

CALIDAD, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES¹

Dimensión social de la crisis económica

Los avances tecnológicos, el cambio demográfico y la globalización se venían identificando en los últimos años como los principales factores de cambio en las sociedades europeas. Al desafío que sigue representando todavía para las políticas sociales la adaptación a esa realidad cambiante se ha superpuesto a partir de 2008 la necesidad de anticipar y hacer frente a las consecuencias de la crisis económica mundial.

Además de sus negativas consecuencias en la economía y el empleo, la crisis económica internacional suscita el interrogante de cómo se verán afectadas las distintas dimensiones de la calidad de vida de los ciudadanos europeos, no sólo en cuanto a la habitual preocupación inmediata sobre el mantenimiento y desarrollo de los servicios públicos, en general, y de la protección social, en particular, sino en un sentido más amplio, en términos de capital social y del grado de cohesión social. A tenor de los indicadores que se utilizan habitualmente para aproximarse a estos componentes intangibles del progreso de una sociedad, a comienzos de 2008 España se encontraba en una situación muy similar e incluso más favorable en algunos casos a la de los países de la antigua UE-15. Es evidente que algunos de los indicadores que permiten aproximarse al grado de cohesión social, como lo pueden ser la opinión satisfactoria sobre la calidad de los servicios públicos, un nivel razonable de confianza en las instituciones y en los conciudadanos y un nivel bajo de tensiones entre grupos sociales, son altamente sensibles al empeoramiento de la economía y a la capacidad de reacción de las instituciones públicas.

A nivel europeo, se perciben indicios de que la situación económica y la respuesta de las instituciones europeas pueden estar haciendo mella en la opinión de los ciudadanos acerca de su eficacia y la situación del proceso de construcción europea: aunque 7 de cada 10 europeos pensaban que la Unión Europea es indispensable para lograr los desafíos globales y el 72% opinaba que lo que une a los europeos es más importante que lo que les divide, un 56% consideraba que la Unión Europea había crecido demasiado deprisa y un 42% se manifestaba totalmente de acuerdo con la afirmación de que “en el momento actual, la Unión Europea se encuentra falta de ideas y proyectos”². La misma encuesta demuestra que en torno a la idea de “ciudadanía europea”, giran más aspiraciones pragmáticas que simbólicas. Así, la “armonización de los Estados de bienestar europeos (sanidad, pensiones, etcétera)” era el elemento más frecuentemente citado (39%) entre los elementos que más reforzarían su sentimiento de ciudadanía europea³.

¹ Basado en la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2008, CES, pp. 421-429.

² Parlamento y Comisión Europea, *Special Eurobarometer 303, The 2009 European Elections. Report*, abril de 2009 (trabajo de campo realizado en octubre-noviembre de 2008).

³ Otros elementos eran la creación de un servicio comunitario para luchar contra los desastres naturales (24%), la elección directa de un Presidente de la Unión Europea (20%), la posibilidad de votar en toda clase de elecciones en el lugar de residencia (19%), incorporar la educación cívica europea en la enseñanza primaria (18%), establecer un DNI europeo (18%), creación de

ALGUNOS INDICADORES DE CALIDAD SOCIAL, ESPAÑA-UNIÓN EUROPEA⁴

Percepción de la calidad % de población que percibe de los servicios públicos

	ESPAÑA	UE-27
Sistema de pensiones	5,1	4,8
Transporte público	6,5	6,3
Sistema educativo	6,5	6,3

Fuente: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Second European Quality of Life Survey Overview, 2009*. Trabajo de campo llevado a cabo entre septiembre y febrero de 2008.

Confianza

	ESPAÑA	UE-27
En las instituciones	5,2	4,3
En la gente	5,7	5,2

Fuente: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Second European Quality of Life Survey Overview, 2009*. Trabajo de campo llevado a cabo entre septiembre y febrero de 2008.

% de población que percibe tensiones entre grupos sociales

	ESPAÑA	UE-27
Entre ricos y pobres	23	29
Entre empresariado y clase trabajadora	32	31
Entre grupos sociales y étnicos	33	38
Entre grupos religiosos	21	29

Fuente: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Second European Quality of Life Survey Overview, 2009*. Trabajo de campo llevado a cabo entre septiembre y febrero de 2008.

El 23% de los europeos desea que el proceso de construcción europea persiga en mayor medida objetivos sociales de mejora de las condiciones de vida, más que económicos (17%) aunque son conscientes de que el curso de las políticas persigue en primer lugar el desarrollo y el crecimiento económico.

Al menos en el plano retórico los documentos comunitarios de 2008 parecen querer asumir esas expectativas de la ciudadanía. Los procesos de coordinación en el ámbito de las políticas sociales que complementan la Estrategia de Lisboa (fundamentalmente la Agenda social, el MAC y el funcionamiento de los fondos específicos) han seguido su curso según el programa establecido. Por su parte, el Consejo Europeo de primavera de 2008 volvió a insistir en marzo de 2008 en “la importancia de la dimensión social de la Unión Europea como parte integrante de la Estrategia de Lisboa” y recalcó la necesidad de continuar integrando las políticas económicas, sociales y de empleo. Sin embargo, hay que decir que en los documentos políticos aprobados en 2008, las instituciones europeas no anticiparon lo suficiente la

embajadas europeas (8%), un equipo olímpico europeo (5%). Además un 5% declaraba espontáneamente que no quería ser ciudadano europeo.

⁴ Los datos de percepción de la calidad de los servicios públicos y confianza en las instituciones se corresponden con una escala de valoración subjetiva del 1 al 10.

magnitud de las consecuencias sociales de la crisis y hubo que esperar a 2009 para que emitieran orientaciones más concretas en este ámbito, una vez que se había desplegado ya una amplia serie de iniciativas nacionales.

Impacto social de la crisis y respuesta tardía de las instituciones europeas

La Agenda Social renovada de la Unión Europea aprobada en el mes de julio de 2008, como respuesta política integrada que complementa la Estrategia de Lisboa refleja una primera toma de conciencia de las instituciones europeas acerca del rumbo que van adquiriendo los acontecimientos y la necesidad de que todos los niveles de gobernanza afronten el desafío⁵. Se hace eco de los efectos desproporcionados de esta evolución en la población pobre y de la preocupación de los europeos por el futuro, pese a la satisfacción con su calidad de vida en ese momento. La Agenda se propone renovar los medios para alcanzar los objetivos sociales fundamentales del Tratado centrándose en potenciar el papel de las personas y articulándose en torno a las oportunidades, el acceso y la solidaridad. En relación a cada una de las prioridades que contempla, la Agenda señala las acciones comunitarias en las que se propone avanzar hasta su próxima revisión que, junto con la Estrategia de Lisboa, se deberá preparar para después de 2010. Se trata fundamentalmente de acciones en forma de actividades y foros de encuentro, elaboración de informes, Libros verdes, legislación, Comunicaciones y recomendaciones.

Ya en otoño, en un contexto de ralentización de la economía claramente negativa, la Comisión lanzó su Plan Europeo de recuperación económica, que declaraba como principio fundamental la solidaridad y la justicia social, aunque no contenía referencia alguna a la Agenda Social renovada. Los instrumentos para proteger a los ciudadanos de las primeras consecuencias de la crisis se identifican en el Plan casi exclusivamente con el fomento del empleo y la empleabilidad, mediante el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización y una gestión más ágil del Fondo Social Europeo. La reorientación de los programas del Fondo Social Europeo para concentrar su apoyo en los más vulnerables, contemplando la plena financiación comunitaria de los proyectos se enmarca así en la puesta en marcha de una gran iniciativa europea de apoyo al empleo. El Plan contempla también medidas de impulso a la transición a una economía de bajo consumo en carbono. No se incluyen recomendaciones en el ámbito de la protección social, dando por supuesto de manera genérica que “será importante contar con una protección social adecuada que ofrezca incentivos para trabajar al tiempo que preserva el poder adquisitivo”. Como medidas más concretas el plan propone únicamente reducir los costes de la energía para los más vulnerables mediante medidas selectivas de eficiencia energética y cubrir las necesidades de aquellas personas que aún no disponen de Internet como instrumento de comunicación.

Sin embargo, hubo que esperar a comienzos del año 2009 para que las instituciones europeas propusieran respuestas más específicas ante la gravedad de las consecuencias sociales que estaban produciendo los

⁵ Comisión Europea, Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI, 2008.

acontecimientos económicos. La Comisión se hace eco de las actuaciones que habían ido llevando a cabo los Estados no sólo en el ámbito del empleo sino en el terreno social, para apoyar a la ciudadanía y paliar el coste humano de la crisis⁶. Así, junto a las medidas destinadas a mantener los puestos de trabajo existentes y a la reintegración en el mercado laboral, refiere cómo los distintos países han adoptado medidas para apoyar a los más vulnerables (incremento de la renta/salario mínimo, mayor cobertura o duración del subsidio de desempleo, mayores ayudas para la vivienda o subsidios familiares, reducciones o exenciones fiscales y medidas contra el endeudamiento excesivo o el embargo de bienes), así como medidas para reforzar la protección social e invertir en infraestructura social y sanitaria (inversiones en vivienda, hospitales, atención primaria, infraestructura de asistencia a largo plazo y escuelas, y medidas para ayudar a que los fondos de pensiones hagan frente a sus responsabilidades a largo plazo”. La Comisión reconoce que “el impacto de la crisis desde el punto de vista social es más grave de lo que se esperaba cuando se establecieron la mayor parte de las medidas iniciales” y, por tanto, “es necesario intensificar los esfuerzos a todos los niveles para hacer frente al desempleo y adaptar y modernizar los sistemas de asistencia social, sanitario y de salud pública”. Como medidas para estimular la demanda, facilitar la transición de la vuelta al trabajo y evitar la exclusión social, la Comisión subraya la necesidad de medidas de apoyo económico a las personas en conjunción con medidas activas.

La eficacia comunitaria en el apoyo a los Estados miembros se pondrá a prueba en la medida en que la adaptación de los instrumentos financieros disponibles (en especial el Fondo Europeo de Adaptación a la globalización y el Fondo Social Europeo) a las exigencias de la crisis sea adecuada y se produzca con la suficiente agilidad. Además de esos Fondos generales, desde la perspectiva de la dimensión social de la Unión Europea tendrá interés observar la evolución de otros fondos específicos como el Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países (2007-2013) y el Programa 2007-2013 sobre el empleo y la solidaridad social (Progress) o el programa específico de ayuda alimentaria para las personas más necesitadas de Europa.

Intensidad del cambio demográfico y perspectiva territorial

Hay que tener en cuenta que la realidad demográfica sobre la que se proyectan los nuevos objetivos y desafíos sociales en España tiene poco que ver con el panorama de finales del siglo XX, en los prolegómenos de la aprobación la Estrategia de Lisboa⁷. En el año 2000, el crecimiento natural de la población española apenas comenzaba a repuntar tras haberse encontrado al borde del estancamiento, por el prolongado descenso de la fecundidad experimentado desde mediados de los setenta. En los diez años que precedieron a 2008 la población española vivió el mayor crecimiento de su historia, con un promedio anual de 630.000 personas, debido a la intensidad de los flujos migratorios, muy desiguales en su implantación territorial.

⁶ Comisión Europea, *Gestionar la recuperación*, COM (2009) 114 final.

⁷ Véase, J. A. Fernández Cordón, “Diez años que sacudieron la demografía española”, en *Cuadernos de Información Económica* 208, enero-febrero de 2009.

En enero de 2008, 46.157.822 personas se encontraban inscritas en el Padrón continuo aunque, por diversas razones y pese a las mejoras introducidas en este procedimiento de registro, la población real se encuentre por debajo de esa cifra. La “estimación de la población actual” (EPOBA), publicada recientemente por el INE se situaba en la misma fecha en 45.283.259 personas, constatándose una significativa diferencia de más de 900.000 personas. Ello corrobora la importancia de continuar perfeccionando este registro, máxime cuando la población territorializada es una variable utilizada tanto para planificar los recursos de acuerdo a las necesidades, como para evaluar aspectos tan relevantes como la calidad, la equidad o la sostenibilidad de las políticas sociales.

También es necesario contar con proyecciones de población lo más ajustadas posibles a la cambiante realidad demográfica española. Con este fin, a partir de 2009, el INE realizará anualmente unas Proyecciones de Población a 10 años vista (denominadas a corto plazo), que complementarán las tradicionales proyecciones a largo plazo (60 años), que se actualizarán cada tres años. Según la primera Proyección de la Población española a corto plazo, 2008-2018, en ese último año España superará los 49 millones de residentes, a costa de una desaceleración de la tasa de crecimiento. De un crecimiento interanual medio de 720.000 habitantes entre 2002-2008, se pasaría a un crecimiento medio anual en torno a los 380.000, como consecuencia de una previsible reducción paulatina del número de nacidos (dado que las mujeres que entran en edades más fecundas pertenecen a generaciones menos numerosas), un moderado crecimiento de las defunciones, así como por la severa corrección que sufrirá la inmigración entre 2009 y 2011 (con la cautela que impone la volatilidad de este componente demográfico), suponiendo la hipótesis del INE que las entradas en España durante la próxima década serán inferiores a los cinco millones de inmigrantes. El mayor incremento se producirá entre los mayores de 64 años, que aumentarán un 19,2% en la próxima década, un crecimiento de 1,44 millones de personas de esta edad.

Castilla-La Mancha (17,5%), Región de Murcia (16,6%), Baleares (15,9%) y Comunidad Valenciana (14,4%) son las comunidades autónomas que tendrán un crecimiento demográfico relativo más intenso, mientras que la población decrecerá en Asturias (1,7%), País Vasco (1,3%) y Galicia (1,2%). Teniendo en cuenta únicamente el saldo vegetativo, es decir, la diferencia entre nacimientos y defunciones sin considerar los flujos migratorios, siete comunidades autónomas registrarían un crecimiento natural negativo (Galicia, Castilla y León, Asturias, País Vasco, Extremadura, Aragón y Cantabria). Según la hipótesis del INE, el saldo migratorio exterior seguirá teniendo un impacto positivo en todas las comunidades durante la próxima década, y serán más elevados en la Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Andalucía y Cataluña.

Los cambios demográficos afectan de manera muy diferente a los distintos territorios. Se trata de una cuestión que ha estado presente durante 2008, un año en el que se ha hecho notar un significativo descenso de los ingresos públicos y en el que han comenzado a fraguarse las bases de un consenso sobre la reforma del sistema de financiación autonómica que tendrá que acordarse en 2009. Es evidente la relevancia de dicha reforma para la mayor

parte de las políticas sociales, dado su elevado nivel de descentralización. Asimismo, más allá de medidas coyunturales como la aplicación del Plan de inversión local, queda pendiente abordar soluciones a medio y largo plazo para la financiación de las haciendas locales, sobre las que también recae el mantenimiento y la prestación de buena parte de los servicios de interés general de mayor proximidad a la ciudadanía.

El fuerte arraigo alcanzado entre la población por las principales dimensiones de la protección social en España representa todo un desafío para los poderes públicos, teniendo en cuenta la escasa disposición de los ciudadanos a renunciar a casi ninguno de los logros en este ámbito. De entre varias parcelas de las políticas sociales, la atención sanitaria (49,8%) y las pensiones (13,3%) son las áreas en las que mayor porcentaje de población no estaría dispuesto a admitir un recorte del gasto público en ningún caso, a los que habría que sumar un 14,3% que declaraban que no lo admitirían respecto a ninguna de las partidas⁸. Llegado el caso de que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en políticas y servicios públicos, los encuestados se decantan por centrar dicha reducción en las partidas como defensa (41,6%), seguida de obras públicas e infraestructuras (23,1%), política de ciencia y tecnología (14,4%), transporte (12,7%) y cultura (10,6%). Apenas se encontraban partidarios de reducir el gasto en las áreas clásicas de las políticas sociales o la protección social, como la sanidad (1,8%), las pensiones (2,4%), la enseñanza (2%), los servicios sociales (4,8%) o la protección por desempleo (5,8%).

Junto a la sostenibilidad financiera de la amplia red de protección social que se ha conseguido desplegar en España, sigue siendo necesario mayor esfuerzo para continuar mejorando la eficiencia en la gestión, la calidad y la igualdad en el acceso a las distintas prestaciones y servicios, lo que en algunos casos (como el de los servicios sociales y sanitarios, la investigación biomédica o las energías renovables) ofrece un amplio potencial de creación de empleo y desarrollo productivo que merece la pena seguir explorando.

La dinámica demográfica en Canarias

El intenso crecimiento de la población ha sido parte de la senda expansiva de la economía española durante el período 1994-2007 y Canarias ha participado en esta expansión tanto en términos económicos como demográficos. Ahora, en un contexto coyuntural de signo contrario, y con la inmigración como motor principal del anterior crecimiento poblacional, se plantea la incógnita sobre la reacción de los saldos migratorios, habitualmente sensibles ante los vaivenes económicos.

A 1 de enero de 2008, el Padrón Continuo registra para Canarias una población de 2.075.968 habitantes, un 2,47% más que a principios de 2007, por lo que el crecimiento es superior al registrado entre los años 2006 y 2007. De nuevo, la intensidad de esta expansión es superior a la media española (2,12%), por lo que el peso demográfico de Canarias en el conjunto estatal aumenta ligeramente al 4,51% (en 1998 era el 4,09%).

⁸ CIS, *Actitudes hacia el Estado de Bienestar*, julio de 2008. Las otras partidas eran becas para la educación (4%), prestaciones por desempleo (5%), servicios sociales (4,1%) y viviendas de protección oficial (4,8%), más NS/NC (4,9%).

Si el crecimiento se analiza con las estimaciones de población actual (EPOBA) del INE, la tasa de variación 2007-2008 es algo menor (2,23%). En la interpretación de estas diferencias se deben tener en cuenta las diferencias metodológicas entre ambas fuentes, siendo las estimaciones EPOBA capaces de evitar los altibajos padronales que se deben, al menos en parte, a las características del Padrón Continuo. En este sentido, las tasas de crecimiento de la población canaria según la fuente EPOBA indican la progresiva, aunque moderada, reducción del ritmo de expansión. La estimación de la población canaria a 1 de enero de 2009 se cifra en 2.076.585 personas, número sólo ligeramente superior a los 2.075.968 habitantes a 1 de enero de 2008 en el Padrón. El crecimiento interanual 2008-2009 según las estimaciones del INE se limita al 1,72% en Canarias, inferior a las tasas de años anteriores y superior al crecimiento de la media española (1,20%). Si se dan por buenas estas estimaciones, estaríamos ante los primeros efectos del revés económico en la esfera demográfica, probablemente debido a la reducción de la inmigración neta.