conocer las necesidades, y los resultados o costes generados por las nuevas iniciativas. Los portales sobre el SAAD y el IMSERSO facilitan escasa información sobre el funcionamiento del SAAD y de las preferencias de sus usuarios. Deberían elaborarse más encuestas periódicamente, tal como se elaboran en los servicios sanitarios. Especialmente deberían potenciarse sistemas regionales de información, para el fomento y seguimiento de la calidad y mejora continuada de los servicios sociales y del SAAD en las CCAA. Por ejemplo, esto ya sucede en el País Vasco y su Observatorio Vasco de servicios sociales³. Además, recordemos que mejorar la información sobre servicios y prestaciones del SAAD permite el adecuado cumplimiento del principio de libre elección del usuario.
- Respecto al cumplimiento de obligaciones a nivel Europeo y las privatizaciones: no hay escapatoria a la aplicación de las exigencias de la Directiva Europea. Hay que modificar las leyes de contratos públicos en pro de contar con mayor transparencia, control sobre las adjudicaciones, y recuperar retornos en casos de incumplimientos. Se trata de eliminar las corrupciones y efectuar repartos de la gestión más equitativos entre entidades privadas sin y con ánimo lucro; así como homogeneizar los instrumentos financieros a aplicar sobre estas entidades.
- Pero sin que estas modificaciones de normativas derivadas de las actuaciones políticas aisladas produzcan de nuevo variabilidad regional. Habrá que procurar la coordinación y coherencia entre las nuevas normas de servicios sociales y del SAAD a nivel regional, en las que se replantea el modo de gestionar de los servicios y colaborar con el sector público, y en las que también se refuerza el papel de las entidades sin ánimo de lucro, con objeto de equiparar su situación con las empresas privadas, generar empleo e innovar socialmente.

3 Art.77 Ley la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, Servicios Sociales, del País Vasco.

No cabe duda, tras lo aquí comentado, que en un futuro cercano los políticos españoles deberán modificar el funcionamiento del SAAD en numerosos aspectos de su regulación. Esperemos que, al menos esta vez, el contexto facilite que ese debate entre agentes sociales sea posible y fructífero, y no causado por ninguna otra crisis.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, M. (2012): Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. *Documento de trabajo 5*. Fundación FOESSA, Madrid.
- Barriga, L.A., Brezmes, M, J., García, G. y Ramírez, J.M. (2015): *XV Dictamen sobre el observatorio de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, Madrid.
- Barriga, Brezmes, M, J., García, G. y Ramírez, J.M. (2016): *XVI Dictamen Del Observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal de Atención a las Personas en Situación de Dependencia*. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, Madrid.
- Burgueño, A. (2015): "Falacias sobre sujeciones (contenciones) físicas", *Dilemata*, Vol. 19, pp. 135-147.
- COCETA. (2010): *Cuando se trata de personas, las cooperativas llevan la iniciativa*. Madrid: Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado.
- Colombo, F., Llena, A., Mercier, J. y Tjadens, F. (2011): *Help wanted? Providing and paying for long-term care*. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.
- Del Pozo, R. (2015): "El actual copago de dependencia en España: ¿carácter recaudador y eficiente o factor de empobrecimiento para las familias?", *Workshop evaluation for public policies for sustainable Long-term Care in Spain*, Valencia.
- Deusdad, B.A., Comas, D. y Dziegielewski, S.F. (2016): "Restructuring Long-Term Care in Spain: The Impact of The Economic Crisis on Social Policies and Social Work Practice", *Journal of Social Service Research*, Vol. 42(2), pp. 246-262.
- Díaz, P y Sancho, M. (2012): "Unidades de Convivencia. Alojamientos de personas mayores para 'vivir como en casa'", *Informes Portal Mayores*, nº 132, Madrid.
- Díaz, P., Sancho, M., Garciaza, E., Abad, E., Suarez, N., Mondragón, N., Buiza, C., Orbegozo, A. y Yanguas, J. (2014): "Efectos del Modelo de Atención Centrado en la Persona en la calidad de vida de personas con deterioro cognitivo de centros Gerontológicos", *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, Vol. 49(6), pp. 266-271.

- European commission. (2015): *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- García, J. y Bakaikoa, B. (2016): "Contratos públicos adjudicados a sociedades cooperativas en el país vasco entre 2010 y 2012", *REVESCO*, Nº 120, pp. 76-98.
- Gómez J.M., Peláez, F.J. y García, A. (2011): Dependencia, envejecimiento demográfico y economía social. Estimación de los potenciales efectos y valoración de la implantación del SAAD en Castilla y León. *CIRIEC-España, Revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, Vol. 71, pp. 101-128.
- Granell, R., Tortosa, M.A. y Fuenmayor, A. (2016): "Quasi-markets targets and the evaluation of nursing-home funding in the Valencian Region", *Hacienda Pública Española*, Vol. 1, (pendiente publicación).
- Hernandez, H. (2014): Against the discontinuity trap. The case of Long-Term Care in Spain. *Workshop evaluation for public policies for sustainable Long-term Care in Spain*, Barcelona.
- IMSERSO. (2004): *Atención a las personas en situación de dependencia*. Libro Blanco. IMSERSO, Madrid.
- IMSERSO-CIS. (2006): *Encuesta de condiciones de vida de los mayores*, serie Estudios, nº 2.647. CIS, Madrid.
- Jiménez, A. y Rodríguez A. (2012): *La Economía Social y la atención a la dependencia*.
Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad. *Documento de trabajo 177*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Jiménez, S, y Vilaplana, C. (2014): Do Spanish informal caregivers come to the rescue of dependent people with formal care unmet needs? *Documento de trabajo CRES*. Barcelona.
- Jiménez, S., Vilaplana, C. y Andrea, A. (2016): Observatorio de dependencia. *Estudios sobre Economía Española*, num.5. FEDEA, Madrid.
- Marbán, V. (2012): "Actores sociales y desarrollo de la ley de dependencia en España", *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 70 (2), pp. 375-398.
- Martínez, T. (2011): La atención gerontológica centrada en la persona. *Gizartea Hobetuz. Documentos de bienestar social*. Servicio central de publicaciones del gobierno vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Montserrat, J. (2014): El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia. ¿Hacia un cambio de modelo?, *VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España 2014*, Documento de Trabajo 5.6. Fundación FOESSA, Madrid.

- Moreno, F.J. (2015): Retos y reformas de las políticas de cuidado de larga duración en España. En Moreno, F.J. y Del Pino, E. (Coords). *Desafíos del Estado de bienestar en Noruega y España. Nuevas Políticas para atender nuevos riesgos sociales*. Tecnos, Madrid.
- Puga, D., Sancho, M., Tortosa, M.A., Malmberg, B. y Sundström, G. (2011): "La diversificación y consolidación de los servicios sociales para las personas mayores en España y en Suecia", *Revista Española de Salud Pública*, Vol. 85(6), pp. 525-539.
- Puga, D., Tortosa, M.A. y Sundström, G. (2015): "Satisfacción de necesidades y provisión de cuidados de larga duración para la vejez en España, ¿una cuestión territorial?", *Workshop evaluation for public policies for sustainable Long-term Care in Spain*, Valencia.
- Rivero, T. (2014): "Análisis de las tasas de participación de la Ley de Dependencia en España. The case of Long-Term Care in Spain", *Workshop evaluation for public policies for sustainable Long-term Care in Spain*, Barcelona.
- Rodríguez P. y Vilá A. (Coords). *El Modelo de Atención Integral y Centrada en la persona. Teoría y práctica*. Tecnos, Madrid.
- Salinas, F., Osorio, L.E. y Albarrán, C. (2011): "El sector público y la economía social en la atención a la dependencia", *CIRIEC-España, Revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, Vol. 71, pp. 9-24.
- Sancho, M. y Yanguas, J. (2014): "Evidencias sobre el bienestar cuando se realizan actividades plenas de sentido para las personas. La influencia de los entornos significativos". En Rodríguez P. y Vilá A. (Coords). *El Modelo de Atención Integral y Centrada en la persona*. Teoría y práctica. Tecnos, Madrid.
- Sosvilla, S. (2009): "Un análisis estratégico del sistema para la autonomía y atención a la dependencia", *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 55, pp. 7-29.
- Tortosa, M. A. (2011): Modelo de atención gerontológica centrado en la persona y los cambios en la cultura de gestión económica de las residencias de mayores en España, *Revista Ibero-americana de Gerontología*, Vol. 1, pp. 80-91.
- Tortosa, M.A., Fuenmayor, A. y Granell, R. (2011): Evaluación de costes y financiación de las residencias de mayores. El sector no lucrativo en la Comunidad Valenciana. *Informes Portal Mayores*, nº 129, Madrid.
- Tortosa, M.A., Granell, R., Fuenmayor, A. y Martínez, M. (2016): Efectos de un programa de eliminación de sujeciones físicas sobre personas mayores con demencia en residencias", *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, Vol.51 (1), pp.5-10.
- Tribunal de Cuentas. (2014): *Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas en las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía per-*

sonal y atención a las personas en situación de dependencia. Nº 1035. Tribunal de Cuentas, Madrid.

UDP. (2014): *Voluntariado UDP. Memoria actividades 2014*, UDP, Madrid.

UDP. (2016): *Mayores solidarios*, Informe 10, Abril 2016.

Vila, T. (2015): *Evolución y reforma del Sistema para la autonomía y a tención a la dependencia*. Fundación CASER para la Dependencia, Madrid.

Vilaplana, C. and Jiménez, S. (2015): "Unmet needs in formal care: kindling the spark for caregiving behavior", *International Journal of Health Economics and Management*, vol.15 (2), pp. 153-184.

Panorama

Nuevos enfoques para los servicios sociales ante la nueva realidad social

Fernando Fantova Azcoaga

fernando@fantova.net

Consultor social, trabaja en el sector de los servicios sociales desde comienzos de la década de los 80 del pasado siglo. Es educador social, licenciado en psicología y doctor en sociología. Ha tenido experiencia en la atención directa, en la dirección de servicios y organizaciones del tercer sector, en la consultoría internacional independiente y en las responsabilidades políticas y servicio público como viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Es autor de 10 libros y 200 artículos, ponencias o capítulos relacionados con los servicios y, en general, las políticas sociales, la mayoría de los cuales están disponibles en fantova.net.

RESUMEN

Se sitúa la actual crisis de los servicios sociales españoles en un contexto de *cambio de época*, en curso en las últimas décadas, más que en el de la crisis económica de los últimos años, asumiendo que dicho *cambio de época* conduce a una transformación estructural en el sistema de bienestar, abriendo oportunidades estratégicas (aunque también amenazas) para un nuevo modelo de servicios sociales: 1) que adopte la interacción humana (autonomía funcional e integración relacional) como objeto alcanzable mediante actividades específicas basadas en el conocimiento; 2) en el que la innovación social permita alcanzar mejores sinergias entre intervención profesional, autocuidado y apoyos comunitarios y entre comunidad, sector público, iniciativa social y empresa privada y 3) que contribuya a una reordenación intersectorial e integración de la atención entre los servicios sociales y otras ramas de la acción pro bienestar (como sanidad, educación, empleo, vivienda y garantía de ingresos).

PALABRAS CLAVE

Servicios sociales, políticas sociales, cambio de época, modelo, estrategia.

ABSTRACT

The current crisis of Spanish social services is placed in a context of the *epochal change* in course in recent decades, more than in the context of the economic crisis of recent years, assuming that this *epochal change* leads to a structural transformation in the welfare system, opening strategic opportunities (but also threats) for a new model of social services: 1) which adopts human interaction (functional autonomy and relational integration) as object, attainable through specific activities based on knowledge; 2) in which social innovation would achieve better synergies between professional intervention, self-care and community supports and between community, public sector, social initiative and private enterprise; and 3) which contributes to an intersectoral reorganization and integration of care between social services and other branches of pro-welfare action (such as health, education, employment, housing and income security).

KEYWORDS

Social services, social politics, epochal change, model, estrategia strategy.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se pretende presentar un análisis crítico y una reflexión propositiva acerca de la medida y el sentido en que los servicios sociales españoles se encuentran inmersos en una crisis desde la que es necesario y posible vislumbrar e impulsar nuevos enfoques que den nuevas respuestas a nuevas realidades sociales. Se apoyará en el contacto y conocimiento experiencial directo e interactivo de diversas realidades y agentes en los servicios sociales españoles, en el trabajo personal de sistematización realizado para la preparación de un reciente libro (Fantova, 2014a) y en una revisión de bibliografía reciente de referencia.

Hay pocas dudas acerca de que la crisis económica de los últimos años (crisis con derivadas y conexiones políticas y culturales) ha afectado notablemente a los servicios sociales. Al menos, de un lado, por la manera en la que ha impactado en las necesidades y demandas que se han venido presentando ante los servicios sociales y, de otro, debido a los recortes o limitaciones presupuestarias que, en muchos momentos y lugares, han sufrido estos servicios. El análisis de las causas, efectos, cuantías y dimensiones de esta afectación, en todo caso, ha sido realizado en otros trabajos (como AEDGSS, 2016; Ayala y Ruiz Huerta, 2015: 258-268; Barbieri y Gallego, 2015; Barriga¹, 2014; Deusdad y otras, 2016; Laparra y Pérez Eransus, 2012; Lima, 2013; López Casanovas, 2015: 225-245; Martínez Virto y Pérez Eransus, 2015; Montserrat, 2015; Rodríguez y otras, 2015; Rodríguez Cabrero, 2012; y Sanzo, 2013) y no es el que se va a abordar en estas páginas.

Este artículo, sin embargo, de carácter más bien cualitativo y exploratorio, intentará indagar en procesos y consecuencias de más largo aliento, de carácter más estructural. Se preguntará si antes, *por debajo* (valga la expresión) y más allá de la citada crisis, hay cambios sociales que están afectando de manera más radical o profunda a los servicios sociales. La hipótesis que se pretende bosquejar es que los procesos ligados al “cambio de época” (Subirats, 2011: 5) que estaríamos viviendo en las últimas décadas explican más la crisis de los servicios sociales y orientan mejor a buscar la salida o superación de ésta que los fenómenos (coyunturales) ligados a la llamada “Gran Recesión” (Del Pino y otras, 2015).

¹ Luis Alberto Barriga señala que “los ataques más duros —convenientemente contenidos en los Programas Nacionales de Reformas— se han dirigido a dos objetivos estratégicos inmediatos: el desarrollo de la ley 39/2006 de autonomía personal y atención a la dependencia (que podía suponer un importante desarrollo conjunto de los servicios sociales) y a las esencias estructurales de los servicios sociales básicos o comunitarios prestados por las administraciones locales” (Barriga, 2014: 80).

En la medida en que esta hipótesis fuera plausible, podría llegarse a sugerir que los análisis y propuestas que sólo tuvieran en cuenta la crisis económica de la que Luis Moreno denomina “edad de bronce del *welfare*”² (Moreno, 2012: 17-18) (a partir de 2008) —y no considerarán, desde un punto de vista más estratégico, los fenómenos vinculados al *cambio de época*— podrían ser considerados, al menos, como insuficientes y, si así fuera, podrían llevar, quizá, a decisiones inadecuadas para el futuro de los servicios sociales del tipo “más de lo mismo” (Watzlawick y otras 1982: 51). Intentaremos esclarecer en qué medida la que Moreno denomina “crisis interminable”, que se inicia en 2008, puede haber funcionado y estar funcionando como una cortina de humo que impide ver la crisis estructural (*cambio de época*) y como un freno para un cambio estratégico o en qué medida puede servir o llegar a servir como factor que agudice contradicciones y catalice el (o un) necesario giro estratégico o cambio de modelo en los servicios sociales.

2. BREVE NOTA SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

Cuando hablamos en España de *servicios sociales*, la referencia principal, sin duda, son las leyes autonómicas sobre la materia, la inmensa mayoría de las cuales utilizan en su denominación la expresión *servicios sociales*. Junto a esta producción legislativa, habría que referirse a la literatura de la comunidad de conocimiento sobre el asunto, que hemos tenido ocasión de revisar (Fantova, 2008; 2014a). Lógicamente, si miramos a otros países, existen realidades técnicas, organizativas o institucionales similares —si bien no exactamente iguales— a los servicios sociales españoles, pero frecuentemente reciben otras denominaciones (como *social care* o *action sociale*, por ejemplo).

En lo que atañe a la legislación española, es conveniente recordar que la vigente Constitución no menciona los servicios sociales en el sentido o con el contenido que éstos han ido adquiriendo en el desarrollo legislativo de las últimas décadas. En realidad, las comunidades autónomas han legislado sobre servicios sociales apoyándose en la competencia exclusiva que la Constitución les faculta para asumir en materia de “asistencia social” (artículo 148.20). El concepto de *asistencia social* vendría a ser complementario con el de *seguridad*

2 *Welfare* o bienestar es el nombre que damos al bien que protege y promueve el conjunto de la política social. Adoptamos, por tanto, la convención según la cual la política social (o sistema de bienestar) es el conjunto de estrategias lideradas (y de estructuras establecidas) por los poderes públicos para la promoción y protección del bienestar o inclusión social. Al conjunto de los sectores de actividad cubiertos por ese paraguas lo llamaremos *acción pro bienestar*.

social, de modo que se entendería que la Seguridad Social es el sistema de protección para aquellas personas que pueden contribuir con sus cotizaciones (y para las personas vinculadas a ellas) y la asistencia social vendría a ser el modo de protección para aquellos colectivos minoritarios que no pueden contribuir, colectivos presuntamente minoritarios de personas en situación de vulnerabilidad, riesgo o exclusión social que quedan fuera de las redes comunitarias de integración social, las estructuras mayoritarias de funcionamiento económico y los sistemas regulares de protección social.

A medida que se han desarrollado las políticas de bienestar en España, se han ido perfeccionando, complejizando y universalizando³ sistemas como el sanitario, el educativo y el (o los) de las pensiones o prestaciones de garantía de ingresos para la subsistencia. Se han ido configurando políticas públicas entendidas como pilares sectoriales de un sistema de bienestar cada vez más desvinculado —aunque sea relativamente y no sin retrocesos— de la contribución de las personas empleadas y progresivamente más ligado a la condición de ciudadanía. En ese contexto, la legislación y los sistemas públicos de servicios sociales se habrían ido viendo impulsados, también, a conformarse —o al menos a declararse— como un pilar universal más y, por tanto, a ir delimitando un contenido prestacional específico universalmente dispensable⁴. Efectivamente, en la obra antes mencionada (Fantova, 2014a: 115-130) se postula que el desarrollo de las políticas sociales en nuestro entorno lleva a su configuración, en buena medida, como una serie de pilares sectoriales (convencionalmente: sanidad, educación, servicios sociales, empleo, vivienda y garantía de ingresos), cada uno de los cuales está encargado, para toda la población, de la promoción y protección de un bien, para lo cual generan un conjunto de acti-

3 Cuando, en el contexto de este artículo, se habla de universalidad o universalización de unas u otras políticas sociales, se hace referencia únicamente a su universalidad o universalización desde un punto de vista conceptual o técnico, es decir, a si la definición de su finalidad u objeto alcanza a la totalidad de la población. Obviamente, para hablar de una universalidad efectiva, desde un punto de vista político, además de la que se denomina aquí universalidad conceptual o técnica, son necesarias otras condiciones, como las legislativas, estructurales y presupuestarias.

4 Al hablar de servicios sociales, en todo caso, hay que entender que estamos hablando de un tipo de servicios, con independencia de que éstos sean de responsabilidad pública, privada o solidaria. Es decir, por importantes que hayan sido y sean en España los poderes y administraciones públicas a la hora de regular y suministrar servicios sociales, no se puede olvidar que los sistemas públicos de servicios sociales, en cualquier caso, operan dentro del sector económico o sector de actividad de los servicios sociales, más o menos estructurado, dentro del cual operan también las empresas con ánimo de lucro y las organizaciones del tercer sector. Esto sucede, por cierto, en todas las ramas de la acción pro bienestar, es decir, en todos los sectores de actividad en los que las políticas públicas sociales son especialmente relevantes.

vidades y estructuras específicas. El entramado de la política social se completa con políticas transversales (como las de igualdad y gestión de la diversidad o la familiar) y políticas intersectoriales.

Sea como fuere, cabe decir que es en esta encrucijada estratégica en la que la crisis económica de los últimos años encontró a los servicios sociales españoles: en el tránsito entre una *asistencia social* residual sin objeto propio (o con todos los objetos: subsistencia, alojamiento y así sucesivamente) y dirigida a colectivos en situación de riesgo, vulnerabilidad o exclusión social (en general) y unos servicios sociales conceptualmente universales con catálogos y carteras capaces de delimitar el contenido del derecho subjetivo que se declaraba (o al menos intentando hacerlo).

Unos servicios sociales que, a la vez que empiezan a llegar a sectores poblacionales que nunca habían asomado por sus oficinas, no han sido capaces de metabolizar en forma de servicios sino de dinero (*más de lo mismo*) una buena parte de los recursos adicionales que ha supuesto la Ley sobre autonomía y dependencia; unos servicios sociales en los que, a la vez que van madurando y empoderándose equipos y profesionales con responsabilidades técnicas, de gestión y políticas, presentan una “extraordinaria diversidad de esfuerzos, cobertura y derechos garantizados” (AEDGSS, 2016: 3); unos servicios sociales que asumen en su seno el caudal de experiencia del tercer sector de acción social pero ante los que determinados movimientos alternativos señalan que “para superar los obstáculos burocráticos, la dificultad de una compleja maraña legal y una grave situación de desinformación, hemos comprobado que necesitamos ejercer nuestra inteligencia colectiva, compartir nuestras experiencias y saberes, incluso darnos apoyo moral en situaciones muchas veces desesperantes” (COMISIONES DE ANTIDESAHCUCIOS, 2016: 139)⁵. Unos servicios sociales en los que se trunca (o, al menos se retrasa el cumplimiento de) la promesa de levantarlos como *cuarto pilar*⁶ (junto a sanidad, educación y pensiones), pero, en todo caso, también unos servicios a los que cabe aplicar lo que señala Margarita León: “En Europa, las políticas de cuidado o atención [*care*] para niñas y niños y personas mayores han sido, a lo largo de las últimas dos décadas, una de las áreas más dinámicas en el desarrollo del Estado de bienestar. Tanto los cuidados de larga duración [*Long Term Care*] como la educación y cuidado de la

5 Se propone el texto, sin entrar a valorar la situación que le dio origen, como muestra del tipo de tensiones, sin duda agravadas en los últimos años entre personas en situación de grave exclusión laboral, residencial o económica (u organizaciones que las agrupan o representan) y profesionales de los servicios sociales que han de enfrentarse a la que posteriormente denominaremos *misión imposible*.

6 Expresión que aplica a los servicios sociales el preámbulo de la Ley sobre autonomía y dependencia, ya citada.

primera infancia [*Early Childhood Education and Care*] responden a cambiantes necesidades de cuidado o atención” (León, 2014: 11).

3. PRINCIPALES FENÓMENOS Y NATURALEZA DEL CAMBIO DE ÉPOCA

Al elegir la expresión *cambio de época* para caracterizar la nueva realidad social que se identifica, en este artículo, como contexto explicativo para la crisis de los servicios sociales, se quiere significar, aquí, que la envergadura interrelacionada de una serie de fenómenos sociales es suficiente como para obligar a un cambio —relativamente global— de modelo en la materia que nos interesa, es decir, la acción pro bienestar y, dentro de ella, específicamente, los servicios sociales. Peter Taylor-Gooby habla de la “doble crisis del Estado de bienestar” (Taylor-Gooby, 2013) para hacer referencia al hecho de que, si bien los sistemas de bienestar de países como el nuestro se están viendo afectados por la crisis económica y financiera que comienza en el año 2008, existen fenómenos de cambio que vienen de más atrás (a los que Taylor-Gooby se suele referir como *nuevos riesgos sociales*) que representan un reto mucho más profundo, estructural y estratégico para las políticas sociales y, como veremos, específicamente, para los servicios sociales.

En la selección de fenómenos⁷ que se propone, cabría empezar refiriéndose a los avances en materia de conocimiento científico e innovación tecnológica, que configuran un tipo de sociedad en el que los activos intangibles ganan valor frente a los activos tangibles y el que se aceleran los procesos de *destrucción creativa* (innovación) de productos, servicios (Fantova, 2015b) y, consiguientemente, de estructuras laborales y económicas, en un marco de globalización, mercantilización y financiarización de la economía que amenaza la sostenibilidad ecológica del planeta.

En ese contexto se produce también una individualización y diversificación de las trayectorias vitales de las personas, con aumento de la movilidad internacional y debilitamiento y precarización, entre otros, de los anclajes y vínculos laborales de muchas personas en un contexto de incremento (a escala global) de las oportunidades y de las amenazas para la calidad en el empleo y la seguridad y suficiencia en los ingresos de las personas. En este contexto, como señala Luis Ayala, “en general, en la mayoría de los países de la OCDE, en las dos últimas décadas se ha registrado un doble proceso de aumento de la desigualdad en las fuentes primarias de renta y de pérdida de capacidad redistributiva de la intervención pública” (Ayala, 2015: 69).

7 Únicamente se va a proceder a una identificación sucinta de los que se consideran más relevantes. Para un desarrollo más extenso ver Fantova, 2014a: 65-90.

Cabe referirse, en tercer lugar, a la prolongación de la esperanza de vida⁸, que permite muchas más trayectorias vitales mucho más prolongadas y que configura una sociedad con mayor diversidad generacional. A la vez se incrementa la diversidad funcional, ya que no sólo aumentan los años de vida libres de discapacidad, sino que también aumentan los años de vida con discapacidad (y, dentro de las situaciones de discapacidad, de las situaciones de dependencia funcional).

Un cuarto fenómeno a considerar es el de la progresiva (aunque lenta, insuficiente y contradictoria) superación de la división sexual del trabajo, de modo que en nuestro entorno ya no se esperaría socialmente que las mujeres renuncien a un empleo remunerado para permanecer en el entorno domiciliario y comunitario brindando cuidados y apoyos gratuitos. Como fenómeno vinculado a éste, se produce el de la transformación y diversificación de las estructuras y dinámicas familiares (Fantova, 2014a: 324).

En quinto lugar cabe referirse a la expansión de las expectativas frente al Estado de bienestar, formuladas cada vez más como derechos sociales, que colocan al Estado como gestor estratégico de necesidades sociales complejas tales como las que tienen que ver con la salud, el aprendizaje, la subsistencia o el alojamiento. Un Estado visto en buena medida como proveedor de servicios, cuando, paradójicamente, según se ha dicho, “históricamente, la de los servicios ha sido un área descuidada en los estudios sobre el Estado de bienestar” (Sirovátka y Greve, 2014: xv). Los propios éxitos en términos de calidad de vida y bienestar social en los principales pilares del sistema de bienestar fueron transformando su naturaleza y convirtiendo lo que inicialmente eran sistemas de aseguramiento (en buena medida mediante prestaciones económicas) frente a contingencias (pretendidamente) excepcionales en políticas cada vez más universales para la protección y promoción de bienes complejos mediante servicios e intervenciones basadas en la evidencia y el conocimiento.

Por último, se señalaría la diversificación cultural y moral de la población y consiguientemente la fragmentación (por sexo, por edad, por origen o por otros factores) de los sujetos sociales tradicionalmente segmentados por renta o por posición en el sistema productivo, sujetos sociales que son luego sujetos económicos, fiscales, electorales, políticos y así sucesivamente. En este contexto cabe ubicar los fenómenos de “desamparo, populismo y xenofobia” (Zubero, 2015).

⁸ La referencia a este respecto serían los trabajos de colegas como Julio Pérez Díaz y Antonio Abellán, disponibles en la web de Envejecimiento en Red. Por dar un dato muy conocido, baste decir que a comienzos del siglo XX, cuando se establece en España la jubilación a los 65 años, la esperanza de vida no llegaba a los 35 años. Hoy está por encima de los 80.

Reteniendo estos seis fenómenos interrelacionados como definitorios del que estamos denominando *cambio de época*, vemos que se trata de procesos que vienen de mucho antes y que, posiblemente, van más allá de la crisis económica de los últimos años, aunque sin duda esta crisis está relacionada con dichos factores e interactúa con ellos. En ese contexto se revela, para las políticas sociales, la fuerza de la inercia institucional, el legado de la política o dependencia de la senda (*path dependence* o *path dependency*) de la que habla el neoinstitucionalismo histórico. Según este punto de vista, las políticas sociales, por diferentes razones (como su funcionamiento como estabilizadores automáticos⁹, el apoyo por parte de sectores de la población afectados en necesidades sensibles o su grado de institucionalización) no acostumbran a sufrir cambios radicales¹⁰. Esta lentitud o parsimonia de los cambios en las políticas, de las *ciabogas*, de los *policy shifts* aconseja, por tanto, no quedarse en el análisis de una u otra coyuntura o crisis, sino profundizar en tendencias y fenómenos más de fondo y más prolongados.

Seguramente, en todo caso, las amenazas externas sobre los sistemas de bienestar hacen mella en las debilidades internas e interactúan con una serie de “efectos perversos, apropiaciones indebidas y riesgos morales de las políticas sociales” (Moreno, 2012: 89). Cabría preguntarse en qué medida el Estado de bienestar llega a unos límites cuantitativos (por la cantidad de solidaridad que está dispuesta a aceptar el electorado) o cualitativos (por la capacidad del Estado de dar respuesta a determinadas necesidades que él mismo contribuye a tornar más complejas) sin caer en bucles de colonización (cuando la esfera pública¹¹ penetra en un terreno que sería más propio de la comunitaria, solidaria o privada) o paradojas sistémicas (dobles vínculos o trampas sistémicas)¹².

9 El típico ejemplo de lo que en economía se denomina *estabilizador automático* es el de las prestaciones económicas por desempleo, en la medida en que se trata de mecanismos relevantes para dar respuesta a coyunturas económicas sin necesidad de que medie, en la circunstancia concreta, una decisión política para activarlos.

10 Peter Taylor-Gooby habla de políticas de retroceso (recorte o retirada, en clave de remercantilización), realineamiento y recalibración. Desde el paradigma de la *inversión social*, se insistiría especialmente en la recalibración, es decir, en buscar nuevos equilibrios entre las diferentes políticas sociales, apostando más por las que sirven para *preparar* que por las que sirven para *reparar*.

11 Convencionalmente hablamos de cuatro esferas a las que corresponden cuatro tipos de bienes: comunidad (bienes relacionales), Estado (bienes públicos), tercer sector, iniciativa social o esfera solidaria (bienes comunes) y mercado (bienes privados).

12 Como ejemplo de doble vínculo valdría el de una orientadora laboral de un servicio público de empleo que dice explícitamente a una persona desempleada “sé emprendedora, arriésgate en el mercado, crea una empresa privada” mientras transmite implícitamente “sé una funcionaria con un empleo seguro en el sector público, como yo”.

4. CÓMO AFECTA LA NUEVA REALIDAD SOCIAL A LA ACCIÓN PRO BIENESTAR Y, ESPECÍFICAMENTE, A LOS SERVICIOS SOCIALES

El análisis que se ha presentado ha intentado mostrar cómo las políticas sociales o el sistema de bienestar en un país como España constituyen un factor fundamental dentro del *cambio de época* del que estamos hablando, que afecta a los otros y se ve afectado por ellos. Fenómenos como el alargamiento de la esperanza de vida, la expansión del conocimiento o los cambios en las estructuras de las familias no pueden explicarse sin atender al desarrollo de las políticas sociales, pero, a la vez, estas mismas políticas sociales se ven sometidas al desafío proveniente de esos y otros cambios sociales.

Se puede decir que los dispositivos del sistema de bienestar más consolidados en España se basaban inicialmente en el supuesto de que los varones tendrían largas y estables trayectorias de trabajo y cotización y que las mujeres, en buena medida, se harían cargo de toda una serie de cuidados y apoyos en el ámbito familiar y comunitario. De modo que el sistema de protección social pública se ocupaba, básicamente, de formar a las personas hasta que podían incorporarse a un empleo, de curar sus enfermedades agudas para que se reincorporaron a dicho empleo, de cubrirles económicamente en momentos puntuales en que quedasen sin empleo y de pagarles una pensión de jubilación en los pocos años que sobrevivieran tras finalizar su vida laboral. Para todo lo demás estaba la familia (tupida y extendida, estable y concentrada) y, fundamentalmente, las mujeres. En ese marco, los servicios sociales, como se ha dicho, se ocuparían de colectivos minoritarios que, por una u otra razón, no quedaban cubiertos por esa protección general o *mainstream*.

Si se acepta esta descripción del sistema clásico o tradicional de bienestar, parece fuera de duda que el *cambio de época* del que estamos hablando lo haría entrar en una profunda crisis. Ello sería debido, básicamente, a:

- La expansión universalizante y compleja individualización de las expectativas, demandas y conciencia de derechos frente al Estado por parte de la ciudadanía, gracias en buena medida al éxito de las diferentes políticas públicas sociales.
- La modificación y, en definitiva, limitación de la capacidad de las redes familiares y comunitarias para brindar cuidados y otros apoyos (tangibles e intangibles).
- La transformación de lo que eran riesgos coyunturales o carencias minoritarias en necesidades sociales de capas cada vez más amplias de la población (más riesgo de discapacidad, dependencia funcional,

desvinculación familiar y desarraigo comunitario, a la vez que mayor riesgo de pobreza económica y exclusión social, que incluye la laboral y residencial).

Todo ello en un contexto de fragmentación y reconfiguración de los sujetos sociales que, de diferentes maneras, son base de las mayorías electorales que dan soporte (o no) a las políticas públicas. En un contexto en el que el contrato social clásico entre clase trabajadora y élites económicas debe reformularse también como contrato entre generaciones, entre mujeres y hombres, entre comunidades culturales o, incluso, entre humanidad y entorno ecológico, nido de futuras generaciones.

Los riesgos, las amenazas, las oportunidades y las contradicciones de este *cambio de época*, posiblemente, se han visto exacerbadas en el contexto de la Gran Recesión, que, ciertamente, se ha transformado en crisis política, institucional, moral y, en definitiva, social. Hay que entender, sin embargo, que las turbulencias financieras y económicas que comienzan en 2008 hubieran brotado y evolucionado de muy diferente manera si hubiera sido otro el contexto previo.

Ciertamente, la crisis económica de los últimos años ha llevado a las puertas de los servicios sociales a muchas personas en situación de emergencia social global con graves problemas familiares, laborales, habitacionales y económicos. Simultáneamente los servicios sociales han visto reforzado, en muchos casos, el encargo de hacer frente a esa emergencia social global. Ello ha ocurrido en un momento en el que, paradójicamente, han visto limitados sus recursos y capacidades. Sin embargo, también en el caso de los servicios sociales desenfocaríamos el análisis si no fuéramos conscientes de la encrucijada estratégica en la que éstos se encontraban, ya en el comienzo de la crisis económica, a consecuencia del *cambio de época* del que venimos hablando. Efectivamente, puede decirse que, en ese contexto, los servicios sociales españoles estaban siendo atravesados por dos fuerzas de signo contrapuesto¹³:

- Las fuerzas tendentes a configurarlos como un sector transversal o residual, complementario del resto de ámbitos sectoriales y encargado de aquellos casos complejos que quedan excluidos, por defecto, de la intervención de los otros ámbitos (sanidad, educación, empleo, vivienda y garantía de ingresos).
- Las fuerzas tendentes a construirlos como un ámbito sectorial más, universal como todos los demás, con un objeto propio.

13 Manuel Aguilar, en el capítulo sobre servicios sociales del que posiblemente es en este momento el manual de referencia sobre políticas sociales en España, lo expresa con la siguiente pregunta: “¿Último nivel o sexto sistema?” (Aguilar, 2016: 390).

El análisis realizado nos indica que ambas fuerzas configuran un escenario de suma negativa. En la medida en que los servicios sociales aceptan y abordan un encargo transversal o integral (en la medida en que pueden ocuparse de diversos tipos de necesidades: económicas, laborales, habitacionales, relacionales u otras) sólo pueden ser reconocidos y funcionar como residuales, es decir, como encargados de personas o colectivos minoritarios que no obtendrían satisfacción a sus necesidades (de atención sanitaria, de educación, de empleo, de alojamiento o de ingresos económicos) por los conductos, en los ámbitos y con los sistemas utilizados por la mayoría de la población.

Esa identidad residual se retroalimenta en un contexto de aumento de la exclusión y la emergencia social, especialmente la crisis de los últimos años, y con unas limitaciones presupuestarias que dificultan el desarrollo y la visibilidad del que podría ser considerado como valor añadido específico de los servicios sociales en el marco de los catálogos y carteras de prestaciones y servicios que se han ido construyendo. Sin embargo, ese aumento de la emergencia y la exclusión social fruto de la Gran Recesión se produce en un contexto más amplio de aumento de la complejidad en el *cambio de época*, con lo cual el encargo residual se torna cada vez más una *misión imposible*, generadora de malestar tanto en las personas que se dirigen a los servicios sociales como en las que trabajan en ellos. Puede decirse que, en la medida que los fenómenos de exclusión social se hacen más estructurales y más complejos, la *desnudez del emperador* de los servicios sociales queda más de manifiesto, cuando no tienen en sus manos los empleos, las viviendas o los ingresos que demandan las personas que llaman a su puerta.

5. NUEVOS ENFOQUES: HACIA UN NUEVO MODELO DE SERVICIOS SOCIALES

El modelo general de comprensión de las políticas sociales que se propone (Fantova, 2014a) plantea que las grandes políticas sectoriales en un sistema de bienestar se corresponden con grandes sectores de actividad, cada uno de los cuales se diferencia de los otros por la protección y promoción de un bien y por las actividades de valor específicas y reconocibles, basadas en el conocimiento (en áreas de conocimiento correspondientes a dichas actividades), que permiten el diagnóstico, la prescripción y la intervención correspondientes. Se postula que el incremento de la complejidad social y de las expectativas que se dirigen a las políticas sociales y a los servicios públicos correspondientes los van convirtiendo en subsistemas funcionalmente especializados en las necesidades, bienes, objetos y actividades correspondientes. Si alguien tiene un problema, necesidad, demanda o expectativa relacionada con su situación de salud, se dirigirá a los servicios sanitarios. Si el problema, necesidad, demanda

o expectativa es especialmente grave o complejo, con más motivo se dirigirá a dichos servicios, no siendo racional, desde el punto de vista de la necesidad específica de la persona, que tuviera que dirigirse a otro tipo de servicios distintos. La misma lógica podría aplicarse a los servicios educativos, a los servicios de empleo, a los de vivienda y así sucesivamente.

Párrafo aparte merecen las políticas y prestaciones de garantía de ingresos para la subsistencia. En realidad, cuando hablamos de subsistencia nos estamos refiriendo a necesidades humanas como las de la alimentación o el vestido que, fácilmente, cabe resolver en el mercado, cuando se tiene ingresos. En este terreno cabe decir que van cobrando fuerza dos ideas en la comunidad de conocimiento sobre políticas sociales:

- La de que habría un mínimo de ingresos que podría considerarse como derecho universal (lo que vale para el bien de la salud o el conocimiento debe valer para la subsistencia material, especialmente en un modelo social y económico con dificultades estructurales persistentes para brindar empleo a todas las personas que lo buscan).
- La de la racionalidad de integrar en lo posible la gestión de las diversas prestaciones económicas para la subsistencia e incluso la gestión de éstas con la de los impuestos, llegándose a hablar de impuestos negativos (Zalakain, 2014: 53).

Pues bien, si se postula la racionalidad técnica y organizativa de diseñar y configurar sectores de actividad y pilares de protección (de entrada, conceptual o técnicamente) universales en las diferentes áreas mencionadas (sanidad, educación, empleo, vivienda y garantía de ingresos), la disyuntiva que emerge es la siguiente: si los cinco pilares mencionados saturan la protección y promoción del bienestar de las personas, es decir, si disfrutando de los cinco bienes correspondientes a dichos pilares (salud, conocimiento, empleo, alojamiento y subsistencia) las personas consiguen su inclusión social, entonces no tiene sentido la existencia de los servicios sociales en la medida en que los cinco pilares mencionados hagan correctamente su trabajo con el conjunto de la población y especialmente, como es lógico, con aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad, dificultad o complejidad a la hora de resolver la necesidad correspondiente.

Por el contrario, dentro de ese marco de reflexión y diseño, sólo tendrían sentido los servicios sociales como sector de actividad y como pilar del bienestar si pudiéramos identificar un bien tan relevante como los otros mencionados y tan necesitado como ellos de actividades profesionales y estructuradas basadas en el conocimiento. La respuesta desde el modelo que se presenta a continuación es afirmativa: ese bien existe.

5.1. El objeto de los servicios sociales

Se propone como objeto propio de los servicios sociales la protección y promoción de la interacción humana, entendida como autonomía funcional e integración relacional¹⁴. Es decir, se entiende que todas las personas a lo largo de nuestro ciclo vital tenemos un mayor o menor equilibrio entre nuestra autonomía funcional (capacidad de desenvolvernos en nuestra vida cotidiana) y nuestra integración relacional (soporte que recibimos de nuestras redes primarias de convivencia familiar y comunitaria). Y que se justifica que una rama de la política social (los servicios sociales) se ocupe específicamente de proteger y promover ese bien.

En un sentido coincidente, el Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña identifica para un nuevo concepto de servicios sociales tres necesidades: “promover la autonomía personal, incluida la capacidad de decidir, y atender a las situaciones de dependencia mediante servicios de calidad; contribuir al ejercicio de los derechos y los deberes de las personas, especialmente de aquellas que por minoría de edad o por dificultades en el ejercicio de la capacidad jurídica necesitan protección y medidas de apoyo para la toma de decisiones; ofrecer apoyo para compensar las limitaciones de desenvolvimiento personal de relación y de integración social y comunitaria por razón de la discapacidad, la discriminación, la falta grave de oportunidades o las derivadas de momentos disruptivos de la vida” (Ginesta y otras, 2015: 12). Y añade que “las prestaciones económicas para cubrir las necesidades básicas vitales no forman parte de los servicios sociales. Tampoco forman parte de los servicios sociales las funciones que corresponden a otros sistemas (salud, educación, vivienda...), especialmente las referidas a la determinación de la situación económica y social, que se han de llevar a término desde cada uno de los sistemas con indicadores y criterios comunes y coordinados” (Ginesta y otras, 2015: 13).

Se postula que la mayor parte de las necesidades que históricamente han sido vistas y abordadas por los servicios sociales como problemáticas de colectivos minoritarios (infancia desprotegida, discapacidad o dependencia fun-

14 En otros lugares (Fantova, 2008; 2014a) se ha procedido a una fundamentación y desarrollo de esta propuesta, en diálogo, entre otras, con las de Demetrio Casado, Encarna Guillén, María José Aguilar, Manuel Aguilar, Joaquín Santos, Germán Jaraíz y Auxiliadora González (por citar sólo algunas españolas). Xavier Pelegrí hace una interesante crítica de la propuesta, apuntando acertadamente que “el concepto-objeto habría de cumplir tres condiciones (como las encontramos en otros sectores): 1) que fuese comprensible coloquialmente sin necesitar una gran explicación técnica; 2) que se identificase con una necesidad básica de toda persona, aceptada como derecho a ser cubierta y 3) que reflejase algo en que o sobre lo cual se pueda intervenir efectivamente” (Pelegrí, 2015: 58). Posiblemente es en la primera de las tres condiciones donde más débil de muestra la propuesta que se presenta en este apartado del artículo.

cional, soledad de las personas mayores, desarraigo de personas inmigrantes, violencia de género u otras) son mejor vistas y abordadas si se entienden, se diagnostican y se atienden como necesidades de prevención y apoyo en lo que tiene que ver con la interacción activa de las personas en el seno de comunidades atravesadas por diversidades (y relaciones) de género, generacionales, funcionales y culturales. Identificar así el objeto de los servicios sociales permite hacerlo en positivo y señalando una necesidad universal, es decir, que todas las personas tienen. Una necesidad, por cierto, notablemente creciente en el contexto de *cambio de época* que hemos mencionado.

Lógicamente, no se espera que la ciudadanía comprenda el concepto abstracto de interacción sino que vaya identificando las prestaciones, apoyos y actividades valiosas que los servicios sociales le ofrecen a la hora de prevenir o afrontar situaciones en las que ven afectada su autonomía para el desenvolvimiento cotidiano o las estructuras relacionales y apoyos existentes en sus redes familiares y comunitarias (actividades como diagnóstico social, planificación individualizada¹⁵, cuidado profesional, acompañamiento social¹⁶ u otras; en diferentes formatos: virtual, domiciliario, comunitario u otros). Se espera, a la vez, que la ciudadanía vaya comprendiendo (en la medida en que se vaya verificando) que sus necesidades o problemas de salud, aprendizaje, empleo, alojamiento o ingresos económicos para la subsistencia material deberán ir teniendo cauces para su abordaje en los correspondientes ámbitos sectoriales. Lógicamente, este reposicionamiento de la marca *servicios sociales* llevará tiempo y deberá ser promovido por estrategias intencionales, técnicas y profesionales consistentes (Fantova, 2014b: 119-121).

Se parte del supuesto de que, en el contexto de *cambio de época* mencionado, el rápido y amplio crecimiento de las necesidades, demandas y riesgos relacionados con la interacción (autonomía funcional e integración relacional) haría insostenible económica y socialmente el modelo orientado a tratar estos problemas *por colectivos* y separando a las personas de la comunidad. Se trata más bien de abordarlos en la comunidad, con tecnologías y servicios de proximidad y fortaleciendo, por tanto, la atención primaria del sistema público de

15 National Voices señala que “la planificación de los cuidados y apoyos es una forma en que las personas (...) pueden trabajar junto con sus profesionales de los servicios sanitarios y sociales y otros apoyos. Empieza con lo que importa a la persona e identifica el mejor tratamiento, la mejor atención y apoyo y las acciones que las propias personas pueden llevar a cabo para ayudar a conseguirlo” (National Voices, 2016: 5).

16 Según los Estados Generales del Trabajo Social en Francia, “aunque la complejidad de las políticas sociales ha podido conducir progresivamente a un encerramiento de las y los trabajadores sociales en la gestión de dispositivos configurados en compartimentos estancos, resulta primordial reencontrar el corazón del oficio del trabajo social: el acompañamiento de las personas” (EGTS, 2015: 11).

servicios sociales. El concepto de interacción pretendería ofrecer base para un marco teórico y un instrumental técnico¹⁷ para evaluar y abordar situaciones en la diversidad sexual, generacional, funcional y cultural que se da en las relaciones primarias de las personas que se desenvuelven con (relativa) autonomía en la comunidad antes de (o sin) que sea necesario o pertinente considerarlas y tratarlas en calidad de miembros de alguno de los colectivos poblacionales que los servicios sociales han utilizado (y siguen utilizando) para clasificar a las personas en servicios segregados y especializar a las personas profesionales.

Todo ello nos introduce en una agenda de personalización de los servicios (de atención centrada en la persona), sabiendo que “la personalización de los servicios es clave en la política sanitaria y de servicios sociales, pero hay potenciales tensiones cuando las elecciones de las personas puedan entrar en conflicto con las políticas de las organizaciones. Sin embargo hay alguna evidencia de que la buena comunicación, una cultura positiva, la creación de un trayecto defendible en la toma de decisiones, buenas relaciones, la participación y un personal empoderado y capacitado pueden ayudar a superar algunas de estas tensiones” (Burtney y otras, 2014: 6-7). La propuesta nos introduce también en una agenda exigente de gestión del conocimiento, en la que haya agentes mediadores (Rutter y Fisher, 2013: 30) capaces de tender puentes entre los diferentes agentes portadores de los diferentes tipos de conocimiento (*saber hacer*, *saber experto*, conocimiento científico, tecnología y otros) y entre las especializaciones tradicionales, muy vinculadas a colectivos poblacionales y disciplinas académicas y que funcionan en muchas ocasiones como verdaderos *silos* incomunicados entre sí.

Posiblemente, la prueba del nueve de este avance la encontremos en la innovación tecnológica, donde empieza a haber resultados prometedores y “un número representativo de buenas prácticas que, según ha sido científicamente demostrado, proporcionan un aumento de la independencia a las personas (...), un aumento de la productividad de las personas cuidadoras, mejor calidad de la atención y la generación de ahorros que contribuyen a la sostenibilidad financiera del sistema de cuidados. Estos servicios basados en tecnologías cubren un amplio rango de servicios y productos basados en tecnología, diferentes, maduros y normalizados, que son capaces de responder efectivamente a un amplio conjunto de necesidades de cuidados de larga duración” (Carretero, 2015: 9) u otros apoyos.

Al respecto, para lo que tiene que ver con los *cuidados de larga duración*, desde la Comisión Europea se señala un enfoque que podría valer para el conjunto de los servicios sociales, en el que “los principales elementos de una respuesta proactiva (...) incluyen medidas orientadas a: *prevenir* que la gente se

17 El concepto ha sido utilizado, por ejemplo, como referente teórico para instrumentos de diagnóstico y valoración de los servicios sociales en el País Vasco.

convierta en dependiente de los cuidados o la atención, promoviendo estilos de vida saludables, afrontando las mayores causas de dependencia y promoviendo en los domicilios y vecindarios entornos *amigables con las personas mayores* a través del diseño para todas las personas; *detección temprana de la fragilidad; rehabilitación y recapacitación* para aquellos cuya salud y aptitud ha sido afectada, para restaurar su capacidad de vivir independientemente; desarrollar el *potencial total de la tecnología* para ayudar a las personas mayores a permanecer en casa, para *aumentar la productividad de los servicios de cuidado* y para compensar por la disminución del número de personas cuidadoras; *integrar completamente* los elementos de los servicios sanitarios y sociales de la provisión de cuidados de larga duración; mejorar el *apoyo a las personas cuidadoras informales* y facilitarles la *conciliación del empleo y de las responsabilidades de cuidado*; y usar el potencial del sector de las organizaciones no gubernamentales en la provisión de servicios de cuidado” (SPC, 2014: 6).

5.2. El *mix* de bienestar

La segunda clave del modelo que se propone tiene que ver con la necesidad y oportunidad de construir nuevas formas de sinergia entre el papel del sector público; la capacidad de autocuidado y autogestión de las personas, familias y comunidades; la iniciativa social de carácter autogestionario, colaborativo y solidario; y la empresa privada generadora de tecnología y capacidad de atención. La idea es que, a la vez que se construye el *sistema público* de servicios sociales, se debe construir el *sector de actividad* de los servicios sociales, es decir, el sector de la economía que se ocupa de las necesidades de las personas que tienen que ver con la interacción, es decir, con su autonomía funcional y su integración relacional.

Parece bastante claro que apostar por el objeto que se está proponiendo obliga a reconsiderar y reinventar en cierta medida la sinergia entre la intervención profesional de las personas cualificadas y los apoyos familiares y comunitarios, así como con la capacidad de las personas de planificar y dar la respuesta a sus propias necesidades. Si los servicios sociales van a ser un pilar del sistema de bienestar, no sabemos cómo van a configurarse, pero cabe conjeturar que no lo harán sencillamente convirtiendo en apoyos profesionales todos aquellos que en un modelo social anterior eran autónomos o familiares y comunitarios. En ese contexto resulta absolutamente fundamental, junto a la ya citada innovación tecnológica, la innovación social¹⁸ (Fantova, 2015a) favorecedora de una vida autónoma y convivencia comunitaria sostenibles.

En cada ámbito sectorial (por sus características específicas y por el momento de la historia del sistema de bienestar en que se ha construido) fun-

18 En sentido amplio se asume que la innovación puede ser considerada *social* en la medida en que pueda ser el conjunto la sociedad y sus diversas representaciones e iniciati-

ciona un determinado *mix* de bienestar, es decir, un determinado *arreglo* entre esas cuatro esferas de las que estamos hablando (pública, comunitaria, solidaria y privada). No es el mismo en sanidad que en educación, en empleo que en pensiones. Las peculiaridades del objeto que se está proponiendo para los servicios sociales y el actual momento evolutivo de la historia del sistema de bienestar y de la sociedad en general obligan a (y, a la vez, dan la oportunidad para) innovar tecnológica, organizativa, social y políticamente a la hora de articular a los diversos agentes en la respuesta al reto que tienen delante en los servicios sociales.

Desde el discurso de la innovación se mira con expectación a la iniciativa social y, ciertamente, en las actividades que hoy denominamos *servicios sociales* ha habido tradicionalmente y sigue existiendo en España una importante presencia del denominado “tercer sector de acción social” (Casado, 2015). Según José Manuel Fresno, “por la manera en que el tercer sector se ha desarrollado en España, de la mano de la expansión de los sistemas de bienestar social y especialmente de los servicios sociales, éste se ha concentrado en las últimas décadas preferentemente en la función de prestación de servicios, en detrimento de las otras funciones que le son propias. En un contexto de pérdida de cohesión social, descrédito de la democracia y deterioro de los valores que han inspirado la misma, es importante que estas dimensiones sean cultivadas de modo especial, pues ello dará mayor consistencia e identidad a sus actuaciones” (Fresno, 2014: 102). Pierpaolo Donati se pregunta “qué tipo de organización nos puede hacer pasar de una situación en la cual el *welfare* es definido por estructuras jerárquico burocráticas y por contratos mercantiles que alimentan difusamente formas fracturadas de reflexividad a una situación en la cual las instituciones de *welfare* alimentan, en cambio, redes reflexivas de ciudadanos y trabajadores reflexivos, esto es, de una sociedad civil que puede valerse de una extendida reflexividad relacional” (Donati, 2012: 26).

Rick Muir e Imogen Parker vinculan la necesidad de implicación de las personas usuarias con la complejidad creciente a la que han de hacer frente los servicios y políticas públicas y afirman que “necesitamos reconfigurar radicalmente nuestros servicios públicos para que sean más capaces de afrontar los complejos riesgos que tenemos delante” (Muir y Parker, 2014: 1). Según esta aportación del Institute for Public Policy Research, “el cambio hacia un Estado

vas, y no únicamente el mercado, quien juzgue el valor y rentabilidad de las innovaciones y en la medida en que el conjunto de la sociedad –y no sólo las instituciones del conocimiento científico, tecnológico o experto– sea considerada capaz de innovar. Cabe proponer una innovación social que sea *social* en sus fines y en sus medios, que sea generadora de bienestar e inclusión social, que se apoye en (y potencie) mejores sinergias entre las diferentes esferas de la sociedad (pública, comunitaria, solidaria y privada) implicadas en la respuesta a las necesidades sociales.

más relacional debe tener lugar en dos niveles. Primero, en el nivel de los sistemas públicos de servicios, hay una necesidad de mayor conectividad. Esto requiere la descentralización de los presupuestos de servicios al nivel local; la integración de presupuestos y, a veces, de las organizaciones; mayor autonomía para la primera línea combinada con transparencia acerca de los resultados; y establecimiento de infraestructuras colaborativas para que los actores y las instituciones puedan aprender y mejorar. En segundo lugar, en el nivel micro, necesitamos fomentar relaciones profundas, tanto entre los ciudadanos como entre usuarias y profesionales. En la práctica esto puede tomar la forma de profesionales líderes que asumen la responsabilidad de casos individuales, mayor trabajo de base vecinal y la creación proactiva de instituciones que reúnen a las personas usuarias y aumentan su capacidad de ayudarse" (Muir y Parker, 2014: 74).

En definitiva, cuando hablamos de *mix* de bienestar, estamos hablando del contrato social, es decir, de lo que se espera que haga la persona, de lo que se espera que haga el Estado y así sucesivamente. Las necesidades que tienen que ver con la interacción humana (y en especial las relacionadas con los cuidados) pueden y deben tener, hoy y aquí, sitio preferente en la reformulación del contrato social. La ciudadanía puede estar abierta a un mayor o más estratégico papel del Estado al respecto (con lo que ello conlleva en términos de cotizaciones o impuestos) pero los poderes públicos, los agentes proveedores y las profesiones de referencia han de presentarle una oferta creíble de valor. Guillem López Casanovas identifica oportunidades específicas para el sector de los servicios sociales cuando afirma que la "*sanitarización* de los cuidados de larga duración complica más que resuelve a largo plazo los problemas de ambos pilares del Estado de bienestar" (López Casanovas, 2015: 14), apuesta por "el fomento del propio cuidado preventivo" (López Casanovas, 2015: 231) y se pregunta, por ejemplo, "por qué no podemos subir el tipo del impuesto de sucesiones, tras un mínimo exento ampliado, para la mejora de los incentivos al trabajo, contra rentas no ganadas, y para la financiación de los cuidados de larga duración a las personas mayores" (López Casanovas, 2015: 35).

En última instancia se plantea aquí que, antes de entrar en el —legítimo— debate ideológico, político y técnico sobre el volumen (esfuerzo) de la inversión pública en el sector de los servicios sociales, sobre el peso de las diferentes esferas (pública, comunitaria, solidaria y privada) en la protección y promoción de la interacción humana, o sobre la medida en que queremos pagar los servicios sociales mediante impuestos, cotizaciones, copagos o precios o de otro modo, cabe, desde el diseño estratégico de políticas sociales, configurar, pilotar y aumentar de escala (Evers y otras, 2014: 24-25) *arreglos* innovadores que potencien mayores y mejores sinergias entre todos los agentes o esferas implicadas. Ello se plantea desde la percepción y la valoración de la envergadura

del reto que tienen ante sí los servicios sociales hoy y aquí (ese objeto complejo que llamamos interacción) y de la novedad de las condiciones en las que han de operar y avanzar, que aconsejan no despreciar, de antemano, ningún recurso disponible.

5.3. Las relaciones intersectoriales

La tercera clave del modelo que se propone tiene que ver con las oportunidades que brinda la recalibración, redistribución y reconfiguración de los repartos y relaciones entre las diferentes ramas sectoriales de la política social. El modelo asume que sólo verificando y visibilizando los impactos positivos que el nuevo modelo puede tener en otros ámbitos sectoriales (como el sanitario, el educativo, el de vivienda, el de empleo o el de garantía de ingresos) y en el conjunto del sistema de bienestar, es posible avanzar de manera consistente en esta nueva visión y configuración de los servicios sociales. Se asume que es la fragilidad de los actuales servicios sociales la que en buena medida está haciendo ineficientes muchos de los esfuerzos que se realizan en otras políticas sectoriales y en el conjunto del sistema de bienestar, como se ve claramente, por ejemplo, en el caso de la sanidad.

El informe *A new settlement for health and social care*, aprobado por la Comisión Independiente sobre el Futuro de la Atención Sanitaria y Social en Inglaterra (Barker y otras, 2014) pone de manifiesto hasta qué punto el desequilibrio entre la inversión en servicios sociales y en sanidad (en una proporción que puede ser de una a siete) genera, por ejemplo, un sistema público de bienestar incapaz de proporcionar ligeros cuidados o apoyos domiciliarios preventivos (desde servicios sociales, a personas en situación de fragilidad) que, sin embargo, incurre posteriormente en altos —ineficaces, ineficientes e impertinentes— gastos hospitalarios, farmacéuticos o tecnológicos, en buena medida inducidos por la ausencia de esa intervención social más temprana con personas que, frecuentemente, por otro lado, disponen de patrimonios mobiliarios e inmobiliarios (viviendas) inadecuados e infrautilizados que no aportan valor ni a las personas ni a la colectividad. Chris Ham (jefe ejecutivo de The King's Fund) señala en el prólogo del informe que “cuando esté totalmente implementado, el nuevo modelo supondrá alrededor de un 11-12 por ciento del PIB, una cantidad fácilmente comparable con el gasto corriente sólo en sanidad en algunos otros países (...). Las consecuencias de no hacer nada son que menos personas recibirán servicios sociales financiados públicamente en la medida en que se hacen más recortes en los presupuestos de las autoridades locales y que más organizaciones sanitarias públicas se muestran incapaces de proporcionar acceso oportuno a estándares aceptables de atención en el marco del presupuesto. Todavía más importante, el premio descrito por la comisión

–igual soporte para igual necesidad, con los derechos a la atención sanitaria y los servicios sociales más estrechamente alineados entre sí– seguirá siendo un sueño lejano. Las personas con necesidad de cuidado serán forzadas a continuar navegando las complejidades e inconsistencias de los actuales sistemas fragmentados de financiación y derechos (...). Los costes del cuidado recaerán cada vez más en los individuos y las familias, creando preocupación, incertidumbre e inequidad en una escala que sería inaceptable si se aplicara en la atención sanitaria” (Barker y otras, 2014: vi-vii).

Sea como fuere, los argumentos para apostar por un mayor equilibrio, coordinación e integración entre los servicios sociales y los servicios sanitarios son poderosos, por el incremento de la cantidad y complejidad de situaciones en las que las personas presentan entreveradas importantes necesidades correspondientes a ambos sectores. En todo caso, en un reciente estudio Delphi sobre la integración de la atención entre servicios sociales y sanitarios se identifican los siguientes obstáculos:

- “La imprecisión en la definición del tipo, alcance, escala y nivel de complejidad de la propuesta de integración y los cambios reguladores y organizativos críticos del proceso de implantación.
- El retraso temporal de maduración y manifestación de los beneficios atribuidos a la integración y la escasa disponibilidad de evidencia de efectividad de buena parte de las estrategias y medidas de transformación documentadas hasta el momento.
- Inercias administrativas y corporativas.
- Cautela en relación con el mantenimiento de las restricciones en la financiación del gasto social.
- La dificultad de valorar el impacto de la implantación en el status quo —situación, intereses y perspectivas actuales de cada agente, profesional, grupo u organización involucrados en el cambio— puede haber inhibido a la manifestación del apoyo a la consistencia del compromiso de participación en el despliegue de la iniciativa” (Artells, 2015: 66).

De cualquier modo, el reto de una atención integrada y, finalmente, integral no aparece únicamente en la interfaz entre los servicios sociales y los servicios sanitarios, sino que emerge en muchos otros nodos, tanto de los servicios sociales con otras ramas como de otros pilares entre sí. Las innovaciones en las tecnologías de intervención, gestión y gobierno deben ayudar a la coordinación e integración intersectorial evitando el *falso atajo* de la subordinación o la deconstrucción de alguna de las ramas o pilares en cuestión. Según la European Social Network, “la provisión de servicios integrados puede ser implementada

de varias formas tales como gestión de caso o equipos multidisciplinares consistentes en profesionales provenientes de diferentes sectores. A causa de la cantidad de agentes involucrados, es vital agilizar los canales de comunicación e información, a la vez que se mantiene un equilibrio para no sobrecargar de directrices y procedimientos, lo que puede afectar al lado humano de las relaciones que deben establecerse entre los profesionales implicados. De hecho, proporcionar claridad acerca de los roles y las responsabilidades facilita el trabajo intersectorial” (Lara, 2016: 7).

Según una reciente revisión de estudios, algunas lecciones aprendidas en la integración de servicios –tanto vertical, dentro del mismo sector, como horizontal, entre sectores– tienen que ver con “la claridad y armonización de objetivos entre las agencias, o la clara división de responsabilidades entre agentes. Una reforma exitosa para la integración debiera incluir incentivos financieros o administrativos para la cooperación cuidadosamente diseñados, así como implicar el ajuste de indicadores de ejecución a tener en cuenta para los esfuerzos conjuntos de cara a eliminar la competición disfuncional entre unidades de servicio. Asimismo, cuando la integración de servicios en el nivel local implica mayor autonomía y nuevos tipos de tareas, esto debía ser soportado por la construcción de capacidades en la planificación, la evaluación y la gestión de casos también” (BUDAPEST INSTITUTE, 2015: 7).

En cualquier caso, se necesita comprender y hacer comprender que el nuevo modelo de servicios sociales afecta al resto de pilares de la política social porque representa una nueva manera de comprender la lógica de reparto de necesidades y actividades entre las políticas sectoriales y, por tanto, una nueva manera de entender las relaciones intersectoriales y la integración de la atención: una oportunidad para construir la atención (integral e integrada) centrada en la persona que viene reclamada por la complejidad de las necesidades sociales. Un contexto complejo en el que ninguna profesión, disciplina, sistema o sector puede reclamar para sí la mirada global o la posición central, que sólo pueden ser la consecuencia de una construcción y decisión compartida.

6. ¿POR QUÉ ESTE MODELO PUEDE (QUIZÁ) FUNCIONAR?

Como toda apuesta estratégica, la apuesta por este modelo que se propone no está exenta de riesgos. Sin embargo, hay argumentos para pensar que el modelo puede funcionar. Serían los siguientes:

- Los cambios sociales enunciados generan *masa crítica* de necesidades y riesgos sociales vinculados al objeto que se propone para los servicios sociales. Hay, sin duda, base para un pilar del sistema de bienestar.

- Las necesidades relacionadas con los cuidados (Fantova, 2015a) y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral presentan importancia creciente en las percepciones, expectativas y demandas de la ciudadanía (Casado y Sanz, 2012).
- Puede aportarse evidencia de que conseguir profesionalmente logros de calidad en lo que tiene que ver con la interacción de las personas (autonomía funcional en convivencia comunitaria) tendría valiosas sinergias con la consecución de logros en lo relacionado con los objetos de las otras ramas de la política social (salud, conocimiento, empleo, alojamiento y subsistencia).
- Los servicios sociales pueden tener un importante impacto en términos de equidad de género (SPC, 2014: 6) e intergeneracional.
- Son considerables también los retornos económicos del desarrollo del sector de los servicios sociales en términos de empleo y en términos de tejido empresarial (Fantova, 2014a: 373-377).
- Los servicios sociales realmente existentes tienen una estructura profesional e institucional suficientemente dotada y potente y, a la vez, suficientemente flexible y abierta, como para abordar el reto y el itinerario que el nuevo modelo representa.

Con todo, se ha de asumir que esta apuesta por los servicios sociales (hoy y aquí) sólo puede ser ganadora si tiene carácter estratégico, es decir, si se entiende que no es una apuesta táctica que conecta con demandas sociales maduras de agentes organizados o sujetos estructurados, sino una apuesta a medio plazo que resultará rentable profesional, política, económica y socialmente cuando se haya construido su marco de sentido y haya generado reconocimiento de quienes se vayan beneficiando de ella o puedan comprender que podrán beneficiarse de ella. Porque, ciertamente, el relato de los servicios sociales no está escrito. Y se ha de reconocer que existen otros relatos alternativos que compiten con el que se ha presentado: el relato de la asistencia social residual; el relato de una intervención social (sólo) transversal; el relato de un sector, pilar o sistema sociosanitario; el relato de los cuidados de larga duración; el relato de la atención a la dependencia; el relato de los *servicios a la persona* (Garner y Leutheureau-Morel, 2014: 10-15), el relato de la Gran Sociedad (*Big Society*) y otros. A la vez, los servicios sociales pueden tener que competir, en la medida en que no haya distribución, coordinación e integración adecuadas, con otras ramas o sectores por su posicionamiento ante la ciudadanía: con el sector educativo por la atención a la primera infancia, con el sector de la vivienda para brindar apoyos tecnológicos en el domicilio, con el sector sanitario en el terreno de los cuidados de larga duración, con el sector de la robótica acerca del significado de la interacción y así sucesivamente. Obviamente, los relatos y los perímetros de los

sectores de actividad o de los sistemas públicos no están ni pueden estar rígidamente preestablecidos, pero un modelo de servicios sociales como el que se ha presentado necesita sin duda un perímetro suficiente y un relato coherente. Ojalá que este artículo represente una contribución positiva para la construcción de ese relato y la identificación de ese perímetro.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEDGSS (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales) (2016): Índice DEC de desarrollo de los servicios sociales. Madrid.
- AGUILAR, Manuel (2016): "Servicios sociales comparados: entre la beneficencia y la inversión social" en DEL PINO, Eloisa y RUBIO, María Josefa (dirección): *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos, páginas 389-404.
- ARTELLS, Joan Josep (dirección) (2015): *Escenarios de la integración de la atención social y sanitaria: consulta prospectiva 2015-2020*. Barcelona, Fundación Salud, Innovación y Sociedad.
- AYALA, Luis (2015): "Desigualdad y bienestar social en Europa" en RUIZ-HUERTA, Jesús y otras (dirección): *Estado del Bienestar y sistemas fiscales en Europa*. Madrid, Consejo Económico y Social, páginas 57-98.
- y RUIZ-HUERTA, Jesús (2015): "Estado de bienestar y políticas sociales: tendencias y perspectivas" en BLANCO, Agustín y otras (dirección): *Informe España 2015*. Madrid, Fundación Encuentro, páginas 250-279.
- BARBIERI, Nicolás y GALLEGO, Raquel (2015): "El despliegue de la Ley de Dependencia en el País Vasco y la Comunidad de Madrid (2007-2012): el margen de autonomía política" en *Zerbitzuan*, número 60, páginas 93-111.
- BARKER, Kate y otras (2014): *A new settlement for health and social care*. London, The King's Fund.
- BURTNEY, Liz y otras (2014): *Learning for care homes from alternative residential care settings*. York, Joseph Rowntree Foundation.
- BARRIGA, Luis Alberto (2014): "Las políticas de austeridad y el horizonte de la reforma de la Administración Local: un cerco a los servicios sociales en España" en *Documentación Social*, número 175, páginas 65-103.
- BUDAPEST INSTITUTE (2015): *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*. Brussels, European Commission.
- CARRETERO, Stephanie (2015): *Mapping of Effective Technology-based Services for Independent Living for Older People at Home*. Sevilla, Institute for Prospective Technological Studies.

- CASADO, Demetrio (2015): "Cambios y continuidades en el Tercer Sector de Acción Social" en *Revista Española del Tercer Sector*, número 30, páginas 23-47.
- y SANZ, María Jesús (2012): *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*. Madrid, Seminario de Intervención y Políticas Sociales.
- COMISIONES DE ANTIDESAHCUCIOS y otras (2016): "¿Acoso o defensa de las víctimas? Respuesta a la sección de CCOO del Ayuntamiento de Madrid" en *Cuadernos de Trabajo Social*, volumen 29-1, páginas 138-145.
- DEL PINO, Eloisa y otras (2015): "Las políticas de consolidación fiscal y sus efectos en la naturaleza del Estado de bienestar español durante la Gran Recesión" en *Panorama Social*, número 22, páginas 153-165.
- DEUSDAD, Blanca y otras (2016): "Restructuring Long-Term Care in Spain: The Impact of the Economic Crisis on Social Policy and Social Work Practice" en *Journal of Social Service Research*, número 42:2, páginas 246-262.
- DONATI, Pierpaolo (2012): "Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: tra morfogenesi sistemica e morfogenesi sociale" en COLOZZI, Ivo (edición): *Dal vecchio a nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*. Milano, Franco Angeli, páginas 17-35.
- EGTS (États Généraux du Travail Social) (2015): *Plan d'action en faveur du travail social et du développement social*. Paris, Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des Femmes.
- EVERS, Adalbert y otras (2014): *Social innovation for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*. Giesen, WILCO.
- FANTOVA, Fernando (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- (2014a): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid, CCS.
- (2014b): "Identidad y estrategia de los servicios sociales" en *Documentación Social*, número 175, páginas 105-132.
- (2015a): "Crisis de los cuidados y servicios sociales" en *Zerbitzuan*, número 60, páginas 47-62.
- (2015b): "Innovación social y Tercer Sector de Acción Social" en RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (dirección): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid, Plataforma de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social, páginas 155-178.
- FRESNO, José Manuel (2014): *Cambios sociales y tercer sector. Actuar en un nuevo contexto*. Madrid, Instituto para la Calidad de las Organizaciones No Gubernamentales (ICONG).

- GARNER, Hélène y LEUTHEREAU-MOREL, Noël (2014): *Gouvernance et organisation des services à la personne en Europe*. Paris, France Stratégie.
- GINESTA, Mercé y otras (2015): *La constitucionalització des drets socials*. Barcelona, Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.
- LAPARRA, Miguel y PÉREZ ERANSUS, Begoña (coordinación) (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra Social "la Caixa".
- LARA, Alfonso y otras (2016): *Integrated social services in Europe*. Brighton, European Social Network.
- LEÓN, Margarita (edición) (2014): *The Transformation of Care in European Societies*. London, Palgrave Macmillan.
- LIMA, Ana (dirección) (2013): *I informe sobre los servicios sociales en España*. Madrid, Consejo General del Trabajo Social.
- LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem (2015): *El bienestar desigual*. Barcelona, Península.
- MARTÍNEZ VIRTO, Lucía y PÉREZ ERANSUS, Begoña (2015): "La austeridad intensifica la exclusión social e incrementa la desigualdad (Aproximación a las consecuencias de los recortes en servicios sociales a partir de la experiencia en Navarra)" en *Revista Española del Tercer Sector*, número 31, páginas 65-88.
- MONTSERRAT, Julia (2015): "Impactos de las medidas de estabilidad presupuestaria en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: retos de futuro" en *Zerbitzuan*, número 60, páginas 9-30.
- MORENO, Luis (2012): *La Europa asocial. Crisis y estado de bienestar*. Barcelona, Península.
- MUIR, Rick y PARKER, Imogen (2014): *Many to many. How the relational state will transform public services*. London, IPPR.
- NATIONAL VOICES (2016): *What is the role of voluntary, community and social enterprise (VCSE) organizations in care and support planning?* London.
- PELEGRÍ, Xavier (2015): "Repensant la política de serveis socials per a un canvi d'època" en *Pedagogia i Treball Social*, número 7, páginas 51-73.
- RODRÍGUEZ, Pilar y otras (2015): *La situación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito local y perspectivas de futuro*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (dirección) (2012): *Servicios sociales y cohesión social*. Madrid, Consejo Económico y Social.
- RUTTER, Deborah y FISHER, Mike (2013): *Knowledge transfer in social care and social work: Where is the problem?* Kent, Personal Social Services Research Unit.

- SANZO, Luis (2013): "La crisis de principios del siglo XXI en España" en *Documentación Social*, número 166, páginas 15-43.
- SIROVÁTKA, Tomáš y GREVE, Bent (edición) (2014): *Innovation in social services*. Farnham, Ashgate.
- SPC (Social Protection Committee) (2014): *Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society*. Luxembourg, European Commission.
- SUBIRATS, Joan (2011): *Otra sociedad. ¿Otra política? Del "no nos representan" a la democracia de lo común*. Barcelona, Icaria.
- TAYLOR-GOOBY, Peter (2013): *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do about It*. London, Palgrave Macmillan.
- WATZLAWICK, Paul y otras (1982): *Cambio. Formación y solución de los problemas humanos*. Barcelona, Herder.
- ZALAKAIN, Joseba (2014): "Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos en España" en FUNDACIÓN FOESSA: *Precariedad y cohesión social*. Madrid, páginas 51-61.
- ZUBERO, Imanol (2015): "Desamparo, populismo y xenofobia" en *Revista Española del Tercer Sector*, número 31, páginas 89-117.

Estrategias de desarrollo del Tercer Sector de Acción Social en la postcrisis: ¿novedad o adaptación?

Vicente Marbán Gallego

vicente.marban@uah.es

Profesor contratado doctor por la Universidad de Alcalá. Miembro del grupo de investigación sobre política social Joaquín Costa-UAH y del Consejo asesor científico de distintas revistas de investigación sociológica y económica. Su actividad docente e investigadora se centra en el análisis socioeconómico de la política social y reformas en el Estado de Bienestar, en especial en los ámbitos relacionados con la protección social, la dependencia, la exclusión social y el Tercer Sector, temas sobre los cuales también es autor y coautor de diversos artículos y libros. Actualmente es miembro de la European Social Policy Network (ESPN) encargada de la elaboración de informes independientes para la Comisión Europea sobre análisis de las políticas sociales en España.

RESUMEN

La crisis económica y los cambios institucionales, económicos y sociales asociados a la misma han debilitado las estructuras de bienestar tal y como las conocíamos. El TSAS se ha convertido en una estructura más del bienestar y, por lo tanto, deberá afrontar una serie de retos pendientes que tendrán influencia en la definición futura de su rol social e institucional en nuestro régimen de bienestar. En este texto analizamos la situación actual del TSAS, los retos pendientes y sus estrategias de desarrollo en un escenario de crisis y postcrisis concentrándonos en los ámbitos de la sostenibilidad, la base social o su relación con el sector público, con el sector privado o con los movimientos sociales. Los resultados se basan en la reexplotación de 6 grupos de discusión, 21 entrevistas en profundidad y un estudio Delphi realizado a 31 informantes clave a mediados de 2015 en el marco de un proyecto europeo.

PALABRAS CLAVE

Tercer Sector de Acción Social, movimientos sociales, economía solidaria, economía social, Estado de Bienestar, intervención social.

ABSTRACT

The economic crisis and institutional, economic and social changes have weakened our social welfare structures. Third Sector of Social Action has become a significant welfare structure and, therefore, will have to face some remaining challenges that will influence the future definition of its social and institutional role in our welfare regime. In this paper we analyse the current situation of TSAS, the remaining challenges and development strategies in a scenario of crisis and post-crisis focusing on the areas of sustainability, social base or its relationship with the public sector, the private sector or with social movements. Our results are based on the reanalysis of six discussion groups, twenty one in depth interviews and a Delphi study among 31 key informants in mid-2015 as part of a European Project.

KEY WORDS

Third Sector of Social Action, social movements, solidarity economy, social economy, Welfare State, social intervention.

1. INTRODUCCIÓN

Con la crisis económica se han consolidado una serie de cambios institucionales, económicos y sociales cuyos efectos acumulativos están ampliando la brecha de la desigualdad social y socavando los derechos sociales. Se trata de cambios institucionales (reestructuración del Estado de Bienestar y mercantilización de espacios públicos de la acción social), cambios económicos (debilitamiento de la capacidad productiva, avance de una globalización excluyente o la financiarización de la economía) y cambios sociales (extensión de la desigualdad, de la pobreza laboral o de la transmisión intergeneracional de la pobreza -Flores, Gómez y Renes, 2016) cuya magnitud está desbordando unas estructuras de bienestar muy debilitadas incluso con anterioridad a la crisis.

Este escenario de crisis y de cambios ha situado al TSAS en una nueva fase de su desarrollo que, en su historia más reciente, se ha forjado al calor de la eclosión de los movimientos asociativos de la década de los 80 y de su crecimiento y consolidación desde los años 90 del siglo pasado. Esta nueva fase tiene poco de coyuntural y afectará también a un escenario de postcrisis en la medida en la que los cambios son de tal intensidad y envergadura que tendrán un impacto a largo plazo. Para el TSAS supone abrir un espacio de reflexión sobre su estrategia para el futuro, bien sea de renovación o de adaptación a un nuevo contexto, así como de redefinición de su rol social e institucional en nuestro régimen de bienestar. También supone incertidumbres no solo de carácter financiero, sino de fortalecimiento de su base social y de su capacidad de transformación social, sobre todo si tenemos en cuenta que el debilitamiento de la reivindicación de derechos y la intensificación del esfuerzo de las entidades sociales para responder a los impactos de la crisis son una tendencia común en todo el espacio europeo.

El texto que presentamos a continuación pretende reflexionar sobre esta fase de desarrollo analizando la situación actual del TSAS y las tendencias de cambio en escenarios de crisis y postcrisis, concentrándonos en áreas temáticas como la sostenibilidad, la base social, su relación con el sector público y el sector privado o con los movimientos sociales (MMSS). Para ello, comenzaremos analizando el impacto de la crisis y los retos que tiene que asumir el TSAS para, a continuación, indagar en clave prospectiva sobre las propuestas y estrategias del TSAS para afrontar dichos retos a medio y largo plazo. Nuestros hallazgos están elaborados a partir de la revisión de la literatura relacionada con el impacto de la crisis en el TSAS y de la reexplotación de 6 grupos de discusión, 21 entrevistas en profundidad y un estudio Delphi entre 31 informantes clave realizados a mediados de 2015 en el marco del Proyecto de investigación de Ciudadanía Activa, coordinado por la POAS y cofinanciado por el Mecanismo

del Espacio Económico Europeo 2009-2014¹. En ellos participaron representantes de entidades del TSAS, de la administración pública central, autonómica y local y de la sociedad civil (incluidos movimientos sociales, empresa mercantil y economía social), así como organizaciones profesionales y expertos académicos e investigadores en el TS. Las variables contempladas para la selección de las entidades participantes del TSAS fueron, fundamentalmente, el tamaño de las organizaciones, su implantación territorial, el tipo de financiación prevalente (europea, estatal o municipal), los colectivos con los que trabajan, el grado de articulación en red y el tipo de actividad principal. En la selección de los informantes también se tuvieron en cuenta criterios de igualdad de género².

2. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL TSAS: LOS RETOS PENDIENTES

2.1. Principales impactos de la crisis en el desarrollo del TSAS

La literatura al respecto se ha concentrado en analizar los retos del TSAS ante la crisis y, más recientemente, en el papel que debe desempeñar el TSAS ante el profundo cambio social, económico e institucional precipitado por dicha crisis (Pérez Yruela y Montagut, 2012; Peña-López, Zubero, Giménez y Aranz, 2013; Pérez Yruela y Navarro, 2013; Plataforma de ONG de Acción Social, 2013; Rodríguez Cabrero, 2013; Vidal, 2013; Fresno, 2014, a, b).

Tanto la literatura analizada como la encuesta POAS (2015)³ y la explotación de nuestras fuentes de información primarias ponen de manifiesto que con la crisis se ha producido una confluencia de factores que están teniendo un considerable impacto en el desarrollo del TSAS, en particular: el aumento de intervenciones de las entidades del TSAS, menores ingresos públicos, más necesidades sociales y sobre todo más complejas, así como un aumento de voluntariado, todo ello en un contexto de creciente desresponsabilización del

1 El informe completo elaborado para dicho proyecto puede consultarse en la web de la Plataforma de ONG de Acción Social, en el enlace http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/analisis_prospectivo_retos_del_TSAS_parte_2.pdf

2 A lo largo del texto, cuando nos referimos a expertos, directivos, etc., para no sobrecargar el texto evidentemente también nos referimos a expertas, directivas, etc.

3 La encuesta de la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS 2015) es una continuación de las realizadas por la Fundación Luís Vives en los años 2010 y 2012 (Fundación Luís Vives, 2010, 2012) referidas a información de los años 2008 y 2010 respectivamente. Los resultados de la encuesta POAS 2015 pueden encontrarse en el enlace http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/resumen_ejecutivo_el_TSAS_en_2015_impacto_de_la_crisis.pdf

sector público y de la mercantilización de la gestión de la acción social de responsabilidad pública.

- El aumento de la desigualdad social, de las tasas de pobreza y el desempleo han propiciado un aumento de las intervenciones de TSAS que, según la encuesta POAS (2015), se ha estimado en 10,8 millones de nuevas atenciones directas durante la crisis (desde 2008 hasta 2013), lo que supondría un crecimiento de casi un 30 %. Según esta encuesta, en 2013 el sector realizó cerca de 53 millones de atenciones directas (casi 51 millones en 2012), para lo cual contó con 645.000 personas remuneradas y cerca de 1,3 millones de personas voluntarias gestionando unos ingresos de 14.470 millones de euros y unos gastos de unos 13.900 millones.

- En lo que respecta a los ingresos, con la crisis han aumentado las tensiones financieras en el TSAS debido a las dificultades de acceso al crédito, a la reducción progresiva de los ingresos procedentes del Sector Público y de la Obra Social de las Cajas de Ahorro, al aumento de los tipos del IVA, que el sector no puede compensar, o al arrastre de las deudas de las administraciones públicas (AAPP en adelante) con las entidades (Galindo, Rubio y Sosvilla, 2014). De tal modo, según la encuesta POAS 2015 dicho aumento de las intervenciones en el periodo 2008-2013 se ha hecho con un 14 % menos de ingresos, de forma que el incremento del 47 % de los ingresos propios (sobre todo de cuotas de usuarios y venta de productos) no ha podido compensar la disminución del 22,4 % de los ingresos el sector público y del 30,2 % de ingresos del canal privado (salvo el aumento del 29,5 % de las donaciones entre 2010 y 2013). Con este estudio también se mantiene la tendencia observada en los anteriores estudios de la Fundación Luís Vives sobre las dificultades económicas y los problemas de liquidez de las entidades del TSAS, de tal modo que, entre 2010 y 2013, el porcentaje de entidades con niveles de endeudamiento entre el 25 % y el 50 % del pasivo neto ha aumentado del 6,7 % al 20 %, y del 2,1 % al 10,9 % las que tiene un endeudamiento superior al 75 % del pasivo neto.

Si nos centramos en el peso que cada fuente de financiación tiene sobre el total de los ingresos para el periodo 2010-2013, vemos cómo el peso de la financiación pública sigue siendo mayoritario pero se ha reducido (del 60 % al 55,3 %) y ha aumentado ligeramente el peso de la financiación privada (del 18,2 % al 19,4 %). Sobre todo ha aumentado la financiación propia (del 21,8 % al 25,3 %) siendo mayor, si cabe, en el periodo 2008-2013 (del 14,8 % al 25,3 %). Ello pone de manifiesto una incipiente diversificación de las fuentes de ingresos que, si bien parece responder a una estrategia de adaptación a los cambios acaecidos con la crisis, todavía no nos permite asegurar con seguridad que sea una tendencia a consolidar hasta no completarla con un análisis longitudinal

de mayor alcance, en el que se tengan en cuenta nuevos escenarios de recuperación o, al menos, de alivio del proceso de consolidación fiscal.

- En tercer lugar, con la crisis económica las necesidades sociales se han vuelto más complejas. Como afirma uno de los expertos entrevistados: "la crisis, más que aumentar nuevas necesidades, ha supuesto una mayor complejidad de las mismas al hacer que se acumulen necesidades en lo que era una necesidad básica". En este sentido, "la intervención social es más compleja" (entrevista 7) debido a cambios en los perfiles de la demanda de intervención asociados a dos procesos relacionados entre sí como son: a) la extensión de la desigualdad y la exclusión severa a segmentos de la población como las capas medias que antes de la crisis alcanzaban a satisfacer sus necesidades sociales básicas y que en la actualidad afrontan procesos de exclusión social desconocidos en sus trayectorias vitales, y b) la intensificación de procesos de envejecimiento, pobreza infantil, pobreza laboral, cambios en la composición y funciones de los hogares, así como la pérdida de derechos sociales y laborales, entre otros, con incidencia creciente en la exclusión social.

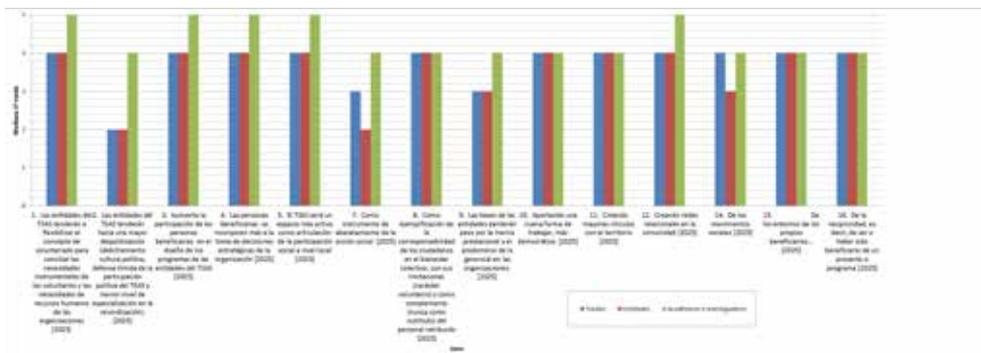
- Finalmente, la crisis ha supuesto un aumento del voluntariado en las organizaciones, en paralelo a la "racionalización" de sus estructuras (mediante fusiones, disoluciones o ajustes internos) y paradójicamente, como después justificaremos, al debilitamiento de su base social. Se ha cifrado un incremento del voluntariado del 14 % al 17 % entre 2010 y 2011 (Plataforma del Voluntariado de España, 2012) y del 20 % en 2012 (Amate, 2013). Más recientemente, la encuesta POAS sitúa el crecimiento de voluntarios del TSAS durante la crisis (2008-2013) en unas 400.000 personas, 200.000 de las cuales se han incorporado en los últimos tres años (supone un crecimiento del 18,3 % en el conjunto del sector y del 22,8 % excluyendo las entidades singulares). En total, según la encuesta POAS, en 2013 el voluntariado en el TSAS rondaría los 1,3 millones, de los cuales aproximadamente un 23 % (unas 290.000 personas) desempeña su acción voluntaria en las denominadas como entidades singulares (Cáritas, Cruz Roja, ONCE).

2.2. Llega la crisis... y quedan retos por cumplir

La crisis le llega al TSAS en una fase de consolidación organizativa, sesgada hacia lo prestacional en el ámbito de la intervención y hacia lo gubernamental en el ámbito del reconocimiento institucional. Como analizamos a continuación, con ello se ha fortalecido su capacidad instalada tanto en la prestación de servicios como en la interlocución con las Administraciones Públicas, pero también ha evidenciado la existencia de retos pendientes relacionados con su vertiente transformadora, con la sostenibilidad del sector y con el alejamiento de su base social y de los movimientos sociales emergentes.

- En general, el debate sobre la relación del TSAS con el sector público no gira en torno a la pertinencia de la cooperación con el Estado, en lo que existe un amplio consenso, sino en cómo articularla y evitar que su elevada dependencia lastre la autonomía y capacidad crítica del TSAS. Sobre ello volveremos más adelante. En cuanto al impacto de la crisis, según nuestros informantes la crisis actual y los ajustes en la financiación pública apenas han debilitado esta capacidad de interlocución ni han restado presencia a la voz del sector en los espacios institucionales gubernamentales, en los que se debaten y diseñan las políticas sociales de inclusión social, como demuestran la aprobación de la Ley del Tercer Sector y la Ley de Voluntariado. Sin embargo, esa mayor capacidad de interlocución no necesariamente se ha traducido en una mayor capacidad crítica y reivindicativa del TSAS frente a la acción gubernamental. Como constatamos en el estudio Delphi (gráfico 1), cuando preguntamos sobre la relación del TSAS con las AAPP en el plano reivindicativo, observamos que existe un amplio consenso en que el TSAS es altamente dependiente del Estado, que carece de un discurso común sobre la defensa de lo público y de las políticas sociales y que su interlocución necesita orientarse hacia un modelo de defensa de derechos. Los académicos e investigadores, ponen además un mayor énfasis en que la dependencia financiera lastra su capacidad crítica con las AAPP.

Gráfico 1. Relaciones entre el TSAS y las AAPP en el plano reivindicativo



Fuente: elaboración propia a partir de resultados del estudio Delphi (2ª ronda).

Nota: valor de la mediana= 5 totalmente de acuerdo; 1 totalmente en desacuerdo con la afirmación.

- Esta combinación de acercamiento institucional, dependencia financiera y opresión crítica con respecto al sector público está contribuyendo a afianzar una imagen cada vez más “institucionalizada” del TSAS, lo que genera cierto debilitamiento de su base social y una clara falta de sintonía con los movimientos sociales emergentes. En cualquier caso, con ser esto importante, el

debilitamiento de la base social del TSAS sobre todo se debe, según nuestros informantes, a no haber resuelto un reto crónico que se ha agudizado con la crisis: el desequilibrio entre la lógica de la misión y la sobredimensión de la organización. Como decimos, este reto no es nuevo (el propio TSAS ya lo reconocía en su I Plan Estratégico), pero se ha intensificado con la crisis económica en la medida en la que, en términos generales, el TSAS se ha concentrado más en la respuesta prestacional a las necesidades sociales, que no es poco, que en conectar con la eclosión cívica y reivindicativa que transcurría en paralelo al retroceso en derechos.

Aunque incidiremos en ello más adelante, la lógica de la misión estaría relacionada con la “creación de espacios de derechos” (grupo de discusión 4), con los valores que orientan la acción de una organización y con su estrategia de desarrollo. Este déficit de la misión no significa que las entidades del TSAS hayan renunciado a promocionarla, sino que en muchos casos ha quedado supeditada a la deriva prestacional y gerencialista del sector, tal como afirman los entrevistados: “no han sabido mantener la capacidad de movilización porque se han profesionalizado y mirado hacia dentro, hacia sus programas” (entrevista 10); las entidades, “agarrotadas por la continuidad y el predominio de los gestores, (las ONG) han perdido su visión política. Pérdida de peso de las bases en las entidades y un peso excesivo de lo gerencial. Los gestores han perdido capacidad de movilizar a sus bases, se han alejado de sus bases” (Entrevista 20).

Para fortalecer la lógica de la misión es necesario, se nos dice, “reforzar la propia identidad del sector... recuperar capacidad y ambición transformadora del TSAS estableciendo vínculos más profundos y estables con la sociedad civil, la personas y el ámbito local” (entrevista 8), aspectos sobre los que incidiremos más adelante al analizar las estrategias de desarrollo del TSAS en la postcrisis.

- En cuanto a la relación del TSAS con los movimientos sociales (MMSS), la crisis ha puesto de manifiesto los contrastes existentes entre ambos, tanto en el campo de la incidencia política como en el de la intervención social.

Destaca, en primer lugar, el contraste entre las “reivindicaciones políticas con mayúscula (democracia participativa) de los nuevos movimientos sociales (15-M), cuyo enfoque fluye de teoría política y con poco lastre de gestión” y el “lastre de gestión y déficit político del TSAS” (entrevista 20). Según nuestros informantes, esto último sería debido a la deriva prestacional y gerencialista del TSAS, a su “institucionalización” como “apéndice” acrítico y subalterno del sector público y a ser percibido “más como un sector conservador que transformador (antes lo fue a través de movimientos de insumisión, 0,7 para el desarrollo, entre otros movimientos)” (entrevista 4).

En segundo lugar, el contraste entre la forma de visibilizar su incidencia política: los MMSS, más directos y visibles, sin intermediarios, mediante el “recurso a la pancarta” frente a un TSAS que está “trabajando en la trastienda de la incidencia política mediante el trabajo del día a día bajo planteamientos apolíticos” (entrevista 12), cuyos resultados no siempre se perciben asociados al papel del TSAS.

Por último, en el ámbito de la intervención social, las entidades del TSAS han ganado visibilidad dando respuesta activa a las necesidades sociales más acuciantes de la gran depresión. Todo ello ha propiciado cierta división del trabajo en el imaginario colectivo, donde la ciudadanía tiende a buscar “refugio” en el TSAS para la satisfacción de las necesidades materiales básicas o para la prestación de servicios, mientras que la incidencia política tienden a canalizarla a través de nuevos movimientos sociales o plataformas y “mareas” ad hoc para satisfacer sus demandas de movilización, defensa de derechos y abogacía social.

Estos contrastes, no obstante, aunque han desencadenado cierta falta de sintonía entre el TSAS y los MMSS, no han supuesto una desconexión total entre ambos: del análisis de las entrevistas y los grupos de discusión se desprende que existe un conocimiento mutuo que, en ocasiones, genera espacios de encuentro y acciones compartidas (Zubero, 2015), sobre todo cuando son capaces de complementarse en la incidencia política y en la intervención social. Estos espacios pueden recuperarse en la medida en la que, como se refleja en uno de los grupos de discusión realizados en Madrid, los vínculos existen en forma de dobles pertenencias, no tanto de las grandes plataformas del TSAS como de parte de la base social de las entidades que participan conjuntamente en organizaciones del TSAS y en MMSS.

- En lo que se refiere a la sostenibilidad económica, la crisis también ha evidenciado los límites del modelo dual del TSAS en el que conviven grandes organizaciones con otras mucho más pequeñas, a las que la crisis ha afectado especialmente. Ello ha supuesto que, si bien la crisis no ha provocado una crisis financiera generalizada en el sector, sí ha producido un aumento del estrés en las organizaciones y problemas de endeudamiento, sobre todo en las entidades más pequeñas y más dependientes de recursos públicos. Así se confirma en el estudio Delphi, cuando preguntamos a los expertos sobre el impacto de la crisis en las entidades del TSAS. También coinciden en señalar que la reducción de personal y de recursos económicos producida por la crisis ha tenido un impacto negativo en el nivel de especialización del personal de las organizaciones.

En cuanto al impacto de la crisis en la estructura organizativa de las entidades, los resultados del Delphi no son concluyentes: los directivos sociales consideran que se ha incrementado la competencia entre las propias entidades y,

sobre todo, que se han consolidado tendencias de cambio como el aumento de la colaboración, el trabajo en red y las alianzas entre entidades. Para los investigadores o académicos, sin embargo, ha prevalecido especialmente la competencia entre las entidades y la desaparición de una parte de las mismas.

3. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL TSAS: EL TSAS EN LA POSTCRISIS. ¿NOVEDAD O ADAPTACIÓN?

Como vemos, con la llegada de la crisis el TSAS sigue teniendo que afrontar una serie de retos pendientes relacionados con: a) su autonomía financiera y las tensiones financieras asociadas una demanda social creciente no resuelta por Estado; b) la desmovilización del sector y su debilidad transformadora frente al auge de los movimientos sociales; c) la debilidad de su articulación organizativa como actor del sistema de bienestar asociada al desequilibrio entre misión y organización.

¿Cómo debe afrontar el TSAS estos retos a medio y largo plazo? En el estudio realizado observamos cómo, en general, existe un amplio consenso en que se requieren cambios estructurales, tales como una mayor colaboración en red, la diversificación de estrategias de financiación, reforzar la sensibilización social para conectar con una nueva base social, consolidar la interlocución con el Sector Público español y con las instituciones europeas, nuevas formas de relación con los diferentes agentes de bienestar, captación de nuevas necesidades sociales o mayor esfuerzo en innovación. De manera sintética nos detenemos en los principales hallazgos relacionados con la base social, la emergencia de nuevas necesidades sociales, su relación con el sector público, el sector privado y con los movimientos sociales y la sostenibilidad del TSAS.

3.1. El fortalecimiento de la base social del TSAS

Según los resultados de los grupos de discusión y las entrevistas en profundidad, el principal reto de futuro para reforzar la base social del TSAS será **conciiliar y reequilibrar misión y organización**, fortaleciendo la primera y rearticulando la segunda.

Para rearticular la organización habría que incidir no solo en su sostenibilidad financiera, sino en otros aspectos de gran calado que suponen retos en sí mismos. Nos referimos a la colaboración en red (no solo el trabajo en red que, en general, está muy extendido en el sector); el desarrollo de fórmulas de la economía social y economía colaborativa, donde la toma de decisiones es más participativa; la innovación; la transparencia, no solo en las cuentas sino, sobre todo, en los modos de participación y tomas de decisiones internas; y,

por último, una nueva forma de relacionarse con las AAPP en las que la colaboración, la propuesta y la denuncia sean indisolubles.

En cuanto al fortalecimiento de la misión, entendida ésta en un sentido amplio como la capacidad estratégica del TSAS para “mejorar la vida de las personas contando con ellas y hacer transformación social” (entrevista 8), nuestros informantes la concretan en la consecución de objetivos específicos, como son: el desarrollo de la participación social, de la democracia participativa y la defensa de los derechos sociales, la incidencia política, la creación de un mayor espacio relacional y el desarrollo del voluntariado.

Estos objetivos se concretarían a su vez en las siguientes acciones:

- Recuperar la conexión con lo local estableciendo sólidos vínculos con el territorio mediante la creación de redes de participación social de proximidad y desarrollando iniciativas de economía recíproca y solidaria. En este sentido, los participantes en el estudio Delphi son optimistas sobre el rumbo del TSAS en los años venideros: creen que a medio y largo plazo las entidades del TSAS tendrán un papel más activo en la articulación de la participación social a nivel municipal y fortalecerán su base social, siendo más democráticas y creando redes relacionales en el ámbito local (gráfico 2)⁴.
- Fomentar la democracia participativa interna del TSAS, dotándose de “estructuras ligeras, más sostenibles... más horizontales” y de “proyectos de transformación de servicios centrados en las personas” (entrevista 8) donde éstas colaboren activamente en su diseño. A este respecto, los participantes en el estudio Delphi consideran que el desarrollo futuro del capital social en el TSAS tenderá a consolidarse en la medida en la que las organizaciones sean capaces de implicar más activamente a los beneficiarios en el diseño de los programas y en la toma de decisiones estratégicas a medio y largo plazo (gráfico 2).
- Fortaleciendo la incidencia política mediante alianzas en el seno de la sociedad civil: “el TSAS tendría que tejer alianzas con sindicatos, con movimientos sociales, alianzas políticas... pero en el sentido de reivindicar derechos...” (Grupo de discusión 4).

4 Se pidió valorar tendencias de futuro sobre una lista de ítems (representados en el gráfico 2) agrupados en 5 bloques: los ítems 1 y 2 son de carácter general; los ítems 3 a 6 (el ítem 6 es la opción “otras”) se refiere a los factores de los que dependerá la contribución del TSAS a la participación y a la movilización social de las personas beneficiarias; los ítems 7 a 9 se relacionan con el papel futuro del voluntariado en la sociedad; los ítems 10 a 13 se refieren a cómo avanzarán las entidades del TSAS en la creación de capital social en el futuro y los ítems 14 a 17 a la procedencia futura del voluntariado. En el gráfico solo se han reflejado los ítems sobre los que obtuvimos respuesta.

- Promover la participación activa de los voluntarios en la toma de decisiones de las organizaciones y en sus estrategias de desarrollo. Potenciar un “voluntariado flexible”, adaptándose a su grado de compromiso, que permita conciliar sus necesidades (canalización de la energía solidaria y búsqueda de experiencia fundamentalmente) con las necesidades de las entidades (recursos de apoyo a la intervención, promoción de la participación y “forja de una base social” (entrevista 16). Del mismo modo, fomentando el voluntariado rural y el voluntariado *online* (por ejemplo, en actividades de apoyo a la formación). Las tendencias de futuro reflejadas por los expertos en el estudio Delphi (gráfico 2) nos indican que el voluntariado se consolidará como motor de corresponsabilidad colectiva, será más flexible y en el largo plazo procederá, sobre todo, de los movimientos sociales, del entorno de los propios beneficiarios y de la reciprocidad de estos últimos. Sin embargo, no existe consenso entre los directivos sociales y los académicos e investigadores consultados en cuanto a la percepción del grado de instrumentalización del voluntariado en el futuro. Según estos últimos, a medio y largo plazo se producirá una mayor instrumentalización del voluntariado como vía de abaratamiento de la acción social.

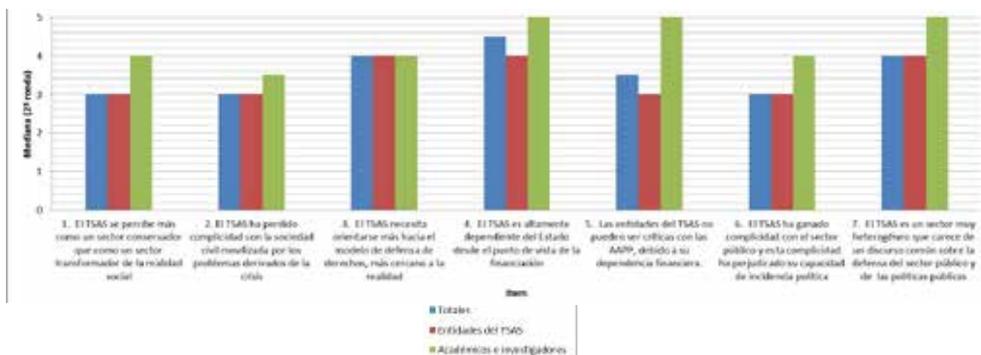
Como vemos, se trata de aspectos sobre los que, por lo general, existe un alto grado de acuerdo entre los participantes y que coinciden con los señalados por otros estudios que enfatizan en mejorar la participación interna, el desarrollo del voluntariado y la incidencia política (Fundación Luis Vives, Antares Consulting y Fundación Caja Madrid, 2011), así como en reforzar la voluntad transformadora con estructuras más deliberativas y horizontales y desarrollando nuevas alianzas y redes sociales que trabajen por lo común (Fundación l'Esplai, 2013).

3. 2. Recuperar y consolidar los vínculos con los movimientos sociales

Los MMSS se han convertido en un grupo de interés en los últimos años (Franco y Fernández Miranda, 2012) y el TSAS no puede obviar esa realidad. Aspectos ya descritos, como el lastre de gestión y el déficit político del TSAS o el desequilibrio entre sus dimensiones proveedora y transformadora, propiciado por un crecimiento organizativo vía prestación de servicios y corporatización de sus actividades, y que han desembocado en un modelo de desarrollo del TSAS que lo ha aproximado estrechamente al Estado y alejado de la sociedad civil. A pesar de ello, durante la crisis han existido conexiones entre el TSAS y los MMSS que pueden consolidarse. Para ello, el TSAS debe recuperar espacios de

encuentro con los MMSS y, sobre todo, “reintegrar las dos almas del TSAS”, lo que supone articular la prestación de servicios de calidad para los colectivos vulnerables con acciones de promoción, participación y transformación social que permitan producir sociedad (Zubero, 2015). En la práctica ello permitirá la **complementariedad entre ambos actores en la incidencia política y en la intervención social**, conectando sendas funciones mediante alianzas estratégicas para la defensa de derechos (empleo digno, vivienda, acceso a servicios educativos y sanitarios...) y la atención efectiva de dichos derechos bajo la forma de servicios sociales de responsabilidad pública para amplias capas de la sociedad.

Gráfico 2. Tendencias de futuro en relación al capital social (2025)



Fuente: elaboración propia a partir de resultados del estudio Delphi (2ª ronda).

Nota: valor de la mediana= 5 totalmente de acuerdo; 1 totalmente en desacuerdo con la afirmación.

3. 3. Intervenir con necesidades sociales más complejas

Como ya apuntamos, con la crisis no solo han aumentado las necesidades sociales sino que se han tornado más complejas. Según se refleja en la Encuesta POAS 2015, el TSAS ha sido capaz de reacomodar parcialmente sus áreas de actividad a las crecientes necesidades sociales relacionadas con la vivienda y la inserción laboral. De tal manera, entre 2009 y 2011 ha aumentado en 9,2 puntos el porcentaje de entidades que se dedican a las actividades de educación, formación e inserción laboral, y las entidades con intervención social orientada a la vivienda han pasado de ser irrelevantes al inicio de la crisis a representar el 8,7 % de entidades en 2013.

Según nuestros informantes en el estudio Delphi, la tendencia hacia una mayor complejidad en las demandas sociales se consolidará en el futuro dada la creciente multicausalidad de las necesidades sociales (envejecimiento, pobreza infantil, exclusión social y laboral, desigualdad de género...) asociada

a la coexistencia de nuevos y viejos riesgos sociales tanto a medio como a largo plazo. Ello requerirá estrategias de intervención integrales y más complejas que trascienden a la mera satisfacción de las necesidades sociales emergentes de carácter coyuntural. Según los participantes en las entrevistas y grupos de discusión, estas estrategias se están empezando a implementar de soslayo en algunas entidades y se centrarían en **la intervención social centrada en la persona, la experimentación y colaboración con formas de economía solidaria y el desarrollo de determinadas formas de economía social.**

- La intervención social centrada en la persona: para afrontar las necesidades sociales de cada persona desde una perspectiva integral y evitar intervenciones duplicadas, será necesario superar formas de intervención compartimentadas por colectivos mediante una mayor colaboración entre las entidades “especializadas” en cada uno de ellos. También será necesario reforzar la conexión y la “conectividad” del TSAS con el ámbito rural, con los movimientos sociales y, en general, con la comunidad incorporándola en el organigrama y, sobre todo, aprovechando mejor los recursos mediante una mayor colaboración en red.
- La colaboración con formas de economía solidaria: existe un alto consenso entre los expertos consultados en el Delphi en que la economía solidaria tenderá a desarrollarse en el TSAS en un horizonte temporal de 2020/2025. La crisis económica ha evidenciado nuevos espacios de escasez que, ante el debilitamiento del Estado de Bienestar y la creciente mercantilización de los servicios sociales, ha propiciado que la sociedad se haya auto-organizado buscando un proyecto de vida en común (Zubero, 2012) y “apostado por los bienes comunes” para hacerse cargo de sí misma (Renes, 2012). Según las entrevistas y grupos de discusión realizados, actualmente la relación del TSAS con la economía solidaria es muy limitada tanto a nivel metodológico como de lenguaje (Fantova, 2015). Para ello, se nos dice, es necesaria una mayor aproximación del TSAS a la economía solidaria para poder conciliar transformación social y autonomía económica para los colectivos más excluidos bajo una lógica desmercantilizadora. Ello supondría para el TSAS crear nuevas formas mixtas de organización con las formas emergentes de economía solidaria y ofrecerles el apoyo estratégico y organizativo necesario, pero sin afán de liderarlo o institucionalizarlo, priorizando los espacios comunitarios sobre los espacios organizativos e institucionales. Como afirma uno de los entrevistados (entrevista 1), se trataría de reconstruir la “función cívica” del TSAS: el

“TS como espacio de reciprocidad. Función cívica desde la comunidad, no desde la institucionalización”.

- Compartir espacios de intervención con la economía social: existe una amplia coincidencia en que la Economía Social converge con el TSAS en sus objetivos básicos (inclusión laboral, la lucha contra la exclusión social o el desarrollo de la democracia participativa). Ello permitiría compartir espacios de intervención tanto a nivel prestacional como en la incidencia política. A nivel prestacional, mediante una mayor transversalidad en el desarrollo de fórmulas de creación de empleo y espacios de gestión de servicios, como ya sucede con empresas sociales como los centros especiales de empleo o las empresas de inserción. En la incidencia política, potenciando una colaboración que, según nuestros informantes, se ha mostrado eficaz en los últimos años, lo cual a su vez requiere superar recelos (que existen en el TSAS a pesar de ser minoritarios) sobre la cultura organizativa de la economía social por su cercanía al ámbito productivo y permeabilidad a lógicas mercantiles de gestión.

3. 4. La relación del TSAS con el sector público y la esfera mercantil

Del estudio Delphi y los análisis cualitativos, se desprende que la relación entre Estado y TSAS tenderá a mantenerse y estabilizarse en los años venideros en los ámbitos de la gestión de servicios sociales, el desarrollo de proyectos y programas y como agente de transformación social. Dicha relación será de colaboración flexible, constante y estable con el Estado y no se contempla una alianza estratégica entre ambas en el medio o largo plazo. No se cuestiona la colaboración con el Estado, pero se matiza cómo debe ser: existe un alto grado de acuerdo en que dicha colaboración es indisociable de la propuesta y la denuncia cuando los derechos sociales son vulnerados. Ello contribuiría a que el TSAS sea percibido como un polo de atracción hacia la recuperación de las atribuciones del Estado en la política social que se perdieron con la crisis, en vez de como un socio del Estado. Es decir, la colaboración con el Estado es percibida como necesaria para dar una respuesta eficaz a las necesidades de los colectivos vulnerables y excluidos de la sociedad, siempre y cuando la “participación del TSAS no signifique menos Estado” (entrevista 5) y su elevada dependencia no lastre la autonomía y capacidad crítica del TSAS. Ello debe traducirse en un pacto social entre los agentes sociales, incluido el TS en el que se garantice una **relación financiera a medio plazo estable, plurianual y aséptica con respecto al gobierno existente en cada momento y con capacidad de incidencia política en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas sociales.**

En cuanto al sector privado, los participantes en el estudio Delphi consideran que la relación entre el TSAS y la empresa mercantil seguirá siendo competitiva, si bien existe un amplio consenso sobre el creciente interés del TSAS en colaborar con la empresa mercantil en el futuro. Para ello, el TSAS deberá implicar más a las empresas en sus proyectos de inclusión social y avanzar en la medición de sus impactos. Se apunta que los espacios de colaboración con el sector mercantil todavía están muy concentrados en las grandes ONG y plataformas, no así en las pequeñas entidades. En los discursos de los grupos de discusión y en las entrevistas, también se destacan las tensiones internas sobre la forma de conciliar lógicas tan diferenciadas como la lucrativa y la solidaria. Los debates suelen bascular entre posiciones de recelo (todavía mayoritarias), de cooperación estable (en crecimiento) y de confluencia estratégica (minoritarias) con el sector mercantil, con el telón de fondo de la búsqueda de equilibrios entre dependencia financiera y autonomía reivindicativa. En este sentido, no hemos encontrado una estrategia clara de intervención si bien se percibe cierta inevitabilidad a colaborar en el futuro. De tal modo, el TSAS todavía debe desarrollar un debate amplio para fijar las condiciones de una colaboración de consenso en el futuro, una vez se superen los actuales obstáculos organizativos, ideológicos o de tipo cultural.

3. 5. Avanzar hacia la sostenibilidad financiera, institucional y organizativa del TSAS

El avance hacia la sostenibilidad del sector parte de una premisa ampliamente compartida: la sostenibilidad no tiene solo una dimensión financiera, sino también de mejora organizativa e institucional para crear base social y tejido asociativo.

En su dimensión financiera, se enfatiza en el peligro de insostenibilidad del sector social a largo plazo y se apuesta por las siguientes medidas de diversificación y estabilidad en las fuentes de financiación: programas públicos de financiación plurianual y de intervención social a medio plazo, el desarrollo de nuevas formas de relación con el sector mercantil y la búsqueda de recursos en la sociedad civil mediante donativos para los que se reclama una mejor fiscalidad; también la generalización de las cláusulas sociales en la contratación pública, cambios en la normativa del IVA para que las entidades sociales puedan tanto repercutirlo como compensarlo y la creación de formas estables de acceso al crédito (líneas de financiación pública específicas, creación de fondos ad hoc de financiación para el sector social o mejoras en el acceso al crédito privado).

En lo institucional, las propuestas se encaminan a profundizar en la visibilidad social del TS, en la rendición de cuentas y en el diseño de sistemas comunes de evaluación de impacto y de comunicación de resultados.

Finalmente, en su dimensión organizativa se destacan dos grupos de estrategias. Las orientadas a avanzar en la colaboración en red mediante la concurrencia conjunta de entidades en proyectos y contratos, la creación de centrales de compra o compartiendo infraestructuras físicas y tecnológicas y recursos formativos y profesionales. Otras estrategias se orientan a superar el actual modelo dual de crecimiento del TSAS consolidando tamaños organizativos medios fundamentalmente mediante alianzas estratégicas, uniones y, en menor medida, fusiones entre entidades, de forma que pueda crearse una masa crítica de organizaciones con amplia capacidad de gestión e interlocución.

3.6 ¿Estrategia de novedad o de adaptación?

La consecución de estos retos para el futuro, ¿recomiendan al TSAS seguir una estrategia de novedad o de adaptación a un contexto cambiante?

Según el estudio Delphi, la crisis ha tenido un efecto poco importante en la reinención de las organizaciones del TSAS. No obstante, no hay una respuesta clara sobre si la estrategia del TSAS a un hipotético escenario de postcrisis será de adaptación o renovación. Probablemente haya un poco de ambas.

Buena parte de los retos señalados para el futuro realmente tienen poco de novedad. Han entrado en bucle y se repiten de manera recurrente en diferentes estudios desde antes de la crisis. En este sentido, el TSAS ha demostrado una elevada capacidad de autodiagnóstico de la situación y de los retos de futuro a los que se enfrenta, pero su capacidad es más limitada para implementar soluciones y trazar una agenda común como sector. Quizás no nos aventuremos si decimos que esto último sería lo realmente novedoso.

Renovación o adaptación no necesariamente son aspectos antagónicos ni deben anteponerse uno a otro. “El Tercer Sector se adapta por contexto” (entrevista 4), se nos dice. En unos contextos la adaptación puede contribuir a la supervivencia del sector, aún a riesgo de acrecentar sus contradicciones internas; en otros puede contribuir a sostener cambios necesarios o a cambiar la realidad desde dentro.

- Hemos descrito un escenario de necesidades sociales más complejas y de revitalización de los movimientos sociales y de la economía solidaria, que dibujan un “nuevo mapa de sujetos sociopolíticos que aportan una dosis de complejidad al contexto. Un escenario en el que el Tercer Sector debe tener en consideración una mayor cantidad y diversidad de grupos de interés con los que debe tratar” (Franco y Fernández Miranda, 2012: 196). Este escenario, que según el estudio Delphi tenderá a consolidarse en un futuro, entendemos que aconseja una estrategia de adaptación por parte del TSAS orientada no solo a la satisfacción de las demandas cambiantes en el plano prestacional, sino también a la demanda de una mayor capacidad transformadora del TSAS: ya

hemos señalado cómo las entidades del TSAS se han ido adaptando a determinadas demandas y necesidades sociales crecientes (vivienda, educación...). Ello denota cierta capacidad de adaptación del TSAS a las necesidades sociales más urgentes en lo que tiene que ver con su carácter prestacional.

No obstante la adaptación, necesaria en este caso, no se ha producido en aspectos relacionados con la misión de las entidades en cuanto a cambios en su base social, a la existencia de necesidades sociales más complejas o a aproximarse a los movimientos sociales. Como bien se señala en el análisis de la encuesta POAS 2015 (p. 37): "los esfuerzos dirigidos hacia la satisfacción de la demanda dejan en un segundo plano otros asuntos más estratégicos, que ya estaban en debate de primera línea en la época de bonanza económica. En particular, los relacionados con las relaciones exteriores, la capacidad de adaptación a los cambios normativos y políticos, la consolidación del sector como agente interlocutor de la sociedad civil, las alianzas operativas entre entidades, la generación de un nuevo modelo de financiación y la involucración de las empresas en la acción social".

- Por el contrario, para un escenario de creciente "desresponsabilización del sector público y mercantilización de la acción social" (entrevista 16) no parece muy recomendable que el TSAS siga una estrategia de adaptación poniendo en práctica una lógica mercantilizadora, internamente competitiva y de legitimación de un Estado de Bienestar contenido. Considerar tal escenario como inevitable y justificar la adaptación bajo dicha premisa, si bien pueden garantizar su expansión organizativa a corto plazo, aún a riesgo de entrar en una deriva competitiva que desplace al TSAS frente al mercado, podría acabar debilitando internamente al sector y comprometiendo su capacidad transformadora a largo plazo.

En este escenario, la renovación, más bien "rehabilitación" de la capacidad transformadora del TSAS, parece más coherente con la retórica de los discursos recogidos entre las entrevistas y los grupos de discusión, aunque pueda resultar contradictoria con la práctica institucional del TSAS. Como se afirma en una de las entrevistas: "Hay que criticar el contexto pero también es necesaria la autocrítica: ¿hacia dónde vamos? Por eso somos casta, porque no hacemos lo que tenemos que hacer. La retórica del TS no se compadece con la práctica institucional. El TS no defiende siempre con sus acciones lo que dice defender con sus principios. Y un TS no creíble no tiene base social. Debe avanzarse en coherencia entre discurso y práctica" (entrevista 4).

Esta renovación de su dimensión transformadora sería compatible con una estrategia de adaptación de su dimensión prestacional a un contexto de necesidades sociales más complejas y de financiación incierta.

En todo caso, cualquier estrategia pasaría por reequilibrar ambas dimensiones fortaleciendo la más debilitada; esto es, fortalecer la "misión" de las

entidades ejerciendo de contrapeso de las tendencias mercantilizadoras y de debilitamiento del EB de modo que, “asumiendo que la intervención del TSAS es necesaria para dar una respuesta eficaz a las necesidades de los colectivos vulnerables y excluidos de la sociedad, su participación no signifique menos Estado” (entrevista 5). Ello implicaría renunciar a una alianza estratégica general con el Estado o a una colaboración económica instrumental con las administraciones públicas para hacer frente a los impactos sociales de las políticas de austeridad fiscal⁵, siendo necesario avanzar hacia otro tipo de estrategia como la colaboración permanente y estable con el Estado con la máxima autonomía posible. Esta estrategia, mayoritaria en los discursos analizados, supondría consolidar la capacidad de negociación e interlocución con el Sector Público en base a un status reconocido. También supondría una mayor implicación en “la gobernanza de las políticas sociales” (entrevista 4) que garantice una financiación suficiente de los servicios sociales fundamentales que provee el TSAS “sin que ello suponga merma alguna de la capacidad reivindicativa” (entrevista 8), de forma que coexistan de manera pacífica la colaboración estable y la crítica del desarrollo y efectividad de las políticas sociales.

4. CONCLUSIONES

La crisis económica iniciada en 2008 ha debilitado nuestra estructura social y productiva con implicaciones nefastas en la cohesión social. Todo ello se ha producido en un contexto de *welfare mix* donde el Tercer Sector se encuentra en una encrucijada bajo constricciones financieras asociadas a una detracción de los recursos públicos y de la Obra Social de las Cajas de Ahorro, que ha transcurrido en paralelo a un aumento de sus intervenciones para afrontar unas necesidades sociales crecientes y de mayor complejidad.

Con la llegada la crisis, el conjunto del sector sigue manteniendo en su agenda una serie de retos por afrontar que, según nuestros informantes, afectan sobre todo a su autonomía financiera, a su debilidad transformadora o a una articulación organizativa desequilibrada entre la misión y el crecimiento organizativo y prestacional. Se trata de retos ya conocidos por un TSAS que hace muy buenos autodiagnósticos pero que, por lo general, no implementa una agenda común de futuro, o implementa medidas de manera sectorial para un TSAS que, en sí mismo, es una “galaxia muy heterogénea” (entrevista 13). No

5 La primera opción, la alianza estratégica con el Estado, es minoritaria en los discursos analizados por cuanto supondría de mimetización con el sector público en detrimento de su capacidad de incidencia política; la segunda opción, la colaboración económica instrumental también es minoritaria por cuanto su “carácter clientelista y corporatista” (entrevista 13) cuestionaría la autonomía y capacidad reivindicativa del TSAS.

obstante, aunque la crisis económica ha puesto de manifiesto las debilidades del sector, también puede suponer un estímulo para potenciar nuevas oportunidades de desarrollo y afrontar los siguientes retos pendientes: a) la creación de tamaños más eficientes de organizaciones y nuevas formas de intervención conciliables con la heterogeneidad sectorial y territorial del TSAS y con el fortalecimiento de la misión del TSAS (desarrollo de la democracia participativa interna y externa al sector, la defensa de los derechos sociales o la incidencia política); b) recuperar su capacidad transformadora y los vínculos con los movimientos sociales y la economía solidaria; c) potenciar una relación estable, plurianual y políticamente aséptica con el Estado articulada sobre la indisolubilidad de la colaboración, la propuesta y denuncia o, d) avanzar hacia una agenda común en relación al futuro modelo de colaboración con el sector mercantil.

Para afrontar estos retos nos hemos preguntado si el TSAS debe asumir una estrategia de renovación o de adaptación a un hipotético escenario de postcrisis. La respuesta no es sencilla. Habrá que contemplar otros subescenarios que invitarán al TSAS a tomar una senda renovadora o adaptativa, o una combinación de ambas. Los expertos consultados vislumbran, entre otros, dos escenarios futuros a consolidar sobre los que nos hemos detenido especialmente en este texto. Por un lado, un escenario de necesidades cambiantes y más complejas y de revitalización de actores sociales como la economía solidaria o los movimientos sociales, los cuales han venido para quedarse. Este escenario parece aconsejar una estrategia de adaptación del TSAS para recuperar espacios de encuentro con estos “nuevos actores”, complementándose en la incidencia política y en la intervención social, es decir, articulando la prestación o la autoproducción de bienes y servicios para colectivos desfavorecidos con acciones de transformación social. En este escenario, no hablamos de novedad por cuanto los movimientos sociales, y en menor medida la economía solidaria, ya estuvieron en la base fundante del TSAS.

Otro escenario a contemplar es el de una creciente desresponsabilización del sector público y mercantilización de la acción social. En este escenario, sugieren nuestros informantes, el TSAS debe avanzar no tanto hacia una alianza estrategia con el Estado sino hacia una estrategia de colaboración permanente y estable, sin ocluir su autonomía ni capacidad crítica. Probablemente ello requiera una combinación de estrategias de adaptación y renovación: adaptación de su dimensión proveedora y renovación de su función transformadora fortaleciendo, como decimos, la “misión” de las entidades y ejerciendo de contrapeso de dichas tendencias mercantilizadoras y de debilitamiento del EB. En este sentido, entendemos que conciliar el crecimiento organizativo con el desarrollo de su capacidad transformadora supone, a su vez, legitimarse ante la sociedad no solo como organización eficiente, profesionalizada y transparente

sino, sobre todo, desde su legitimidad moral como soporte de la participación ciudadana en conexión con los demás actores sociales y garante del cumplimiento de los derechos sociales.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amate, M. (2013). "Impactos de la recesión económica en el tercer sector de acción social", *Revista Española del Tercer Sector* nº23, enero-abril 2013, pp. 175-179.
- European Economic and Social Committee (EESC) (2012). The impact of the crisis on civil society organizations in the UE. Risk and opportunities, Brussels: EESE/COOM/12/2012.
- Fantova, F. (2015). Innovación social y Tercer Sector de Acción Social, en Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2015), pp. 157-181.
- Flores, R. (coord.), Gómez, M. y Renes, V. (2016). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*, Madrid: Fundación Foessa.
- Fresno, J.M. (2014, a). Participación, sociedad civil y ciudadanía. Madrid: Fundación FOESSA, paper del capítulo 5 del VII Informe Foessa.
- Fresno, J.M. (2014, b). *Cambios sociales y tercer sector: actual en un nuevo contexto*. Madrid: Instituto para la calidad de las ONG (ICONG).
- Fundación l'Esplai (2013). Ciudadanía y ONG. El nuevo papel del Tercer Sector ante el cambio social. Cuadernos para el Debate nº 5. Barcelona: Fundación l'Esplai, disponible en http://ciudadaniayong.org/images/PDF/llibre_castella_ciudadania_y_ONG.pdf
- Fundación Luis Vives (2009): *VI Foro Tercer Sector: Los retos del Tercer Sector ante la crisis*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Fundación Luís Vives (2010). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: FLV.
- Fundación Luís Vives (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: FLV.
- Fundación Luis Vives, Antares Consulting y Fundación Caja Madrid (2011). "Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social". Madrid: FLV.
- Galindo Martín, M.A., Rubio Guerrero, J.J., Sosvilla Rivero, S. (2014). "La financiación del Tercer Sector en España: balance y perspectivas". *Revista Española del Tercer Sector*, nº 27, p. 19-42.
- Mora, S. (2013). "Impactos de la recesión económica en el Tercer Sector de Acción Social", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 23, pp. 155-159.

- Peña-López, I., Zubero, I., Giménez, C. y Aranz, E., coords. (2013). Ciudadanía y ONG. El nuevo papel del Tercer Sector ante el cambio de época. Barcelona: Fundación l'Esplai. Documentos para el debate nº. 5.
- Pérez Yruela y Navarro Ardoy, L. (2013). "El Tercer Sector de Acción Social en España. Situación y retos en un contexto de crisis". *Revista Española del Tercer Sector*, nº 23, pp. 41-58.
- Pérez Yruela, M. y M. Montagut (2012). Síntesis del Foro de Expertos del Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (2012), en Fundación Luís Vives (2012), pp. 245-258.
- Plataforma de ONG de Acción Social (2013). II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2013-2016. Madrid: POAS.
- Plataforma del Voluntariado de España (2012). *Profundizar en el voluntariado: los retos hasta 2020*, Madrid: PVE.
- Renes, V. (2012): "Una sociedad que se hace cargo de sí misma: reciprocidad, cooperación y los bienes comunes", *Documentación Social* 165, pp. 119-133.
- Rodríguez Cabrero, G. (2013). Crisis estructural y Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector*, nº 23, pp. 17-40.
- Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2015). Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social. Parte II: Los retos del Tercer Sector de Acción Social, Madrid: POAS, disponible en http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/analisis_prospectivo_retos_del_TSAS_parte_2.pdf
- Susías, C. (2013). "Impactos de la recesión económica en el Tercer Sector de Acción Social", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 23, pp 169-173.
- Vidal, P. (2013). Cambio de época en el Tercer Sector, *Revista Española del tercer sector* nº 23, pp. 59-75.
- Zubero, I. (2015). Las relaciones entre el TSAS, los movimientos sociales y las nuevas formas de participación en la sociedad, en Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2015), pp. 64-100.
- Zubero, I. (coord.) (2012): "Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común". *Documentación Social*, nº 165.

Recensiones y
Hemeroteca

Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España

José Luis Rey (Director)

Dykinson 2015

El libro es resultado parcial de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, liderado por la Universidad Pontificia de Comillas y con la participación de diferentes investigadores, alguno de ellos procedente de la Universidad de Lovaina¹. El proyecto, dirigido al análisis de las políticas de cohesión social durante los años de la crisis, 2012-2014, da cuenta de algunas de las dimensiones jurídicas y sociales de las políticas de consolidación fiscal o de recortes en el gasto social. Aunque el proyecto original tiene entre sus objetivos el análisis de la sostenibilidad financiera del Estado de Bienestar en España, en este libro se aborda a través del análisis del sistema fiscal.

El libro se inicia, en su primera parte, con un largo capítulo teórico, redactado por el director del libro, sobre los cambios en la filosofía del bienestar. Es decir, se pregunta en qué medida el ascenso ideológico del neoliberalismo ha afectado a los fundamentos sociales y políticos del Estado de Bienestar y, en concreto, al desarrollo de los derechos humanos en su más amplio sentido, particularmente los derechos sociales. Si bien el capítulo arroja una mirada general al movimiento regresivo del Estado de Bienestar como modelo de desarrollo social, el lector puede aplicar las reflexiones del autor al caso del Estado de Bienestar en España.

Dentro de los cambios en el paradigma keynesiano del bienestar en favor del paradigma neoliberal, el autor destaca tres problemas que afectan tanto a la concepción como a la práctica de las políticas sociales: en primer lugar, la

1 “Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España”. José Luis Rey (Director), Alberto Colino, Dolores Carrillo Márquez, Pilar Navau Martínez-Val, Antonio Javier Ramos Llanos, Yannick Vanderborght. Dykinson, SL, Madrid, 2015.

tendencia general en las políticas sociales a la sustitución de la lógica universal por la lógica de la selectividad o focalización de la acción pública en los grupos teóricamente más desfavorecidos, una lógica que en el caso de España “no ha hecho más que empezar”, como señala el autor, con lo que esto supone de endurecimiento de los requisitos de acceso y la construcción de un Estado de Bienestar alejado del conjunto de los ciudadanos. Copagos, reaseguramiento frente a cobertura universal, vinculación de los derechos sociales al empleo (que no al trabajo), son ejemplos de esta deriva general que el autor analiza y crítica, considerando al mismo tiempo las reformas fiscales que han tendido en el entorno europeo a la creación de modelos redistributivos más regresivos e insuficientes para financiar los sistemas de protección social. En segundo lugar, el reforzamiento del individualismo (responsabilidad creciente del individuo frente a los riesgos sociales) y la dificultad del desarrollo de políticas familiares avanzadas si no se concilian de manera equilibrada los cuidados, la vida personal y el empleo. El autor se inclina por favorecer, siguiendo a Korpi, aquellos modelos que combinen virtuosamente el empleo, la suficiencia de ingresos y los cuidados (el autor hace una larga referencia a Suecia) frente a la retórica familista de los países del sur de Europa. Finalmente, el autor aborda la dificultad de vincular las prestaciones sociales con el empleo en un contexto de elevadas tasas de paro, caso de España y, por el contrario, apuesta por vincular la protección social con el trabajo en general, sea empleo en el mercado ordinario u otro tipo de actividades sociales. La lógica de la flexibilidad ha triunfado sobre la lógica de la seguridad y ello sólo puede ser corregido mediante una nueva concepción del trabajo.

Como conclusión de este análisis, el autor plantea la construcción del Estado de Bienestar de los años venideros fundándolo en dos principios básicos: a) la reafirmación de los derechos sociales universales y no condicionados, y b) el abandono del empleo como forma de inserción social en favor del trabajo en un sentido amplio. Principio, este último, harto polémico pero cuyo desarrollo y contenido son en parte justificados en los capítulos que siguen a esta introducción teórica.

El lector encontrará sugestivo el capítulo segundo de esta primera parte: debate sobre la renta básica, que ha desarrollado Yannick Vanderborght. Un capítulo que contribuye a alimentar el debate que en España se ha producido a lo largo de 2015 sobre la naturaleza y tipo de renta básica que debe aplicarse en sociedades con elevadas tasas de paro y amplios colectivos sociales excluidos. Partiendo de la actual selectividad, costes administrativos, fragmentación de programas de garantía de rentas y estigma que producen los sistemas condicionales o focales de acceso a la protección social de mínimos, el autor se plantea algunos de los problemas básicos a los que se enfrenta la definición de un sistema de mínimos que sea suficiente e inclusivo. Así, el autor analiza

la tensión que se produce entre universalidad y focalización; la tensión entre las ayudas en especie y las ayudas monetarias, que a pesar de todo son conciliables. También se analiza la tensión entre condicionalidad e incondicionalidad. Como conclusión, el autor defiende como idea rectora la propuesta de una renta básica incondicional a largo plazo y, en el corto plazo, inspirar reformas más realistas y adecuadas a las restricciones que impone la crisis financiera actual.

La primera parte del libro finaliza con el análisis crítico de la reforma del artº 135 de la Constitución Española de 1978, que se llevó a cabo al final del verano de 2011 por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero. El debate sobre dicha reforma ha dado lugar a numerosas publicaciones, a las que este capítulo contribuye a enriquecer enfatizando en varios aspectos: las carencias democráticas de la reforma, realizada con el único consenso de los dos partidos mayoritarios, partido socialista y partido popular. Un procedimiento que el autor, José Luis Rey, califica como "profundamente antidemocrático". Y en cuanto al contenido, se señala que la reforma no es un simple cambio cosmético sino un cambio en la filosofía fundante de la Constitución de 1978 que mina o contradice la definición de España como Estado Social.

El punto nodal de la crítica es que la reforma del artº 135 viene a garantizar el control del déficit público y de la deuda pública pero no garantiza el gasto mínimo que exige la garantía de los derechos sociales básicos de los ciudadanos, lo cual supone "romper el consenso constitucional y de forma fraudulenta alterar el carácter social de nuestro Estado de Derecho asumiendo tesis neoliberales".

La parte segunda del libro está dedicada al análisis de la pobreza durante la crisis en España, redactada por Alberto Colino y Francisco Javier Ramos Llanos. Como punto de partida se analiza la evolución del mercado de trabajo durante la crisis, con sus características de elevadas tasas de paro y precariedad. Las reformas laborales, el abaratamiento del coste del factor trabajo y la devaluación salarial, han tenido un profundo impacto social y económico que ha contribuido de manera sustantiva al crecimiento de la pobreza en general y, en particular, al crecimiento de la pobreza en el trabajo o de la tasa de trabajadores pobres. El deterioro de la protección social (decreciente cobertura de las prestaciones por desempleo, la baja intensidad protectora y la ausencia de vínculos entre protección, formación y empleo), unido a la situación del mercado de trabajo, han traído como consecuencia un crecimiento de las tasas de pobreza relativa y severa (estas últimas se habían reducido de manera notable en el período previo a la crisis financiera y económica).

La pobreza de larga duración o persistente, que los autores analizan con detalle entre 2005 y 2013 en base a la información de Eurostat, es una de las

consecuencias o impactos sociales más importantes de la crisis. Pero la pobreza no aparece con la crisis. El sistema de protección social previo a la crisis y la segmentación del mercado de trabajo no lograron reducir la tasa de pobreza relativa. La crisis incrementa las tasas de pobreza ya existente y su persistencia a la vez que pone de manifiesto la debilidad del sistema de protección social y un mercado de trabajo desequilibrado. Y como consecuencia, la desigualdad se ha incrementado haciendo de España uno de los países más desiguales de la Unión Europea. Los autores proponen reformas profundas en el mercado de trabajo, la protección social y el sistema educativo que se recogen sintéticamente en las conclusiones de esta parte y en la parte final del libro.

En la parte tercera del libro, Dolores Carrillo Márquez analiza con detalle el nivel asistencial del sistema de protección social en España o nivel no contributivo en el ámbito de las pensiones, prestaciones de paro, rentas mínimas y prestaciones por hijo a cargo. Tal como enfatiza la autora, la principal asignatura pendiente del sistema de garantía de rentas español es la protección de las situaciones de necesidad familiares: por hijo a cargo, muerte y supervivencia. La autora propone dar coherencia al conjunto de las prestaciones asistenciales y no contributivas. Una demanda que la doctrina jurídica y los expertos en políticas sociales llevan expresando desde hace tiempo. La crisis se presenta como una oportunidad para ordenar y estructurar un sistema de garantía de mínimos, a partir de los actuales programas, que se articule de manera eficaz con los mercados de trabajos, con la garantía de una renta y con el conjunto de las prestaciones y servicios del Estado de Bienestar tupiendo una malla de seguridad amplia y eficaz.

La cuarta parte del libro está dedicada a las reformas fiscales y su papel en el sostenimiento del Estado de Bienestar. El lector debe detenerse en este capítulo, escrito por Pilar Navau Martínez-Val, por su especial importancia ya que analiza tanto las consecuencias de las reformas orientadas a las rebajas fiscales en general, que minan la suficiencia financiera del Estado de Bienestar, y creadoras de una mayor desigualdad social, como las alternativas que se proponen para lograr garantizar un sistema fiscal basado en criterios de progresividad, equidad y suficiencia financiera.

En concreto la autora se centra en el análisis de las reformas tributarias realizadas en España a partir de las recomendaciones del Consejo de la UE, ya desde 2009, sobre el déficit excesivo. Se analizan las reformas y cambios normativos fiscales entre 2010 y 2013 y sus consecuencias redistributivas. Así, se constata cómo el gravamen complementario sobre el IRPF aplicado en 2012, 2013 y 2014, ha recaído sobre todo en las rentas del trabajo y en favor de las rentas del capital o cómo el afloramiento de rentas no declaradas procedentes de paraísos fiscales han sido gravadas con generosidad, entre el 8 y 10 por cien.

Medidas, entre otras, que han tenido un fuerte impacto redistributivo al favorecer la regresividad en el reparto del coste de la crisis presupuestaria, afectando de manera intensa a los asalariados.

Finalmente, la autora analiza con detalle la reforma fiscal de 2014, que califica como de "ocasión perdida" para establecer un sistema fiscal suficiente y justo. El equilibrio presupuestario ha sido el objetivo casi único de las reformas y han sido los asalariados medios los contribuyentes más perjudicados por las reformas fiscales. Como consecuencia, estas reformas han contribuido a reforzar la estructura de la desigualdad social, la más elevada de la UE.

El libro finaliza con una quinta parte en la que el director del mismo se pregunta qué reformas son necesarias para garantizar la sostenibilidad del Estado de Bienestar. Es un capítulo propositivo basado en una filosofía en la que se supere la identidad entre el trabajo y el empleo, en favor de una amplia concepción del trabajo, que garantice en todo caso un empleo de calidad basado en la estabilidad y en una justa remuneración, en el incremento del salario mínimo y en la redistribución del empleo.

A partir de este marco normativo, el autor defiende la universalidad de las prestaciones sociales frente a la focalización o selectividad que convertiría el Estado de Bienestar en un sistema de protección ineficaz para pobres. La lógica de la protección universal para todos los ciudadanos debe ser la guía que oriente las reformas del Estado de Bienestar. Compatible con esta lógica, se plantea el desarrollo de un sistema de mantenimiento de mínimos que, evitando la trampa de la pobreza, sea amplio y eficaz, con especial referencia a los hogares pobres con niños. Para garantizar este modelo, el autor retoma la necesidad de frenar las reformas fiscales regresivas e insuficientes en base a un modelo basado en la capacidad económica de los ciudadanos, la progresividad y la sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, a la luz del texto, cabe decir que el lector encontrará en el libro argumentos sólidos y sugerencias fértiles para debatir sobre la reforma social del futuro.

Gregorio Rodríguez Cabrero

Universidad de Alcalá

Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo

Fundación Foessa

2015

La Fundación Foessa lleva décadas analizando el desarrollo social de España y desde el año 1995 ha centrado gran parte de su pensamiento en la temática de la pobreza y la exclusión social. Sus líneas de trabajo incluyen, entre otras, la investigación sobre las diferentes políticas sociales desarrolladas por los sistemas de bienestar social, sus resultados y las posibilidades de mejora que pudieran acometerse. En el desarrollo de esta línea de investigación se enmarca este interesante trabajo, que aborda una parte específica de los sistemas de protección social como es el de la garantía de rentas¹. Como los propios autores señalan en la introducción, “la profundización en la desigualdad en el acceso a las rentas primarias se está convirtiendo en el signo del nuevo modelo social”, siendo este el motivo por el que consideran imprescindible el abordaje de nuevos mecanismos de obtención de una renta suficiente para las personas y los hogares.

Esta desigualdad en el acceso tiene que ver, en gran medida, con la debilidad que lleva adquiriendo la vía de los ingresos salariales como uno de los mecanismos principales de supervivencia desde el comienzo de la revolución neoliberal, y en el caso de España agravado por la reciente gran recesión. Este abordaje no es desconocido para la Fundación Foessa, y ya desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado viene ofreciendo trabajos en este

1 “Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo”. Coordinación: Guillermo Fernández. Autores: Manuel Aguilar, Ana Arriba, Luis Ayala, Luis Sanzo, Joseba Zalakain. Fundación Foessa, Madrid. 2015.

sentido. Antecedentes del que aquí reseñamos serían: “La caña y el pez, estudio sobre los salarios sociales en las CC.AA.”; “Políticas de activación y rentas mínimas”; “Políticas y bienes sociales”; y, específicamente, “El sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social”. El presente documento puede considerarse una continuación de todos ellos.

El contenido se divide en dos bloques. El primero, más extenso, desarrollado de forma coral por un conjunto de especialistas, reúne un conjunto de ideas y reflexiones para la reforma del sistema de garantía de rentas en España. El segundo, más breve, explicita cuáles serían las opciones, en la actual situación, por las que la Fundación Foessa apuesta para la reforma del mismo.

El trabajo no pretende ofrecer una visión exhaustiva de todo el sistema. De hecho, no entra en la parte contributiva sino que se centra más en el núcleo asistencial. El objetivo que se plantean es profundizar en diferentes vías, tanto desde el punto de vista prestacional como conceptual, que pudieran mejorar el actual régimen. Todas ellas compatibles entre sí pero que también podrían abordarse con cierta autonomía unas de otras.

Desde el primer momento se percibe el delicado equilibrio que los autores mantienen entre el análisis técnico y la necesidad política de definición de alternativas. El objetivo del estudio es “terminar con la pobreza severa y mejorar las condiciones de la población trabajadora con menos ingresos”, pero eso no es obstáculo para un posicionamiento claro desde el inicio. Para ello optan, desde un punto de vista que puede considerarse acertado, por centrar su mirada en los colectivos que la crisis y las actuales prestaciones de garantía de ingresos dejan de lado o cuya intensidad es mínima.

Para el abordaje de las diferentes vías que se analizan, los autores tienen en cuenta las experiencias de otros países europeos o del ámbito OCDE, lo que facilita interesantes elementos de referencia para ayudar en el juicio de las diferentes propuestas. A ello se une un lenguaje riguroso y una intención claramente pedagógica. La extensión es sobradamente extensa como para evidenciar los principales elementos que plantean y suficientemente breve como para que los no especialistas puedan profundizar en esta temática.

En la primera parte abordan cinco vías diferentes de mejora del sistema. La primera es la vía de las prestaciones familiares donde la pobreza en las familias con niños, la pobreza infantil, es el centro de atención. El aspecto más interesante, más allá de las experiencias europeas, es la exploración de la fiscalidad como mecanismo de protección. Un mecanismo apenas utilizado en España desde este punto de vista. Del conjunto de las vías propuestas es quizás la que tiene una mayor vocación de universalidad y un desarrollo relativamente sencillo, aunque es también la económicamente más costosa.

La segunda vía se centra en la mejora de las rentas mínimas, una prestación dependiente de las CC.AA. Los aspectos más interesantes, además del diagnóstico sobre la extensión e intensidad de las mismas, es el planteamiento equilibrado que se realiza para combinar la lógica competencial, uno de los problemas más difíciles de acometer en esta prestación. La apuesta por una mayor integración y cobertura es el eje de la propuesta.

La tercera vía que se explora es la de los programas de estímulo y bonificación al empleo. La población diana la constituye el colectivo de las personas trabajadoras en pobreza. El documento explica con honestidad las principales críticas que han experimentado estos sistemas, si bien se explican las experiencias que se han desarrollado y que no se han traducido en un descenso de los niveles salariales. Es muy interesante el planteamiento de integración de estos programas en políticas de garantía de ingresos más amplias. El escalonamiento prestacional que describe y propone es muy interesante para comprender la complejidad de la exclusión y la precarización de las clases medias y la necesidad de tener en cuenta diversas situaciones. Esta parte aparece muy detallada en el anexo.

La cuarta vía recoge de forma breve una inquietud que es muy conocida en el ámbito de los Servicios Sociales Públicos. Un sistema de garantía de rentas tiene que tener capacidad de responder a necesidades de supervivencia, que bien de forma periódica o puntual se dan en los hogares. Este apartado profundiza en algunas de las temáticas que una cartera de prestaciones de Servicios Sociales no debería dejar de contemplar y que con la crisis han devenido como fundamentales.

El último apartado no es una vía en sí misma sino un análisis de los principios que inspiran al "Estado social activador". Lo interesante de esta parte son las cuestiones centrales planteadas para mejorar y desarrollar los apoyos para la inclusión. Muchos de ellos probablemente provocadores para una parte importante de los profesionales de la inclusión. Inspira grandes temas para la reflexión y el debate.

La segunda parte del trabajo está dedicada a la propuesta que la propia Fundación realiza y en la que se toma una opción clara, que se podrá o no compartir, y que es una posición pragmática y de tendencia reformista. Vehicula su planteamiento alrededor de tres medidas que concibe desarrollar de una forma combinada.

En primer lugar, una renta garantizada condicionada a un umbral de ingresos que cubra un mínimo equivalente en el conjunto del territorio del Estado. Su articulación se basa en la reconversión de las rentas mínimas actuales a través de un sistema de cofinanciación entre el Estado y las CC.AA. No estaría con-

dicionada al factor empleo y podría ser complementada según el criterio de la acción social autonómica.

En segundo lugar plantean la extensión de dicha renta garantizada a través de un programa de bonificación al empleo. Esta medida estaría lógicamente condicionada por la obtención de un ingreso vía empleo, pero al igual que en la anterior, no existirían contraprestaciones a la misma. Esta inexistencia supone claramente un avance en las lógicas prestacionales actuales en este ámbito, igualando de alguna manera a las lógicas de percepción de otras prestaciones más de derecho subjetivo.

En tercer lugar, y pensando en las familias con hijos, proponen la ampliación de la actual deducción fiscal reembolsable para familias numerosas y personas con discapacidad a todas las familias con menores de 25 años a su cargo por debajo de un nivel de renta vinculado a los umbrales de pobreza relativa. El sentido de esta medida es coincidente con el de otras que ponen sobre la mesa la falta en nuestro país de ayudas universales por hijo a cargo.

Tanto en el bloque primero como en el segundo se realiza un esfuerzo de cuantificación, algo que se agradece, aun teniendo en cuenta que es muy difícil acotar las cifras debido al conjunto de incertidumbres por las que sería necesario decantarse.

En conjunto es una obra equilibrada, sugerente y pedagógica que puede, en el medio plazo, convertirse en referencia dentro de su ámbito de aplicación, si bien se echa en falta el haber abordado en mayor profundidad el ámbito normativo. Es especialmente interesante, por el puente que realiza en sus contenidos, entre los ámbitos de prestaciones del sistema de Seguridad Social, Empleo, Servicios Sociales y sistemas competenciales estatales y autonómicos.

Víctor Renes Ayala

D ocumentación

Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos

Consejo Económico y Social de España (CES)

2013

El Consejo Económico y Social de España (CES) ha analizado la evolución de la distribución de la renta en España y el papel redistributivo de las políticas públicas. En su Sesión de febrero de 2013 aprobó por unanimidad el ***Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos***. El documento, realizado a iniciativa de los grupos que componen el Consejo, es una aproximación desde distintos puntos de vista a la evolución de la distribución de la renta en España teniendo en cuenta los ciclos económicos acaecidos en el período 1985-2011. **El consenso con el que se aprobó el informe le otorga el apoyo de las organizaciones empresariales, los sindicatos y la sociedad civil representada en el Consejo Económico y Social. Motivo por lo que se puede considerar un documento de referencia en España, que aborda no solo la evolución de la desigualdad sino también las medidas que desde las políticas públicas, y específicamente desde el sistema impositivo, deberían adoptarse de una forma consensuada para hacerla frente.**

El Informe considera que la distribución de la renta constituye un elemento fundamental para conocer las dinámicas que alimentan el crecimiento económico y el bienestar de la población, pues no en vano, el principio redistributivo se encuentra consagrado por la Constitución española que configura nuestro país como Estado social y democrático de Derecho. El Informe comparte el interés por la equidad en la distribución de la renta y el papel de las políticas públicas que se ha reavivado en los últimos años desde distintos ámbitos de la investigación, y también por parte de los organismos internacionales como la OCDE, la OIT y la propia UE.

No es el primer documento en el que el CES ha abordado el tema de la distribución de la renta y su relación con el crecimiento económico. Pero en una situación económica como la actual, justifica la oportunidad de este informe que es el resultado de los trabajos que ha llevado a cabo la Comisión de Economía y Fiscalidad del Consejo Económico y Social y que ha contado con aportaciones de expertos en la materia que, desde perspectivas diferentes, permitieron a la Comisión de Trabajo construir su propia visión sobre el estado de la cuestión. Evidentemente, el Informe ha acudido a fuentes estadísticas diversas y de muy diverso propósito y alcance (Contabilidad Nacional, la Encuesta de Condiciones de Vida o la Encuesta de Presupuestos Familiares, entre otras) así como a numerosas fuentes secundarias del ámbito de la investigación, que a menudo se aproximaban parcialmente al objeto del informe, mediante diferentes metodologías y cubriendo periodos temporales más cortos que el que consideraba.

Dos ejes principales estructuran de forma sistemática el contenido del informe. Por un lado, las perspectivas desde las que se puede analizar la distribución de la renta entre los agentes económicos tratadas en capítulos diferenciados, esto es, la distribución factorial o funcional, la personal y la territorial de la renta. Así, se abordan tanto la *distribución funcional* de la renta, que se origina a partir de la remuneración de los distintos factores productivos de una economía, esto es, el factor trabajo, en forma de salarios, y el capital, a través del excedente bruto de explotación, como la *distribución personal*, que permite reflejar cómo se produce el reparto de la renta entre los hogares y la evolución de la desigualdad, así como la *distribución territorial*, o las características del crecimiento producido en los distintos territorios, que reflejan al mismo tiempo la realidad de una distribución sectorial fuertemente localizada geográficamente. Por último, cómo se ha desarrollado a lo largo de este extenso periodo el cometido redistributivo de los poderes públicos, a través de sus principales instrumentos: *las políticas sociales y el sistema impositivo*, sin perder la perspectiva de su interacción con el crecimiento económico y el tejido productivo.

Por el otro, el eje temporal, pues, desde el citado año a que se remonta el análisis, 1985, se han distinguido tres grandes fases del ciclo económico que sirven de referencia para cada una de las perspectivas de análisis. El primer periodo de análisis parte de mediados de los ochenta, y viene marcado por el impulso que supuso la entrada de España en la CEE y que culminó con la recesión de 1993. A continuación, la economía española atravesó una de las fases expansivas más prolongadas de su historia reciente, que se extendió hasta finales de 2007, con el estallido de las tensiones financieras en EEUU. Su posterior extensión a la economía real en 2008, que afectó especialmente

a la UE, sitúa el comienzo del periodo de crisis, cuya intensidad y duración ha afectado a España.

El Informe está estructurado en cuatro partes bien diferenciadas. Las tres primeras se corresponden, respectivamente, con la distribución funcional, la personal y la territorial de la renta, y la última, con las políticas públicas que inciden en las anteriores, es decir, las de gastos e ingresos públicos respectivamente.

En cuanto a la **distribución funcional de la renta**, se pueden destacar algunas conclusiones más relevantes. Esta distribución constituye el reparto primario de la renta y determina, en gran medida, la distribución personal e incluso territorial de la renta, sobre las cuales actúan de forma subsiguiente las políticas públicas redistributivas. Considerando globalmente el periodo analizado, la remuneración de los asalariados ha perdido peso sobre el PIB. La participación de los salarios ha mejorado de forma relativamente leve en los periodos de expansión de la economía y del empleo, pero ha caído intensamente durante los periodos de crisis y destrucción de empleo.

El crecimiento de los salarios reales por debajo de la productividad es una tendencia compartida por las economías desarrolladas. No obstante, la singularidad del caso español radica en que crecer por debajo de la productividad ha implicado tasas de aumento de los salarios reales muy bajas o negativas, y ello porque los aumentos de la productividad por ocupado en España, a diferencia de lo acontecido también en las principales economías desarrolladas, han sido de muy poco calado. En todo caso, es reseñable que el reducido avance de los salarios se haya producido en paralelo al fuerte aumento del empleo asalariado, que ha aumentado en casi siete millones de personas; es decir, prácticamente se ha duplicado, en el conjunto del periodo.

A lo largo de la última etapa expansiva, la evolución de los salarios reales junto con el mantenimiento de tipos de interés reducidos y el exceso de liquidez en los mercados financieros, ha propiciado el incremento del endeudamiento de las familias. Este modelo se ha mostrado insostenible con el desencadenamiento de la crisis actual.

En cuanto a los beneficios empresariales, se observa que desde 1995 y hasta que se desencadenó la crisis actual, se ha producido una caída especialmente relevante del pago de intereses y un paralelo aumento de la parte destinada al reparto de dividendos, lo que se ha traducido en una mejora sustancial de la retribución del capital propio. En cambio, la persistencia de la crisis ha revertido estas tendencias por el encarecimiento de la financiación externa y la reducción de beneficios. De esta forma, el ahorro bruto de las empresas no ha mejorado suficientemente en términos relativos, lo que paralelamente al

incremento del esfuerzo inversor ha determinado un fuerte crecimiento del endeudamiento de las empresas.

En cuanto a la **distribución personal de la renta**, comprende una medición pluridimensional de la desigualdad que tiene en cuenta los ingresos de las familias, el gasto, su riqueza, así como el bienestar derivado de elementos no monetarios. Y a lo largo del periodo estudiado la renta disponible de los hogares españoles, aproximadamente, se ha duplicado. Pero a pesar de este importante crecimiento, se encuentra aún alejada de la que registran las familias en los principales países de la UE.

Por otra parte, la desigualdad en rentas de los hogares españoles se redujo notablemente en España durante la segunda mitad de los años ochenta, coincidiendo con un periodo de expansión económica y de avance del Estado del Bienestar, y contrariamente a lo que sucedió en el conjunto de los países desarrollados, donde la desigualdad tendió claramente a aumentar. En la subsecuente recesión, sin embargo, la desigualdad aumentó de nuevo en España, y no se redujo durante el prolongado periodo de crecimiento posterior, por lo que esa elevación de la desigualdad quedó consolidada. Finalmente, en la crisis actual se han agudizado considerablemente los niveles de desigualdad, lo que nuevamente contrasta con lo sucedido en los países de la UE, donde se han mantenido estables. España, pues, en este aspecto, se ha situado entre los países en los que más está creciendo la desigualdad durante esta crisis. Además, el patrimonio y la riqueza presentan una distribución aún más polarizada y desigual que la renta, y especialmente durante el último ciclo expansivo largo esa distribución ha tendido a una acusada concentración.

Todos los datos evidencian que el crecimiento de las diferencias salariales y el desempleo han sido los factores más relevantes a la hora de explicar el incremento en los niveles de desigualdad en esta crisis. Sin embargo, su evolución contraria (es decir, reducción de las diferencias salariales y del desempleo) no ha producido durante la larga etapa expansiva precedente la reducción de la desigualdad. Los mayores niveles de desigualdad presentes en nuestro país se relacionan con la presencia de una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral, así como de trabajadores con bajos salarios y en riesgo de pobreza. La pobreza en España, por tanto, presenta, entre sus rasgos diferenciales, su particular vinculación con la actividad laboral.

En cuanto a la **distribución territorial de la renta**, durante el periodo considerado mejoraron considerablemente los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas, si bien su posición relativa respecto de la media española apenas se vio modificada, manteniéndose prácticamente las mismas regiones tanto en los niveles superiores de desarrollo, como en los inferiores. Por otro

lado, y a lo largo del período analizado, se han reducido de forma generalizada las desigualdades en renta personal dentro de las comunidades autónomas.

La evolución de los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas ha venido marcada en gran medida por sus diferentes especializaciones productivas, las cuales han sufrido importantes modificaciones en las últimas décadas. En la actualidad, la especialización productiva sigue constituyendo el principal factor de desigualdad territorial, y contribuye a explicar el diferente comportamiento que muestran las economías regionales en el contexto de la crisis. En términos generales, las regiones españolas más dinámicas son aquellas que presentan los mejores resultados en términos de I+D+i, uso de las TIC y cualificación del capital humano (Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra).

Durante el periodo de análisis, y en términos generales, las fases de convergencia territorial coinciden con etapas expansivas de la economía española, y responden a avances más significativos de las regiones menos desarrolladas, mientras que los de divergencia se corresponden mayoritariamente con fases bajas o recesivas del ciclo, y se deben a un deterioro más acusado de las regiones con menor renta per cápita. La evolución de las disparidades regionales responde principalmente al comportamiento de la productividad del trabajo y de las tasas de ocupación.

El cuarto y último apartado del Informe aborda las **políticas públicas de redistribución**. Es de especial interés, pues el gasto social y el sistema impositivo constituyen las dimensiones de la acción pública con mayor potencia redistributiva y, además, mantienen una estrecha relación de interdependencia, por lo que su impacto ha de ser analizado conjuntamente.

Con respecto al *gasto social*, en forma de transferencias monetarias y en especie, se puede señalar, en primer lugar, que el periodo considerado ha sido decisivo en España, habiéndose logrado configurar un Estado de Bienestar moderno y con una amplia extensión. Así, el gasto en jubilación y en asistencia sanitaria (las principales partidas de gasto) ha mostrado una tendencia al acercamiento a la media de la UE, si bien manteniéndose por debajo de ella. El elevado peso comparado del gasto en desempleo destaca como el rasgo más característico de nuestro país, agudizado aún más por la crisis. En cambio, funciones como “familia e hijos” y la vivienda social, se mantienen todavía a considerable distancia por debajo de la media de la UE.

El sistema de pensiones español, basado en los principios de contributividad, equidad y solidaridad, que lo caracterizan como de reparto, constituye el programa de rentas públicas con mayor potencia redistributiva. Aunque en el curso de las sucesivas reformas se ha ido reforzando el principio de contributividad a fin de reforzar la sostenibilidad, el sistema ha ido también perfeccionando y modernizando su alcance subjetivo con un balance muy positivo

en términos de equidad, manteniéndose una tasa teórica de reemplazo, especialmente entre los trabajadores con ingresos más bajos, de las más altas de la UE. Con todo, parece claro que las anteriores generaciones se beneficiaron más que las actuales y las futuras de los efectos redistributivos del sistema de pensiones, como así lo confirman las proyecciones de las tasas de reemplazo.

En cuanto a la protección por desempleo, como estabilizador automático de la economía y como herramienta redistributiva ha desplegado eficazmente todo su potencial en las grandes crisis de empleo registradas en el periodo. Sin embargo, la prolongación de las situaciones de paro está provocando un importante trasvase del nivel contributivo al asistencial e incluso, cada vez con mayor frecuencia, el agotamiento del derecho a cualquier tipo de subsidio. Esta tendencia muestra la pérdida de capacidad del sistema para dar cobertura a un volumen cada vez mayor de situaciones de desempleo de larga duración, disminuyendo su potencial redistributivo. Ello profundiza en la desigualdad y está obligando a adoptar nuevas medidas complementarias.

En cuanto a los servicios y prestaciones sociales no monetarias o en especie, el Informe pone de relieve las conclusiones de diferentes estudios que vienen a confirmar la elevada eficacia redistributiva de los principales servicios y prestaciones sociales públicas de carácter no monetario, en especial la sanidad y la educación. En España, tomar en cuenta el valor de estos servicios, especialmente la sanidad y la educación, suponía una reducción de como mínimo el 20 por 100 en la desigualdad en la distribución de la renta.

Con respecto al *sistema tributario*, éste contribuye a la función de redistribución y permite obtener los ingresos necesarios para desarrollar las políticas públicas redistributivas. Su diseño se basa en el necesario equilibrio de los principios de equidad, generalidad, suficiencia, capacidad económica y neutralidad.

La evolución del sistema tributario, la presión fiscal y el crecimiento de los ingresos tributarios ha sido paralelo a la construcción del Estado de Bienestar. Su diseño y estructura es equivalente al de los demás países de nuestro entorno y se basa en la imposición directa, indirecta y cotizaciones a la Seguridad Social, en proporciones equivalentes. No obstante, la presión fiscal se ha mantenido históricamente en niveles sensiblemente inferiores al promedio de la Unión Europea, con aumento brusco de la diferencia como resultado del colapso recaudatorio provocado por la crisis, por la acusada sensibilidad a los ciclos económicos de los ingresos públicos.

En conjunto, parece aceptarse que el sistema tributario español ha venido siendo aproximadamente proporcional o ligeramente progresivo, al menos hasta mediados de la década de los 90. A partir de entonces, en línea en todo caso con las tendencias observadas en los países desarrollados en un entorno

crecientemente globalizado, y al albur de un ciclo económico expansivo especialmente largo e intenso, se fueron acometiendo una serie de reformas en la imposición directa que, en conjunto, limitaron el potencial recaudatorio del sistema tributario, y en consecuencia su capacidad redistributiva. No obstante, este diagnóstico es válido sólo hasta 2010 dado el calado de las reformas y aumentos impositivos acometidos desde entonces en todas las figuras tributarias.

En todo caso, el Informe acaba señalando cómo la insatisfactoria respuesta del sistema impositivo español que se ha puesto abiertamente de manifiesto en la difícil coyuntura por la que atraviesa la economía española, exige que se abra un debate sobre la oportunidad de acometer una reforma ampliamente consensuada con un horizonte de estabilidad del sistema fiscal, encaminada a aumentar su capacidad recaudatoria, la equidad en el reparto de la carga y su eficacia respecto al sistema productivo.



Evaluadores

La *Revista Española del Tercer Sector* agradece la inestimable colaboración por la evaluación anónima realizada a los trabajos recibidos para esta revista en el período 2012, 2013 y 2014 a:

Alberich	Tomás	Universidad de León
Alguacil	Julio	Universidad Carlos III de Madrid
Alonso	David	Entreculturas
Ballesteros	Carlos	Universidad Pontificia de Comillas
Berruga	Beatriz	Consultora de Forética
Castellano	Isabel	Observatorio del Voluntariado de la PVE
Cayo Bueno	Luis	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
de Castro Sanz	Marcos	Ex-Presidente de CEPES
De la cuadra	Fernando	
Domínguez	Rafael	
Espinosa Fajardo	Julia	Universidad Complutense de Madrid
Fanjul	Gonzalo	
Franco Rebollar	Pepa	FOLIA CONSULTORES
García	Alvaro	
Guilló	Clara	consultora social
Helizalde Hevia	Antonio	Sociólogo
Illescas	Elisa	
Laparra	Miguel	Universidad Pública de Navarra
Larrú	José María	Universidad San pablo Ceu de Madrid
Lemonche	Paloma	consultora de Acción 49
López Salas	Emilio	técnico de Cáritas Española
Marbán Gallego	Vicente	UNIVERSIDAD ALCALA DE HENARES
Mateos	Oscar	Universidad Ramón Llull
Moreno	Rafael	consultor de Eticae
de la Red	Natividad	
Rúa Alonso corrales	Enrique	ASOCIACION ESPAÑOLA DE FUNDACIONES
Thayer Correa	Eduardo	
Ureña	Luis	Cáritas Española
Zubero	Imanol	Universidad del País Vasco



Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

N ° 23 · 2016 · Cuatrimestre II

Artículos

Irresponsabilidad Social Corporativa

Héctor Vidal Aliaga

La supresión de la deducción por inversiones medioambientales como retroceso en las políticas sostenibles de las empresas

Fernando Noguera Gómez

Responsabilidad social de pymes mexicanas: ¿decisiones entre la urgencia de rendimientos y la importancia de la trascendencia humana?

Sergio Jacinto Alejo López, Rosa María Ortiz Hernández

Valoración de la homologación de proveedores desde la sostenibilidad y responsabilidad social

Gonzalo Fernández Valero, Carmen de Pablo Heredero, Miguel Blanco Callejo

Condiciones de vida y cuidados profesionales destinados a personas mayores en España

Fernando Jimeno Jiménez, José Aureliano Martín Segura

Reis

Revista Española
de Investigaciones
Sociológicas

151

Julio
Septiembre
2015

Josetxo Beriain
«Genealogía afirmativa»
del hecho religioso en
perspectiva sociológica

**Antonio D. Cámara, Pilar
Zueras, Amand Blanes y
Sergi Trias-Llimós**
Componentes generaciona-
les y socioeconómicos
de la discapacidad entre
las mayores españolas

**Thaïs García-Pereiro,
Roberta Pace y
María Carella**
La evolución de la primera
cohabitación de las mujeres
en España: ¿cambio o
estabilidad?

Fernando J. García Selgas
Tres modelos teóricos
generales en Sociología:
una «des-unidad», articulada

**Purificación Mayobre e
Iria Vázquez**
Cuidar cuesta: Un análisis
del cuidado desde la
perspectiva de género

Rosa Nonell e Iván Medina
Tensiones organizativas y
competición de intereses
en el mapa español de
organizaciones
empresariales

Pilar Rodríguez Martínez
Un análisis interseccional
sobre malos tratos y vio-
lencia laboral en mujeres
que ejercen la prostitución

**Carles Simó-Noguera,
Andrea Hernández-Mon-
león, David Muñoz-Rodrí-
guez y M^a Eugenia
González-Sanjuán**
El efecto del estado civil y
de la convivencia en pareja
de la salud

Federico Traversa
Desigualdad, acción
colectiva y redistribución:
un nuevo indicador para
una relación compleja

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es
reis.metapress.com

151

Julio-Septiembre 2015

Josetxo Beriain
«Genealogía afirmativa»
del hecho religioso en pers-
pectiva sociológica

**Antonio D. Cámara, Pilar
Zueras, Amand Blanes y
Sergi Trias-Llimós**

Componentes generaciona-
les y socioeconómicos de
la discapacidad entre los
mayores españoles

**Thaïs García-Pereiro,
Roberta Pace y
María Carella**

La evolución de la primera
cohabitación de las mujeres
en España: ¿cambio o
estabilidad?

Fernando J. García Selgas
Tres modelos teóricos
generales en Sociología:
una «des-unidad» articulada

**Purificación Mayobre e
Iria Vázquez**

Cuidar cuesta: Un análisis
del cuidado desde la
perspectiva de género

Rosa Nonell e Iván Medina
Tensiones organizativas y
competición de intereses
en el mapa español de
organizaciones
empresariales

Pilar Rodríguez Martínez
Un análisis interseccional
sobre malos tratos y
violencia laboral en
mujeres que ejercen la
prostitución

**Carles Simó-Noguera,
Andrea Hernández-Mon-
león, David Muñoz-Rodrí-
guez y M^a Eugenia
González-Sanjuán**
El efecto del estado civil y
de la convivencia en pareja
en la salud

Federico Traversa
Desigualdad, acción
colectiva y redistribución:
un nuevo indicador para
una relación compleja

Director

Félix Requena Santos

Secretaría

M^a Paz Cristina Rodríguez Vela

Consejo Editorial

Inés Alberdi Alonso, Miguel Caínzos López,
Teresa Castro Martín, Elisa Chuliá Rodrigo, José
Ramón Flecha García, Luis Garrido Medina,
Rafael Gobernado Arribas, Rodolfo Gutiérrez
Palacios, Amparo Lasén Díaz, Francisco Llera
Ramo, Pablo Oñate Rubalcaba, Carlota Solé i
Puig, Benjamín Tejerina Montaña, Cristobal
Torres Albero

Edita

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

Precios

Suscripción anual (4 números)

- Electrónica:
 - Instituciones 160 €
 - Particulares 50 €
- En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

- Compra de números sueltos en papel:
Cada número 20 €

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Solicitudes de suscripción

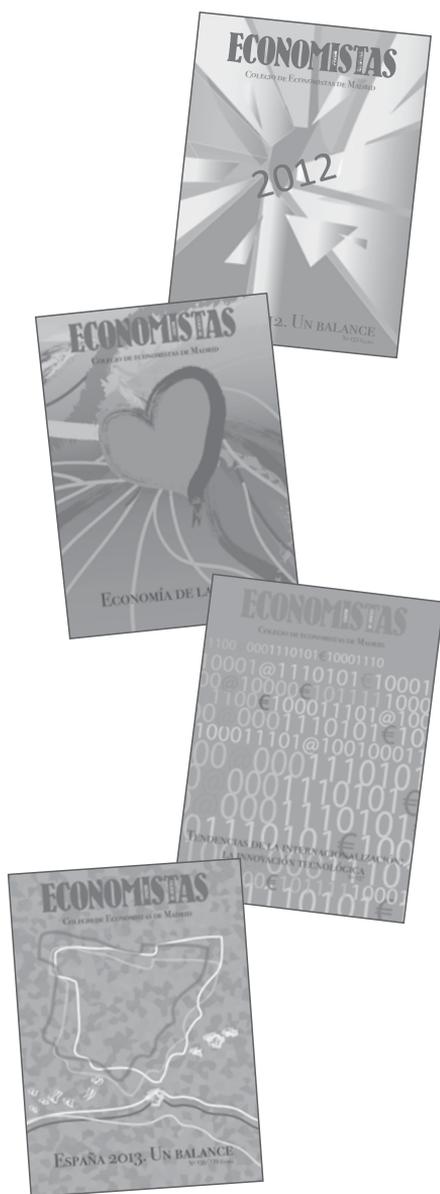
EBSCO Subscription Services España, S. L.
Avda. Bruselas, 7. 28109 Alcobendas (Madrid)
Tel.: 91 490 25 02 - Fax: 91 490 23 25
E-mail: ndiaz@ebSCO.es - www.ebsco.com

Metapress

E-mail: support@metapress.com
reis.metapress.com

ECONOMISTAS

COLEGIO DE
MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Durante el año se editan dos números ordinarios que son monográficos y uno doble extraordinario que recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en nueve áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1 - 28013 Madrid

Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16

revista.economistas@cemad.es

www.colegioeconomistasmadrid.com

Revista Internacional de Sociología

Volumen 73

Nº 2

mayo-agosto 2015

Córdoba (España)

ISSN-L: 0034-9712

Artículos/Articles

Recognition in multicultural societies. Intergroup relations as second-order recognition
Benno Herzog

Secularización y aceleración. Bases teológicas del concepto sociológico de «aceleración social».
Felipe Torres Navarro

¿Quién programa las redes sociales en Internet?
El caso de Twitter en el movimiento #YoSoy132 en México
Luis César Torres Nabel

La interferencia entre el estatus familiar y las características individuales en el nacimiento del primer hijo tras la emigración a España
Alberto del Rey Poveda, Mar Cebrián-Villar, Rafael Grande Martín, José-Ignacio Antón Pérez y Enrique Fernández-Macias

Políticas empresariales de mano de obra y configuración social del empleo en España. Una aproximación desde los trabajos de investigación sociológica
Sofía Pérez de Guzmán Padrón y Carlos Prieto Rodríguez

Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: los casos de España y Portugal
Sergio González Begega y David Luque Balbona

Cómo recuerda la televisión. El pasado evocado en los informativos españoles
Luis Pablo Francescutti

Interview with Aaron Cicourel
Dafne Muntanyola-Saura

Distribuye

Editorial CSIC

Vitruvio, 8. 28006 Madrid (España)
Telf. 34-915612833 / 915681619/ 620/640
Fax. 34-915680173

Digitalia US: <http://www.digitaliapublishing.com/ejournals>
e-libro Co: <http://www.e-libros.net>
Torrossa CasaInic: <http://www.torrossait.com>

Edición electrónica: <http://revintsociologia.revistas.csic.es>

Edita

IESA CSIC

Instituto de Estudios Sociales Avanzados

Consejo Superior de Investigaciones Científicas
C/ Campo Santo de los Mártires, 7
14004 CÓRDOBA, ESPAÑA
Tlf. 34-957760625/26. Fax. 34-957760153

www.iesa.csic.es

e-mail: ris@iesa.csic.es



Normas de publicación

Próximos números

NÚMEROS ABIERTOS

La *Revista Española del Tercer Sector* invita a investigadores y expertos que deseen presentar artículos académicos a que lo hagan a la secretaría técnica de la misma publicación, a través del correo:

secretaria.rets@luisvives-ces.org

Los artículos que se presenten deberán **seguir las normas de publicación.**

Normas de publicación

PROCEDIMIENTO DE PUBLICACIÓN DE TRABAJOS

El Consejo Científico decide la admisión de los originales recibidos por la Revista, en cuyo caso estos serán enviados a dos evaluadores anónimos, externos a la entidad editora, de reconocida solvencia científica en el campo de estudio sobre el que versen los originales. Con los informes de los evaluadores, el Consejo Científico decide finalmente aceptar o no el trabajo para su publicación en la *Revista Española del Tercer Sector*. Únicamente se someterán a evaluación externa los artículos. El material para el resto de secciones será evaluado por la dirección de la revista.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

1. Los trabajos para su publicación deben enviarse electrónicamente en formato Microsoft Word a la siguiente dirección de correo electrónico: secretaria.rets@luisvives-ces.org.
2. Dado que el proceso de evaluación es ciego, los autores deberán enviar **dos versiones**. Una de ellas incluyendo el nombre, afiliación, dirección postal, teléfono, número de fax e e-mail y un breve curriculum vitae, y otra sin datos identificativos. Asimismo, se aportará un resumen, en español e inglés, de 150 palabras aproximadamente, así como al menos un código JEL y un máximo de cinco palabras clave.
3. La Revista acusará recibo de los originales y el Consejo Editorial resolverá a la vista de los informes de los evaluadores. Las pruebas serán remitidas a los autores antes de su publicación.

4. Los artículos enviados a la Revista deberán ser inéditos y no estar sometidos a procesos de aceptación o publicación en otro medio.
5. La **extensión del texto** no deberá superar los 570.000 caracteres (contando espacios), lo que aproximadamente son 30 páginas tamaño DIN A 4 a doble espacio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía. Es importante no hacer doble «intro» después de cada punto y aparte.
6. Las **distintas secciones** han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábica (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2.,...) y tipo negrita sin mayúsculas, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2.,...) y tipo subrayado sin mayúsculas.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente.
7. **Las notas** se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si éstos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.
8. Todas las **tablas, cuadros, diagramas, gráficos y otras ilustraciones** irán mnumeradas correlativamente y situados en el lugar que les corresponde dentro del texto. Además en los casos de gráficos, diagramas e ilustraciones deberán incluirse los archivos jpg a 300 ppp de resolución como documento aparte.
9. En caso de entregar un texto destinado a las secciones de «Notas y Colaboraciones», «Herramientas», «Recesiones», «Experiencias» y/o «Documentos», éste deberá tener entre tres y diez páginas. En la sección de **documentos de interés** se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del documento. En el caso de las **recensiones de artículos**, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto. En **notas y colaboraciones** aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.
10. En el caso de resultar el **original aceptado** para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Serán igualmente bien

recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.

11. Las **referencias bibliográficas** se incluirán en el texto indicando el nombre del autor, fecha de publicación, letra y página. La letra, a continuación del año, sólo se utilizará en caso de que se citen obras de un autor pertenecientes a un mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada. Al final del trabajo se incluirá una sección de referencias bibliográficas que contendrá las obras citadas en el texto. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet «http//» completo y la fecha de acceso.

NORMAS PARA CITAR

Las citas aparecerán en el texto según el formato «autor-fecha» (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula *et al* (Martínez *et al*, 2005).

Articles Publication Guidelines

CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY JOURNAL

The Scientific Council decides the admission of the original received for the magazine, in which case they will be sent to two anonymous reviewers, external to the publishing body of recognized scientific in the field of study that related to the original. With reports of the evaluators, the Scientific Council decides to finally accept or reject the work for publication in the journal of social responsibility of the company. Only be arbitrated and external evaluation articles, the material for the rest of the sections will be evaluated by the direction of the magazine.

The electronic version of the articles will need to be sent by e-mail to **secretaria.rets@luisvives-ces.org** to be considered in the selection process.

NORMAL FOR THE PRESENTATION OF ORIGINALS

1. Works for publication should be sent electronically in Microsoft Word format to the following email address: secretaria.rets@luisvives-ces.org

2. Since the evaluation process is blind, the authors should send two versions:

One of them should include your name, affiliation, postal address, phone, fax, e-mail, number and a brief CV; and another one without any identifying information. Also, a summary of 150 words will be provided in Spanish and English, and at least one JEL code and a maximum of five keywords.

3. The journal will acknowledge receipt of the original and the Editorial Board will resolve in the light of the reports of the referees. Tests will be remitted to the authors before publication.

4. Articles sent to the magazine must be unpublished and not be subjected to processes of acceptance or publication in other media.

5. The extension of the text must not exceed 570,000 characters (counting spaces) that are approximately 30 pages DIN A4 size double spaced, including charts, tables, notes and bibliography. It is important not to double « enter» after each stop.

6. The different sections have numbered correlatively following the Arabic numerals (including where appropriate, such as 1 the introduction section) and the corresponding heading in capital letters. Consecutively, the paragraphs of each section is numbered with two digits (1.1, 1.2...) and bold type without capital letters and three digits (1.1.1, 1.1.2...) and type underlined not- capitalized.

Pictures, tables and figures, if any, are numbered consecutively and always with Arabic numerals. Each will have title and source.

7. The notes are numbered consecutively with Arabic numbers, single-spaced and will be located at bottom of page, taking care to correspond with a number flown indicated on the text. Only include the specific bibliographic reference (for example, Internet addresses) and/or a brief annotation, never great texts. If these were necessary, they will be at the end of work.

8. all tables, pictures, diagrams, charts and other illustrations will be numbered consecutively. Also in case of graphics, diagrams and illustrations must be the jpg files at 300 dpi resolution, besides going inserted in the Word document.

9. If you submit a text for the sectioned of « notes and collaborations», «tools»«recession», «experiences» and or « documents», must be between three and ten pages. In the section of documents of interest are specified in the header of the text the author, title of the book, publishing, place and date of publication of the document. In the case of the reviews of articles, indicate the author, title of article, name of the journal, number and year. The reviewer may sign the review at the end of the text. In notes and collaborations will be shown at the top of the text author, Manager and institution or entity you represent.

10. In case the original is accepted for publication, the author/authors undertake to revise the relevant printing proofs with a maximum period of four days of its receipt. They will be equally well received suggestions for themes and other collaborations for any of the sections referred to in the magazine.

11. Bibliographic references will be included in the text indicating the name of the author, date of publication, letter and page. The letter in the following year will be used when citing works by an author belonging to a same year.

Ten letters stored in sequential order from the oldest to the most recent published work. At the end of the work will include references section containing the cited works in the text. References containing the works cited in the text. References must match the containing in the text, and must be ordered alphabetically by the last name of the authors and then by year. According to the following guidelines:

Surname (in capital letters) and name (lowercase) of the author, year of publication (in parentheses and distinguishing a, b, c, etc.) If there are several quotations from the same year), title of the book (*italic*) or title of the article (in quotation marks), name (*italics*) magazine or title of the article (in quotation marks), name of journal (in *italics*) and number, publishing (in books), place of publication, and finally, pages (pp.. xxx).

In the case of unpublished work, will include the link «[http://](#)» complete and the date of access.

RULES FOR QUOTE

Quotations appear in the text according to the format « Humanities » (for example, Martínez, 2005) and, where applicable, page (Martínez, 2005:26). The references in the text to include more than two authors will use the formula et al (Martínez et al, 2005).

Normes abrégées de publication

REVUE DE RESPONSABILITÉ SOCIALE DE L'ENTREPRISE

Les articles envoyés à la *Journal Espagnol Du Tiers Secteur* doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués par des experts anonymes et externes à la rédaction de la Revue.

L'auteur doit envoyer la version électronique de son article à l'adresse suivante: **secretaria.rets@luisvives-ces.org**.

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous:

1. La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes. Le document doit comprendre des marges de 2,5 cm de chaque côté.
2. La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images incluses).
3. La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.
4. La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.
5. Pour chaque article, l'auteur doit envoyer un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.
6. Les différents chapitres doivent être numérotés en utilisant le numéro «1» pour l'introduction. Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1, 1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex: 1.1 Sous-titre ou 1.1.1 Sous-titre).

7. Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numéroté. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.
8. Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.
9. Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format «auteur - date» (par exemple, «Martínez, 2005»). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005: 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule et al (Martínez et al, 2005).
10. Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique «Références bibliographiques» (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant: Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet «http://www.» suivie de la date d'accès.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la Revue où l'article sera publié.

PROTECCIÓN DE DATOS

A los efectos de lo dispuesto en la Ley 15/99, de Protección de datos de Carácter Personal y en el Real Decreto 1720/2007, le informamos de que sus datos van a formar parte de un fichero titularidad de la Fundación Acción contra el Hambre, que es así mismo el Responsable del citado Fichero que será procesado con el fin de poder prestar los servicios por usted solicitados y que se encuentra debidamente inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos. Con la cumplimentación de sus datos, usted autoriza a la Fundación Acción contra el Hambre para incluir sus datos en el referido fichero, así como su utilización y tratamiento automatizado o no, para la gestión y registro de sus relaciones con la Fundación Acción contra el Hambre.

Asimismo autoriza el tratamiento de sus datos personales para el envío de información sobre actividades y servicios de la Fundación Acción contra el Hambre por cualquier medio, salvo que usted indique expresamente en la casilla correspondiente que no desea recibir ningún tipo de información.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley, la Fundación Acción contra el Hambre se compromete al cumplimiento de su obligación de secreto de los datos de carácter personal, y al deber de guardarlos y adoptará la medias necesarias para evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta en todo momento el estado de la tecnología. Asimismo, establecerá los contratos y compromisos de confidencialidad con aquellos terceros que en función de una relación jurídica accedan a estos datos personales para la gestión del servicio por usted solicitado.

Usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y demás normativa aplicable al efecto, mediante el envío de una solicitud firmada por él, acompañada de una fotocopia del DNI a la siguiente dirección: C/ Duque de Sevilla 3, 28002 Madrid, a la atención de TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, o por cualquier otro medio que permita reconocer la identidad del usuario que ejerza cualquiera de los derechos anteriores. En todo caso, la Fundación Acción contra el Hambre se compromete a comunicar al titular de los datos las variaciones que en éstos se puedan derivar del ejercicio de los anteriores derechos, incluida su cancelación.

La Fundación Acción contra el Hambre se reserva el derecho a modificar unilateralmente y sin previo aviso su política de privacidad, siempre de acuerdo a la normativa vigente. Realizado el cambio, los titulares de los datos serán informados por correo electrónico, o cualquier otro medio equivalente.

- No deseo recibir información de otros servicios y actividades de la Fundación Acción contra el Hambre

ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE DATA PRIVACY AND PROTECTION POLICY

As provided under Act 15/99 on the Protection of Personal Data and under Royal Decree 1720/2007, we inform you that your data are going to form part of a file owned by the Acción contra el Hambre Foundation, which is likewise the party Responsible for the file mentioned that will be processed in order to be able to provide the services requested by you and that is duly recorded in the Spanish Data Protection Agency. By filling in your data, you authorise the Acción contra el Hambre Foundation to include your data in that file, and to use them and process them in an automated form or otherwise, for managing and recording your relations with the Acción contra el Hambre Foundation.

Likewise you authorise your personal data to be processed for the purpose of sending out information about activities and services of the Acción contra el Hambre Foundation by any means, unless you expressly indicate in the appropriate box that you do not wish to receive any information.

In accordance with what is provided for under the Act, the Acción contra el Hambre Foundation undertakes to fulfil its obligation of secrecy regarding the personal data, and is committed to the duty to keep them and will adopt the necessary measures for avoiding the alteration, loss, processing thereof or non-authorised access thereto, taking into account at all times the state of technology. Likewise it will establish the contracts and confidentiality commitments with those third parties that, on the basis of a legal relationship, gain access to these personal data in order to manage the service requested by you.

You may exercise your rights of access, rectification, cancellation and objection in accordance with the provisions of Constitutional Act 15/1999, of 13 December, and other regulations applicable thereto, by sending a request signed by you, accompanied by a photocopy of your national ID card, to the following address: C/ Duque de Sevilla 3, 28002 Madrid, to the attention of TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, or by any other means that enables the identity of the user who exercises any of the above rights to be recognised. In any event, the Acción contra el Hambre Foundation undertakes to inform the data owner of variations in them that may derive from the exercise of the above rights, including their cancellation.

The Acción contra el Hambre Foundation reserves the right to modify its privacy policy unilaterally and without prior notice, always in accordance with current regulations. Once the change has been made, the owners of the data will be informed by email or any other equivalent means.

- I do not wish to receive information about other services and activities of the Acción contra el Hambre Foundation.