



DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2017 y
debates en las Cortes Generales
Volumen I. 2 Crisis económica y desigualdad

PRESENTACIÓN

Esta parte del informe anual consiste en un análisis de los efectos derivados de la crisis económica y de los problemas de desigualdad: una de sus consecuencias directas que afectan al ejercicio real de los derechos económicos y sociales reconocidos y amparados en nuestra Constitución.

Los derechos sociales en el derecho positivo

Como es sabido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala, en su artículo 25, que:

toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos en matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Y, a continuación, el artículo 26 indica igualmente que:

toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Se trata, como puede apreciarse, de una enunciación de los derechos sociales, como parte esencial de los derechos humanos, cuyo reconocimiento no conforma un mero catálogo de buenas intenciones: son derechos fundamentales (constitucionales) y que están presentes en declaraciones y tratados internacionales suscritos por España, como es la referida Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, o, con mayor concreción, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Se trata, pues, de derechos reconocidos por el derecho positivo y reflejan la preocupación por la vida de todas las personas, en particular de las más vulnerables. Son derechos que humanizan a las personas (como lo hacen igualmente los

derechos políticos), sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan, constituyendo así una garantía para que la igualdad y la libertad sean reales, ya que su ejercicio no sería posible sin unas condiciones materiales de vida adecuadas.

En nuestro caso, la Constitución de 1978 supuso el pleno reconocimiento de los derechos sociales de las personas y permitió crear las bases para —superando formas de acción social como la beneficencia o la asistencia social— cimentar el estado de bienestar. Así, en el Título I (que se ocupa «De los derechos y deberes fundamentales») y en su Capítulo III (que habla «De los principios rectores de la política social y económica») se recogen los criterios básicos de la política social y se relaciona un amplio conjunto de campos de actuación de dicha política instando a que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos [...]» (artículo 53), si bien, añade a continuación, tales principios constitucionales «solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». En consecuencia, son los poderes del Estado y el conjunto de las administraciones públicas que lo configuran quienes tienen la responsabilidad de hacer que su desarrollo y ejercicio sean una realidad, pues su efectividad depende de que se hayan aprobado las consiguientes normas jurídicas de desarrollo y de que se provean las correspondientes dotaciones presupuestarias.

Precisamente sobre este particular viene insistiendo el Tribunal Constitucional al afirmar que el capítulo de los principios rectores forma parte de la libertad de configuración del legislador, si bien «es cierto que cuando se opera con esa reserva de configuración legal, el mandato constitucional no puede tener, hasta que la regulación se produzca, más que un mínimo de contenido [...] pero ese mínimo ha de ser protegido» (STC 15/1982).

Si la dignidad del ser humano es el centro y la raíz del Estado, y si el fundamento del orden político y la paz social —tal como señala solemnemente el artículo 10.1 de la Constitución española— residen en la dignidad de la persona, en los derechos que le son inherentes y en el libre desarrollo de la personalidad, entonces las normas, las estructuras, los procedimientos y los presupuestos, deben estar al servicio del principal patrón y estándar ético y jurídico: la dignidad humana.

Así pues, a partir de la Constitución y el posterior desarrollo de los estatutos de autonomía, se ha ido recorriendo un camino por el cual los derechos sociales se han convertido en un derecho subjetivo de la persona, que nace de nuestra propia condición de ciudadanos.

La mayoría de los principios que se encuentran en el Capítulo III del Título I son expresión, por una parte, del carácter social del Estado, que propugna como valores

superiores la libertad, la justicia o la igualdad (artículo 1.1) y, por otra, de la responsabilidad que tienen los poderes públicos de promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas (artículo 9.2).

En el mencionado Capítulo III, se recogen los principales derechos sociales referidos a la protección de la familia y a la infancia (artículo 39); a la protección del trabajador (artículo 40); a la garantía de asistencia y prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad (artículo 41); al derecho a la protección de la salud (artículo 43); a la atención a la juventud, a las personas con discapacidad y a la tercera edad (artículos 48, 49 y 50); así como el derecho a la educación (artículo 27, dentro de los derechos fundamentales que se recogen en el Capítulo II).

Este es el sentido general del artículo 9.2 de la Constitución, cuando ordena a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas [...]». Justamente porque se considera que esa relativa igualdad sustancial que los derechos sociales articulan, representa una condición o garantía del ejercicio de los propios derechos individuales. Estos debieran reformularse, según afirma G.P. Lopera, como «el derecho de todos los individuos a obtener las prestaciones positivas fácticas necesarias para la satisfacción de sus necesidades básicas en caso de estar en una situación de desventaja que le impida satisfacer dichas necesidades por sí mismo».

La defensa de los derechos sociales

De acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Constitución, corresponde al Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, la defensa de los derechos recogidos en su Título I, que es donde se alojan, como estamos viendo, el conjunto de los derechos sociales, «a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

Para llevar a efecto este cometido, y en concreto la defensa de los derechos sociales, es conveniente estudiar con atención no solo su configuración legal, sino también su efectividad, esto es, la medida en la cual el sistema normativo diseñado permite alcanzar satisfactoriamente los nobles propósitos que lo justifican, tratando de evitar que posibles deficiencias de configuración o aplicación de las políticas sociales puedan dar lugar a situaciones de desprotección de personas o colectivos, que podrían así quedar privados, de hecho, de una parte de sus derechos constitucionales.

Y es precisamente en tiempos de crisis cuando el ejercicio de estas funciones por una institución como el Defensor del Pueblo se hace más necesario, con el fin de que se pueda garantizar efectivamente por los poderes públicos el ejercicio de tales derechos

sociales al conjunto de la ciudadanía, y especialmente a los colectivos más vulnerables, adoptando las medidas que permitan avanzar en la reducción de las desigualdades y de la pobreza que, todavía hoy, amenaza a un número significativo de personas en nuestra sociedad.

Por consiguiente, al amparo de lo establecido en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se ha elaborado el presente documento sobre el funcionamiento de nuestro sistema de protección social, del cual cabe derivar un conjunto de recomendaciones y sugerencias para su revisión con el propósito de mejorar el funcionamiento de tal sistema.

Los efectos de las políticas económicas contra la crisis

La elección de la materia, como se ha apuntado, no es en absoluto caprichosa. Por el contrario, es consecuencia de la insatisfactoria respuesta que han ofrecido las políticas sociales al encarar las crecientes necesidades surgidas como consecuencia directa de la evolución de nuestra economía desde 2008 y, sobre todo, de las políticas económicas aplicadas con la intención de superar la crisis.

Como muestran los diversos indicadores de bienestar, las políticas sociales han permitido suavizar en algunos casos, y durante cierto tiempo, las consecuencias más negativas de la crisis. Pero en conjunto no han alcanzado a neutralizar el impacto que el deterioro registrado por nuestra economía ha acarreado a gran parte de los trabajadores y, en general, a las personas con mayores dificultades económicas. En consecuencia, a lo largo de los años de crisis han aumentado sensiblemente las desigualdades en la distribución de la renta y ha aumentado la pobreza, resultado en buena medida de la escasa cobertura de las políticas sociales aplicadas.

Al margen de otros problemas de nuestra economía, la crisis que emerge en 2008 es, ante todo, una crisis financiera que deriva de un proceso de fuerte endeudamiento exterior —orientado en gran parte a financiar una burbuja inmobiliaria—, que tocaría su fin al agotarse las posibilidades de financiación en los mercados internacionales.

Tras la intervención de la Unión Europea se adoptó un conjunto de políticas, dictadas por la propia Unión, cuya estrategia descansaba fundamentalmente en un proceso de ajuste dirigido a equilibrar, de un lado, las cuentas públicas y, de otro, a mejorar el saldo exterior tratando de obtener márgenes en la balanza corriente que permitieran, siquiera a medio plazo, reducir los importantes volúmenes de endeudamiento exterior alcanzados.

En el sector público se procedió a introducir fuertes recortes en los gastos que alcanzaron especialmente a los gastos de inversión, de personal y a los gastos sociales,

al mismo tiempo que se elevaron los impuestos, con mayor intensidad aquellos que recaen sobre el consumo. En el caso del sector exterior el objetivo consistía en aumentar las exportaciones mejorando nuestra posición competitiva mediante una reducción en los costes de la mano de obra —lo que se denominó una «devaluación interna»— que se consiguió con diversas reformas en el mercado laboral que, en última instancia, vinieron a alterar la relación de fuerzas en contra de los sindicatos.

El resultado inevitable de ese conjunto de medidas de ajuste, menos gasto público y menos salarios, sería un fuerte descenso en la demanda interna, tanto pública como privada, que no podría compensar el mayor dinamismo de la demanda externa. En consecuencia, se registraron fuertes caídas en la producción que indujeron caídas aún mayores en el empleo y condiciones de trabajo, que están en la base de los crecientes problemas de pobreza y desigualdad a que nos hemos referido. Esta recesión económica animada por las políticas de ajuste, se tradujo de forma inmediata en un impresionante aumento del desempleo, muy por encima de lo ocurrido en otros países de la Unión Europea. En segundo lugar, se ha producido un elevado nivel de precarización en el mercado laboral, hasta el punto de que personas que disponen formalmente de empleo, no obtienen rentas suficientes para atender a sus necesidades básicas. Así suele ocurrir frecuentemente en el caso de los trabajos a tiempo parcial y también en muchos casos de empleo temporal cuya importancia ha venido aumentando durante los últimos años. En tercer lugar, en determinados colectivos, como sucede con los jóvenes que desean trabajar, los niveles de desempleo han alcanzado cotas increíblemente elevadas. Y, finalmente, en todos los casos los niveles salariales se han visto reducidos, llegando incluso a estar en situaciones de pobreza personas con empleo.

Al mismo tiempo que se iban produciendo todas estas circunstancias que reclamaban mayores medidas de protección social, el gasto público con tal propósito ha venido perdiendo peso a causa de las políticas de consolidación fiscal practicadas, que descansaron antes sobre los recortes de gasto que sobre posibles aumentos de los impuestos con un perfil progresivo. Es más, los aumentos de ingresos que se han producido a lo largo de la crisis han recaído en mayor medida en los impuestos sobre el consumo —notoriamente regresivos— que sobre aquellos otros impuestos que afectan en mayor medida a los niveles altos de renta y patrimonio.

Con la recuperación se abre una oportunidad para mejorar las políticas sociales

Superada la etapa más dura de la crisis y estando la economía en un claro proceso de recuperación, parece llegado el momento de revisar el funcionamiento de las políticas sociales dirigidas a mejorar los niveles de renta y de consumo de sus beneficiarios,

especialmente de aquellos colectivos que por diversas circunstancias no alcanzan todavía a cubrir con cierta dignidad sus necesidades básicas. Por mencionar algún ejemplo, esta situación de desprotección puede darse en los desempleados de larga duración que agotaron las prestaciones por desempleo; también en el caso de familias en las que todos o casi todos sus miembros están en paro; en el caso de los jóvenes sin trabajo y sin derecho a prestación por desempleo; de igual modo, a esos colectivos, ya referidos, de personas formalmente empleadas, pero con tan reducido nivel de ingresos que no pueden atender sus necesidades básicas. Y existen también situaciones de desprotección en colectivos que se hallan fuera del mercado laboral como sucede con los niños, los jubilados y las personas dependientes.

Cuando se pretende mejorar las coberturas de las políticas sociales, una respuesta inmediata y evidente, consiste en aumentar las dotaciones presupuestarias que las financian, lo cual es, sin duda, recomendable en muchos casos. Pensemos, por ejemplo, en los grandes servicios públicos como la educación o la sanidad que fueron sometidos a recortes que, inevitablemente, acaban afectando a la cantidad y calidad de los servicios prestados. Siendo esto cierto, sin embargo no lo es del todo. El actual conjunto de servicios y prestaciones sociales, cuyo número resulta bastante elevado, adolece de limitaciones que, sin duda, afectan a su desempeño. Así, por una parte, son instrumentos que se han construido con relativa independencia uno de otro y que tratan de atender necesidades concretas. Esta forma de configurarlos es causa frecuente de disparidad en los criterios utilizados en cada caso y de falta de coordinación entre las prestaciones que se agudiza cuando dependen de administraciones distintas. Tal situación da lugar, inevitablemente, a duplicaciones y a zonas desprotegidas.

Por otra parte, incluso aquellas prestaciones que pretenden mejorar los niveles de renta/consumo de sus beneficiarios, se han construido habitualmente como respuestas a problemas concretos. Rara vez se trata de prestaciones subjetivizadas que atiendan directamente a la variable que se pretende mejorar, esto es, al nivel de renta/consumo del beneficiario.

En esta cuestión, tan importante, han sido las comunidades autónomas —cada comunidad autónoma— las que han afrontado el problema a través del establecimiento de instrumentos que garantizan con carácter general a sus ciudadanos unos ingresos mínimos de renta que variara de acuerdo con sus necesidades. En nuestro caso, la prestación más próxima a esta categoría es la utilizada bajo diversas denominaciones por las comunidades autónomas.

Debemos resaltar que en todos estos casos la dificultad que se plantea no es solo el volumen de los recursos presupuestados, como la propia configuración, el diseño, de los instrumentos utilizados.

Con objeto de abordar ordenadamente esta revisión, es conveniente proceder a una sistematización de las actuales políticas sociales —al menos de las más relevantes— con objeto de disponer de un marco normativo de referencia que nos permita valorarlas y, en su caso, realizar las sugerencias y recomendaciones oportunas.

En conclusión, este documento del informe anual analiza el panorama que se vislumbra una vez que la crisis haya terminado. En él se observa que la recuperación no está llegando a todos, y que la pobreza se está instalando en sectores importantes de nuestra sociedad, con riesgo de que esta situación se cronifique.

Se trata, en definitiva, de reducir la pobreza evitando, entre otras cuestiones, que el empleo que se está creando sea más precario y peor pagado, cosa propiciada por la pasada reforma laboral, e impedir que se mantenga un nivel elevado de desempleo de larga duración y de baja cualificación.

Ya es un hecho la aparición de trabajadores pobres que conecta con otra circunstancia, que nuestra tasa de exclusión social no solo es superior a la media de la Eurozona, sino que no se reduce al mismo ritmo que crece la economía, señalando con ello que, esta vez, no será suficiente con el crecimiento para reducir la pobreza que golpea de forma especial a jóvenes y niños.

A todo ello se debe añadir el dato de que la deuda pública ha seguido creciendo en 2017, hasta batir récords históricos lo que nos obliga a plantearnos la necesidad de revisar nuestro modelo de ingresos y de gastos públicos.

Reformar esto exige cambiar las políticas del pasado, con modificaciones legislativas, presupuestarias y de modelo.

RESUMEN EJECUTIVO

La economía en España. Las consecuencias de la crisis

Entre 2008 y 2015 España vivió en medio de una grave encrucijada, producto de una crisis económica que puso al descubierto una parte de los fallos que venía arrastrando su sistema económico. Una crisis compleja, rápida, diversa y cambiante que se extendió desde el plano económico, al político y al social.

El elemento más característico causado por ella ha sido la injusta y desigual distribución de la renta personal.

En la sociedad española se produjo un fuerte empobrecimiento que dio origen a una amplia y profunda desigualdad. El sistema económico se vio afectado por múltiples disfunciones, unas acumuladas a lo largo del tiempo, y otras ocasionadas por las políticas de austeridad que durante la crisis se aplicaron.

A la vez que esto ocurría se constató que los instrumentos compensatorios de la política social, destinados a evitar los efectos perversos de la crisis, resultaron ser poco poderosos.

Su complejidad interrumpió el crecimiento, producto de la simultaneidad de varios desequilibrios que se alimentaron los unos a los otros: el colapso del sector inmobiliario; una larga y profunda crisis bancaria; los mayores déficits (fiscal y exterior) de la historia de España; un elevado endeudamiento privado y público; junto con el contagio que en la economía española ocasionó la crisis del euro. Todo un listado de problemas que resultan, uno por uno, de difícil solución, pero que cuando se acumulan todos ellos, lo son aún más.

El resultado global fue una recesión de doble hoyo, en la que el retroceso experimentado por el producto interior bruto (PIB) fue de 7,5 puntos, la caída del empleo supero el 18 %, mientras que el paro se triplico. A estas cifras ha de añadirse otra más, igualmente récord, la del endeudamiento público y privado, que ahora equivale en su conjunto al 240 % del PIB.

En España se produjo una transferencia de renta desde la parte inferior y media de la sociedad hacia la parte alta. Por ello, el bienestar de los españoles pierde, con el estallido de la crisis, buena parte de lo que había ganado entre 1986 y 2007. Después de una etapa larga, muy larga, de convergencia, con la Unión Europea, la recesión nos llevo a una fase de clara divergencia.

Esa desigualdad ha sido consecuencia del abrupto desplome de los ingresos «de los de abajo». El 20 % de la sociedad española con menos renta experimentó una caída de sus ingresos. Dos han sido los motivos de este fenómeno, la larga duración de la recesión ha hecho que los salarios de los hogares de menor renta hayan perdido el 15 % de su nivel. Pero, además, cuanto más larga es una recesión, más elevado es el desempleo permanente que ocasiona.

Un malestar social ha crecido en el seno de la sociedad española, que inclusive alcanzó a los años en los que se experimentó la recuperación de la economía. Por ello, carece de sentido político pretender que se acepte la existencia de una mejora económica sin un mayor bienestar y con menos derechos.

La crisis ha dado origen a un pozo de desigualdad sin precedentes. El golpe que en muchos hogares se recibió fue tan contundente que hizo que las clases medias se sintieran amenazadas, pues el impacto que les llegaba podía llevarlos hacia la pobreza. A los pobres de toda la vida, el empujón que experimentaron les desplazó directamente hacia las zonas de exclusión.

Esta desigualdad, no es la consecuencia de un hecho inexorable y predeterminado, sino que es el resultado al que se llega por la aplicación de unas políticas concretas y específicas que han actuado como un corrosivo, dañando al entramado institucional y a la cohesión social. Por ello, hay que actuar para hacerlas retroceder.

Para el Defensor del Pueblo es un error suponer que cuando se sale de la crisis se reduce por sí sola la desigualdad. Esta lacra solo podrá corregirse si se lleva a cabo una política activa y decidida de redistribución de la renta.

Por eso, al Defensor del Pueblo le preocupa que se pretenda mantener las políticas de austeridad, que se ha demostrado que conllevan la caída de las rentas más bajas y el aumento de la pobreza más severa.

El gasto social durante la crisis

¿Cuál ha sido el papel del sector público a la hora de detener el crecimiento de la desigualdad? La respuesta a esta pregunta le ha llevado a analizar la clasificación funcional del gasto público entre 2000 y 2016.

El estrecho desfiladero en el que se ha movido el gasto público, ha puesto de relieve que la crisis ha supuesto una caída en la prestación de los servicios públicos, habiendo, por otra parte, reducido la inversión pública hasta mínimos históricos.

Los gastos en vivienda, salud y educación que crecieron hasta 2009, ejercieron en el que sumaron conjuntamente el 12,7 % del PIB, desde esa fecha se reducen al 10,5 % en 2016. El gasto público sanitario en ese intervalo temporal se redujo en 5.341 millones de euros. El ajuste en el gasto público en educación fue de 4.778 millones lo que originó una carencia de recursos en las comunidades autónomas.

El Defensor del Pueblo ante el hecho de que servicios tan esenciales como los sanitarios, educativos y asistenciales vengán experimentando una pérdida de calidad, manifiesta que resulta de urgente necesidad la reforma del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Igualmente señala que el retroceso que se ha experimentado en las prestaciones y en los servicios antes mencionados no se ha compensado con nuevas políticas sociales, ni con mejoras de las ya existentes. Por eso sostiene que en España el ascensor social ha cambiado de sentido. El Estado social se está reconvirtiendo. En él los derechos civiles y los derechos sociales se reducen. Atrás ha quedado el tiempo durante el que las diferencias disminuían. Ahora ocurre lo contrario, arrecia la desigualdad, con el agravante de que la amenaza de exclusión ha ampliado su perímetro, yendo más allá de los tradicionales marginados.

Para el Defensor del Pueblo, si no se produce un cambio en la orientación de la política, los conflictos de esta sociedad empobrecida darán lugar, con probabilidad, a más altos antagonismos, en lugar de a unos nuevos consensos.

DESIGUALDAD, EMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO

Desigualdad y pobreza laboral

En los análisis de la desigualdad hay un elemento constante: la relación entre desigualdad, empleo y condiciones de trabajo. El desempleo explica el 80 % de la desigualdad, que se relaciona también con la caída de ingresos del 40 % de la población con menor renta. Existe una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral y un elevado porcentaje de trabajadores con bajos salarios y en riesgo de pobreza (14,1 %). Los niveles de pobreza laboral son similares a los de países europeos con un nivel mucho más bajo de renta per cápita, y están bastante por encima del promedio de la Unión Europea. El trabajo ya no es garantía de salida de la pobreza.

Una recuperación económica sin efectos redistributivos de la renta

El crecimiento de la desigualdad se ha agudizado en la gran recesión, por la pérdida de empleo, y también por políticas que no han favorecido la igualdad, como han sido las de

recuperar competitividad vía salarios y la contención del déficit público con incidencia en prestaciones sociales.

La salida de la recesión no corrige estas situaciones. En 2013 el coeficiente de Gini había subido desde el 32,4, de 2008, al 33,7, y en 2016 vuelve a subir al 34,5. Continúa la pérdida de peso de los salarios en la distribución de la renta, lo que supone que la recuperación no ha llegado a la distribución de la renta.

Existe un riesgo de retroalimentación negativa, entre distribución de la renta favorecedora de la desigualdad desde su origen laboral y carencias de las políticas redistributivas.

Un mercado de trabajo que favorece la desigualdad

El mercado de trabajo español tiene características que potencian la desigualdad, como son la fragilidad del empleo, las elevadas tasas de temporalidad y la evolución de los salarios.

La temporalidad cayó con la crisis, pero está reapareciendo con la recuperación, y a la precariedad de las contrataciones temporales se une la de su corta duración. La temporalidad tiene un importante papel generador de desempleo: del total de salidas del empleo, el 78,4 % lo fueron por finalización de contratos temporales.

El empleo de los jóvenes está beneficiándose poco de la recuperación. Las tasas de empleo femeninas continúan siendo más bajas que las masculinas. La cronificación de estas tendencias, que están llevando de la segmentación del mercado de trabajo a la desigualdad, puede llevar a que de esta se pase a la discriminación.

Reformas laborales y desigualdad

Las valoraciones sobre los efectos de las reformas laborales son distintas. Pero si se podría hablar de un escaso efecto real en el empleo y de poca efectividad de las medidas contra el uso fraudulento de la contratación temporal.

Han proliferado medidas de fomento de la contratación a través de la rebaja de las cuotas sociales, criticables por su efecto «peso muerto» y su incidencia en la estabilidad financiera de los sistemas de protección social.

La negociación colectiva perdió cobertura con la crisis que está teniendo una recuperación incompleta. La opción de la Reforma 2012, por la negociación de empresa, puede estar contribuyendo a debilitar el papel institucional de la negociación colectiva, clave contra la desigualdad.

Bajos salarios y desigualdad

La escasa redistribución hacia los salarios de las ganancias de productividad ayuda a explicar la pérdida de peso de las rentas salariales. La caída salarial ha incidido en los colectivos en los que más se acusa la desigualdad, y existe una mayor dispersión salarial en los empleos creados en esta recuperación.

El factor de género es muy significativo: un 34,6 % de varones se sitúan en las zonas de salarios altos, frente a un 24,9 % de las mujeres, mientras que un 40,3 % de mujeres se sitúa en la zona de salarios bajos, frente a un 20,7 % de hombres.

Existe una fuerte correlación entre niveles salariales y tamaño de empresa. La descentralización de la negociación colectiva propiciada por la reforma laboral reduce la capacidad reguladora del convenio sectorial, típico de las pymes.

Se puede hablar de carencias de elementos reductores de la desigualdad, por el debilitamiento de la capacidad reguladora de la negociación colectiva. Y también de carencias redistributivas, por falta de adaptación de las prestaciones redistributivas a las nuevas circunstancias del mercado de trabajo.

LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

La evolución del sistema antes de la crisis

A lo largo de las últimas décadas del siglo XX, el papel del sistema de pensiones fue adquiriendo una importancia creciente hasta alcanzar una dimensión del gasto de alrededor del 11 % del PIB, aproximadamente la mitad del conjunto del gasto social público.

Desde el punto de vista de su estructura financiera, el sistema español de pensiones mantuvo un importante superávit, hasta el estallido de la crisis. En concreto, a lo largo de la primera década hasta 2008, el crecimiento de los ingresos del sistema por cotizaciones sociales superó al crecimiento del gasto en pensiones en algo más del 1 % en media anual.

En este contexto, el sistema demostró una gran fortaleza para afrontar el crecimiento de la partida en pensiones derivado principalmente de la evolución de la pensión media, al tiempo que acumulaba recursos en el Fondo de Reserva hasta rozar los 70.000 millones de euros, una cantidad en términos de PIB (6,7 %) muy destacable en términos comparados.

El impacto de la crisis económica en la Seguridad Social: el hundimiento de los ingresos

La crisis económica provocó un progresivo deterioro de la situación financiera de la Seguridad Social por el desplome de los ingresos. Durante el período 2008-2011 la caída de los ingresos se explica de manera casi íntegra por la destrucción de alrededor de 3,8 millones de empleos. Pero a partir de 2012 es el deterioro de los salarios lo que explica la abrupta reducción del nivel de ingresos. Incluso cuando los ingresos se vuelven a recuperar en 2014 y 2015, lo hacen por debajo del crecimiento de la afiliación poniendo de manifiesto la erosión de las bases medias de cotización en dichos años, como consecuencia de la precariedad laboral.

Paralelamente, hay que destacar el trascendental papel desempeñado por el sistema de pensiones durante los años más duros de la crisis económica. La clara mejora, en términos relativos, experimentada por los pensionistas en la exposición al riesgo de pobreza parece probar un funcionamiento razonablemente adecuado de las pensiones públicas como estabilizadores automáticos durante ese período crítico que ha servido para el sostenimiento de muchas familias.

Dos reformas legales de orientación distinta

La Ley 27/2011 llevó a cabo una reforma (recorte) típicamente paramétrica, centrada por tanto en ajustar las principales variables del sistema (elevación de la edad de jubilación y extensión del período de cotización, principalmente), sin alterar las características fundamentales del modelo: su dimensión colectiva, solidaria e intergeneracional. De este modo, daba continuidad a la trayectoria reformista en materia de Seguridad Social iniciada en la década de los ochenta, al tiempo que sintonizaba con la mayor parte de los procesos de reforma finalizados o en marcha en el ámbito europeo.

La principal virtud de esta reforma fue el consenso, pues su contenido fue el resultado de un doble acuerdo político, en el seno del Pacto de Toledo, y social (Acuerdo Económico y Social). Además, la ley contemplaba un largo período de despliegue progresivo de los cambios legales que no culminará hasta 2027.

Tampoco se puede olvidar el Real Decreto-ley 5/2013, que endureció las condiciones de acceso a las diversas modalidades de jubilación anticipada y la otra gran reforma que fue la articulada a través de la Ley 23/2013 a partir del informe elaborado por un «comité de expertos independientes». Su contenido se circunscribió a dos medidas que afectan a aspectos neurálgicos del régimen jurídico de las pensiones: la determinación de la cuantía inicial, a través del novedoso factor de sostenibilidad; y su actualización en los años posteriores, mediante la reformulación del índice de revalorización anual.

A la espera de la entrada en vigor del citado factor en 2019, el cambio del mecanismo de revalorización es radical en la medida en que la nueva regla —desconocida en el panorama europeo— se desliga del comportamiento de la inflación, priorizando la preservación de la estabilidad financiera del sistema para lo cual solo se garantiza un incremento del 0,25 %. El problema es que, tras la normalización de la evolución de los precios, el nuevo índice de revalorización anual ya ha provocado una pérdida de poder adquisitivo en 2017.

Las perspectivas actual y de futuro

La progresiva superación de los efectos más graves de la crisis económica no ha supuesto una mejora de la situación financiera del sistema de Seguridad Social. El desequilibrio de las cuentas se ha ido agrandando hasta superar los 18.800 millones de euros en 2017.

Esta divergencia entre ingresos y gastos tiene menos que ver con la evolución del gasto, muy moderada (en torno al 3,5 %, en los últimos años) que con la insuficiencia de ingresos provocada principalmente por la debilidad de los salarios.

Junto a los factores coyunturales descritos, el actual desequilibrio también responde a una estructura financiera de la Seguridad Social caracterizada en el plano de los ingresos por dos rasgos: una, la centralidad de las cotizaciones sociales y la (relativa) irrelevancia de la aportación del Estado en comparación con otros países del entorno europeo; y otra, la utilización de un volumen significativo de cotizaciones sociales para el pago de conceptos distintos de las pensiones y del resto de prestaciones del sistema.

En el ámbito de la adecuación (sostenibilidad social) de las pensiones, cabe señalar tres vulnerabilidades principales. La primera afecta al mecanismo de revalorización que apunta a un empobrecimiento de todos los pensionistas, que podría suscitar dudas con la previsión constitucional que garantiza pensiones suficientes, adecuadas y periódicamente actualizadas. La segunda apunta a las pensiones de las mujeres: la brecha de género en la cuantía media roza el 40 % y la proporción de mujeres que acceden a una pensión de jubilación es también ese mismo porcentaje inferior a la de los hombres. Y la tercera tiene que ver con la modesta cuantía de las pensiones, pues el 60 % no supera los 800 euros mensuales.

LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA

El problema de la vivienda es el del excesivo esfuerzo preciso para acceder a la misma, tanto en propiedad como en alquiler. Dicho problema se origina en España por la elevada relación existente entre el precio medio de venta y el salario medio, así como

entre el precio medio del alquiler de mercado y dicho salario medio. La práctica bancaria habitual considera que un hogar no debe de destinar más de la tercera parte de los ingresos a financiar el acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler.

Con anterioridad a la etapa de la burbuja inmobiliaria (1997-2007), en la mayoría de los países occidentales los gobiernos habían cedido en gran parte al mercado la solución al problema de la vivienda. El problema de acceso se ha complicado una vez pasada la crisis, en especial para los hogares con ingresos menos elevados.

En el pasado ciclo de la vivienda en España la etapa de expansión citada resultó muy prolongada, pues duró más de diez años, y fue también muy acusado el ritmo de aumento de los precios de la vivienda en la misma.

El crecimiento de precios acumulado en la etapa 1997-2007 se aproximó al 200 %, y la caída posterior resultó asimismo abrupta, aunque menos prolongada que la fase de auge. La recesión se extendió entre 2008 y 2013, registrándose un descenso de precios de vivienda próximo al 40 %. Después de 2013 los precios de las viviendas han crecido en un 18 % en el período 2014-2017, muy por encima de los aumentos salariales.

El carácter de activo de la vivienda acentúa la intensidad de las fases de auge. Se compran viviendas ante la expectativa de revalorización y para mantener el poder de compra de los ahorros. Las compras para inversión resultaron favorecidas en la última fase de auge por las excepcionales condiciones de financiación vigentes. En 2007 el esfuerzo de acceso a la vivienda adquirida con un préstamo hipotecario que cubriese el 80 % del precio de venta se elevó hasta el 51,2 % de los ingresos familiares, proporción equivalente al esfuerzo necesario para acceder a una vivienda en alquiler.

La adquisición de una vivienda requiere de ahorro adicional para hacer frente al pago de entrada no cubierto por el préstamo, y también para cubrir los costes fiscales y de escritura derivados de dicha compra.

En la fase de recesión, el acceso a la vivienda en propiedad mediante préstamo hipotecario desapareció casi por completo, al practicar los bancos una notable restricción crediticia. Entre 2008 y 2013 se acudió con bastante más intensidad que en el pasado al alquiler de mercado, con lo que los alquileres descendieron menos que los precios de las viviendas en la fase de recesión.

En el período de recuperación iniciado en 2014 y que persiste en 2017-2018 destaca el importante aumento registrado en los precios de los alquileres, sobre todo en las principales capitales de España. El alquiler ha ganado peso como forma de tenencia. Del 13,5 % de hogares residiendo en viviendas de alquiler que había en España según el

Censo de Viviendas de 2011, se ha pasado al 17,3 % en 2016, según la Encuesta Continua de Hogares¹.

Las viviendas protegidas han perdido peso dentro de la oferta de viviendas (en 2017 supusieron un 5 % del total de ventas). En este tipo de viviendas resulta muy frecuente que, pasado un período de tiempo bastante reducido, la vivienda se revenda a un tercero a precios de mercado, percibiendo el beneficiario inicial una cantidad adicional «en negro». Esta circunstancia reduce el carácter social de esta clase de viviendas, que suelen ser la «guinda del pastel» de las promociones de viviendas libres, en las que se ofrece una cuota de viviendas «con algún tipo de protección» que duran muy poco en tal condición.

Todo apunta a la necesidad de reforzar la oferta de viviendas sociales de alquiler, creando parques locales de dicho tipo de vivienda. Se deben de establecer registros actualizados de las demandas de viviendas en cada ayuntamiento. Para crear tales parques de viviendas deberían de emplearse diferentes tipos de actividades, tales como la construcción de viviendas protegidas para el alquiler edificadas sobre suelo público, la realización de convenios con bancos y con Sareb para disponer de viviendas usadas. Estas se alquilarían a precios accesibles a hogares con ingresos reducidos (no superiores a unos 2,5 IPREM). También se pueden establecer convenios con promotores privados, reservando para el alquiler social una proporción de la promoción.

Entre 2008 y 2017 se han podido ceder a las entidades de crédito unas 600.000 viviendas, como consecuencia de los consiguientes procedimientos de ejecución hipotecaria derivados del impago de los préstamos con los que se adquirieron las correspondientes viviendas.

Los desahucios ha sido una de las consecuencias sociales más negativas de la recesión de 2008-2013. Todavía siguieron alcanzando una cifra significativa en 2017, año en el que los lanzamientos judiciales derivados del impago de alquileres adquirieron mayor importancia que los derivados del impago de préstamos hipotecarios.

Por eso, el Defensor del Pueblo abogó por reforzar la protección al hipotecado, para evitar que se volviesen a repetir situaciones similares y para atenuar los efectos más nocivos que se estaban dando en ese momento.

¹ Según Eurostat y el Ministerio de Fomento en España hay un 22 % de viviendas de alquiler. Ambas entidades suman a la proporción de alquileres (17,3 %) la cuota correspondiente a los hogares que viven en viviendas cedidas en uso de forma gratuita. Este tercer concepto engloba múltiples formas y está lejos de ser una forma de tenencia regulada por la existencia de un contrato de alquiler.

Las recomendaciones de la institución en esta materia se plasmaron en el informe de 2012 *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo* y también en posteriores ampliaciones realizadas en 2013, en donde se propusieron un número significativo de reformas legislativas y normativas.

No obstante, el procedimiento de ejecución hipotecaria todavía hoy vigente en España, a pesar de las correcciones introducidas desde 2011, presenta una especial dureza para los prestatarios afectados. Aun se está lejos en España de sistemas vigentes en otros países europeos, destacando sobre todo los sistemas existentes en Francia y Suecia, donde es posible una «segunda oportunidad» para el prestatario moroso, en especial para el insolvente sobrevenido de buena fe. Esta circunstancia debería de corregirse, aproximando el sistema español al vigente en los países mencionados.

LA POLÍTICA FISCAL

Aumenta la desigualdad

La crisis ha causado un aumento en la desigualdad, invirtiendo la tendencia a su reducción que se había venido produciendo desde los años 70 del pasado siglo hasta 2007. Así, entre 2007 y 2016 la desigualdad de la renta de mercado ha aumentado en torno a un quince por ciento y, algo menos —del orden de un diez por ciento— ha aumentado también la desigualdad en la distribución de la renta disponible, lo que significa que las políticas públicas en conjunto, si bien han suavizado el aumento en la desigualdad, no han podido neutralizarlo, lo cual nos advierte que tales políticas públicas —básicamente impuestos y prestaciones sociales— disponen en nuestro caso de una modesta capacidad redistributiva.

Regresivización del patrón tributario

Por lo que se refiere a los tributos, las medidas adoptadas se inscriben en una tendencia de hacer más regresivo el patrón tributario que, desde los años ochenta, es común a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta tendencia se ha visto acentuada en nuestro caso durante el período de crisis que estamos considerando (2008-2016).

En números redondos a lo largo de estos nueve años, los impuestos directos, potencialmente progresivos, han visto reducido su peso relativo en algo más de cinco puntos y medio que han ganado los impuestos indirectos sobre el consumo, especialmente el impuesto sobre el valor añadido.

Este cambio estructural muestra con claridad una regresivización del patrón distributivo de los impuestos y, por tanto, una mengua en su capacidad redistributiva, registrada en unos momentos en que estaban aumentando las desigualdades.

Política tributaria durante la crisis

Debe destacarse también que esta regresivización del patrón distributivo de los tributos no es consecuencia tanto de la evolución de la economía durante estos años como de las decisiones políticas adoptadas. Entre 2008 y 2016 se ha registrado un aumento de la recaudación tributaria de 12.796 millones de euros de los cuales, según los cálculos de la Agencia Tributaria, 10.151, esto es, casi el 80 % del aumento, es atribuible a los cambios normativos decididos, que han supuesto una disminución de 11.645 millones de los impuestos directos y un aumento de 21.796 millones de los impuestos indirectos.

En definitiva, pues, las políticas tributarias decididas durante la crisis han venido a agravar el proceso general de regresivización de nuestro sistema fiscal y lo han hecho «en frío», esto es, durante un período en el que, para la mayoría de la gente, la renta ha estado estancada o disminuyendo con lo que el cambio registrado en el patrón distributivo se ha producido en un contexto muy duro, de suma cero.

Son necesarios tributos más progresivos y prestaciones sociales coordinadas

Si deseamos que los impuestos colaboren a mejorar la distribución de la renta, como debieran, necesitaríamos revisar profundamente la arquitectura del sistema, tratando de recuperar los elementos de progresividad propios de la imposición sobre los acrecentamientos patrimoniales.

Una reforma de la imposición sobre la renta debería contemplar, asimismo, la zona de las rentas más bajas con objeto de articular adecuadamente el impuesto con las prestaciones sociales dinerarias, bajo el esquema capacidad-necesidad, característico de la imposición sintética sobre la renta. Esto permitiría revisar y sistematizar la diversidad de prestaciones que existen hoy, dándole coherencia al conjunto del sistema, dejando al margen los seguros públicos.

Junto con las reformas en la tributación sobre la renta, la recuperación y fortalecimiento de los tributos patrimoniales contribuiría igualmente a paliar la regresivización del sistema fiscal.

Los estudios sobre pobreza atribuyen una enorme importancia a lo que suceda durante la infancia, pues esta suele ser en gran medida determinante de lo que vaya a acontecer en la edad adulta. De ahí el enorme interés en solventar las situaciones de

pobreza infantil y, por tanto, en la configuración de las políticas de igualdad de oportunidades, defendidas desde un amplio espectro de posiciones políticas.

En definitiva pues, entendemos que sería de gran utilidad a nuestro propósito recuperar, de un lado, la capacidad redistributiva de los impuestos y, de otro, repasar el cuadro de las actuales prestaciones sociales dinerarias, eliminando los huecos y articulándolas con la tributación sobre la renta.

INSTALADOS EN LA DIVERGENCIA

El retroceso en el alcance y la cobertura de las prestaciones y de los servicios no se ha compensado con actuaciones en nuevos ámbitos de la política social, ni en mejoras de las ya existentes.

Así las cosas, es precisamente en tiempos de crisis cuando una institución como el Defensor del Pueblo se debe ocupar de que se garantice por los poderes públicos un mínimo de derechos sociales al conjunto de la ciudadanía y especialmente a los sectores de población más vulnerables.

En salir de la crisis se ha tardado 9 años. Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) lo acaban de confirmar. El PIB se cifró en 2008 en 1.116 billones de euros y en 2017 llegó a 1.163, un 4,2 % más.

Pero a pesar de que la recesión puede darse por finalizada, en muchos hogares españoles existe malestar porque no les ha llegado la recuperación y son muchos los ciudadanos que necesitan que el Estado les apoye.

La crisis ha originado un enorme coste social y nos ha separado de la senda convergente sostenida desde los inicios de la democracia.

Salir de esta situación no va a ser fácil, puesto que las políticas y reformas puestas en marcha durante la crisis no han contribuido a la convergencia, sino que nos han llevado a la divergencia, acentuando la desigualdad.

Por eso, si el proceso de salida de la recesión se pretende culminar repitiendo los diseños de política económica aplicadas en el período de ajuste, se corre el riesgo de que el deterioro en la desigualdad perdure más allá de la crisis.

Para evitar que esta situación de desigualdad se enquistase, y dado que la recesión ha llegado a su fin, el Defensor del Pueblo considera que el péndulo de la política económica tiene que girar.

REFLEXIONES FINALES

La recesión llega a su fin. Instalados en la divergencia

A lo largo de los cuatro últimos años la economía española viene mostrando, de manera continuada, una mejoría. Ha crecido a buen ritmo, por lo que la recesión puede darse por finalizada.

Con la recuperación, encadenamos un nuevo ciclo económico en el que la ocupación está aumentando a un ritmo elevado. Según la EPA del cuarto trimestre de 2017, el incremento del empleo producido entre esa fecha y el primer trimestre de 2014 se sitúa alrededor de dos millones de nuevos ocupados. A lo largo de este Informe se ha dicho reiteradamente que las pérdidas de empleo habidas durante los años de la crisis fueron del 18.3 %, por lo que con el empleo generado en la actual recuperación queda reducido ese saldo al 8,5 %.

El sector exterior ha dejado de ser el factor de contracción de la actividad, para pasar a constituir uno de los principales motores del crecimiento. Lo ha permitido la pujanza exportadora, junto con la contención de las importaciones. Esto se hace gracias al aumento de la competitividad y de la productividad. Hacemos lo mismo que antes, aunque empleamos a menos gente.

Después de un período durante el cual ha venido «lagrimeando» el déficit público, termina el año 2017 con el 3,1 % del PIB, cumpliendo con los objetivos programados con la UE, por lo que en breve saldremos del procedimiento europeo de déficit excesivo.

La inyección masiva de crédito y los bajos tipos de interés evitaron una gran depresión en la zona euro. Las empresas españolas se beneficiaron de ello, puesto que durante el período de ajuste sufrieron grandes dificultades crediticias. Pues bien, terminaron el ejercicio pasado en una situación financiera favorable, en la que el crédito fue abundante a unos tipos de interés casi nulos. La laxitud monetaria impulsada por el BCE permitió que se fraguara un ambiente favorecedor de la toma de decisiones de inversión.

El que se llegara a esta situación se debió al favorable comportamiento de los llamados vientos de cola, que soplaron con intensidad (coste del dinero, cotización del euro, precio del petróleo). Su empuje, no tiene por qué producirse en el futuro en la misma dirección que lo habían hecho hasta ahora (J. Oliver Alonso y J. Maudos).

Por tanto, aparece una cuestión que no debe ignorarse: su credibilidad. Si en los vientos de cola se produjera un giro no favorable, si perdieran fuerza, podría aparecer una serie de problemas estructurales, que subyacen debajo de la «bella normalidad» actual: el envejecimiento de la población, el endeudamiento público y privado, la desigualdad, la pobreza, la exclusión social o el bajo crecimiento de la productividad.

¿Son estos los únicos problemas con los que nos podemos encontrar? No. Decimos esto porque consideramos que debemos reflexionar sobre lo que se podría producir si no aumenta sustancialmente la productividad, ya que, de no ser así, las bases de la recuperación se verían afectadas.

Ante semejante posibilidad, han de ser tenidas en cuenta algunas circunstancias. La primera, la reducida confianza que, en amplias capas de la sociedad española, se tiene acerca de la pujanza del proceso de recuperación. Según datos de Cáritas, y de la Fundación FOESSA, al día de hoy, el 70 % de los hogares no han percibido que los efectos de la recuperación les hayan alcanzado. Es más, creen que continuarán viéndose perjudicados por las duras exigencias comunitarias.

Algunos ejemplos de ese escepticismo pasan a enumerarse a continuación, relacionados primordialmente —aunque no solo— con el ámbito laboral, la protección social y la fiscalidad.

En muchos de esos hogares se padece una situación diferencial respecto de las condiciones laborales, que existen en otras economías avanzadas. El elevado nivel de paro y un empleo plagado de bajas salariales y de excesiva precariedad laboral, no permiten que desde esos hogares se pueda hablar, en puridad de concepto, de progreso social.

El precariado tropieza con una sociedad democrática, en la que resulta difícilmente asumible dejar a un porcentaje significativo de ciudadanos en el borde de la cuneta.

Pero, además, a partir de los 65 años, cuando los hombres y las mujeres entran en una edad post laboral, la situación económica experimenta, para ellos, un cambio importante que obliga a reflexionar sobre conceptos claros como producción, riqueza, desigualdad o pobreza.

En nuestro caso, como se ha señalado en la sección dedicada a la Situación del Sistema Público de Pensiones, la vía elegida de forma implícita, en la reforma de 2013, es la de propiciar una progresiva caída de la pensión media real, para que a la altura de 2050 se pudiera mantener el gasto total de esta partida en niveles similares a los actuales (en un contexto en el que la población pensionista se habría incrementado hasta alcanzar algo más de 15 millones). Ello tendría un fuerte impacto en la cuantía

media de las pensiones, amenazando su adecuación y algo más importante, el grado de sostenibilidad social.

Llevando esta reflexión al ámbito de las políticas tributarias decididas durante la crisis, se puede afirmar que ellas han venido a agravar el proceso de regresivización del sistema fiscal, y hay que destacar que lo han hecho «en frío», durante un período en el que para la mayoría de la población la renta ha estado estancada o disminuyendo, con lo que el cambio registrado en el patrón tributario se ha producido en un contexto muy duro, de suma cero.

Podrían añadirse algunos casos más. La inversión pública ha venido experimentando un continuo descenso, hasta situar la correspondiente a 2017 en el mínimo de los últimos 50 años (el 1,9 % del PIB), ejercicio en el que ni siquiera se cubre la depreciación de los capitales acumulados. En medios de comunicación eso se ha editorializado, manifestando que «en España, la gestión de la crisis ha tenido una notable descapitalización de la economía que puede pasar factura en los próximos años». La severidad con la que se ha actuado puede llegar hasta el punto de que se limite la capacidad de crecimiento.

En sanidad y en educación los gastos en servicios sociales, también se han reducido. El gasto educativo español supone un 4 % del PIB, por debajo de la media de la OCDE.

La laxitud monetaria a la que nos referimos más arriba no se ha aprovechado suficientemente. Una inversión pública bajo mínimos, junto con un gasto en capital humano para el cual no existen indicios de un cambio de tendencia, llevan hacia una reflexión no precisamente optimista.

Salir de esta situación no va a resultar fácil, puesto que durante la crisis se ha aplicado con intensidad una serie de políticas y de reformas que no han contribuido a la convergencia, todo lo contrario, nos han llevado a la divergencia, acentuando la desigualdad.

Por eso, si el proceso de salida de la recesión se pretende culminar repitiendo los diseños de política económica aplicadas en el período de ajuste, se corre el riesgo de que el deterioro en la desigualdad perdure más allá de la crisis. Que esto pueda suceder, es particularmente preocupante, y también lo es que se produzca la caída de las rentas más bajas y el aumento de la pobreza más severa.

Tenemos un reto por delante, evitar que se enquiste esta situación de desigualdad, ocasionando daños duraderos que terminen incidiendo en la plasmación aún más injusta de la distribución personal de la renta.

Desde el Defensor del Pueblo consideramos que la recesión ha llegado a su fin, por lo que manifestamos que el péndulo de la política económica tiene que girar. La solución no pasa por reducir, empequeñecer o jibarizar los contenidos de la actividad económica.

Lo adecuado es conducir la recuperación por senderos distintos de aquellos que se han aplicado durante el período de vigencia de las políticas de austeridad, evitando la cronificación.

Desde el Defensor del Pueblo afirmamos que el período de ajuste ha originado un enorme coste social, los recortes que se aplicaron redujeron el bienestar de los ciudadanos, sin que en ningún momento se atisbara el más mínimo deseo de recalibrar el estado de bienestar. Esto significa que nos estamos separando de la senda convergente sostenida, no sin esfuerzo, desde los inicios de la democracia.

Las políticas aplicadas para enfrentarse a la crisis pusieron fin a cuatro décadas de decisiones modernizadoras de la estructura social. Las reformas, que se han adoptado a lo largo del ajuste, han hecho peligrar tanto el acceso, como la cantidad y la calidad de servicios y prestaciones.

Desde la atalaya que ofrecen las reflexiones que se han formulado se puede sostener que el ascensor social está cambiando de sentido en España. El Estado social se está reconvirtiendo. En él, los derechos civiles y los derechos sociales se reducen. Atrás ha quedado el tiempo durante el cual las diferencias disminuían. Ahora ocurre lo contrario, arrecia la desigualdad, con el agravante de que la amenaza de exclusión ha ampliado su perímetro, yendo más allá de los tradicionales sectores marginados.

A quien tenga trabajo hoy no se le garantiza que lo tenga mañana, y tampoco que ese trabajo le proporcione la cobertura de sus necesidades básicas, lo que hace que esos ciudadanos vivan en un estado de constante ansiedad (Z. Baumann). Todo ello lleva a que soportemos los efectos de una fuerte fragmentación social, que da origen a un clima de tensión y de dolarización.

Nuestra convicción es que hoy son muchos los ciudadanos españoles que necesitan que el Estado les apoye, aunque paradójicamente este no siempre hace acto de presencia. Por el contrario, abundan las situaciones en las que los problemas que afectan a la gente se encuentran fuera de la agenda política de los gobernantes, sin que tampoco entren a formar parte, por el silencio o por el olvido, de las estrategias de quienes están en la oposición.

La realidad cotidiana de la sociedad del descenso es que está plagada de miedo, de carencias y de precariedad, y que nos hemos acostumbrado a tan lamentable situación. Así lo atestiguan los despidos individuales o colectivos, las rebajas de salarios,

la sustitución de mano de obra fija y con experiencia por otra más barata y precaria, unido a la asunción de más tareas por parte de los mismos trabajadores (J. Estefanía).

Pues bien, hay datos que muestran que existen otras posibles políticas de predistribución, que sirven para disponer de mejores sistemas de educación, sanidad y protección social; políticas que apoyan inversiones públicas y mayores impuestos personales directos, que contribuyen a reducir las diferencias y a reparar las injusticias.

Como quiera que las cosas no siempre van en esa dirección, si no existe un cambio de sentido pudiera ocurrir que a lo largo de los próximos años los conflictos de esta sociedad empobrecida, con mayor probabilidad darán lugar a más altos antagonismos políticos que a nuevos consensos.

Desde ese prisma tiene su lógica social el que en algún momento se llegue —si es que no se ha llegado ya— a que se desencadene una fuerte reacción en contra de la desigualdad. Y, debido al malestar existente, aparezcan con nitidez actitudes orientadas «a volver a colocar las cosas en su sitio», abriendo un fuerte debate político dirigido a limitar, entre otras opciones, el recorte tributario que han venido disfrutando aquellos contribuyentes que poseían más renta y más patrimonio.

Hemos vuelto a un mundo con demanda insuficiente (J. Robinson), que lleva años en una posición insostenible, en el que para salir de ella se necesita que el gasto público se comprometa más. Que favorezca la creación de empleo, que dote de suficiencia a las principales políticas públicas de carácter social, que se plantee con honestidad y transparencia la posibilidad y la conveniencia de elevar los impuestos, ya que pese a la antipatía que muchos profesan hacia ellos, son el instrumento más sólido, consistente y ortodoxo que puede hallarse para financiar el gasto en escuelas, en infraestructuras físicas y tecnológicas, en protección social dirigida hacia los segmentos de una sociedad envejecida y en buena medida empobrecida.

Pese a que alrededor de ellos pueden levantarse buenas prácticas, no siempre los impuestos son los utilizados para sostener las cargas públicas, ya que —como se ha visto en nuestro caso— con frecuencia se recurre a financiar estas y otras actividades mediante la deuda pública. Quienes hacen esto, atemperan los impuestos de hoy para incrementar los impuestos de mañana.

Las posibilidades que tienen los planteamientos que se han expuesto son dignas de ser tenidas en consideración, ya que es un error suponer que, cuando se salga de la crisis, se reducirá por sí sola la desigualdad. No. Esta lacra solo podría corregirse si se lleva a cabo una importante política activa de predistribución de rentas (L. Ayala).

Reiteramos nuestro punto de vista, el camino del ajuste ya ha llegado a su fin, por lo que desde el Defensor del Pueblo consideramos que, para mantener adecuadamente los derechos sociales, es hora de orientar la política económica hacia

terrenos más equilibrados, conducirla a territorios más amplios y comprometidos, alejarla de esos que hemos venido trillando para superar la recesión. Aunque solo sea porque los destrozos de la crisis en el aparato productivo, en el tejido social y en el espacio institucional son los verdaderos factores que dificultan —y no poco— la percepción ciudadana de la recuperación.