

Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

El régimen de bienestar español tiene su propia historia institucional y social, pero no es menos cierto que desde 1986 la entrada en la UE no solo determina nuestras políticas económicas y monetarias (sobre todo después de la entrada en el Euro en 2000), sino que también condiciona nuestras políticas sociales, tanto en su concepción como en su diseño. Y entre estas políticas están las de inclusión social que se ponen en marcha a partir de la Estrategia Lisboa 2000.

Del análisis de este marco condicionante y de la gestión de la crisis por la UE se han llegado a las siguientes conclusiones. La crisis económica y financiera desencadenada en la Unión Europea no ha sido un acicate, ni una buena oportunidad para profundizar el compromiso hacia los objetivos del Tratado de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ni ha servido para desarrollar políticas dirigidas a crear unas sociedades armoniosas, cohesivas e inclusivas que respeten los derechos fundamentales, en unas economías de mercado socialmente sanas, como se dice en el Tratado.

El Parlamento Europeo critica, con enorme dureza, a la troika como mecanismo de emergencia para afrontar la crisis de la deuda de los Estados miembros. Señala, además, que las políticas de austeridad, con sus recortes en servicios sociales y bienestar, así como su impacto deflacionario en la economía, son incompatibles con la consecución del objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020, así como con otros objetivos de la UE, como la inclusión social, la igualdad, la eliminación de la pobreza y la cohesión territorial. Ha fracasado la estrategia de reforzar el modelo europeo y que la Unión tome en sus manos su futuro, que es lo que pretendía la Estrategia Europa 2020, adoptada en respuesta a la crisis.

Por ello, se puede afirmar que la crisis ha imprimido un retroceso en el proceso de europeización y un deterioro de aquellas políticas económicas, sociales y de empleo de la UE, que habían contribuido a mejorar las condiciones laborales, la salud, la seguridad, promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión social. Estas políticas han ido acompañadas de un estilo de decisión que cuestiona la naturaleza de la esencia comunitaria en favor de intervenciones que orillan las opiniones y decisiones de órganos como el Parlamento Europeo y órganos de consulta social y laboral de gran importancia (p. e., el Comité Económico y Social Europeo, CESE). Así, **la crisis del euro es también y, sobre todo, una crisis de los valores europeos.**

Se han cumplido los pronósticos del CESE en el sentido de que ha tenido lugar un «aumento de la injusticia y de las desigualdades y se reducen los espacios de libertad». Por otra parte, se ha contrastado la eficacia de las políticas europeas y nacionales de lucha contra la exclusión social y la pobreza. El avance institucional, convergencia y visibilidad de las políticas y programas de inclusión ha sido importante para fortalecer la conciencia social sobre la pobreza y para avanzar en la idea y práctica de sociedades cohesionadas, pero, por otra parte, la crisis actual ha puesto de manifiesto la debilidad estructural de dichas políticas (como las de inclusión activa, lucha contra la pobreza infantil y garantía de mínimos), que no solo han demostrado su debilidad, sino también su subordinación a las políticas de austeridad, con lo cual su eficacia ha sido limitada y abren un campo de incertidumbre sobre su futuro en los años posteriores a la salida de la crisis.

2. Transformaciones, cambios institucionales e impactos sociales en el Estado de bienestar en España (2000-2013)

La singularidad del caso español reside en la debilidad estructural del modelo económico adoptado a partir, sobre todo, de la entrada en la unión monetaria y el euro, de un mercado de trabajo fuertemente segmentado y con tendencias internas de polarización en cuanto a salarios y condiciones de trabajo y, finalmente, un modelo de Estado de bienestar de amplia cobertura en servicios y prestaciones pero de baja intensidad protectora, es decir, con una limitada capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad.

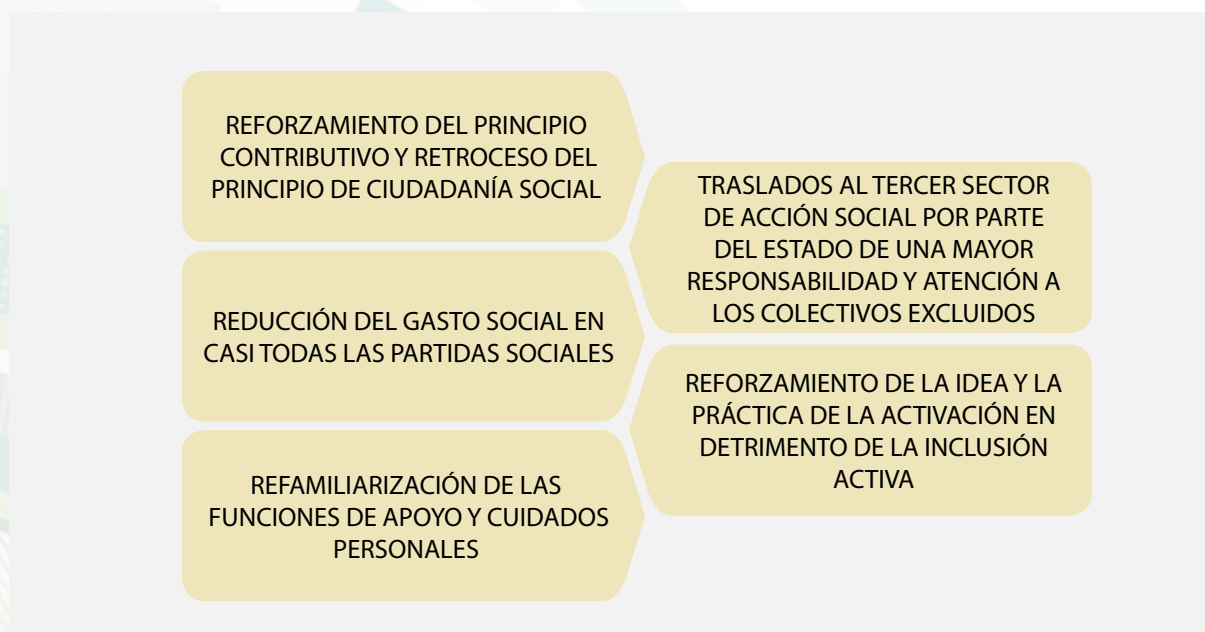
*Este resumen ha sido elaborado por el Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

Esta naturaleza del modelo español ha supuesto que las políticas de ajuste para hacer frente a la gran depresión tengan como prioridad la reducción de la deuda a costa de las prestaciones sociales así como una mayor precariedad del mercado de trabajo que fragiliza aún más la estructura social, a la vez que profundiza la dependencia de España respecto del núcleo económico-financiero dominante en la UE. Esta realidad, es decir, la posición subordinada del modelo de crecimiento español al núcleo central de la UE, un mercado de trabajo segmentado y un Estado del bienestar de limitada efectividad en la reducción de las tasas de pobreza y, por otra parte, la convergencia cognitiva e institucional europea, hacen de las políticas sociales un espacio de desarrollo institucional ambivalente a la vez que conflictivo en la medida en que las políticas sociales tienen que dar respuesta a demandas contradictorias en el seno del Estado de bienestar (entre clases sociales y grupos de interés muy variados así como entre diferentes niveles de gobierno) y ajustarse al marco imperativo europeo dominante de las políticas económicas y financieras respecto de las políticas sociales.

El periodo 2000-2013 para el conjunto del Estado de bienestar español, puede definirse como una combinación de contención del gasto social (sobre todo, entre 2000 y 2004) y reestructuración institucional (la denominada por los expertos como recalibración o reequilibrio entre políticas y funciones de gasto social entre 2005 y 2010) que han abocado finalmente a la regresión iniciada en mayo de 2010 y, sobre todo, profundizada desde diciembre de 2011 hasta la actualidad sin soporte en el diálogo social.

Las políticas de consolidación fiscal y de devaluación interna aplicadas desde mediados de 2010 han puesto de manifiesto la debilidad endémica de las dos columnas vertebrales del Estado de bienestar: el mercado de trabajo y el propio sistema de protección social que durante los años de bonanza no mejoraron ni la estabilidad laboral ni la intensidad protectora. Las políticas sociales aplicadas desde finales de 2011, con un primer avance entre mayo de 2010 y 2011 en forma de ajuste de gasto social, y consolidadas desde finales de diciembre de 2011 con el nuevo cambio de gobierno y, sobre todo, a partir de julio de 2012 (Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) hasta la actualidad, suponen la subordinación del Estado de bienestar a las exigencias de la troika en forma de «reformas» justificadas para hacerlo sostenible financieramente en el futuro. En la práctica tales reformas suponen una regresión (*retrenchment*) en las políticas sociales.

GRÁFICO 1. Rasgos básicos del «*retrenchment*» en las políticas sociales



Fuente: Elaboración propia.

La agrupación de las políticas sociales entre aquellas que reciben más apoyo es clara: la opción de recorte en las políticas sociales es rechazada por una gran mayoría de los ciudadanos, la posición favorable al recorte en enseñanza, pensiones y sanidad es inferior al 5% y ligeramente superior en protección del desempleo (6,3%) y ayudas a la dependencia (8,3%). Destacamos, a continuación, algunos de los impactos en las diversas políticas sociales.

La crisis ha tenido un impacto específico sobre las personas mayores en España. A pesar de ser históricamente uno de los colectivos sociales con ingresos más bajos y mayor vulnerabilidad económica, en estos momentos la posesión de tres recursos cruciales —pensión, vivienda e inserción en las redes familiares—, son fuentes básicas de seguridad. La movilización de dichos recursos en el actual contexto de depresión económica se traduce en capacidad para proporcionar apoyo económico a familiares que han perdido el empleo o ingresos, la disponibilidad para acoger a miembros de la familia en su propia vivienda o la capacidad para cuidar a nietos, entre otros, frente a la creciente dificultad de hijos e hijas de conciliar vida laboral y cuidado así como frente a la pérdida de apoyo público para tal objetivo.

No obstante, desde el año 2010 se han sucedido diversas **reformas de las pensiones** que han coincidido en reducir la capacidad adquisitiva y la seguridad de las personas una vez que abandonan el mercado laboral. Por ello cabe preguntarse en qué dirección seguirán evolucionando, juntamente con el recorrido de otras prestaciones y programas sociales, a la hora de proporcionar no solo un envejecimiento activo y autónomo, sino también lo que en estos momentos puede ya considerarse una de las principales mallas de seguridad en nuestro país ante los devastadores efectos de la crisis económica.

La reforma sanitaria está teniendo un impacto negativo tanto en la cobertura del sistema como en su configuración institucional, desplazando el gasto sanitario a los hogares y a las organizaciones sociales, y penalizando especialmente a colectivos muy vulnerables como los inmigrantes indocumentados, enfermos crónicos o jóvenes mayores de 26 años desempleados. En la cobertura del sistema sanitario se excluyen a determinados colectivos de la población (inmigrantes indocumentados), introduciendo un mayor copago en medicamentos (incluido el hospitalario) para la población pensionista y la población activa. Medidas todas ellas que se han demostrado de dudosa eficacia en recaudación y demanda de servicios sanitarios. En cuanto a la configuración institucional, la atención sanitaria asistencial para las personas sin recursos, el aseguramiento privado y la atención informal vía ONG van ganando peso, introduciendo en el sistema sanitario una polarización excluyente en función de la capacidad adquisitiva.

En el ámbito de la educación, las reformas de racionalización del gasto y de ordenación del sistema educativo también están teniendo consecuencias en la equidad del sistema. En primer lugar porque, mientras la LOMCE tiende a recentralizar competencias educativas imponiendo un currículo básico o evaluaciones comunes a las CC.AA., el RDL 14/2012 permite «descentralizar» algunos recortes en materias como el ratio de alumnos por clase, la oferta de bachillerato o las tasas universitarias a los cuales pueden o no acogerse las CC.AA. Las diferencias en los resultados académicos entre las CC.AA. responden en más de un 85% de los casos a sus diferencias socioeconómicas (OECD, 2013a). En segundo lugar, porque la proliferación de medidas de privatización endógena y exógena como la libertad de elección y la autonomía de centros educativos o el impulso de la concertación, cuando se desarrollan en un contexto de crisis como el actual, pueden tener un impacto no deseado sobre la igualdad de oportunidades de las clases sociales más desfavorecidas. Para minimizar su impacto cabe modular la libertad de elección de centros introduciendo cláusulas de integración y medidas de control en los criterios de selección, especialmente en los centros concertados, para evitar que se reproduzcan tanto la polarización social como las diferencias socioeconómicas. En la medida en la que los factores socioeconómicos de las familias tienen un peso sustantivo (que no determinante) en el abandono escolar y en los resultados académicos y mientras no se incida previamente en ellos, no se conseguirá que las familias más desfavorecidas lleguen en igualdad de condiciones a las evaluaciones finales o «reválidas» que impone la LOMCE.

En relación a los servicios sociales públicos han tenido un desarrollo importante por medio de la aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (LAPAD), así como por el desarrollo de una última generación de leyes de servicios sociales autonómicos que garantizan una serie de prestaciones con carácter universal.

Pero la crisis, a partir de 2010, ha supuesto reducciones de la oferta, no solo en el nivel de la gestión, sino también en algunas leyes de servicios sociales. Parece que los cambios de las mayorías políticas en algunas

CC.AA. derivados de las últimas elecciones facilitaron la adopción de tales medidas restrictivas, pero también se produjeron en algún caso antes de las mismas. Los servicios sociales públicos siguen adoleciendo de fallos en la prestación de algunas de sus prestaciones, particularmente de aquellas que sirven para apoyar la esfera de la familia. Especialmente relevante han sido las medidas de estabilidad presupuestaria incluidas en la Ley 20/2012 junto con las contenidas en las Leyes de los Presupuestos Generales del Estado (2012-2014) que han asestado un duro golpe a la protección social de la LAPAD. Los recortes presupuestarios inciden en que nuestro nivel de protección (0,7%/PIB) sea uno de los más bajos de la UE. El objetivo de alcanzar un nivel de protección del 1% del PIB, en el 2015, tal como estaba previsto en la LAPAD, queda muy lejos de conseguirse con dichas medidas. Tal como pone de manifiesto el Programa Nacional de Reformas (2013), el sector privado jugará un papel importante en la oferta de los servicios en el Sistema de Atención a la Dependencia. El cambio de modelo asistencial puede producir una dualización de los servicios y cambio de enfoque en los objetivos asistenciales de la LAPAD promoviendo una privatización de los mismos.

Un último problema de los servicios sociales es el de las consecuencias no deseadas de la descentralización territorial de las competencias políticas, como es la desigualdad de la acción de los mismos en el sector público. Esta situación es pauta general en nuestro actual Estado de las autonomías, si bien también puede darse en los Estados centralizados. Las diferencias de la oferta pública en centros y servicios entre las diferentes CC.AA. es una pauta general que nos muestra la muy limitada capacidad equilibradora de la Administración General del Estado en el cumplimiento del principio constitucional de crear las condiciones de igualdad en todo el territorio del Estado. Relacionado con este aspecto, es importante señalar que la ley 27/2013 de régimen local, ha abierto un campo de incertidumbres en el desarrollo de los servicios sociales municipales, a la vez que supone un reto en la coordinación entre los niveles autonómico y municipal de los servicios sociales.

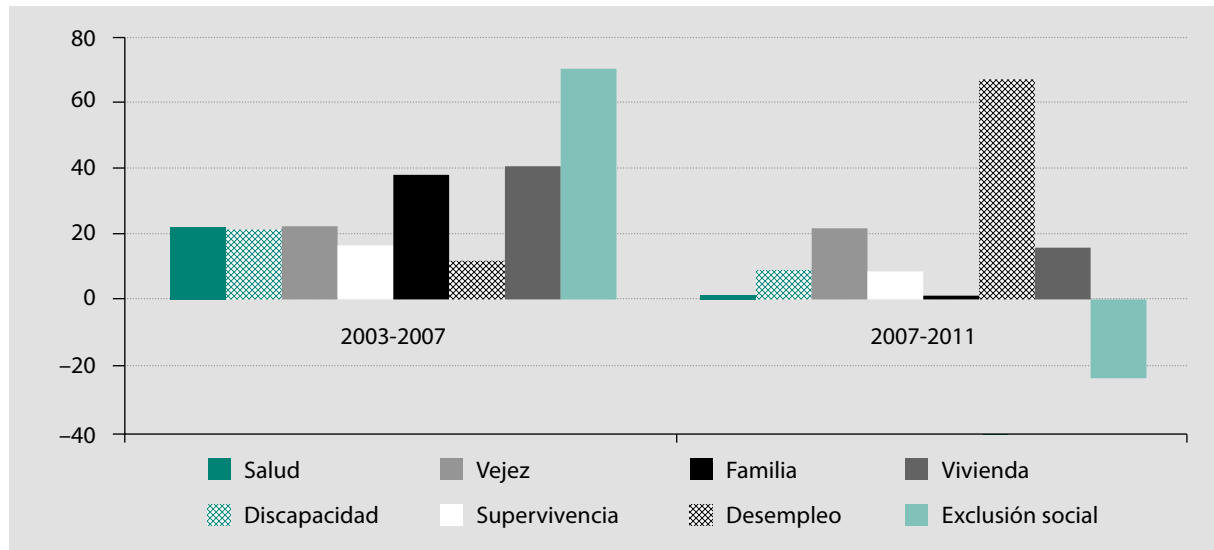
En relación a **la protección de mínimos** en España, sus características plantean la necesidad de una reforma sustancial. Su dispersión de prestaciones ubicadas en distintos sectores de la política social, orientadas a grupos específicos (discapacidad, pensiones o servicios sociales) basadas por lo tanto en lógicas protectoras heterogéneas; esquemas protectores en los que varían sus condiciones de acceso (acceso a través de previa contribución a los seguros sociales, umbrales de valoración de necesidad, requisitos adicionales de discapacidad, edad o cargas familiares), características de la prestación (derecho, duración, intensidad, cuantía fija o diferencial, consideración de los miembros del hogar) así como las obligaciones y contraprestaciones asociadas a su percepción. El resultado es un esquema protector en el que se tratan de forma incoherente situaciones de necesidad similares y que deja sin cobertura de mínimos ciertas situaciones de necesidad, tal como muestran los estudios sobre pobreza y exclusión.

El cambio de ciclo económico que comenzó en 2008 se ha traducido en una fuerte presión para el conjunto de prestaciones de mínimos. Estas prestaciones, que habían ido disminuyendo muy lentamente en el periodo previo de crecimiento económico, crecieron fuertemente entre los años 2008-2010, para verse frenadas en los años 2011-2012. Este crecimiento se debe casi en exclusiva a las prestaciones destinadas a la población activa, ya que las prestaciones destinadas a la población no activa (PNC, LISMI y FAS) disminuyen durante el periodo. Los subsidios de desempleo son el esquema más importante de la protección asistencial: el 70% de este tipo de prestaciones. Las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) son el único mecanismo protector de poblaciones potencialmente activas sin vínculo contributivo previo. Estos programas de RMI crecieron también en los primeros años de crisis, de manera que en 2011 el número de hogares perceptores de prestaciones de este tipo duplicaba el de 2008. En 2012, algo más de 200.000 hogares han accedido a este tipo de prestación lo que supone apenas el 10% de la prestación asistencial. Los cambios y reformas de los años previos a la crisis se han trocado en un relativo freno en el gasto y muchas CC.AA., en especial en 2012, han introducido importantes restricciones en los requisitos de acceso, en las cuantías o en la duración de estas prestaciones.

Ordenar el mosaico de esquemas de garantía de rentas y reforzarlos sigue siendo una política pendiente en la lucha contra la exclusión social y la pobreza.

Por último señalar, que la crisis ha provocado un descenso de los flujos migratorios, descensos que los responsables de las políticas migratorias han interpretado como eficacia en la lucha contra **la inmigración** irregular. Pero la crisis económica no es la responsable de la tendencia restrictiva de la política migratoria ni de los recortes en los derechos sociales adquiridos (sanidad y competencias de las corporaciones locales, son dos ejemplos de ello), esta es una decisión política plasmada en la legislación y que sigue la tendencia común al resto de países de la Unión Europea.

GRÁFICO 2. Tasa de crecimiento del gasto en protección social en España (%)



Fuente: Elaboración en base a Eurostat.

3. El futuro de la reforma social y del Estado de bienestar y el papel del Tercer Sector de Acción Social

La crisis actual no solo es coyuntural ni solo afecta al Estado de bienestar, sino que es estructural, un cambio de época, un rumbo nuevo en el curso histórico de la reforma social. Esta afirmación viene corroborada por el amplio debate científico y político sobre la crisis y por la intensidad de los cambios económicos, tecnológicos, sociales e incluso políticos. Esto supone que al mismo tiempo que las sociedades europeas buscan salidas pragmáticas a la crisis actual, que no reduzcan su bienestar ni el marco democrático en que tiene lugar, también estén obligadas a mirar a largo plazo, a debatir sobre el futuro de la reforma social en un contexto de mundialización de los problemas sociales y, por tanto, a diseñar el tipo de instituciones que regularán los mercados de trabajo, las formas de consumo y las modalidades de protección social. Mirada compleja, vertebrada por diferentes intereses e ideologías, por la senda de la historia social de cada país y por los condicionantes del rumbo de la reforma social europea en su conjunto.

En el caso de España, y después de un largo curso histórico de 50 años de reforma social tardía, aunque ascendente (1963-2008), consolidada por la democracia política, parece que se ha iniciado un periodo de transición hacia una nueva fase de la reforma social histórica. Un tiempo nuevo que viene precedido por la aceleración de desequilibrios sociales (dualización social en el mercado de trabajo), económicos (desequilibrios en la geografía económica acelerados por la globalización y la ubicación dependiente del centro económico europeo) y políticos (crisis del modelo territorial y político pactado en los años de la transición política, 1977-1981), desequilibrios no nuevos, ya que fueron desarrollándose a partir de los primeros años de la década de los 90. Como consecuencia, se ha fragilizado la fábrica institucional del Estado de bienestar e intensificado la pobreza y la exclusión social, a la vez que el espacio social de la precariedad se ha extendido a una parte creciente de las clases medias españolas.

La salida de la crisis solo podrá ser posible mediante la recreación de un pacto social de salida que sea equitativo y solidario, una reforma social futura basada en objetivos de igualdad y en el desarrollo de la democracia. En este sentido, **la cuestión central es si la respuesta a la cuestión social, es decir, la reforma social, se orientará de manera predominante hacia la privatización e individualización de los riesgos sociales o hacia nuevas formas de institucionalización y socialización de riesgos.**

El Estado de bienestar español se encuentra en una encrucijada histórica de transición hacia una nueva reforma social, condicionada por el Modelo Social Europeo. La cuestión social clásica, conflicto y conciliación relativa entre capitalismo y democracia, entre necesidades del mercado y necesidades sociales, es ahora diferente en la medida en que tiene lugar en un nuevo marco global que lo condiciona, nuevos problemas sociales y una amplia variedad de actores, viejos y nuevos, que operan tanto a escala local como a escala mundial.

Género, medio ambiente, defensa de la infancia, solidaridad entre generaciones, organización de los cuidados de personas en situación de dependencia y garantía de los derechos de personas vulnerables o con necesidades específicas, son nuevos elementos constitutivos de la reforma social emergente que se han consolidado durante la larga fase de reestructuración del Estado de bienestar. Factores todos ellos que han desbordado la esfera del Estado de bienestar y que han supuesto una profunda reorganización de las esferas clásicas de bienestar: Estado, mercado, familia y sociedad civil. En este contexto, la nueva reforma social no solo pasa por la extensión y consolidación de los derechos sociales, sino también por el reforzamiento de las instituciones democráticas donde están incrustados y desde donde se les da respuesta.

En la práctica, los avances en la reforma social histórica han sido un entreverado de reivindicaciones, resistencias, conflictos sociales, acción colectiva y pactos abiertos o relativamente implícitos entre capital y trabajo con la mediación del Estado. Los pactos sociales, sean de gran calado (caso del Pacto de la Moncloa en 1977 o del Pacto de Toledo en 1995) o fruto del goteo de acuerdos puntuales en materias de protección social (dependencia, desempleo, infancia y familia, etc.) han comprendido casi siempre no solo transacciones entre los requerimientos del mercado y las demandas sociales, sino también pactos en torno al perfeccionamiento de la democracia.

La necesidad de un nuevo contrato social a medio plazo reside en el interés de las grandes mayorías de ciudadanos para las que un trabajo decente y una protección social eficaz es la garantía de una vida social digna. La crisis actual ha provocado tanto una creciente desafección política por los impactos sociales de la crisis como por el estilo impositivo de las reformas sociales y el incumplimiento de las ofertas electorales. Esta realidad demanda que, como condición previa de pacto social, tenga lugar una reconstitución democrática de las instituciones que canalizan las políticas sociales, sea mediante su reforma, sea mediante la creación de otras nuevas. Lo que exige tanto una profundización de la democracia como la implicación en el nuevo contrato social del diálogo civil, cuya base reside en la economía social y en las organizaciones voluntarias. Estas, las entidades del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), se tendrán que plantear, por un lado, si finalmente aceptan el reto de las instituciones europeas de consolidarse como un agente necesario en la inversión social y un complemento de esfuerzos públicos, tendrá que potenciar sus funciones de protección, innovación e inversión social, diversificar ingresos y prestación de servicios, readaptar sus estructuras y evitar dinámicas de empresarialización del sector y de contratación pública a cualquier precio para garantizar su supervivencia. Alternativamente, pero sin necesaria colisión con el anterior objetivo, pueden apostar por potenciar un modelo de organizaciones sociales de derechos, o de incidencia política, más sostenible, autónomo y liviano en términos de expansión financiera, orientado a la defensa del Estado de bienestar como institución central de la protección social en la lucha contra la exclusión. Pero, además, en el medio plazo, las entidades del TSAS están emplazadas a un mayor protagonismo en el desarrollo de la reforma social futura mediante el apoyo a fórmulas de desarrollo humano que se apoyen en la economía social y en el desarrollo de nuevas formas de participación social.

Pero el pacto o contrato social no es un acto único con capacidad para crear las condiciones definitivas de la reforma social del siglo XXI, sino un proceso complejo y de largo plazo que necesariamente estará vertebrado de muchos pactos, bloqueos y conflictos a través de los cuales se construirá la reforma social futura. En el corto-medio plazo, el pacto social deseable es aquel que concite acuerdos en favor de una salida de la crisis en la que el crecimiento económico suponga creación de empleo de calidad, un sistema de protección social eficaz y políticas redistributivas que reduzcan la pobreza y la vulnerabilidad y que se apoye en un triple diálogo político, social y cívico.

Si bien la salida a la crisis actual o círculo vicioso de la recesión dependerá en muchos sentidos del modelo de salida a la crisis de la UE, cada país miembro adoptará una salida específica que depende de los constreñimientos de su historia económica y social y del tipo de instituciones políticas, así como de la capacidad de los actores sociales, en su más amplio sentido, para crear las condiciones de dicha salida.

Desde la perspectiva del desarrollo social y de la inclusión social dicho pacto requiere de nuevos contenidos y nuevas formas o estilos de gobernanza. Son nuevos contenidos un crecimiento económico sostenible, la promoción de la economía social y una relación salarial basada en empleo suficiente y digno y prestaciones sociales y servicios de calidad, a la que deben subordinarse y modularse las políticas de consolidación fiscal y de reducción de la deuda pública y privada. En cuanto a estilos de gobernanza, la experiencia de que las reformas laborales no pactadas traen consigo comportamientos estratégicos de los agentes económicos y que el estancamiento del diálogo social genera consecuencias negativas no previstas por las reformas hechas unilateralmente, como ha sucedido con la austeridad contractiva, conlleva **no solo el retorno al pacto social, sino a su ampliación a los actores sociales que la crisis actual ha colocado en primer plano, como los nuevos movimientos sociales y asociativos.**



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas