



# Sociedad y política social en el contexto neoliberal. Una lectura del modelo y de su crisis desde el Barómetro Social de España

Colectivo Ioé (\*)

Fecha de recepción:  
Fecha de aceptación:

Sumario

1. La coyuntura de crisis y la onda larga neoliberal. 2. Tendencias de las políticas sociales.

## RESUMEN

*A través de diversos indicadores, el Barómetro Social de España (BSE) trata de medir los cambios de la sociedad española, destacando si éstos son positivos o negativos en términos de equidad y bienestar para la mayoría de la población. Entre otros aspectos recoge información sobre el capital y los salarios, la riqueza y la renta de los hogares, el impacto medioambiental del modelo productivo, el acceso al empleo y las condiciones de trabajo, la salud, la educación, la vivienda, la participación ciudadana, los ingresos del Estado y las políticas sociales, la igualdad de género y las relaciones internacionales.*

*En el presente texto se recogen diversos indicadores que permiten contextualizar la actual coyuntura de crisis en la onda larga neoliberal de las últimas tres décadas y ubicar en ese marco un breve balance de las políticas de ajuste adoptadas a partir de 2010 por los gobiernos del PSOE y del PP, así como algunas reflexiones sobre el creciente malestar social y las movilizaciones que pretenden un giro social o un cambio de paradigma en el modelo político y económico vigente.*

(\*) Equipo de investigación social integrado por Carlos Pereda, Walter Actis y Miguel Ángel de Prada ([www.colectivoioe.org](http://www.colectivoioe.org)), que forma parte del grupo cooperativo Tangente ([www.tangente.coop](http://www.tangente.coop)) y es autor del Barómetro Social de España ([www.barometrosocial.es](http://www.barometrosocial.es)).



**Palabras clave:**

*Crisis, desigualdad, capitalismo neoliberal, ecosostenibilidad, salarios, riqueza, políticas sociales, deuda pública, malestar social.*

**ABSTRACT**

*By analysing multiple indicators, the «Barómetro Social de España» (BSE) aims to measure changes in Spanish society, emphasizing whether they are positive or negative in terms of equity and welfare for the majority of the population. Moreover, the BSE gathers information about capital and wages, wealth and household income, the environmental impact of the production model, access to employment and working conditions, health, education, housing, citizen participation, state income and social policies, gender mainstreaming and international relations. In the present article are recollected diverse indicators, which allow contextualizing the current crisis in the long neoliberal wave of the last three decades and permit to reason in this context a brief balance of the policy of adjustment, adopted by the governments of the PSOE and PP since 2010. Furthermore are given some thoughts on growing social unrest and mobilisations seeking for a social change or a paradigm shift in the current political and economic model.*

**Key words:**

*Crisis, equity, neoliberal capitalism, environmental impact, wages, wealth, social policies, public debt, social unrest.*



## 1 LA COYUNTURA DE CRISIS Y LA ONDA LARGA NEOLIBERAL

Las series recogidas en el Barómetro parten de 1994, lo que proporciona una información detallada para valorar la evolución social de España en los dos últimos ciclos económicos: el de expansión, que duró 14 años (1994-2007) y el de crisis, iniciado en 2008 y del que ya llevamos seis años. Con anterioridad se habían sucedido otros tres ciclos: de recesión (1978-84), expansión (1985-90) y nueva recesión (1991-93). Diversos autores coinciden en situar un punto de inflexión importante a nivel internacional a mediados de la década de 1970, momento en que se pasó en los países centrales del capitalismo «fordista» de postguerra a las *políticas neoliberales* aplicadas con mayor o menor intensidad en las últimas décadas. La desaceleración de la productividad se salda con el estancamiento o disminución del salario real en casi todos los países<sup>(1)</sup>, en paralelo con un incremento correlativo de la tasa de ganancia del capital. Como señalan Alfonso Ortí y Ángel de Lucas, «se pasa de la etapa dorada del capitalismo, marcada por la adopción del paradigma teórico keynesiano, con sus implicaciones de reforma social y democratización política, y que acaba integrando a las masas trabajadoras —incluidas sus organizaciones de clase— en la aceptación del sistema, al modelo ideológico del *neoliberalismo conservador*, fundado principalmente en el individualismo consumista»<sup>(2)</sup>.

El ciclo largo «neoliberal» de los últimos 35 años tendría, según Michel Husson, el siguiente esquema de funcionamiento: 1) la tasa de ganancia se recupera gracias a una disminución general de la participación de los salarios y a la elasticidad del empleo que reduce la masa salarial en los ciclos de crisis como consecuencia de la destrucción de empleo; 2) la disminución de ingresos salariales reduce el poder de compra de la mayoría de la población y, por tanto, las oportunidades de reinversión rentable en el sistema productivo; 3) el dinero sobrante se canaliza hacia el hiperconsumo de los rentistas, el endeudamiento de los empleados y la colocación de «capital libre» en el mercado financiero internacional, gracias a la desregulación y a la creación de

(1) OIT (2012): *Informe Mundial sobre Salarios 2012-2013*. Ginebra; y OCDE (2012): «Partage de la valeur ajoutée entre travail et capital: Comment expliquer la diminution de la part du travail?». En *Perspectives de l'emploi* (Chapitre 3).

(2) ORTÍ, A. y DE LUCAS, A. (2005): «En los límites del desarrollo capitalista: multifrenia consumista y crisis de civilización en el modelo de globalización financiera». En *II Seminario internacional de sociología crítica «Jesús Ibáñez»*, Universidad de Valencia.



sofisticados productos que conducen, a su vez, a burbujas financieras y crisis periódicas que ejercen nuevas presiones sobre los salarios<sup>(3)</sup>.

La España franquista adoptó con retraso (a partir de los años sesenta) y con rasgos propios las políticas keynesianas de la segunda postguerra mundial, con un fuerte incremento relativo de los salarios y una notable expansión de la sociedad de consumo y la puesta en marcha de las bases de un estado de bienestar autoritario. El inicio del ciclo democrático, en el que se desarrollaron una serie de derechos sociales y económicos, coincidió con el fin del modelo de crecimiento de posguerra en los países centrales; así, durante décadas la ampliación de ciertas garantías sociales se desarrolló simultáneamente con el despliegue de medidas típicamente neoliberales. Más allá de impresiones subjetivas el indicador más expresivo de esta evolución en el caso de España es el reparto del excedente entre el capital y la población asalariada: entre 1977 y 2012 la parte de la tarta del capital se incrementó en 18 puntos porcentuales a costa de los salarios<sup>(4)</sup>.

Las políticas neoliberales —entre ellas la reducción del gasto público, la bajada de impuestos, la desregulación del mercado laboral y financiero, etc.— se aplicaron en toda su extensión en determinados países periféricos en los años 80-90 del siglo pasado (consenso de Washington, crisis de la deuda externa, planes de ajuste auspiciados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, etc.). En el contexto español, en cambio, su introducción fue más pausada y no lineal. Pero a partir de 2007 las elites dominantes parecen decididas a aplicar la receta sin matices a los países europeos, comenzando por los más frágiles, entre ellos España.

La marcha de una economía capitalista suele valorarse en función de las variaciones de su Producto Bruto Interno. Entre 1994 y 2007 el PIB español en euros constantes creció a un ritmo interanual del 4,2%. Con el inicio de la crisis se redujo un 0,8% en 2008, cayó fuertemente en 2009 (-3,5%), menos en 2010 (-1,9%) y de nuevo intensamente en 2011 (-3,1%) y 2012 (-4,9%). El balance del período 2008-2012 es una caída interanual del PIB del 2,8%. A continuación se recoge la información disponible en el Barómetro social en relación a estos dos períodos, mostrando las diferencias y continuidades entre ambos.

### Un sistema ecológicamente insostenible

En el terreno medioambiental, el modelo de crecimiento del ciclo expansivo dio lugar a un intenso deterioro de la calidad de la tierra, el agua y el

(3) HUSSON, M. (2009): *Capitalisme: vers une régulation chaotique* (en línea). <http://hussonet.free.fr/impa9web.pdf>, acceso 11 de diciembre de 2011.

(4) Ver indicador 13 de Renta y Patrimonio del BSE y «El modelo vigente enriquece a los más ricos» en [barometrosocial.es/archivos/474](http://barometrosocial.es/archivos/474).



aire. El consumo de energía se incrementó en un 50%, a un ritmo doble que la media europea, provocando que la dependencia energética de España pasara del 70 al 80% pese a la expansión de las energías renovables. El uso de plaguicidas en la agricultura aumentó en un 60%, con los consiguientes efectos contaminantes, y las emisiones de CO<sub>2</sub> crecieron tres veces más de lo comprometido en el Protocolo de Kioto, a un ritmo similar al de China o la India, y muy superior a la media europea. España se sumaba así a la irresponsable carrera que agota los recursos energéticos no renovables del planeta y acelera el cambio climático.

A partir de 2008 la recesión económica afectó a la producción industrial, agrícola y ganadera, a la construcción, al transporte y al consumo eléctrico, provocando una sustancial mejora de algunos indicadores ambientales: en 2010 las emisiones de CO<sub>2</sub> se habían reducido un 19% y el consumo energético un 11%, lo que permitía a España acercarse al cumplimiento de las exigencias del Protocolo de Kioto. Las energías renovables, cuyo peso en el consumo energético total era cada vez menor hasta 2002, doblaron su contribución pasando del 5,4 al 11,1% del mix. Sin embargo, varios indicios apuntan a un cambio de tendencia en 2011: la dependencia energética del exterior (sobre todo en petróleo y gas), que había bajado del 81,1% en 2005 al 73,6% en 2010 remontó hasta el 76,1% en 2011; las emisiones de CO<sub>2</sub> y la intensidad energética vuelven a repuntar, mientras las energías renovables experimentan una significativa caída que coincide con el freno de las subvenciones públicas a las mismas.

El consumo de fertilizantes y plaguicidas en la agricultura se redujo en 2009 pero volvió a crecer en los años siguientes. La superficie cultivada con criterios ecológicos se ha venido ampliando todos los años, si bien España continúa en este punto por debajo de la media comunitaria. También ha mejorado el tratamiento y reciclado de residuos, aunque la proporción de papel reciclado ha disminuido en 2011 y no se han alcanzado las metas fijadas por el Plan Nacional de Residuos Urbanos. Por último, aunque se han ampliado los espacios naturales protegidos no deja de reducirse la biodiversidad (más de 900 especies amenazadas).

La huella ecológica mide la relación entre la biocapacidad (capacidad productiva y de absorción de residuos de las tierras y aguas del país) y la producción (sus consumos energéticos y residuos). El balance general muestra, por un lado, la importancia de las políticas estatales en la mejora de indicadores ambientales (reducción de la intensidad energética durante el mandato de Cristina Narbona en Medio Ambiente, desarrollo de las renovables en base a subsidios estatales) y, por otro, el conflicto que existe entre la dinámica del capitalismo actual y los límites de la base ecológica que lo sustenta. Los



datos muestran que en 2005 se necesitaba 4 veces el territorio de España para sustentar ecológicamente la producción del país; con el inicio de la crisis la situación mejoró algo: en 2008 «sólo» se necesitaba 3,3 veces dicha superficie<sup>(5)</sup>. Por tanto, el modelo productivo —sea cual sea el momento del ciclo económico— excede con creces la capacidad de sustentabilidad del territorio, lo que reclama una reconversión radical de sus características.

### Un «desarrollo» que congela el salario real e incrementa las ganancias del capital

El valor monetario de las *acciones empresariales* —tanto las cotizadas en Bolsa como las no cotizadas— creció de manera extraordinaria entre 1994 y 2007, pasando de 0,4 a 2,8 billones de euros, a precios constantes, lo que multiplicó por siete su precio de mercado (ritmo interanual medio del 16%). En otros términos, se produjo una «burbuja accionarial» que se infló a doble velocidad que la burbuja inmobiliaria (tasa interanual del 8% en el mismo periodo, como veremos más adelante) y superó en cuatro veces al PIB (4,2%). Uno de los factores que explican el crecimiento y revalorización de las empresas españolas fue la inversión de capital extranjero que hizo de España uno de los países con mayor deuda externa privada del mundo<sup>(6)</sup>.

Al llegar la crisis, las acciones perdieron el 30% de su valor (830.000 millones de euros), aunque gran parte de las pérdidas se concentraron sólo en el primer año del ciclo (2008). Esta pérdida de valor de los activos da paso a una fuga importante del capital extranjero<sup>(7)</sup> que busca lugares más rentables para su inversión, lo que acentúa la desvaloración de las empresas. No obstante, el ritmo interanual de las pérdidas en los cinco años de crisis (6%) ha sido bastante menor que el ritmo de ganancias en los catorce años previos de crecimiento (tasa interanual del 16%). El valor del conjunto de las empresas en 2012 se situaba en el mismo nivel que en 2004, es decir, habían perdido bastante menos de la mitad de lo ganado en los años anteriores (Gráfico 1).

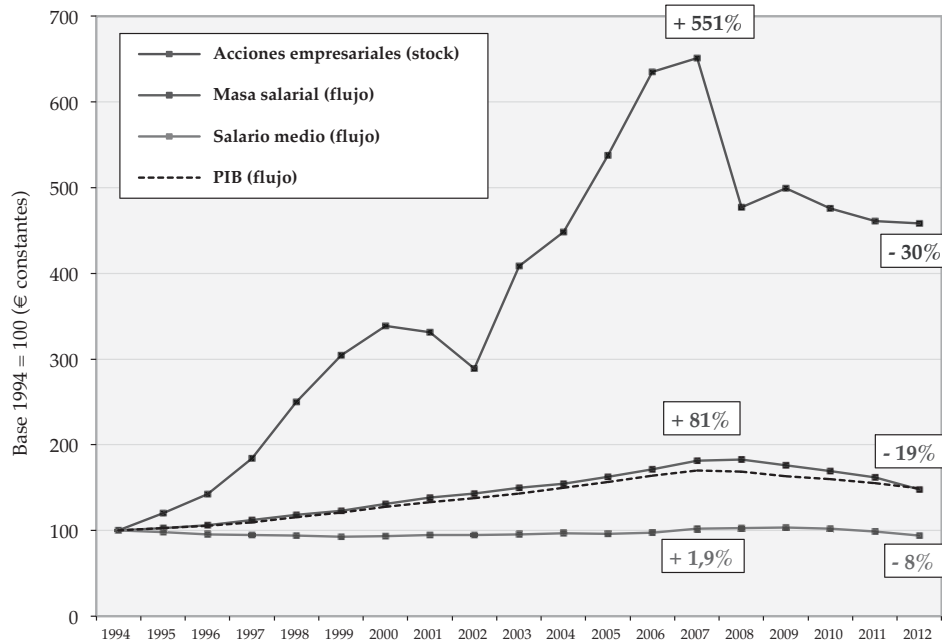
(5) Ver Global Footprint Network (2013), (en línea). <http://www.footprintnetwork.org>, acceso 11 de diciembre de 2013.

(6) Se entiende por «deuda externa» lo que pertenece o se debe a personas e instituciones no residentes en el país, ya sea en dinero, bienes o servicios (definición del Banco Mundial). Según la estadística de deuda externa elaborada conjuntamente por el Banco de Pagos Internacionales, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE (*Joint External Debt Hub*), entre 2003 y 2008 la deuda externa privada de España pasó de 0,7 a 2,1 billones de dólares (en el mismo periodo la deuda externa pública pasó de 0,2 a 0,3 billones).

(7) Según el Fondo Monetario Internacional (*Coordinated Portfolio Investment Survey*), la inversión alemana y francesa en España se multiplicó por seis entre 2001 y 2007, pasando de 82.000 a 520.000 millones de dólares, para reducirse en un 35% entre 2007 y 2012 (salida de 184.000 millones).



Gráfico 1. Evolución de las acciones y de los salarios (1994-2012)



Fuentes: Banco de España, para las acciones empresariales (cotizadas y no cotizadas); Agencia Estatal de Administración Tributaria, para los salarios; y Contabilidad Nacional de España, para el PIB. Elaboración del Barómetro social de España, ámbito de Empleo, indicador 8.

En contraste con la revalorización de las acciones hasta 2007, el *salario medio* de la población trabajadora quedó casi congelado: avanzó sólo el 1,9% en el conjunto del período expansivo y ese crecimiento se produjo sólo en 2006 y 2007. Por su parte, la *masa salarial* (el total de retribuciones de la población asalariada) creció el 81%, algo por encima del PIB (70%), debido al extraordinario incremento de la ocupación (de 12 a 20 millones, según la EPA), con una tasa de empleo temporal tres veces superior a la media de la Unión Europea por aquellos años.

Entre 2007 y 2012 la masa salarial (medida en euros constantes) se ha reducido un 19%. Este descenso podría atribuirse «simplemente» a la caída del empleo; sin embargo, paralelamente se ha registrado una caída del 8% del salario medio real (en euros constantes) (ver Gráfico 1). De este modo, la participación de los salarios en la renta nacional, que había descendido continuamente durante el último ciclo de crecimiento, ha vuelto a caer con la adopción de políticas «de ajuste» desde 2010. En suma, se está perpetuando una *tendencia estructural a la redistribución regresiva de la renta*.

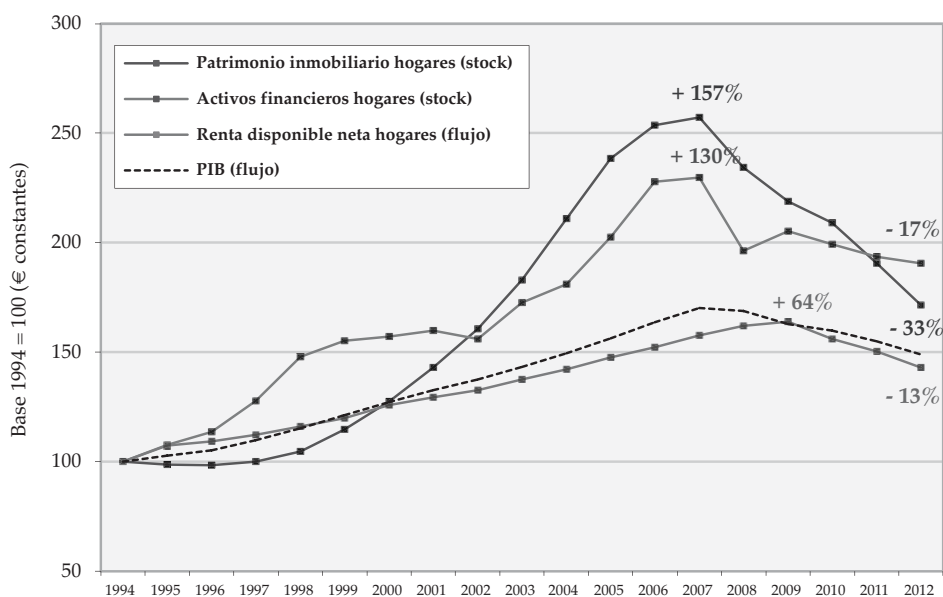




## La riqueza y la renta de los hogares: desigualdad creciente

En el último ciclo expansivo de la economía española (1994-2007) la *riqueza* agregada de los hogares (suma del patrimonio inmobiliario y de los activos financieros) se revalorizó de forma extraordinaria, pasando de 2,9 a 7,4 billones de euros, en moneda constante del año 2012. Esto supuso un ritmo de crecimiento anual del 7,3%, casi el doble que el PIB (4,2%) y más del doble que la *renta* disponible ingresada cada año por las familias (tasa interanual del 3,6%). Como muestra el Gráfico 2 la riqueza acumulada por los hogares aumentó un 148% (los inmuebles el 157% y los activos financieros el 130%), mientras la renta disponible ingresada cada año por esos mismos hogares creció un 58% y llegó a su cota máxima del 64% en 2009.

Gráfico 2. Evolución de la riqueza disponible de los hogares (1994-2012)



Fuentes: Banco de España para los activos financieros de los hogares; NAREDO, CARPINTERO y MARCOS para el patrimonio inmobiliario; y Contabilidad Nacional de España, para la renta disponible de los hogares y el PIB. Elaboración del Barómetro social de España, ámbito de Renta y patrimonio, indicador 4.

Además, se mantuvo una importante desigualdad en el reparto de la renta y la riqueza, aunque cada una tuvo una evolución opuesta. La distribución de la renta mejoró, (el coeficiente de Gini pasó de 35 en 1997 a 31,9 en 2007), aunque se mantuvo siempre con peores resultados que la media comunitaria. En cambio, la distribución de riqueza empeoró claramente: según la Encuesta





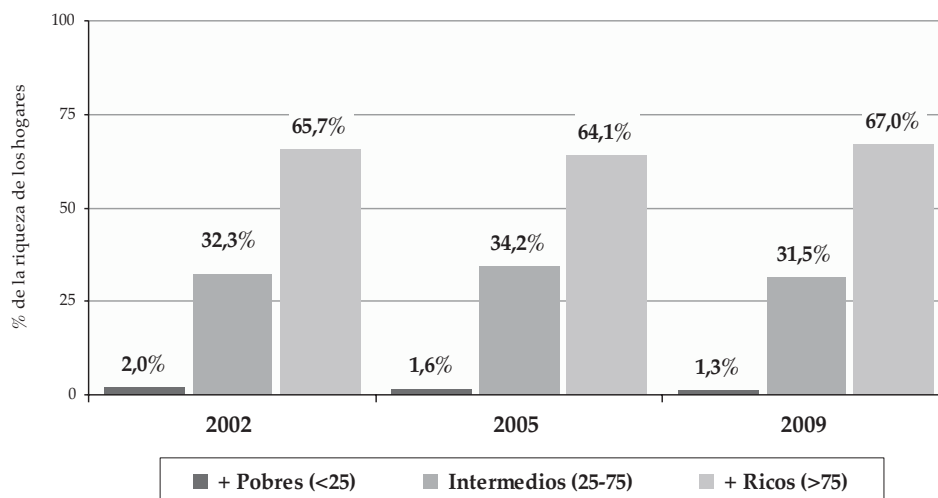
Financiera de las Familias del Banco de España, los hogares ricos incrementaron su patrimonio entre 2002 y 2005 a un ritmo mucho mayor que los pobres, dando como resultado que la ratio de desigualdad entre el 25% de hogares más ricos y más pobres pasara de 33,3 a 39,3. Como veremos más adelante, esta revaloración de activos, sumada al estancamiento del salario real, dio pie a un creciente endeudamiento de los hogares.

Con la irrupción de la crisis la renta disponible percibida por los hogares se mantuvo en lento pero continuo ascenso en los primeros años de crisis (2008 y 2009), a pesar de la bajada del PIB, pero se redujo un 13% en los tres años siguientes, en coincidencia con el cambio de política laboral y de recortes sociales iniciado por el gobierno del PSOE en la primavera de 2010. Por su parte, la riqueza agregada de los hogares se redujo un 29% entre 2007 y 2012: los bienes inmuebles perdieron el 33% de su valor (1,8 billones) y los activos financieros el 17% (365.000 millones, siempre en euros constantes).

Tanto el reparto de la renta como de la riqueza han empeorado en el ciclo de crisis. El Coeficiente de Gini de distribución de la renta ha perdido los ganados en la etapa de crecimiento (aumentó de 31,9 en 2007 a 34,5 en 2012), generando entre otros efectos un aumento de los hogares en riesgo de pobreza (de 19,7% en 2006 a 21,6% en 2012), a pesar de la disminución constante de la línea de pobreza a causa de la caída de la renta nacional.

En cuanto a la riqueza, la brecha de desigualdad entre los hogares más ricos y más pobres pasó de 39 a 50 entre 2005 y 2009 (Gráfico 3). De este modo, la desigualdad en el reparto de la riqueza es cinco veces más pronunciada (de 50 a 1 entre los cuartiles más rico y más pobre) que en el reparto de la renta (de 10 a 1 entre los grupos con más y menos ingresos). Por tanto, los análisis que se centran sólo en la distribución de la renta no perciben la magnitud real de las desigualdades. Además, éstas son aún mayores que lo que nos indican las fuentes, pues una parte de las riquezas se halla oculta en paraísos fiscales o en la economía sumergida. En todo caso, la tendencia en la coyuntura de crisis es a una creciente polarización social, tanto en la distribución de la renta como de la riqueza.

La desigualdad en el reparto de la riqueza y de la renta remite a un modelo social cada vez más jerarquizado en el que la competitividad/rentabilidad de las grandes empresas tiene como correlato el estancamiento o disminución de los salarios y la pérdida de derechos sociales y laborales. Frente a la opinión mayoritaria de que «la distribución de los ingresos en España es injusta» (siempre por encima del 80% en las encuestas del CIS), la política económica adoptada por los sucesivos gobiernos ha favorecido el incremento de dicha desigualdad a favor de la banca y de las grandes empresas y en contra de la mayoría de la población.

**Gráfico 3. Desigual reparto de la riqueza en los hogares españoles (2002-2005-2009)**

Fuente: Banco de España. Elaboración del Barómetro social de España, ámbito de Renta y patrimonio, indicador 10.

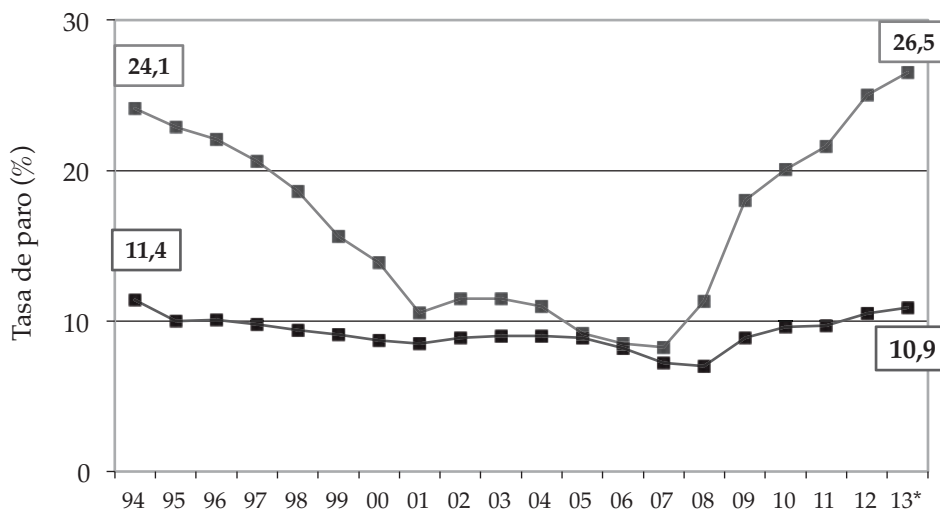
### Algunos efectos de la crisis: desempleo, endeudamiento, desahucios

Entre 1994 y 2007 los indicadores de acceso al empleo mejoraron considerablemente: la tasa de actividad creció del 51 al 60%, especialmente entre la población femenina; el número de empleos aumentó de 12 a 20 millones (3 de ellos para inmigrantes que produjeron un inesperado crecimiento de la población del país); el desempleo se redujo drásticamente, pasando del 23,9 al 8,3%. En cambio, en cinco años de crisis se han perdido tres millones de empleos y la tasa de paro supera en 2013 el 26%, record histórico de este indicador en números absolutos y relativos. Se trata del problema social más sentido por la población española según los barómetros mensuales del CIS, que sitúan a España junto a Grecia como farolillos rojos de la Europa comunitaria en esta materia.

Tanto la creación de empleo antes de la crisis como su destrucción posterior han tenido lugar con una intensidad mucho mayor que en el resto de la Unión Europea: en 2005 y 2006 la tasa española de desempleo llegó a situarse en la media comunitaria, para pasar a ser más del doble en la actualidad (Gráfico 4). Ello se debe principalmente a la elevada tasa de temporalidad y a la precariedad de los puestos de trabajo en sectores muy sensibles al ciclo económico (construcción, comercio, servicios no cualificados, etc.), donde se aplicó un modelo de explotación extensiva de la mano de obra que afectó en mayor medida a la juventud y al colectivo inmigrante.



Gráfico 4. Evolución del desempleo en España y la Unión Europea (1994-2013)



Fuentes: EPA y Eurostat. Elaboración del Barómetro social de España, ámbito de Empleo, indicador 2.

(\*) Para 2013, media de los tres primeros trimestres en el caso de España y de los ocho primeros meses en el caso de la Unión Europea.

Durante el ciclo económico expansivo la venta de la creciente producción, en un contexto de no crecimiento del salario real, se realizó en base a dos mecanismos principales: por un lado, el aumento de la demanda agregada (la masa salarial) derivada del aumento de ocho millones de personas ocupadas; por otro, la concesión masiva de créditos al consumo y muy especialmente para la compra de vivienda. Las deudas de los hogares suponían en 1994 el 66% de su renta anual, y pasaron al 149,3% en 2007, proporcionando un volumen de negocio al sistema financiero de un billón de euros. En el ciclo de crisis el volumen de deuda de los hogares se ha reducido de forma limitada (hasta 142,4% de su renta anual); además, grava mucho más a las familias pobres: según la Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España, 2009) la deuda pendiente de los hogares pobres suponía una carga 17 veces mayor en relación a su patrimonio que en el caso de los hogares con mayor riqueza.

Entre 2007 y 2012 el precio del metro cuadrado de vivienda libre se ha reducido un 31%, según el Ministerio de Fomento, pero más de 300.000 familias afectadas por la crisis y el desempleo no han podido hacer frente a sus deudas hipotecarias provocando un aluvión de desahucios. A estos se añaden los de quienes no pueden pagar el alquiler, entre 60.000 y 70.000 cada año, lo que suma en total más de medio millón de familias desalojadas de sus viviendas en los últimos cinco años.



Las políticas antisociales adoptadas para abordar la crisis han generado graves problemas para un amplio sector de la clase trabajadora, muy especialmente para quienes se encuentran en paro, sobre todo si no reciben ninguna prestación de desempleo (3,1 millones de personas) y/o todos los miembros de su grupo de convivencia se encuentran sin trabajo (uno de cada diez hogares). A partir de 2010 los salarios y la renta disponible de los hogares caen a ritmo creciente y la población en riesgo de pobreza ha aumentado en más de un millón de personas. Las subidas del IVA, de la luz o del transporte, junto a la congelación de las pensiones, contribuyen a reducir el poder adquisitivo de la mayoría de la población.

Más allá del ámbito monetario es preciso contemplar los cambios del *trabajo doméstico y de cuidados*, que constituye un componente esencial del bienestar de las personas, aunque es invisibilizado por el discurso social y económico dominante. Según la Encuesta de Empleo del Tiempo de 2010 dichas tareas insumen un 23% más que el tiempo total dedicado al trabajo remunerado, y recae mayoritariamente sobre las mujeres. A medida que éstas amplían su presencia en el empleo remunerado, los hombres se han implicado más en las tareas del hogar (realizaban el 23% del trabajo doméstico en 2003 y el 30% en 2010). Sin embargo, estamos muy lejos de un equilibrio entre sexos: hoy la carga de trabajo global (doméstico y extradoméstico) de las mujeres supera en un 20% a la masculina. Por otra parte, un análisis más afinado de esta evolución debe tener en cuenta el aporte de mano de obra externa, sobre todo de mujeres inmigrantes, para el trabajo doméstico y de cuidados, así como la figura del cuidado personal en la Ley de Dependencia, actualmente sometida a un severo proceso de recortes<sup>(8)</sup>.

## 2 TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Los impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social son la base de las políticas sociales públicas<sup>(9)</sup> que constituyen el *salario indirecto* de los hogares. En 2011 su aporte en servicios y prestaciones (330.000 millones de euros, 31% del PIB, incluidos los gastos de la educación pública) equivalían al 95% de la masa salarial (340.000 millones, según la Estadística de salarios de la AEAT). Por

(8) Ver CARRASCO, C., BORDERÍAS, C. y TORNOS, T. (eds.) (2011): *El trabajo de cuidados*. Madrid: Catarata; VEGA, C. (2009): *Culturas del cuidado en transición*. Barcelona: UOC; y OROZCO, A.P. y GIL, S.L. (2011): *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados*, ONU Mujeres.

(9) En las políticas sociales incluimos los ocho capítulos del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS): Salud, Discapacidad, Pensiones, Supervivencia, Desempleo, Familia-hijos, Vivienda y Exclusión social, a los que añadimos, por nuestra parte, la Educación pública.



tanto, en términos gruesos, el salario indirecto de las políticas sociales tiene casi la misma magnitud que el total de salarios directos<sup>(10)</sup>, con la ventaja de que las primeras se reparten entre la población con mucha más igualdad que los segundos. No obstante, a pesar de su importante volumen, el gasto social de España en relación al PIB ha sido siempre inferior a la media de la Unión Europea, incluso después de la ampliación a 28 países<sup>(11)</sup>. Desde una perspectiva histórica el gasto social experimentó un importante crecimiento en los 25 primeros años de régimen democrático (1975-1990), al pasar del 16 al 23% del PIB, para estabilizarse después en torno al 25%, con subidas relativas al inicio de la crisis debido al impacto de las prestaciones por desempleo.

Las políticas sociales constituyen el principal mecanismo de redistribución social y suponen para los hogares una importantísima vía de ingresos, sea en prestaciones dinerarias (como las pensiones o las prestaciones de desempleo) o no dinerarias (como la sanidad o la educación públicas). Esto explica que el coeficiente de Gini de distribución de la renta gane 15 puntos de equilibrio en el caso de España, bajando de 47 antes de la redistribución estatal a 33, gracias al aporte que supone para las rentas más bajas la percepción de pensiones y otras ayudas sociales<sup>(12)</sup>.

### Evolución de las principales partidas

La tendencia del gasto público en políticas sociales se puede seguir con precisión a través del sistema SEEPROS, homologado por Eurostat. A los ocho capítulos recogidos por esta fuente añadimos el gasto público en Educación. Su evolución en euros constantes por persona muestra que el gasto público en políticas sociales creció a un ritmo interanual del 3,4% entre los años 2000 y 2007, pasando al llegar la crisis por tres fases: crecimiento interanual del 5,8% en 2008-2009, estancamiento del gasto en 2010 y recorte del 2,7% en 2011 a raíz del cambio de rumbo introducido por el gobierno del PSOE en junio de 2010 (Gráfico 5). Aún no se han publicado datos que permitan valorar el impacto de las medidas adoptadas por el gobierno del Partido popular que han profundizado en la misma dirección.

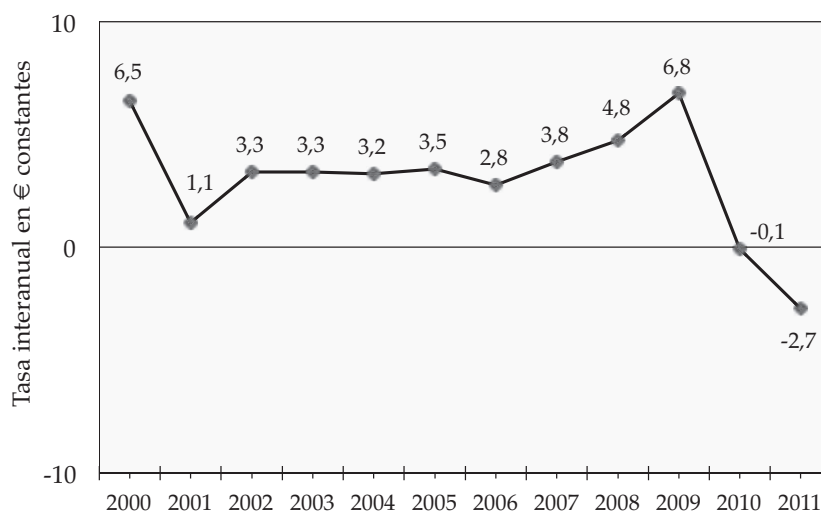
(10) Además de los salarios y los servicios y prestaciones sociales, los hogares perciben ingresos derivados de los beneficios de las empresas, así como de la revalorización de los activos financieros e inmobiliarios, como se ha señalado en la primera parte de este artículo.

(11) Según un reciente informe de Eurostat, el gasto social de España como % del PIB (26,1%, sin incluir Educación) era de los más bajos de la UE-15, por detrás de Irlanda (29,6%), Grecia (30,2%) y Portugal (26,5%), pero se situaba por delante de todos los nuevos países del este y sur de Europa incorporados a la Unión. EUROSTAT (2013): «Social protection: EU28 spent 29,1% of GDP on social protection in 2011». En *NewsRelease* N° 174/2013: Eurostat Press Office (en línea). <http://ec.europa.eu/eurostat>, acceso 11 de diciembre de 2013. Ver gráfico de todos los países en el ámbito de Protección social del Barómetro Social de España, indicador 15.

(12) COMISIÓN EUROPEA (2010): *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe* (en línea). [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-inequalities\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-inequalities_en.pdf), acceso 11 de diciembre de 2013.



**Gráfico 5. Evolución del gasto público por persona en políticas sociales (2000-2011)**



Fuentes: Eurostat para gastos sociales (Sistema SEEPROS) y Ministerio de Educación para gasto público en educación. Elaboración del Barómetro social de España, ámbito de Protección social, indicador 15.

Las principales partidas de política social son las destinadas a pensiones, sanidad, educación y prestaciones de desempleo. Entre las cuatro suponían en 2011 el 79% del gasto social y el 25% del PIB. Las restantes partidas presentan una evolución muy desigual: familia es la que más ha crecido, triplicando su peso en relación al PIB entre 1994 y 2011 (del 0,4 al 1,4%); le siguen vivienda, supervivencia y exclusión, que han doblado su presupuesto en relación al PIB; por último, la partida de discapacidad ha sido la de menor crecimiento de los últimos 16 años (+10%, de 1,64 a 1,79% en términos de PIB).

Las *pensiones* representan casi el 30% del gasto social público y el 9% del PIB. Cubren a la práctica totalidad de la población anciana, mediante prestaciones contributivas (94,7%) o no contributivas (5,3%). La pensión contributiva media ha venido experimentando una lenta pero continua revalorización de poder adquisitivo que tuvo su momento de mayor incremento anual en 2009 (5,1%), a raíz de la decisión gubernamental de subir las pensiones mínimas, aunque entre 2010 y 2012 el incremento real sólo fue de 2,3%. En 2012 había 2,6 millones de perceptores que cobraban por debajo de la Pensión Mínima de Jubilación, fijada por el gobierno para dicho año en 685 euros/mes. Según la estadística de pensiones de la Agencia Tributaria la pensión media percibida por ese segmento de personas mayores fue de 339 euros/mes.



La *sanidad pública* suponía en 2011 el 23% del gasto social (7% del PIB, tres décimas menos que en 2009, cuando se registró la tasa más alta de los últimos 20 años). En 2011 el presupuesto de sanidad del conjunto de las administraciones públicas ha sufrido un recorte del 5,7% (4.470 millones de euros constantes) y en 2012 la bajada se estima en el 7,5%, lo que ha dado lugar a procesos de privatización, cierres de servicios y reducción de plantillas.

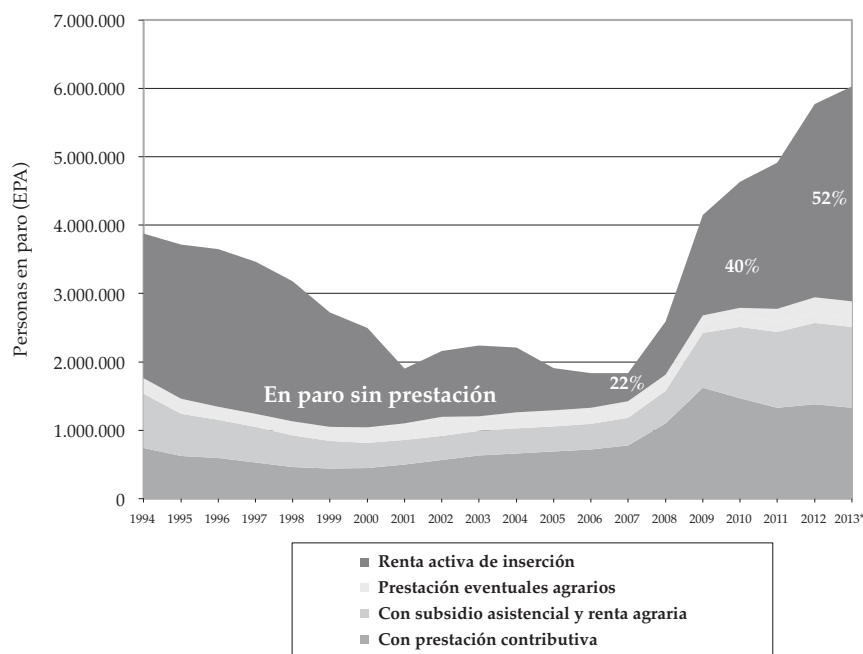
La *educación pública* recibía en 2011 el 16% del gasto social (casi el 4,9% del PIB, dos décimas menos que en 2009, año que también registró la máxima tasa de las últimas dos décadas). En 2011 el presupuesto de la educación pública se redujo un 5,8% (3.140 millones de euros) y en 2012 se estima una reducción del 9,5%. Esta significativa reducción de recursos se plasma en recortes de plantillas y aumento de las horas lectivas del profesorado; ampliación del número de alumnos por aula; menor cobertura de bajas del personal docente; recortes en transporte y comedores; incremento del precio de las matrículas universitarias, etc.

Las *prestaciones de desempleo* han tenido, al comienzo de la crisis, un comportamiento anticíclico, experimentado su mayor incremento en los primeros años, en especial en 2009 (+47%) como consecuencia de la destrucción de 1,4 millones de empleos en ese año. En 2011, las prestaciones de desempleo suponían el 3,7% del PIB y el 12,1% del gasto social. A partir de 2010 el monto medio de las prestaciones se ha ido reduciendo a medida que aumentaba el peso de las asistenciales sobre las contributivas. Además, existe una creciente proporción de personas en paro que no recibe ninguna prestación, ni contributiva ni asistencial, que ha pasado del 22% en 2007 al 40% en 2010 y al 52% en 2013 (Gráfico 6). Actualmente hay 3,1 millones de personas sin empleo que no reciben ninguna prestación. En los primeros diez meses de 2013, los perceptores de prestaciones asistenciales (1,6 millones) prevalecen ya claramente sobre quienes perciben pensiones contributivas (1,3 millones).





Gráfico 6. Evolución de las prestaciones de desempleo, según tipos (1994-2012)



Fuentes: Boletín de Estadísticas laborales y Encuesta de Población Activa. Elaboración del Barómetro social de España, ámbito de Protección social.

(\*) 2013: media de los tres primeros trimestres.

### La política de recortes incrementa el malestar y la movilización social

La tesis oficial del gobierno español sostiene que las políticas sociales están sobredimensionadas en relación a la capacidad económica de la hacienda pública y que, por tanto, es imprescindible introducir recortes en las prestaciones y servicios, así como procesos de privatización que impliquen una reducción del gasto. Consecuentemente, el problema de la *deuda pública* es presentado como la clave de la crisis del Estado de bienestar. El gasto público en relación al PIB creció desde el 39,2% en 2007 al 46,1% en 2009, como consecuencia de un aumento del gasto (sobre todo en prestaciones de desempleo), y una caída de cinco puntos en la recaudación fiscal (desde el 37,6% al 31,4% del PIB). El resultado de esta evolución es el *saldo fiscal del Estado* que pasó de +2% en 2007 a -11,1% en 2009, para situarse en -7,1% en 2012<sup>(13)</sup>, y que el gobierno quiere

(13) Eurostat ha planteado que el déficit real de España en 2012 llega al 10,6% si se incluyen las ayudas a la banca. Según la oficina europea, España es el país con mayor déficit fiscal, por delante de Grecia (10%), Irlanda (7,6%), Portugal (6,4%), Chipre y Reino Unido (6,3% cada uno).



reducir al 6,5% en 2013. La suma de estos déficits amplía el peso del pago anual de intereses de la deuda en los presupuestos generales del Estado<sup>(14)</sup>, ahora garantizados por la reforma del artículo 135 de la Constitución (septiembre, 2011) según el cual esos pagos «gozarán de prioridad absoluta».

Entre otras medidas, queda sin efecto el *Pacto de Toledo sobre Pensiones*, se aplican drásticos recortes en sanidad, educación y servicios sociales, se da marcha atrás a la ley de dependencia, se bajan los salarios del funcionariado, se privatizan servicios públicos, incluso aquellos que son rentables como la canalización y distribución del agua, etc. Por otra parte, se amplían los impuestos indirectos que afectan a toda la población y se llevan a cabo sucesivas reformas laborales que frenan la negociación colectiva y favorecen los despidos con baja indemnización, a la vez que se proporciona dinero público y avales del Estado para salvar a la banca<sup>(15)</sup>.

En definitiva, se despliega sin restricciones el *modelo social de capitalismo neoliberal* cuyos orígenes en el contexto europeo se remontan a los años ochenta con el gobierno de Margaret Thatcher y mediante sucesivas medidas legislativas que se iniciaron con el Tratado de Maastricht (1992) y se reforzaron en el Tratado de Lisboa (2009), después del fallido intento de Constitución Europea (2006). La crisis económica está siendo la ocasión para profundizar en esta estrategia, a través de tratados como el de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (Pacto Fiscal, marzo de 2012) o el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, julio de 2012). El Pacto Fiscal tiene como objetivo fortalecer las reglas para asegurar que los Estados signatarios apliquen unas políticas presupuestarias estrictas con sanciones en caso de incumplimiento que pueden alcanzar el 0,1% del PIB. El MEDE, a su vez, se encarga de dar préstamos a los países de la zona euro que no cumplan con sus obligaciones financieras, imponiendo en contrapartida estrictas condiciones macroeconómicas y recortes del gasto social, tal como ocurre en Grecia y Portugal.

Estas políticas han sido elevadas, como se ha señalado, a rango constitucional por presión directa del Banco Central Europeo y sin debate público, y responden a los mismos planteamientos que dieron lugar hace varias décadas a los planes de ajuste aplicados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario

(14) Los vencimientos de deuda pública de la administración central del Estado previstos para 2013 son de 91.014 millones de euros, de 62.397 para 2014 y de 55.511 para 2015. Estas cantidades se unen al déficit fiscal de ingresos y gastos ordinarios, forzando al Estado a poner en el mercado nuevas emisiones de deuda pública para evitar la quiebra.

(15) Las medidas de salvamento con dinero público de la banca y las cajas de ahorros en los últimos años incluyen cinco vías principales: avales a emisiones de deuda de las entidades financieras, compra de activos financieros a las entidades, suscripción de participaciones preferentes convertibles (FROB), aportaciones de capital y esquemas de protección de activos. Ver PLATAFORMA POR LA NACIONALIZACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO (2013): *La reestructuración del sistema financiero español* (varios artículos en línea). <http://www.nacionalizacioncajamadrid.wordpress.com>, acceso 11 de diciembre de 2013.



Internacional en muchos países de la periferia a partir del Consenso de Washington (1989). Entre los objetivos de estos planes están la protección de la propiedad privada, la desregulación financiera y de los mercados, la disciplina presupuestaria (déficit público inferior al 3%), la eliminación de subsidios, el adelgazamiento del Estado a través de la privatización de empresas y servicios públicos, etc.<sup>(16)</sup>.

Estamos ante la mayor ofensiva contra los derechos sociales realizada desde la segunda guerra mundial a escala europea. Según Eric Toussaint, «los objetivos perseguidos por la dirección del BCE, por la Comisión Europea, por los gobiernos de las economías más fuertes de la UE, por las direcciones de los bancos y de las demás grandes empresas privadas, no son la vuelta rápida al crecimiento, ni la reducción de las asimetrías en el seno de la zona euro... sino 1) evitar un nuevo crash financiero y bancario que podría revelarse peor que el de septiembre de 2008; y 2) utilizar varias armas (el aumento muy importante del paro, el reembolso de la deuda pública, la búsqueda del equilibrio presupuestario, el látigo de la búsqueda de la mejora de la competitividad de los estados miembros de la UE, unos respecto de otros y en relación a los competidores comerciales de los demás continentes) para avanzar en la mayor ofensiva realizada desde la Segunda Guerra Mundial a escala europea por el Capital contra el Trabajo. Para el Capital, se trata de aumentar aún más la precarización de los trabajadores, de reducir radicalmente su capacidad de movilización y de resistencia, de reducir los salarios y diferentes subsidios sociales de forma importante a la vez que se mantienen las enormes disparidades entre los trabajadores dentro de la UE a fin de aumentar la competencia entre ellos»<sup>(17)</sup>.

En este contexto crece el malestar social que se manifiesta en el rechazo de la clase política (considerada el tercer problema del país en los sondeos mensuales del CIS, por detrás del paro y los problemas económicos) y en las movilizaciones de amplios sectores de la sociedad (mareas de los diversos colores, cumbre social, dos huelgas generales, diversos frentes críticos), que reclaman otros escenarios para salir de la crisis. Entre otras medidas, se plantea la necesidad de orientar los recortes hacia el gasto militar (uno de los que generan más deuda por las inversiones en armamento e I+D) e incrementar los ingresos públicos, recuperando o ampliando impuestos derogados (de sociedades, a las grandes

(16) Ver INTERMON-OXFAM (2012): *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*. Informe Nº 32 (en línea). <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/13/12/12/crisis-desigualdad-pobreza>, acceso 11 de diciembre de 2013.

(17) TOUSSAINT, E. (2012): «La mayor ofensiva contra los derechos sociales realizada desde la segunda guerra mundial a escala europea», 3ª parte de *Bancos contra pueblos: los entresijos de una partida amañada*, Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) (en línea). <http://cadtm.org/2007-2012-6-anos-en-que-los-bancos>, acceso 11 de diciembre de 2013.



riquezas, de sucesiones), evitando el fraude y los paraísos fiscales, e introduciendo nuevos impuestos (al turismo, ecológico), etc.

Surgen también movimientos como el 15M que plantean un cambio de paradigma en la economía y en el ejercicio de la política, y reclaman una participación directa de las poblaciones en los asuntos que les conciernen. Se denuncia a los gobiernos y a las instituciones europeas de gestionar la crisis y la deuda soberana como «herramientas de sometimiento de los pueblos a los poderes económicos y financieros, imponiendo desde arriba tratados en contra de la voluntad popular o forzando las constituciones y parlamentos nacionales»<sup>(18)</sup>. La subordinación de la política social a las prioridades de la acumulación capitalista, centrada en su núcleo financiero, ha acelerado en España la desconfianza en el modelo social surgido de la transición, abriendo un debate instituyente que parecía cerrado en torno a las causas estructurales que impiden el desarrollo de una democracia real y una economía socialmente justa, en armonía con la naturaleza y solidaria en el plano internacional.

(18) GÓMEZ, R., «La dictadura de los tratados europeos: del Pacto Fiscal al MEDE», en *Madrid15M*, Nº 9, diciembre, 2012.