COL·LECCIÓ INFORMES 13

Informe social

Un nou contracte social per a una prosperitat compartida

DOCUMENT DE TREBALL DE LA **FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS**

COL·LECCIÓ INFORMES 13

Informe social

Un nou contracte social per a una prosperitat compartida

DOCUMENT DE TREBALL DE LA FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS

Fundació
Rafael Campalans

COL·LECCIÓ INFORMES

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització expressa dels titulars del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes per la llei.

Primera edició: febrer 2022
© d'aquesta edició: Fundació Rafael Campalans
Pallars, 191
08005 Barcelona
Tel. 93 319 54 12
e-mail: fundacio@fcampalans.cat
www.fcampalans.cat

Direcció: Eva Granados
Coordinació: Jordi Santandreu
Edició i revisió: Esther Montes
Col·laboradors: Ferran Cabo i Núria Díaz
Disseny: theroomrooms'
Maquetació: Departament de Disseny i Edicions del PSC
Impressió: Gràfiques Cuscó - Tel. 93 313 86 54

ISSN: 1887-4037

Dipòsit legal: B 2672-2022

Índex

Notes sobre els autors 5

Presentació 9
José Montilla

Introducció 13
Marc Cabañas, Laia Castellana, Enric López, Carla Millán

El Pilar Social Europeo como motor de recuperación 29
Laura Ballarín i Alberto Bondesio

La covid-19 i la governança federal per a les polítiques socials 41
Francesc Trillas

Hacia la predistribución: políticas públicas contra la desigualdad 53
Guillem Vidal i Borja Barragué

Los valores socialdemócratas: pilar de las políticas del bienestar 79
Pau Marí-Klose

Força laboral i desigualtats a la Catalunya de 2021 93
Francesc Castellana

Educació en l'era postpandèmia: igualtat d'oportunitats, progrés i cohesió 107
Esther Niubó

La salut mental en temps de pandèmia 117
Josep Ramos

Residencias de mayores y pandemia: el punto ciego en las actuaciones de emergencia 129
Margarita León

L'ètica de la cura en les polítiques públiques 135
Victòria Camps

Garantía de rentas 145
Sara Buesa

La discapacitat intel·lectual o del desenvolupament en temps de la covid 159
Carles Campuzano

Conclusions. Un nou contracte social per obrir horitzons de progrés 169
Eva Granados

Notes sobre els autors

Laura Ballarín

Cap de gabinet de la presidenta del grup S&D al Parlament Europeu i secretària de Política Europea i Internacional del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE). Llicenciada en Ciències Polítiques per la UPF, Màster en Llatinoamèrica Contemporània i les seves relacions amb la UE per l'Institut Ortega y Gasset-UAH, Màster en Gestió del Lideratge Polític per la UAB i Postgrau en Observació Electoral i Assistència Electoral per la UPV-EHU. Va ser investigadora i professora de l'Equip d'Administració Pública de la UPF, assessora política a la Secretaria de Política Exterior i Cooperació del PSOE, i assessora política al Parlament Europeu, principalment sobre el treball de la Comissió d'Afers Exteriors i la delegació d'EUROLAT. Des de les darreres eleccions europees és la cap de gabinet de la líder del Grup de Socialistes i Demòcrates al Parlament Europeu. Paral·lelament a la seva activitat professional, va ser candidata a les eleccions europees de 2019, participa com a observadora electoral en missions internacionals d'observació i és vicepresidenta del Consell Català del Moviment Europeu (CCME).

Borja Barragué

Professor de Filosofia del Dret a la Facultat de Dret de la Universitat Nacional d'Educació a Distància. Doctor en Dret per la Universitat de Deusto i en Ciències Polítiques per la Universitat Autònoma de Madrid. Ha sigut investigador visitant a la Càtedra Hoover d'Ètica Social i Econòmica (Universitat Catòlica de Lovaina, Bèlgica) i a la Facultat de Dret de la Universitat McGill (Montreal, Canadà), i personal Investigador Contractat al Departament d'Economia Financera II de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials de la Universitat del País Basc.

Alberto Bondesio Martínez

És, des de setembre de 2019, membre del gabinet d'Iratxe García Pérez, presidenta del Grup S&D al Parlament Europeu, eurodiputada i secretària Federal de la UE del PSOE. És Máster en Polítiques Públiques i Socials per la John Hopkins University -IDEC UPF, Postgrau en Govern Local per la UB i llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la UPF. A nivell professional, fins al 2019 i des de 2013, va tenir diferents responsabilitats al Partit Socialista Europeu (PES) en assessorament en drets democràtics i en organitzacions polítiques i campanyes electorals. Va ser cap de Gabinet del secretari general del PES des del 2018. A Catalunya, va ser consultor estratègic de fons europeus i en polítiques actives de treball entre 2011 i 2012, i en el període anterior, Assessor de programes especials de l'alcalde de Reus. És militant del PSC a Reus, d'on va ser membre de diverses executives locals. A nivell de Federació del Camp de Tarragona, va ser primer secretari de la JSC, membre de l'executiva de federació del PSC i conseller nacional del PSC. Va ser candidat del PSC a les eleccions del Parlament de Catalunya de 2021.

Sara Buesa

Llicenciada en Psicologia per la Universitat de Deusto (2002). Va fer pràctiques com a psicòloga clínica al Crownsville Hospital (Maryland). Ha treballat com a professora en la Universitat de Deusto

i a l'Associació Clara Campoamor. La seva trajectòria professional se centra principalment en la violència contra les dones en les relacions de parella, àmbit en el qual ha realitzat intervenció, recerca i docència. És doctora en Psicologia per la Universitat de Deusto (2009). Va ser directora de Polítiques Socials i Salut Pública a l'Ajuntament de Vitòria-Gasteiz (2015-2019). Des de 2019 fins a maig de 2021 va ser directora del Departament de Polítiques Socials, Persones Majors i Infància de l'Ajuntament de Vitòria-Gasteiz. El maig de 2021 va ser nomenada directora de Prestacions i Inclusió de Lanbide - Servei Basc d'Ocupació.

Marc Cabañas

Graduat en Ciències Polítiques i expert en Anàlisi de Dades per a l'anàlisi polític i la gestió pública per la Universitat de Barcelona. Té un màster en periodisme d'investigació, dades i visualització per la Universitat Internacional de La Rioja. Ha estat assessor a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i actualment treballa com a assessor d'Alcaldia de l'Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts i consultor autònom.

Victòria Camps

Llicenciada en Filosofia i Lletres a la Universitat de Barcelona. És doctora per la Universitat Autònoma de Barcelona, on ha sigut professora emèrita, vicerectora i catedràtica. És Doctora Honoris Causa per la Universitat de Salamanca i la de Huelva. Ha sigut membre del primer Comitè de Bioètica d'Espanya, i ha participat en els comitès ètics de l'Hospital del Mar i Vall d'Hebron Actualment, és consellera Permanent del Consell de l'Estat des de 2018. Ha sigut senadora pel PSC a les Corts Generals (1993-1996), i ha publicat una llarga llista d'articles i investigacions.

Carles Campuzano

Llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona. Va ser regidor de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú (1987-1992). Va ser col·laborador tècnic de la Generalitat de Catalunya de 1986 a 1991. Exdiputat al Parlament de Catalunya per Convergència Democràtica de Catalunya i exdiputat al Congrés dels Diputats. Ha sigut membre del Comitè Executiu Nacional de Convergència, i membre del consell assessor del Centre de Reflexió Deba-t. És president de la Fundació ACSAR.

Francesc Castellana

Expert en l'àmbit de l'ocupació. President del Consell Econòmic i Social de Barcelona. Va ser secretari general de Comissions Obreres del Baix Llobregat entre 1983 i 1989. Ha desenvolupat responsabilitats institucionals a l'administració local, la Generalitat de Catalunya i l'Estat. Ha estat director general del Servei d'Ocupació de Catalunya. Els darrers anys ha centrat la seva carrera laboral en el sector farmacèutic i la consultoria *freelance*.

Laia Castellana

Graduada en Ciències Polítiques a la Universitat de Barcelona. És experta en Redacció de Projectes Europeus pel Centre d'Estudis Internacionals. Ha sigut tècnica Junior d'investigació en ocupació, tècnica del Grup Parlamentari del PSC, analista i consultora autònoma a projectes del Sector Públic. És assistent d'en Javi López, membre del Parlament Europeu.

Eva Granados

Senadora i portaveu del grup Socialista al Senat. Llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat de Barcelona. Màster en Gestió Pública a ESADE. És experta en mercat de treball i diàleg social per la Universitat Complutense de Madrid, en col·laboració amb l'escola Julián Besteiro de la UGT. Ha estat membre del SecretariatNacional de la UGT de Catalunya (2002- 2010). També ha format part del Consell Econòmic i Social d'Espanya, del Servei Públic d'Ocupació Estatal i del Consell del Fons Social Europeu. Ha publicat el llibre "Ètica i salut mental".

Marga León

Professora de Ciències Polítiques a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Les seves àrees principals de recerca són la Política Pública Comparada i la Reforma dels Estats del Benestar. Ha estat investigadora Ramón y Cajal a l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la UAB (2010-2015), professora de Política Pública Comparada a la Universitat de Kent (2004-2010) i investigadora Marie Curie a l'Institut Universitari Europeu de Florència. És coeditora, juntament amb Ana M. Guillén, del llibre *The Spanish Welfare State in European Context* (Ashgate, 2011) i editora de *The Transformation of Care in European Societies* (Palgrave, 2014). Doctora per la London School of Economics , Màster en Recerca Sociològica per la Universitat d'Essex (1995) i llicenciada en Sociologia per la Universitat d'Alacant (1994).

Enric López

Graduat en Ciències Polítiques per la Universitat Pompeu Fabra. Màster en Seguretat Internacional pel King's College de Londres. És vicepresident de les Joventuts Socialistes Europees (YES). És assessor de Javi López, membre del Parlament Europeu.

Pau Marí-Klose

Llicenciat en Geografia i Història a la Universitat de Barcelona. És professor de Sociologia a la Universitat de Saragossa. Doctor en Sociologia per la Universitat Autònoma de Madrid, Màster per la University of Chicago i pel Centre d'Estudis Avançats en Ciències Socials de l'Institut Juan March. Ha estat investigador a l'Institut de Polítiques i Béns Públics del CSIC (2010-2012), professor de la Universitat de Barcelona (2006-2010) i responsable científic de l'Institut d'Infància i Món Urbà (2008-2010). Des d'abril de 2019 és diputat del PSOE per Saragossa. Entre setembre de 2018 i març de 2019 va exercir el càrrec d'alt comissionat per a la Lluita contra la Pobresa Infantil. Des de febrer de 2020 presideix la Comissió d'Afers exteriors del Congrés.

Carla Millán Peñaranda

Postgrau en *E-leadership & Digital Management* Empresarial i Institucional. Assessora institucional i comunicativa a La Mirada Cooperativa. Portaveu del Grup Municipal Socialista a Caldes de Montbui. Ha estat tècnica de comunicació autònoma i col·laboradora per diferents empreses i espais polítics.

Esther Niubó

Va ser directora de la Fundació Rafael Campalans des de gener de 2013 fins al 2020. És llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració, en l'especialització de Relacions Internacionals, per la Universitat Autònoma de Barcelona. És màster en Política Internacional per la Université Libre de Bruxelles, en Comerç Exterior i Economia Internacional per la Universitat de Barcelona, i en Polítiques Públiques i Socials per la Universitat Pompeu Fabra - Johns Hopkins University. Ha treballat com a analista a la Secretaria de Política Europea i Internacional del PSC (2001-2004), i com a assessora al Parlament Europeu (2004-2009). Ha estat secretària de Política Europea del PSC (2011-2014) i portaveu del partit. Actualment és secretària d'Educació del PSC, diputada al Parlament i portaveu d'Educació del Grup Parlamentari Socialistes-Units per Avançar.

Josep Ramos

Metge psiquiatre, Màster en Bioètica i especialista en Gestió Sanitària. Ha estat assessor de la Generalitat de Catalunya per a la reforma psiquiàtrica (2005-2015), vicepresident del Comitè d'Ètica de Serveis Socials de Catalunya i vocal del Comitè de Bioètica de Catalunya, així com membre del Comitè d'Ètica Assistencial del Parc Sanitari de Sant Joan de Déu i de l'Espai de Reflexió Ètica d'ALLEM (Lleida). Ha participat en debats i projectes nacionals i europeus relacionats amb ètica i legislació, i ha publicat nombrosos articles sobre la matèria.

Francesc Trillas

És professor del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona, i investigador del Centre Sector Públic-Sector Privat de l'IESE de l'Institut d'Economia de Barcelona. És Doctor en Economia per l'Institut Universitari Europeu de Florència. Va ser regidor a l'Ajuntament de Barcelona entre 1991 i 1995. Posteriorment va ser investigador en la Regulation Initiative de la London Business School. El 2008 va ser *Visiting Scholar* del Departament d'Economia de la Universitat de California-Berkeley. Ha publicat en diverses revistes internacionals i està especialitzat en economia de la regulació, microeconomia aplicada i aspectes polítics i institucionals de l'economia.

Guillem Vidal

És Doctor en Ciències Polítiques per l'Institut Universitari Europeu de Florència. Format en Economia i Relacions Internacionals, té un enfocament multidisciplinari en la política comparada, l'economia política i la sociologia política. Ha estat a l'Oficina de Prospectiva i Estratègia a Presidència de Govern treballant en l'informe Espanya 2050.

Presentació

Lluita contra les desigualtats i lluita per la democràcia, un mateix combat

José Montilla
President de la Fundació Rafael Campalans

La Fundació Campalans publica la setena edició del seu Informe Social orientat a l'anàlisi sobre l'evolució de les desigualtats socials a Catalunya. Des de la publicació, l'any 2014, del primer informe de la sèrie hem volgut fer una anàlisi rigorosa, sistemàtica i aprofundida de les dades econòmiques i socials que caracteritzen la nostra societat i els efectes de la crisi del 2008 primer i la de la covid després, que contribueixen a agreujar una fractura social ja preexistent.

El conjunt dels informes dibuixen un retrat concís de la situació. Però no es tracta només d'acumular dades. Hi ha un esforç per entendre els rostres de les desigualtats, els factors que en fan possible l'agreujament, l'impacte en els diferents sectors socials i demogràfics, l'efecte dels canvis tecnològics, les polítiques públiques necessàries per a recosir les ferides en el teixit social i, també, les conseqüències negatives que aquest increment de la desigualtat i la pobresa comporten per a un teixit econòmic modern i dinàmic i per a la qualitat de la nostra democràcia.

En definitiva, aquests informes constitueixen un toc d'alerta sobre els perills de l'afebliment de la cohesió social. Les desigualtats i la pobresa constitueixen una flagrant injustícia social, especialment inacceptable per als que creiem que els éssers humans som iguals en drets i deures i que totes les persones han de gaudir de les mateixes oportunitats per a desenvolupar el seu projecte vital.
Alhora, l'afebliment de la cohesió social és també un risc per a un creixement sostenible de l'economia i per a la confiança ciutadana en les institucions democràtiques. Per contra, les polítiques socialdemòcrates orientades a lluitar contra les desigualtats són el millor antídot contra els populismes, la millor fórmula per un creixement ordenat de la nostra activitat econòmica i el millor escenari per a la convivència.

L'informe d'aquest any compta amb 12 aportacions elaborades per un conjunt de persones que han volgut col·laborar generosament amb la Fundació i a qui vull agrair especialment el seu treball. Hi ha aportacions més ideològiques, com les de Pau Marí- Klose, Victòria Camps o Sara Buesa, i d'altres que ens acosten més al perfil de les desigualtats, com els textos de Laura Ballarín i Alberto Bondesio; Francesc Trillas; Guillem Vidal i Borja Barragué; Cesc Castellana; Esther Niubó; Josep Ramon Montes; Marga León i, finalment, Carles Campuzano. El darrer capítol d'aquest Informe l'ha elaborat Eva Granados i mostra globalment el contingut de les diferents aportacions.

Les xifres que coneixem, i que apareixen en diferents moments en els Informes Socials de la Fundació Rafael Campalans i en altres informes publicats, ofereixen un panorama preocupant. N'esmento alguns elements:

- Des dels anys 80, la desigualtat en la distribució de la renda ha augmentat en el conjunt dels països de l'OCDE.

- El nostre país és un dels que té majors índexs de desigualtat a Europa. L'etapa de major

creixement de la desigualtat s'ha produït a conseqüència de la "Gran Recessió". Alhora sabem que les desigualtats a Espanya es redueixen en les fases expansives de l'economia, però que ho fan a un ritme menor que el del seu augment en les recessions.

- Des de l'inici de la crisi financera del 2008 fins a la recuperació el 2014 (és a dir, en l'etapa anterior a la crisi per la pandèmia), la pèrdua d'ingressos de renda al nostre país han estat més importants per als sectors més desafavorits que no pas per als sectors de rendes més altres. Hi ha hagut recuperació, però aquesta ha beneficiat més els sectors socials amb més recursos, el que posa de manifest que la capacitat redistributiva de la política fiscal és insuficient.

- Un dels elements més significatius és el mal funcionament del mercat de treball, amb un excés de temporalitat, una tendència a la precarització i una pèrdua d'oportunitats per als sectors més joves. De fet, la pobresa a Espanya s'està cronificant i ho fa, especialment, en les llars amb menors i joves dependents.

A nosaltres aquestes dades ens commouen. Però a més d'expressar un sentiment de solidaritat i un compromís amb els més afectats, hem de conèixer bé les causes d'aquest fenomen i dibuixar les propostes polítiques que contribueixin a resoldre la situació.

Les darreres dècades han mostrat com el desenvolupament econòmic ha perdut capacitat de ser inclusiu, les economies de mercat han estat disfuncionals i la seva capacitat redistributiva ha minvat. De fet, des dels anys 90 el creixement i l'increment de la productivitat en els nostres sistemes econòmics no ha significat increment de la prosperitat per a tothom. Alguns, fins i tot des de posicions liberal-progressistes, afirmen que "estem vivint una segona *Gilded Age,* una nova etapa daurada en la qual creació de riquesa i desigualtat van de la mà".

Per això els socialistes hem de reflexionar més sobre el funcionament del mercat i els seus efectes sobre les desigualtats. Ens cal analitzar factors que el distorsionen com ara els oligopolis digitals, la llibertat absoluta dels moviments de capitals lligada a l'enginyeria fiscal i l'elusió o la cultura empresarial que identifica com a únic objectiu la maximització del benefici.

El desequilibri, l'esquerda social i aquest increment de les desigualtats ens han portat a unes societats polaritzades en les quals la desafecció respecte de les institucions democràtiques ha anat creixent.

I és aquí on apareix una nova alerta que hem de destacar: l'increment de la desigualtat és una amenaça per a la democràcia.

Sabem que la participació dels ciutadans en la presa de decisions no sempre ha significat una millor distribució de la riquesa i de les oportunitats.

Sabem també que la democràcia arriba per la pressió igualitària dels ciutadans que, en primer lloc, exigeixen el mateix dret de participació política per a tots els segments de la societat. La superació del sufragi censatari, l'accés al vot de les dones, el sufragi universal, el reconeixement del dret del vot als joves..., tot això són passes imprescindibles en el combat per la llibertat i per a la igualtat.

Sovint s'ha vinculat creixement econòmic i prosperitat amb reforçament del sistema democràtic. Molts han pensat que el dinamisme econòmic de l'economia en les democràcies representatives, l'augment de la renda disponible, l'extensió de l'educació i els serveis públics o la universalització de la sanitat, per exemple, eren per si soles condicions per a garantir una bona salut democràtica.

Per descomptat que són elements essencials, però no són suficients. Quan en sortir d'una crisi econòmica com la dels anys 90, per exemple, s'estén la percepció que els que més tenen més han guanyat amb la crisi i els més desafavorits empitjoren la seva situació, malgrat l'increment d'aquests serveis públics, el sistema grinyola.

I és que la democràcia no és només l'exercici del dret de vot. Ni tampoc el conjunt de normes confeccionades per les institucions democràtiques que coneixem com Estat de dret. És això en qualsevol cas, però amb això no n'hi ha prou. Hi ha d'haver participació política, reconeixement de les minories, deliberació i, molt especialment, confiança en les institucions democràtiques.

Sense confiança en el sistema, el sistema pot col·lapsar.

I només hi ha confiança en el sistema si els ciutadans i les ciutadanes se'n senten partícips i consideren que reben un tracte just en els moments de recessió i també en els moments de recuperació.

Per això és imprescindible que des del socialisme democràtic insistim a recuperar la capacitat de redistribució de l'Estat. La pandèmia de la covid, amb el seu impacte social i econòmic, ha posat ben cruament de manifest la urgència d'aquest esforç. I així es reflecteix en els plans del govern sota el lema de la recuperació "sense deixar ningú enrere".

Certament, l'etapa postpandèmica pot ser una bona oportunitat per plantejar -com diuen alguns– un nou contracte social.

Hem de tenir l'esperança que el coneixement de les dades, la lucidesa de l'anàlisi i el compromís polític de la socialdemocràcia pugui trobar un espai de debat i de consens amb els sectors de la dreta del nostre país en què aquest nou contracte social es pugui materialitzar. Encara que sigui només per patriotisme.

Introducció

Marc Cabañas
Laia Castellana
Enric López
Carla Millán

La **situació socioeconòmica** del darrer any passa, com gairebé totes les anàlisis possibles de tots els temes possibles, per descriure els **efectes i conseqüències de la pandèmia de la covid-19** a casa nostra, des d'una mirada general, però també concreta. És per aquesta raó que aquest capítol, present de manera regular en les anteriors edicions de **l'Informe Social**, presenta els indicadors més rellevants en relació amb la situació socioeconòmica de la ciutadania catalana d'enguany, abordant-los d'una manera diferent.

En relació amb anteriors edicions, en aquesta ocasió per una banda hem introduït canvis en la selecció i presentació dels indicadors de manera que ens permetés abordar-los de **forma holística i transversal**, a la vegada que obtinguéssim una mirada concreta de la ciutadania més impactada per la desigualtat: **les dones, els joves, la població migrada i les persones en situació d'atur**.

Per altra banda, vàrem decidir que per tal d'entendre la dimensió de la situació d'aquesta nova crisi ens calia donar una ullada a la situació de la darrera crisi en el seu moment més àlgid l'any 2013 i l'any 2014, així com a la situació prèvia a ambdues crisis, vora l'any 2007-2008, és per aquesta raó que en tots els casos en què les dades ho han permès, es mostren els indicadors socioeconòmics analitzats plasmant aquests tres períodes.

Les principals fonts d'informació utilitzades en l'elaboració d'aquest capítol han estat especialment, l'explotació pròpia de les microdades de l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV) i de les microdades de l'Enquesta de Població Activa (EPA), les dades de l'IDESCAT i de l'Eurostat, així com d'altres fonts com l'Òmnibus del Centre d'Estudis d'Opinió.

L'estructura d'aquest capítol introductori es basa en la presentació dels respectius indicadors relacionats amb els següents aspectes de la situació socioeconòmica de la ciutadania catalana:

- La pobresa, la desigualtat i la privació material
- El treball
- L'habitatge
- Focus: la joventut

Enguany dediquem en aquest capítol un apartat focus en un col·lectiu concret, **les persones joves**, perquè tot i ser un col·lectiu que de forma permanent ha patit els efectes de les crisis anteriors, no sempre ha estat present en la literatura socioeconòmica com un grup diferenciat a estudiar; per aquesta raó hem incorporat la variable de menors de 25 anys en tots aquells indicadors en què les dades obtingudes ens ho han permès. Ara bé, tots els indicadors presents en aquest capítol es presenten, en tots aquells casos en què les dades ho han permès, segmentats per gènere, grup d'edat, origen, nivell educatiu assolit i situació laboral.

En darrer terme, per tal de construir un **quadre de comandament** que permetés visualitzar de forma conjunta els indicadors tractats, vàrem decidir incorporar la feina feta per al document Espanya 2050, incorporant un quadre de comandament que hem anomenat **Catalunya social**, de manera que permetés no només poder fer un seguiment estandarditzat dels indicadors claus en matèria socioeconòmica, sinó també disposar dels indicadors quantitatius necessaris per tenir presents en quina situació ens trobem per tal de dissenyar i implementar i avaluar les mesures necessàries i monitorar-ho a curt, mitjà i llarg termini de manera comparada amb els indicadors relatius a tota Espanya i a la Unió Europea.

1. LA POBRESA, LA DESIGUALTAT I LA PRIVACIÓ MATERIAL

En l'anàlisi de les dades generals de la taxa de risc de pobresa salta a la vista una evident disparitat entre Catalunya i el conjunt d'Espanya. Si bé la taxa és en general més elevada al conjunt d'Espanya, l'empitjorament en la darrera dècada ha estat molt més pronunciat a Catalunya. Al començament de l'anterior crisi l'any 2008, la taxa de risc de pobresa a Espanya era del 19,8%, va escalar fins al 20,4% l'any 2013 i fins al 21% el 2020 amb la crisi de la covid-19, un increment d'1,2 punts percentuals. A Catalunya en canvi el 2008 era de 12,3%, el 2013 del 13,9%, el que suposa un increment ja 1 punt percentual més elevat que a l'increment 2008-2013 a Espanya, però encara dins d'un ordre similar, i l'any 2020 escala fins al 16,7%. Si bé en xifres absolutes aquesta taxa està 4,7 punts percentuals per sota de la xifra del conjunt d'Espanya, evidencia que l'impacte de la pandèmia (i l'efecte acumulatiu de la crisi anterior) ha estat molt superior.

Taxa de risc de pobresa

	2020	2013	2008
Unió Europea		16,80%	16,60%
Espanya	21,00%	20,40%	19,80%
Catalunya	16,70%	13,90%	12,30%
Homes	16,03%	14,94%	10,89%
Dones	17,25%	12,89%	13,76%
Entre 16 i 25 anys	23,87%	21,94%	13,05%
Entre 26 i 54 anys	14,16%	13,81%	10,57%
Menors de 16 anys	27,86%	18,93%	17,61%
Més de 55 anys	12,21%	8,78%	12,13%
Espanyola	9,49%	8,84%	7,94%
Extranger/a	59,27%	41,66%	33,14%
Resta UE	16,51%	30,23%	32,18%
Estudis primaris	20,70%	17,53%	13,96%
Estudis secundaris	16,32%	12,41%	7,56%
Estudis superiors	6,73%	4,87%	4,45%
Altres	29,56%	19,08%	25,12%
Aturat	34,32%	29,98%	15,53%
Estudiant/a	20,91%	19,00%	16,85%
Jubilat/a	7,91%	5,23%	12,87%
Ocupat	7,58%	8,00%	6,49%

Taula: Elaboració pròpia· Font: Enquesta de Condicions de Vida (ECV) i Eurostat · Creat amb Datawrapper

Això es podria explicar d'una banda per una diferència en l'estructura econòmica i productiva de Catalunya, més dependent del sector serveis i per tant més vulnerable als efectes de la pandèmia i les crisis cícliques, així com per la persistència de taxes de pobresa més elevades de forma estable al conjunt d'Espanya. Les dades també suggereixen un possible efecte, o millor dit, falta d'efecte, dels mecanismes de protecció de l'Estat del benestar, que han patit retallades severes a Catalunya des de l'any 2010, especialment fins a l'any 2015, i han pogut deixar desprotegides un major nombre de persones.

Pel que fa a les dades segregades per gènere a Catalunya, veiem un impacte superior entre els homes, on la taxa passa del 10,89% el 2008 al 14,94% el 2013, i al 16,03% el 2020, un augment de 5,14 punts. Entre les dones va baixar del 13.76% el 2008 al 12.89% el 2013 per a tornar a escalar al 17.25% el 2020, una pujada de 4,3 punts percentuals.

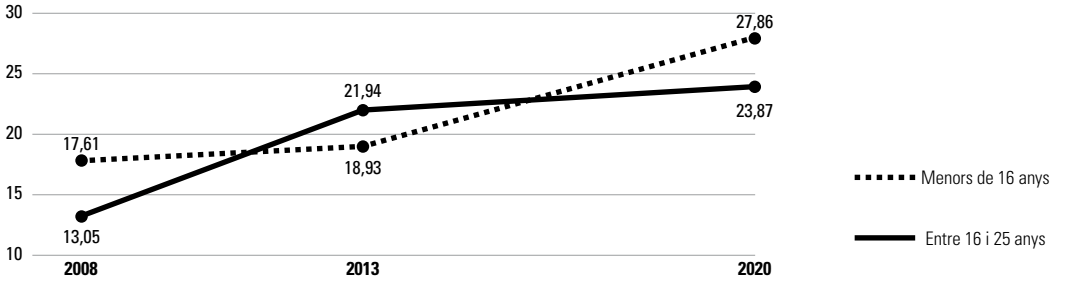
Hi ha un clar impacte generacional pel que fa a la pobresa segons ens mostren les dades segregades per franges d'edat. Els i les joves han estat els més vulnerables als efectes de les dues crisis i mostren unes taxes de risc de pobresa desproporcionadament superiors. Entre els i les menors de 16 anys, el 2008 la taxa era del 17,61% i va pujar sensiblement fins al 18,93% el 2013. No obstant això, ha escalat fins al 27,86% l'any 2020. En la franja d'entre 16 i 25 observem una dinàmica diferent. L'any 2008 la taxa se situava al 13,05% (per sota de la taxa de pobresa dels infants). L'any 2013 escala fins al 21,94% (per sobre dels infants) i el 2020 puja fins al 23.87% (per sota de la dels infants).

Aquestes dades ens indiquen diverses coses. En primer lloc, que la crisi del 2008 va tenir un impacte molt més dur entre els joves (+8,89 punts) que en els infants (+1,32 punts), com era esperable a causa de les dades de destrucció d'ocupació i a l'augment de l'atur juvenil que tots i totes coneixem. En canvi, entre 2013 i 2020 la pobresa empitjora greument entre els infants (+8,93 punts) envers els joves (+1,93 punts), probablement a causa de l'empobriment de les famílies, de les retallades en els sistemes de protecció social de l'Estat de benestar i agreujat pels efectes de la pandèmia entre els quals destaquen la destrucció (temporal) d'ocupació que afecta pares i mares i per tant al conjunt de la llar, i la profundització en la degradació (per saturació) de l'Estat del benestar.

Aquestes dades contrasten amb les relatives al gruix de la població adulta. Per a la franja entre 26 i 54 anys, aquesta taxa passa del 10,57% el 2008 al 13,81% el 2013, i al 14,16% el 2020. Per als majors de 55 anys, descendeix del 12,13% el 2008 al 8,78% el 2013, per tornar a pujar al 12,21% el 2020, lleugerament per sobre dels nivells precrisi.

Pobresa infantil i juvenil

Dades referents a la pobresa infantil i juvenil a Catalunya en els anys observats



Gràfic: Elaboració pròpia· Font: Enquesta de Condicions de Vida (ECV) · Creat amb Datawrapper

L'origen i procedència també és una variable clau per definir la pobresa. Mentre entre la població amb nacionalitat espanyola la pobresa ha escalat lleugerament del 7,94% el 2008 al 8,84% el 2013 al 9,49% el 2020 (un total acumulat de +1,55 punts percentuals), entre la població amb nacionalitat extracomunitària (no UE-28, any 2020) s'ha disparat. L'any 2008 la taxa era del 33,14% i va escalar amb l'anterior crisi fins al 41,66% el 2013.

Fruit d'un impacte que s'arrossega i de la nova crisi derivada de la pandèmia, l'any 2020 se situa en un 59,27%, un augment acumulat de +26,13 punts. Aquestes xifres xoquen amb les dels immigrants comunitaris (UE-28, any 2020), on la taxa de risc de pobresa ha disminuït. L'any 2008 se situava en el 32,18%, de l'ordre de la relativa als no-comunitaris. En canvi l'any 2013 disminueix al 30,23% i el 2020 fins al 16,51%. Una possible explicació per a això és l'impacte de l'efecte retorn: gràcies a la llibertat de circulació de persones, les persones de la resta de països de la Unió Europea tenen molt més fàcil retornar al seu país d'origen, on conserven vincles familiars i cert arrelament, quan els temps es posen complicats. D'aquests forma, els que es trobaven en situacions més vulnerables poden haver retornat als seus països, mentre que aquells amb posicions més acomodades, feines més estables i de millors salaris (*"expats"),* poden romandre a Catalunya. De la mateixa manera, els extracomunitaris tenen moltes més dificultats per a tornar als seus països d'origen, on poden existir situacions de pobresa i inseguretat a les que no volen retornar sota cap cas, i en cas de sortir d'Espanya en molts casos no tindrien dret a retornar.

El nivell d'estudis també és una variable molt rellevant. Mentre hi ha un augment sensible de la taxa de risc de pobresa entre les persones amb estudis superiors, que ha passat d'un 4,45% el 2008 al 4,87% el 2013, i al 6,73% el 2020 (+2,28 punts), es produeix un augment molt notable entre persones amb estudis secundaris i només amb primaris. En el cas de persones amb estudis secundaris, ha passat del 7,56% el 2008 al 12,41% el 2013 i al 16,32% el 2020 (+8,76 punts). En el cas de les persones amb només estudis primaris, la taxa passa del 13,96% el 2008 al 17,53% el 2013, i al 20,7% el 2020 (+6,74 punts).

Finalment, és interessant analitzar la disparitat de dades entre les persones aturades i estudiants, i les persones ocupades o jubilades. Les taxes de risc de pobresa són relativament baixes i estables pel que fa als darrers grups. Per a les persones ocupades, la taxa ha passat del 6,49% l'any 2008, al 8% el 2013 i al 7,58% el 2020 (total acumulat de +1,09 punts). Per a les persones jubilades, si bé partien d'una base pitjor l'any 2008 (12,87%), es va reduir fins al 5,23% el 2013 i part d'aquesta millora s'ha perdut en les dades de 2020 situant-se 7,91%. En canvi, pel que fa als i les estudiants, el 2008 hi havia un 16,85% en risc de pobresa, el 2013 un 19% i el 2020 un 20,91% (+4,06 punts), i en el cas dels aturats i les aturades encara és més dramàtic, passant del 15,53% el 2008, al 29,98% el 2013 i al 34,32% el 2020 (+18,70 punts).

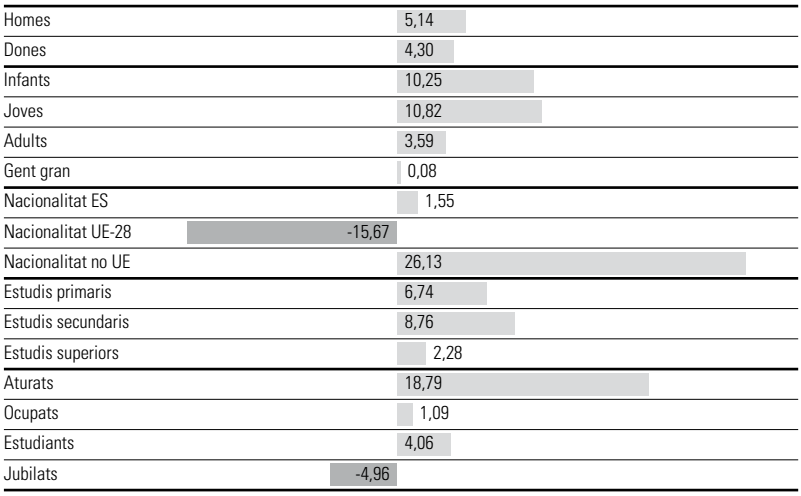
Aquesta disparitat en dades absolutes entre les persones aturades/estudiants i ocupades/jubilades posa de manifest una premissa que quelcom ja coneixíem: **tenir una feina (o una pensió) és una de les barreres més efectives contra la pobresa**.

En aquest sentit, cal que les polítiques públiques dissenyades per a fer front a la pobresa evitin caure en la uniformitat o *"one size fits all"* i siguin específiques per als col·lectius més vulnerables, que com ens mostren les dades són dones, estrangers, infants, joves, estudiants i persones amb estudis primaris.

L'anàlisi de les dades de privació material mitjançant la taxa AROPE revela una fotografia similar que la mostrada per la taxa de risc de pobresa (vegeu taula), amb increments molt significatius en els grups d'estrangers no comunitaris, aturats, joves i infants. En canvi, l'increment és molt més moderat en el cas dels estudiants (probablement degut a l'existència de xarxes familiars que protegeixen de la privació material).

Evolució taxa de risc de pobresa

Diferència entre la taxa de risc de pobresa entre l'any 2008 i el 2020, en funció del sexe, els grups d'edat, l'origen, el nivell d'estudis i la seva situació laboral (es mostra l'augment, o la baixada, en punts percentuals)



Gràfic: Elaboració pròpia· Font: Enquesta de Condicions de Vida (ECV) · Creat amb Datawrapper

Taxa de risc de pobresa o exclusió social (AROPE)

	2020	2013	2008
Unió Europea		24,60%	24,90%
Espanya	26,40%	27,30%	23,80%
Catalunya	22,77%	20,10%	15,60%
Homes	22,01%	20,95%	13,63%
Dones	23,49%	19,32%	17,54%
Entre 16 i 25 anys	30,68%	30,70%	18,59%
Entre 26 i 54 anys	21,42%	20,99%	13,62%
Menors de 16 anys	32,58%	23,11%	19,49%
Més de 55 anys	17,31%	13,88%	15,65%
Espanyola	15,61%	14,57%	11,46%
Estranger/a	69,35%	57,10%	36,44%
Resta UE	18,47%	32,67%	32,18%
Estudis primaris	29,02%	27,00%	18,66%
Estudis secundaris	23,20%	18,68%	9,65%
Estudis superiors	10,86%	7,83%	6,31%
Altres	43,81%	33,18%	35,30%
Aturat	50,47%	49,17%	23,64%
Estudiant/a	29,96%	23,25%	23,67%
Jubilat/a	10,64%	7,63%	14,12%
Ocupat	10,72%	10,76%	7,98%

Taula: Elaboració pròpia· Font: Enquesta de Condicions de Vida (ECV) · Creat amb Datawrapper

2. EL TREBALL

És difícil pensar a tractar la situació socioeconòmica d'un territori sense pensar en la situació de les persones treballadores, especialment després de conèixer les dades de pobresa, desigualtat i privació material. Els indicadors clau del mercat de treball a Catalunya són potser els més coneguts de forma generalitzada per la majoria de la societat catalana, especialment la taxa d'atur és una de les dades més repetides en els informatius, els diaris, les tertúlies i els discursos polítics, però és la taxa d'atur una de les tres taxes claus que ens permet fer-nos una idea de quina és la situació del mercat de treball d'un determinat territori.

Per coherència en la foto que es vol proporcionar en aquest capítol introductori, tot i disposar de dades posteriors al darrer trimestre de 2020, es presenten les dades amb els mateixos períodes de la resta de components d'aquest capítol, de manera que permeti fer una foto conjunta.

Les dades obtingudes a partir de les microdades de l'Enquesta de Població Activa (EPA) han permès generar la següent foto explicativa, les taxes d'atur, ocupació i activitat en els darrers trimestres dels anys 2008, considerats nivells precrisi, 2013, plena crisi econòmica i 2020, crisi de la pandèmia de la covid-19, segons el gènere, grup d'edat, origen i nivell d'estudis assolit, i de forma global amb la mateixa EPA i l'Eurostat ens ha mostrat la foto general amb la situació a tota Espanya i a tota la Unió Europea.

A primera vista pot semblar que les dades són prou homogènies i no hi ha grans diferències, especialment d'acord amb les dades globals, però a mesura que posem la lupa i observem el detall

Mapa mercat de treball

Taxa d'activitat, ocupació i atur el darrer trimestre dels anys 2008, 2013 i 2020

	Taxa activitat			Taxa ocupació			Taxa atur		
	2020T4	2013T4	2008T4	2020T4	2013T4	2008T4	2020T4	2013T4	2008T4
Unió Europea	73%	71%	70%	68%	63%	64%	7%	11%	7%
Espanya	74%	76%	74%	64%	58%	64%	14%	24%	14%
Catalunya	78%	79%	78%	67%	63%	69%	14%	20%	12%
Homes	81%	84%	86%	71%	67%	75%	13%	20%	12%
Dones	75%	75%	71%	63%	60%	63%	15%	20%	11%
Menors 25 anys	42%	44%	58%	26%	24%	43%	38%	46%	26%
25-54 anys	90%	90%	87%	78%	74%	78%	11%	18%	11%
55-64 anys	66%	64%	57%	60%	50%	54%	9%	19%	6%
Espanyola	79%	80%	78%	70%	64%	71%	11%	19%	10%
Estrangera	76%	78%	80%	55%	50%	64%	27%	36%	20%
Analfabets	48%	43%	36%	36%	20%	24%	26%	53%	34%
Primària incomplerta	45%	59%	56%	29%	42%	44%	36%	29%	22%
Primària	60%	63%	66%	44%	40%	55%	27%	37%	17%
Primera etapa secundària	68%	77%	77%	55%	56%	65%	15%	27%	15%
Segona etapa secundària	69%	75%	78%	57%	58%	68%	17%	22%	12%
Secundària i or. Professional	84%	82%	81%	72%	63%	71%	14%	23%	12%
Superior	90%	91%	92%	83%	79%	87%	9%	13%	5%

Taula: Elaboració pròpia· Font: Microdades de la EPA i Eurostat · Creat amb Datawrapper

per a cadascun dels segments analitzats hi podem veure diferències prou notòries tant a escala temporal com especialment dins dels segments.

La primera diferència important la trobem entre les dades totals, la taxa d'atur a Catalunya i tota Espanya gairebé duplica la taxa de tota la Unió Europea, és una diferència que es manté a tots els períodes analitzats. El darrer trimestre de 2020 a Catalunya i Espanya la taxa d'atur es va situar en el 14% i a la Unió Europea en el 7%. Mentre que en el cas de la taxa d'activitat i d'ocupació Catalunya es manté en una situació preponderant, amb lleugera millora que a tota Espanya i a tots la Unió Europea, situació que també s'ha mantingut en el temps.

Quan fem focus en les dades segmentades per gènere trobem diversos elements a tractar, en el cas de la taxa d'activitat i la taxa d'ocupació, de forma sostinguda en els períodes analitzats, les dones mostren unes taxes més baixes que els homes amb diferències d'entre 5 a 9 punts de diferència amb els homes. Aquesta situació mostra una desigualtat persistent en la participació de la dona en el mercat de treball a Catalunya, que tot i que en la taxa d'atur no es mostraven gaires diferències per gènere l'any 2008 i l'any 2013, al darrer trimestre de 2020 mostrava per primer cop un augment de l'atur femení per sobre del masculí. Analitzarem posteriorment la situació d'inactivitat que ens permetrà llegir de forma completa aquest aspecte.

En el cas de la situació per grups d'edat, hi trobem diferències especialment profundes, dels tres grups d'edat analitzats el comportament de tots tres és completament diferent, ara bé, es mostren constants en els períodes analitzats sense gaires diferències. La baixa taxa d'activitat i d'ocupació dels menors de 25 anys xoca amb les del grup 25-56 anys, amb diferències de 29 punts en la taxa d'activitat l'any 2020 fins a 52 punts de diferència en la taxa d'ocupació en el mateix període. En el cas del grup d'edat d'entre 55 i 64 anys, tot i que la situació no és tan abismal també mostra grans disparitats que han anat augmentant en els períodes analitzats. En el cas de la taxa d'atur ens trobem amb les mateixes diferències, un atur dels menors de 25 anys que triplica la del grup d'entre 25 i 54 anys. En aquest darrer cas, el grup d'edat d'entre 55 i 64 anys es manté similar al grup d'edat anterior.

Quan analitzem segons l'origen de la persona treballadora ens trobem amb una taxa d'activitat que es manté de forma similar tant si l'origen és espanyol com estranger, però quan observem la taxa d'ocupació i especialment la taxa d'atur hi trobem grans diferències. En el cas de la taxa d'ocupació mostra un progressiu distanciament des d'una diferència de 6 punts l'any 2008 a 15 punts de diferència el 2020, de la mateixa manera succeeix amb la taxa d'atur, d'una diferència de 10 punts l'any 2008 ha augmentat fins als 16 punts de diferència el 2020 situant la taxa d'atur de les persones d'origen estranger en el 27% mentre la de la població d'origen espanyol era d'11%. Situant el col·lectiu de persones treballadores d'origen estranger en una situació de més dificultat en l'accés al mercat laboral.

La darrera segmentació de les dades realitzada és segons els estudis assolits de les persones treballadores, en aquest cas podem veure de forma clara la disparitat de la situació de les persones en el mercat de treball segons els estudis assolits. Les persones analfabetes han patit en tots els períodes analitzats unes taxes d'activitat i d'ocupació especialment baixes, amb la taxa d'activitat més alta situant-se en el 48% en el darrer trimestre de 2020 i una taxa d'ocupació en el 38% en el mateix període, a la vegada que han vist disminuir la taxa d'atur situant-se en el 26%; ara bé, tot i la millora de la situació, la diferència amb la mitjana en totes les taxes és molt profunda. En el cas de les persones amb estudis primaris incomplets la situació de les taxes d'activitat i ocupació ha empitjorat en els períodes analitzats, situant-se en una taxa d'ocupació del 29% i una taxa d'atur del 36% en el darrer trimestre de 2020. És amb el grup de persones treballadores amb la primària completa on la situació comença a canviar lleugerament, la taxa d'activitat és més alta que la dels grups anteriors, situant-se en el 60% en el darrer trimestre de 2020, ara bé, amb una tendència a

disminuir en els períodes analitzats, en el cas de la taxa d'ocupació, després d'una forta davallada del 55% del 2008 al 40% del 2013, se situa en el 44% l'any 2020, en el cas de la taxa d'atur, després d'empitjorar la situació del 2008 al 2013 se situa al 2020 en el 27%, gairebé duplica la mitjana global. En el cas de les persones amb primera i segona etapa de secundària, la seva situació en el mercat laboral es comporta de forma molt similar: han patit una disminució de la taxa d'activitat i d'ocupació de forma progressiva de fins a 9 punts entre 2008 i 2020, però en el cas de la taxa d'atur, tot i que van patir un augment significatiu de 2008 a 2013, en el darrer trimestre de 2020 se situa en el 15% els de primera etapa i el 17% els de segona etapa, taxa similar a la mitjana global. És en les persones amb estudis de secundària i orientació professional que amb lleugeres diferències han millorat la seva taxa d'activitat i la d'ocupació en el darrer trimestre de 2020 en relació amb els altres períodes analitzant, i se situa en el 84% i el 72% respectivament, amb una taxa d'atur coincident amb la mitjana global. Finalment, en el cas de les persones treballadores amb estudi superiors, gaudeixen de la millor situació del segment, amb una lleugera disminució de la taxa d'activitat i d'ocupació amb relació a l'any 2008, però que situen en el 90% i 83% respectivament, i una taxa d'atur molt inferior a la mitjana global.

En resum, són les dones treballadores, les persones treballadores menors de 25 anys, les persones

Situació d'inactivitat per motiu principal

En milers de persones

	Espanya		Catalunya	
	Homes	Dones	Homes	Dones
2020				
Total	7.071	9.500	1.056	1.406
Estudiant	1.471	1.539	202	208
Jubilat	4.005	2.495	621	472
Tasques de la llar	493	3.212	74	413
Incapacitat permanent	631	621	71	61
Percebent una pensió diferent de la jubilació	182	1.454	41	226
Altres	289	179	47	25
2013				
Total	6.381	9.091	930	1.325
Estudiant	1.055	1.077	144	151
Jubilat	3.854	1.971	588	379
Tasques de la llar	492	3.628	54	464
Incapacitat permanent	593	706	81	68
Percebent una pensió diferent de la jubilació	146	1.585	29	244
Altres	241	124	35	18
2008				
Total	5.834	9.451	837	1.375
Estudiant	1.075	1.226	137	156
Jubilat	3.526	1.681	525	321
Tasques de la llar	303	4.164	48	568
Incapacitat permanent	500	663	60	48
Percebent una pensió diferent de la jubilació	173	1.622	39	268
Altres	257	96	29	13

La categoria "Altres" inclou a les persones inactives que no esmenten cap situació d'inactivitat i declaren estar buscant un lloc de feina o treballar
Taula: Elaboració pròpia · Font Enquesta de Població Activa (EPA) · Creat amb Datawrapper

treballadores d'origen estranger i les persones treballadores analfabetes i amb estudis primaris i secundaris els que participen del mercat de treball amb més dificultat.

Per tal de completar aquesta foto de la situació de les persones treballadores en el treball, s'ha analitzat la situació d'inactivitat, les persones que no estan ocupades ni parades, segons el motiu principal de la seva inactivitat per gènere a Catalunya i a tot Espanya. Les dades es mostren en els dos casos com són més les dones treballadores les que es troben en situació d'inactivitat, de forma persistent en els períodes analitzats, que tot i disminuir la diferència entre els dos gèneres, destaquen el motiu de les tasques de la llar, com a motiu d'inactivitat molt superior de les dones seguit de percebre una pensió diferent de la jubilació, mentre el motiu de la jubilació és superior en els homes.

4. L'HABITATGE

Un altre dels punts que volem tractar, i analitzar és aquell que fa referència a l'àmbit de l'habitatge. L'habitatge, o la falta d'ell, té un impacte rellevant en l'exclusió social que pateixen les persones, especialment en els àmbits de la salut, l'educació i l'ocupació. Aquesta i altres reflexions, així com una mirada més completa a la problemàtica de l'habitatge i quines possibles solucions es poden adoptar, es troben en el dossier de la FEPS[1] sobre la qüestió, amb un capítol dedicat a Espanya. També apareix com un dels Objectius de Desenvolupament Sostenible de l'Agenda 2030 de l'ONU, en el punt 11 *"Ciutats i comunitats sostenibles"*[2]. És per això que una de les fites aposta per "assegurar l'accés a totes les persones a habitatge i serveis bàsics adequats, segurs i sostenibles, i millorar els barris marginals", com a exemple. Per posar-hi dades, **segons Eurostat la diferència entre la població que viu a llars que consideren que pateixen soroll, segons la seva situació de pobresa (indicador ODS) és de 3,5**[3] (dada per al 2020) punts entre els quals es troben per sobre del 60% de la mitjana d'ingressos equivalents. Això és una petita mostra de com als habitatges amb menors ingressos la qualitat de vida és pitjor. A més, les despeses relacionades amb la llar, esdevenen la principal despesa de les llars.

Aquests motius, i d'altres que segurament ens deixem fora dins d'aquest capítol introductori, que ens plantegem una sèrie de qüestions referides a l'habitatge a Catalunya, a partir de les dades obtingudes de l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV) per als tres anys observats.

En primer lloc, ens interessa saber quin és el perfil dels que tenen habitatge(s) en propietat. **A Catalunya, més del 65% de la població viu en un habitatge en propietat**. Parlem d'un 67,94% de dones i un 69,56% d'homes. Si ens fixem en els grups d'edat, més del 85% de persones que tenen més de 55 anys, tenen habitatge en propietat, un 62,36 entre les persones del grup d'edat inferior (de 26 a 54 anys). Si ens fixem en l'origen, en els espanyols, el 77,92% té un habitatge en propietat, mentre que **els estrangers, només el 18,68% en tenen**. Observem un biaix també en funció de la situació laboral dels i les enquestades, mentre els jubilats/es viuen per sobre del 88% en una casa en propietat, els aturats només ho fan en un 50%. Respecte al nivell d'estudis, no s'observen grans diferències.

---

1 Nasarre-Aznar, S., Ftáčnik, M., Lambea-Llop, N., Rasnača, L., & Foundations for European Progressive Studies. (2021, enero). *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*. FEPS.

2 ONU. (2021). Ciudades. UN.org. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/

3 EUROSTAT. (2021, septiembre). *Population living in households considering that they suffer from noise, by poverty status.* https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_11_20/default/table?lang=en

Règim de tinença de l'habitatge

	2020			2013			2008		
	En cessió gratuïta	En lloguer	En propietat	En cessió gratuïta	En lloguer	En propietat	En cessió gratuïta	En lloguer	En propietat
Homes	4,18%	26,26%	69,56%	6,35%	24,08%	69,56%	2,95%	20,05%	77
Dones	3,49%	28,56%	67,94%	5,70%	19,58%	67,94%	3,96%	20,81%	75
Entre 16 i 25	4,00%	32,58%	63,43%	4,07%	28,21%	63,43%	2,82%	25,79%	71
Entre 26 i 54	4,87%	32,77%	62,36%	7,40%	24,83%	62,36%	3,33%	22,35%	74
Menors de 16 anys	5,75%	39,70%	54,55%	6,45%	29,95%	54,55%	3,98%	23,00%	73
Més de 55	1,53%	13,17%	85,30%	4,32%	10,79%	85,30%	3,62%	13,87%	83
Espanyola	3,68%	18,39%	77,92%	6,36%	12,15%	77,92%	3,74%	11,66%	85
Estranger/a	2,37%	78,95%	18,68%	5,35%	72,40%	18,68%	1,06%	70,49%	28
Resta UE	0,38%	57,27%	42,35%	0,00%	64,53%	42,35%	0,00%	74,21%	26
Estudis primaris	2,84%	24,95%	72,22%	4,85%	20,29%	72,22%	3,59%	18,98%	77
Estudis secundaris	3,60%	23,26%	73,14%	5,34%	23,99%	73,14%	3,57%	23,42%	73
Estudis superiors	4,09%	26,48%	69,43%	7,31%	16,42%	69,43%	2,61%	17,81 %	80
Altres	1.94%	31,67%	66,38%	5,59%	20,69%	66,38%	4,06%	21,85%	74
Aturat	4,66%	45,25%	50,09%	3,92%	32,50%	50,09%	3,79%	27,67%	69
Estudiant/a	5,17%	25,86%	68,97%	7,42%	19,37%	68,97%	3,11%	20,09%	77
Jubilat/a	0,84%	10,93%	88,23%	3,69%	9,71%	88,23%	3,23%	13,40%	83
Ocupat	4,58%	24,84%	70,58%	7,32%	20,34%	70,58%	3,12%	20,59%	76

Taula. Elaboració pròpia · Font: Enquesta de Condicions de Vida (ECV) · Creat amb Datawrapper

Una altra qüestió rellevant és qui viu de lloguer avui dia. La resposta és clara, joves, estrangers (tant de la UE com de fora de la UE), amb estudis superiors i aturats. No s'observen grans diferències entre homes i dones.

Pel que fa al nivell d'estudis, i com això afecta la tinença d'habitatge, no s'observen grans diferències però sí un canvi (lleu) de tendència. Mentre els que declaren tenir estudis superiors són els que més viuen de lloguer, i menys percentatge d'habitatge en propietat tenen, veiem com en les altres dues observacions temporals no era així, ja que l'any 2013, els que tenien un nivell d'educació secundari eren els que més vivien de lloguer (entorn del 23%, la mateixa xifra en els tres anys observats), l'any 2008, també eren majoria, però a diferència del 2020, els que declaren haver assolit estudis primaris, vivien de lloguer en major mesura que els que declaraven estudis secundaris, per tant, parlem de 3 tendències:

- Els que tenen menys nivell formatiu assolit, han decrescut respecte a la tinença en propietat d'habitatges, del 77,43% el 2008, al 72,22% el 2020.
- Entre els que declaren un major nivell educatiu assolit, la tinença en propietat ha baixat en 10 punts (del 79% al 69%), i ha pujat 9 punts els que viuen de lloguer (del 17,8% al 26,48%).
- Els que han assolit nivells d'educació secundaris, les xifres es mantenen invariables.

Un punt clau per parlar d'habitatge i condicions de vida és el lloguer. I és interessant poder observar si aquest va en augment o continua en la mateixa situació que en els anys anteriors. La resposta és que va a més, i s'observa una pujada entre els que viuen de lloguer de més de 6 punts entre 2008 i 2020. Aquesta pujada és de 8,5 punts en les dones en aquests darrers dotze anys. També ha pujat entre els joves d'entre 16 i 25, del 25,79% al 32,77%; entre els aturats, del 27,67% al 45,25%.

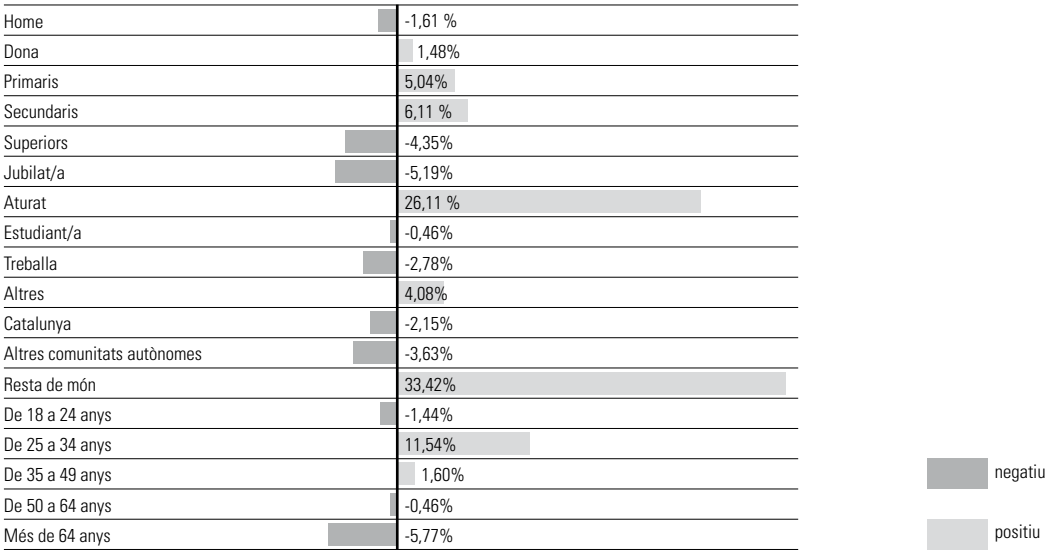
Per tant, amb aquestes dades podem observar com a Catalunya, i segurament a la resta d'Espanya, s'està produint un major desplaçament cap a l'habitatge de lloguer, que també planteja reptes de futur pel que fa a l'accessibilitat al lloguer, al percentatge d'ingressos destinats al lloguer, i sobre la necessitat de comptar amb un major parc públic de lloguer a preus assequibles.

També volem fer referència a la **dificultat que tenen els catalans i catalanes per fer front a les despeses de la llar**, segons l'enquesta de l'Òmnibus del CEO de la Generalitat de Catalunya per al 2020. Segons els resultats, els estrangers, els i les aturades, els que no arriben a nivells de Formació superior i aquells que es troben entre els 25 i 34 anys, són els que més dificultats tenen per afrontar aquestes despeses, relacionades amb el lloguer, les despeses de comunitat, etc. Per l'altra banda, **jubilats/es, majors de 64 anys i els que tenen estudis superiors i treballes, tenen menors problemes per fer front a aquestes despeses**.

Per tant, observem com hi ha un biaix que es va repetint al llarg de l'apartat on certs grups, dintre dels grans grups que hem mencionat (origen, edat, nivell d'estudis i situació laboral), tenen més possibilitats de trobar-se en situacions de vulnerabilitat que d'altres grups (jubilats, estudis superiors i majors de 50 anys).

Dificultats per fer front a les despeses de la llar

En aquesta gràfica es mostren els grups d'enquestats (per sexe, origen, situació laboral i grups d'edat) que es troben per sota o per sobre de la mitjana dels enquestats que declara tenir problemes per afrontar les despeses de la llar en la que viuen (aquesta mitjana és del 17,13%). Per tant, aquells valors negatius fan referència als grups que se situen per sota de la mitjana, i per tant, declaren menys problemes a l'hora d'afrontar les despeses.



Altres pertany al grup "situació de treball"
Gràfic: Elaboració pròpia · Font: Òmnibus del CEO · Creat amb Datawrapper

5. FOCUS: JOVENTUT

El jovent no és el futur, sempre és present

Sovint escoltem allò de què la joventut és el futur, però la realitat és que aquesta joventut és una condició temporal a la qual sempre persegueix la realitat del moment. Qui avui és jove potser demà no ho considerem així. Per això **és important posar sempre un focus en un col·lectiu que ha estat precaritzat i menystingut** durant anys, ja que a**quest moment vital condicionarà el demà d'una societat**. Motiu pel qual hem decidit posar un focus en la joventut en la introducció de l'Informe Social d'enguany.

Segons l'ONU ets jove fins als 24, segons l'OMS fins als 30 i segons la Unió Europea fins als 35. **Un exemple d'allò més bàsic de la falta de coordinació global entre institucions i polítiques**. Una xacra per desgràcia hem vist i han patit diferents generacions també a casa nostra.

Com en qualsevol altre grup d'edat, **és impossible parlar de la joventut com un col·lectiu homogeni**, però sí que podem trobar i analitzar molts factors comuns que pateixen els i les joves catalans en el seu dia a dia, simplement per allò de tenir entre 16 i 30 anys. Un bon exemple de la **falta d'interès generalitzat per aquesta franja d'edat és la falta de dades segmentades** amb aquesta franja en ment, que farà que en aquest capítol no sempre puguem analitzar dades utilitzant les mateixes edats de referència.

Actualment la joventut catalana la podríem dividir en dues generacions, **una generació *Millennial* que es va criar en una època de bonança econòmica i va patir la crisi econòmica del 2008 durant la seva adolescència i el desenvolupament de la seva joventut** cap a una vida adulta i teòricament emancipada. I una **Generació Z que ja ha viscut des de la seva infància aquesta crisi econòmica, recuperació de la qual s'ha vist truncada de nou amb la crisi sanitària, econòmica i social de la covid-19**.

Per poder veure com han afectat aquestes crisis utilitzarem reiteradament anys de referència com poden ser: 2008 (inici d'una crisi), 2013 (plena crisi econòmica), 2019 (moment de recuperació econòmica) i 2020 (any de pandèmia covid-19).

Treballar sent jove

Des de la crisi econòmica iniciada el 2008, Espanya s'ha situat entre els primers països en percentatge d'atur juvenil de la Unió Europea, acompanyat de països com Grècia, Itàlia o Portugal. Una crisi que va deixar dades d'ocupació dramàtiques i de les que encara avui dia no ens hem recuperat.

Catalunya tot i tenir una mitjana una mica més baixa que l'estatal **manté una tendència molt similar a la de la resta de l'estat, amb una taxa d'atur juvenil extremadament alta**. Mentre al quart trimestre de 2008 els menors de 25 anys tenien una taxa d'un 26,25% d'atur juvenil, aquesta xifra va gairebé doblar-se el 2013, on gairebé la meitat dels joves catalans estaven a l'atur 48,92% (arribant a un màxim del 53,19% el 2T). El 2019 ens vam situar en un 26,27%, una xifra similar a la prèvia a la crisi del 2008, que indica una clara recuperació econòmica que es va veure truncada per la covid-19, on va augmentar l'atur juvenil fins al 38,14% l'any 2020. Des del 2008 els homes havien patit més atur juvenil que les dones fins a l'arribada la covid-19, un fet que s'haurà d'analitzar i veure si es manté o torna a la tendència habitual.

Taxa d'atur juvenil

		Catalunya	Espanya	Unió Europea
2020T4	Menors de 25 anys	38%	40%	17%
	De 16 a 19 anys	55%	60%	-
	De 20 a 24 anys	34%	37%	-
2013T4	Menors de 25 anys	49%	55%	24%
	De 16 a 19 anys	71%	76%	-
	De 20 a 24 anys	44%	51%	-
2008T4	Menors de 25 anys	26%	30%	17%
	De 16 a 19 anys	45%	46%	-
	De 20 a 24 anys	21%	25%	-

Taula: Elaboració pròpia · Font: EPA i Eurostat · Creat amb Datawrapper

Però l'atur no és l'únic problema de la joventut i és que aquest col·lectiu, tal com denuncien sindicats, entitats juvenils i consells de la joventut, **és dels més precaritzats laboralment, patint condicions abusives i cobrint feines majoritàriament en sectors especialment precaris**. Fet que es reverteix directament en el seu salari. Si analitzem el salari brut anual dels menors de 25 anys, el 2008 era de 23.375,54 € mentre entre els menors de 25 anys era només de 13.371,85 €. Una diferència que encara segueix incrementant fins al 2013 on la mitjana catalana és de 24.253,73 € i la de la joventut de 10.471,48 €. Mentre la mitjana catalana encara puja fins als 25.968,20 € en el cas de la joventut encara no s'assoleix la mitjana prèvia a la crisi, estant el 2019 en 13.070,69 €.

Així com la taxa d'atur afecta menys les dones que els homes, l**a bretxa salarial entre la joventut fa que elles guanyin menys des de ben joves**. Bretxa que cada cop és més petita, però que el 2013 va arribar a ser de 3.067,28, quan elles tenien un salari brut mig de només 8.948,92 € anuals. El 2019 en canvi la diferència va ser de 1.805,89 €, menor inclús a la de 2008 on era de 2.255,41 €, Fet que mostra que **les polítiques que es van duent a terme per reduir aquesta bretxa a poc a poc van fent efecte tot i encara tenir un llarg camí per recórrer**.

En el moment actual, cal destacar com és de rellevant la situació actual i com des de les institucions s'està buscant donar una resposta diferent de la donada a la crisi del 2008. Un fet que serà clau pel jovent, ja que, per exemple, és considerat el col·lectiu amb més risc de perdre la feina després d'un ERTO (un 29,6%) segons els informes *"Juventud en Riesgo: análisis de las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 sobre la población joven en España"* del INJUVE i el Consejo de la Juventud de España.

Salari brut anual mitjà joventut

Unitats euros

	2019	2013	2008
Salari brut anual mitjà	25.968,20	24.253,73	23.375,54 (b)
Menors de 25 anys	13.070,69	10.471,48	13.371,85 (b)
Homes	13.928,57	12.016,20 (*)	14.433,40 (b)
Dones	12.122,68	8. 948, 92 (*)	12.177,99 (b)

(*) Estimació amb alta variabilitat. (b) Ruptura en la sèrie temporal.
Taula: Elaboració pròpia · Font: Idescat, a partir de dades de l'Enquesta d'estructura salarial de l'INE · Creat amb Datawrapper

Emancipar-se, missió impossible

Amb aquest panorama laboral no ens sorprèn que any rere any continuem veient taxes d'emancipació molt baixes a Catalunya i Espanya en comparació amb la mitja de la Unió Europea, especialment diferenciades en la franja de 20 a 24 anys. **On cal destacar una major emancipació de les dones joves, tot i tenir una mitjana de salaris anuals més baixa que la dels homes joves, fet que pot revertir directament en el seu poder adquisitiu, ja que ha de destinar un major percentatge salarial a aquesta emancipació**.

Les dades del *"Observatorio de Emancipación del 2º Semestre 2020"* del Consejo de la Juventud de España donen dades preocupants **a nivell estatal com que el cost d'un lloguer d'una persona jove en solitari suposa destinar aproximadament el 91,6% del seu salari al lloguer, situant Catalunya com la regió pitjor parada amb un percentatge de més del 110% del salari**. De manera que és pràcticament impossible viure de lloguer una persona jove sola al nostre país. Actualment sembla que **la compra pot ser més econòmica, ja que els i les joves haurien de dedicar de mitja un 55,1% del salari per la quota hipotecària, però de nou, a Catalunya augmenta aquesta xifra a Catalunya a més del 60%**.

És important recordar que la recomanació dels experts és que **el cost de l'habitatge no superi el 30% dels ingressos mensuals**, un fet pràcticament impossible per a la joventut.

Dificultat econòmica que no només pateix la joventut per pagar els habitatges, també per accedir a ells, ja que **la precarietat laboral i la temporalitat contractual, dificulten directament la possibilitat d'accedir a un lloguer o a una hipoteca** donades les condicions que avui en dia es demanen. Fets que afecten directament a la possibilitat d'emancipar-se.

Joventut fora del focus.

Precarietat laboral i temporalitat forçada, alt índex de pobresa, un mercat immobiliari impossible, altes taxes per accedir a estudis i la falta de polítiques destinades concretament a la joventut, i la necessitat de treballar-les de forma transversal, fan que **aquest col·lectiu quedi sovint en mans de ningú**.

El juliol de 2013 el Parlament de Catalunya va celebrar un Ple monogràfic sobre Joventut, un moment

Taxa d'emancipació

Taxa d'emancipació residencial als 20-24 i 25-29 anys, en funció del sexe i en els anys observats.

		Unió Europea		Espanya		Catalunya	
		Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona
2019	20-24	27,61	34,23	5,33	8,76	9,69	15,10
	25-29	54,34	65,35	30,75	44,68	41,31	56,28
2013	20-24	22,68	32,70	6,51	11,82	10,18	16,50
	25-29	50,45	63,78	36,85	46,16	36,35	53,61
2009	20-24	21,91	33,92	8,72	15,86	12,29	18,27
	25-29	50,51	65,06	36,80	52,00	43,48	60,63

Taula: Elaboració pròpia · Font: Centro Reina Sofia FAD · Creat amb Datawrapper

inèdit, però del qual no s'ha aplicat ni pressupostat cap dels compromisos acordats per part del Govern de Catalunya, ni en aquella legislatura ni a cap de posterior. Compromisos com un pla de xoc contra l'atur juvenil de 150 milions d'euros, un programa de pràctiques de 75 milions o un programa de retorn de la joventut emigrada. De fet, no només no es van desenvolupar els plans i acords parlamentaris, sinó que el darrer **govern va perdre més de 42 milions d'euros, el 2018, destinats a combatre l'atur juvenil dins del projecte de Garantia Juvenil**, en una mala gestió d'una de les principals ajudes europees per fomentar l'ocupació juvenil.

Exemples de la necessitat d'una implicació real de la nostra societat i de les administracions públiques autonòmiques vers la joventut de forma urgent.

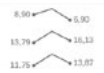
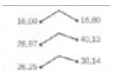
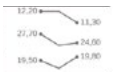
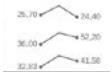
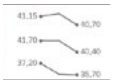
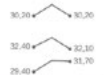
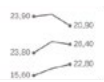
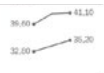
6. BREUS CONCLUSIONS

Un cop fetes les diferents *fotos*, i abans de donar pas als següents capítols d'aquest informe, arribem a unes conclusions molt senzilles d'aquest primer capítol introductori:

Les dones, les persones que tenen un origen de fora de la Unió Europea, els joves, els que han assolit nivells de formació bàsics i els i les aturades, tenen més possibilitats de patir situacions d'exclusió social, de pobresa, així com de veure's abocats a una vida molt més precària que la dels homes, d'origen espanyol o europeu, amb estudis superiors i de més de 50 anys o jubilats, que tenen una situació més benestant per afrontar la seva vida. Aquestes són algunes de les escletxes que avui pateix Catalunya.

Tot seguit, es mostra el quadre de comandament de la Catalunya Social, basat en el quadre de comandament de l'***Espanya 2050*** del Govern central.

Quadre de Comandament Catalunya Social

Indicadors	Lloc	2008	2013	2020	Evolució
Desafiament 7. Resoldre les deficiències de nostre mercat de treball i adaptar-lo a les noves realitats socials, econòmiques i tecnològiques					
Taxa d'atur	Unió Europea 27	8,90%	11,20%	6,90%	
	Espanya	13,79%	25,73%	16,13%	
	Catalunya	11,75%	21,87%	13,87%	
Taxa d'ocupació de les dones	Unió Europea 27	57,90%	57,90%	62,80%	
	Espanya	44,09%	39,64%	43,57%	
	Catalunya	49,75%	45,31%	48,39%	
Taxa d'atur juvenil	Unió Europea 27	16,00%	24,40%	16,80%	
	Espanya	28,97%	54,89%	40,13%	
	Catalunya	26,25%	48,92%	38,14%	
Taxa d'ocupació (55- 64 anys)	Unió Europea 27	43,60%	48,80%	59,60%	
	Espanya	19,41%	18,29%	24,59%	
	Catalunya	23,23%	20,54%	26,10%	
Taxa de temporalitat	Unió Europea 27	12,20%	12,20%	11,30%	
	Espanya	27,70%	23,70%	24,60%	
	Catalunya	19,50%	18,90%	19,80%	
Taxa de parcialitat involuntària	Unió Europea 27	25,70%	31,20%	24,40%	
	Espanya	36,00%	63,30%	52,20%	
	Catalunya	32,83%	49,15%	41,58%	
Hores treballades a la setmana	Unió Europea 27	41,15%	41,30%	40,70%	
	Espanya	41,70%	41,70%	40,40%	
	Catalunya	37,20%	35,80%	35,70%	
Escletxa salarial de gènere	Unió Europea 27	15,8*	16,00%	14,10%	
	Espanya	16,10%	16,20%	11,90%	
	Catalunya	19,80%	19,90%	13,30%	
Persones satisfetes amb la seva situació laboral	Unió Europea 27	nd	80,90%	83,10%	
	Espanya	nd	78,50%	85,00%	
	Catalunya	nd	nd	nd	
Desafiament 8. Reduir la pobresa i la desigualtat i reactivar l'ascensor social					
Índex de Gini (desigualtat de la renda)	Unió Europea 27	30,20%	30,60%	30,20%	
	Espanya	32,40%	33,70%	32,10%	
	Catalunya	29,40%	31,90%	31,70%	
Població en riesc de pobresa (% del total)	Unió Europea 27	29,40%	24,60%	20,90%	
	Espanya	23,80%	27,30%	26,40%	
	Catalunya	15,60%	20,10%	22,80%	
Recaudació fiscal (% del PIB)	Unió Europea 27	39,60%	41,00%	41,10%	
	Espanya	32,80%	34,00%	35,20%	
	Catalunya	nd	nd	nd	
Despesa pública en protecció social (% del PIB)	Unió Europea 27	17,90%	20,00%	19,30%	
	Espanya	13,80%	18,20%	17,40%	
	Catalunya	nd	nd	nd	

Nota: Les dades de la columna 2020 són les corresponents a l'any 2020 o la darrera dada disponible. Aquest quadre està inspirat en el quadre de comandament recollit en el document Espanya 2050 elaborat pel Govern d'Espanya. * Correspón a l'escletxa salarial de gènere de la UE el 2010.
Taula: Elaboració pròpia· Font: INE, IDESCAT í EUROSTAT · Creat amb Datawrapper

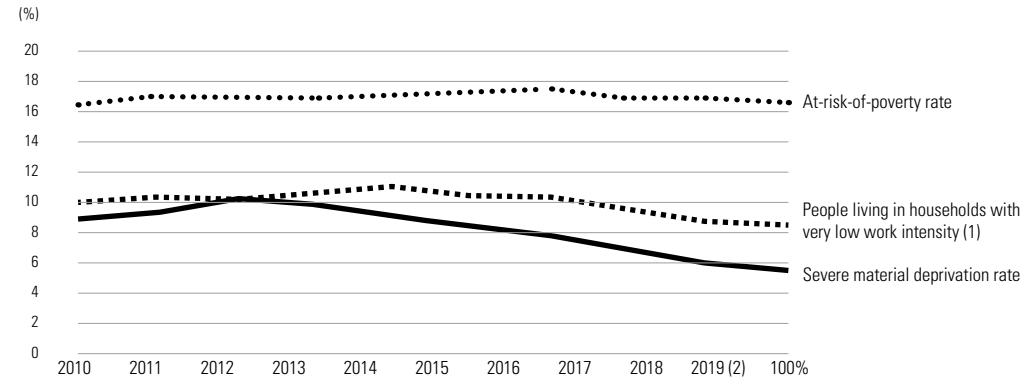
El Pilar Social Europeo como motor de recuperación

Laura Ballarín
Alberto Bondesio

Los efectos económicos, sociales y políticos de la gestión de la crisis de 2008 y sus consecuencias siguen teniendo, una década después, fuertes efectos en la ciudadanía de la Unión Europea. El aumento de la tasa de riesgo de pobreza, el desmantelamiento de muchos servicios públicos o los índices de desempleo de la última década han puesto contra las cuerdas a una Unión Europea que, con la pandemia en 2020, ha priorizado un cambio de rumbo en cómo afrontar las consecuencias de la crisis sanitaria. Y es que el riesgo de implosión de la cohesión social de la UE a raíz de la pandemia hubiera sido elevado. Las consecuencias de pandemia tratadas con las mismas recetas de 2008 hubieran debilitado aún más una cohesión social, ya de por sí amenazada por una elevada tasa de riesgo de pobreza, de aumento de desigualdades sociales, de discursos y movimientos políticos euroescépticos, xenófobos y neoconservadores.

Mientras que durante muchas décadas la desigualdad se consideró un resultado inevitable del crecimiento económico, hoy en día organizaciones como el FMI alertan de posibles oleadas de estadillos sociales tras la pandemia. Si bien los brotes de violencia no tienen por qué estar en relación con la pandemia, sí lo estaría el trauma social y el impacto socioeconómico ocasionados por la misma. Así pues, la pandemia sería como un catalizador de la ya situación de desigualdad y percepción de injusticia: *"El malestar social era elevado antes de la covid y se ha moderado durante la pandemia, pero, si la historia nos sirve de guía, es razonable esperar que, conforme la pandemia se disminuya, los estallidos sociales emergerán de nuevo"* (Barret&Chen, 2021).

Gráfico 1



(1) People aged less than 60 years (2) Estimates

Durante demasiado tiempo la Unión Europea desdeñó esta dimensión social, el llamado Pilar europeo de los Derechos Sociales. Las políticas económicas no han sido acompañadas lo suficiente por medidas sociales. La pobreza y la desigualdad ha crecido, y la situación empeorará con esta crisis a menos que se actúe contra ello. En 2018, antes del estallido de la pandemia de la covid-19, la tasa de riesgo de pobreza en la Unión Europea de los 27 ni siquiera volvió a alcanzar el nivel de 2012, y después de años de aumento (*Eurostat online data codes, 2021*). De hecho, la media de la UE-27 aumentó desde un 16,5% en 2010 hasta alcanzar un 17,5% en 2016 (*Gráfico 1, fuente: Eurostat*). En 2017 se observa un descenso notable hasta el 16,9%. Así, en los dos últimos años sobre los cuales se dispone de datos, la tasa de riesgo de pobreza de la EU-27 recuperó un nivel similar al observado entre 2011 y 2013.

El impacto de la covid ha revelado dos cosas: que no se podía volver a aplicar las recetas del pasado –como la austeridad y la condicionalidad de la ayuda financiera– y también que la Unión Europea tenía algunas tareas pendientes que ya no pueden esperar más, como reforzar el Pilar Social Europeo, las escasas competencias en materia sanitaria o la necesidad de completar los instrumentos de gobernanza de la Zona Euro.

LAS RESPUESTAS A LAS CRISIS DE 2008 Y 2020

La gestión de la crisis financiera de 2008 bajo las premisas de las políticas de austeridad y consolidación presupuestaria ejerció no solo recortes considerables en el gasto público, sino también una fuerte presión sobre los sistemas de protección social. Desafortunadamente, a lo largo de más de una década, el modelo social europeo ha sido tratado más como un coste que como un eje esencial en las dimensiones económica y social de nuestras sociedades. Las consecuencias de estas políticas no solo han prolongado una percepción negativa de la ciudadanía sobre la mejora de la situación económica desde la crisis de 2008 (*Eurobarometer 95, 2021*), sino que han mermado la capacidad de hacer frente a la crisis de la covid-19 y sus consecuencias económicas y sociales.

Las consecuencias del modelo de crecimiento neoliberal no solo se remontan a la crisis financiera de 2008. Ya en la década de 1990, las desigualdades en Europa van aumentando debido a la implementación de medidas de austeridad y a "reformas estructurales", destinadas a liberalizar y privatizar las economías en varios ámbitos: debilitamiento de la negociación colectiva y los sindicatos, desregulación de los mercados laborales y recortes en el gasto público social. A estos elementos hay que sumarle, además, la promoción de sistemas fiscales injustos y en competencia entre estados miembros.

En contraposición, la respuesta a la crisis ocasionada por la covid-19 nada tiene que ver con la de una década atrás. El resultado de las negociaciones del Plan de Recuperación Europeo y del Next Generation EU de julio de 2020 fue un hito histórico, donde el Gobierno de España jugó un papel clave en su aprobación.

Este gran plan de recuperación, junto con la aprobación del Marco Financiero Plurianual, los recursos propios y el mecanismo que vincula el presupuesto al cumplimiento del Estado de derecho, representan un ciclo de acuerdos históricos que marcarán su devenir durante la próxima década. La segunda cumbre sobre el Pilar Social europeo, solo algunos meses después de estos acuerdos, refuerza el cambio de paradigma económico y social a nivel de la UE. El impacto de estas decisiones no solo debería afectar a una dimensión socioeconómica, sino también en lo que a la arquitectura institucional de la UE se refiere.

LA AUSTERIDAD COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE 2008 Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES

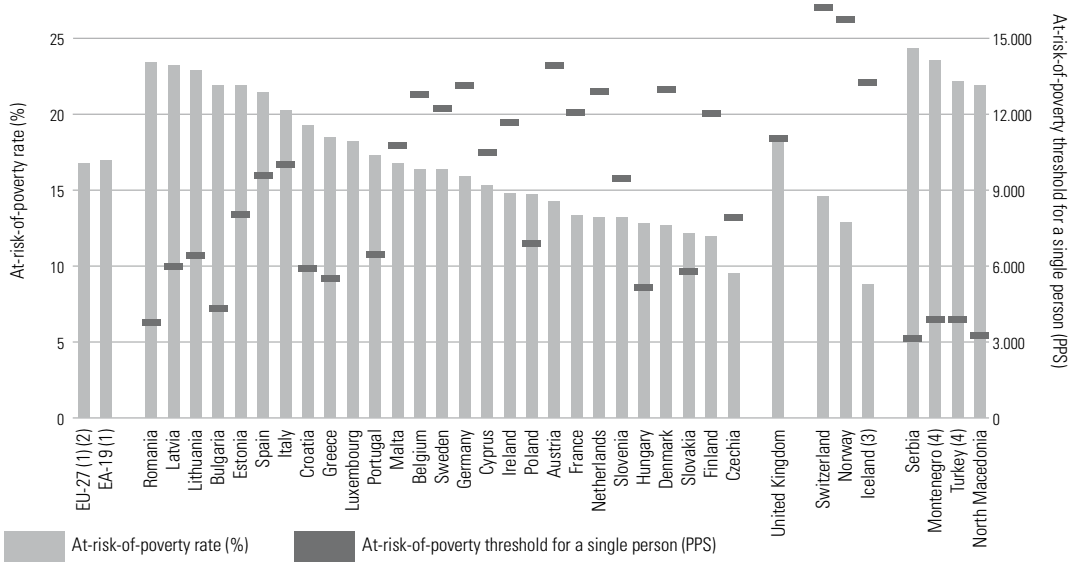
Las políticas de austeridad impulsadas por la Unión Europea como respuesta a la crisis financiera de 2008 promovieron la precarización del empleo tanto implementando reformas laborales que empeoraban la calidad de los lugares de trabajo, como la implementación de medidas jurídicas que sustentaban la negociación colectiva y la moderación salarial. De hecho, la Comisión Europea continuó promoviendo la devaluación salarial durante el período 2016-2017 en sus recomendaciones específicas a cada país para mejorar *"la competitividad de los costes garantizando una evoluciones moderadas de los salarios"* a través de mecanismos descentralizados de fijación de salarios (Instituto Social Europeo, 2018). El empobrecimiento de las rentas de trabajadoras y trabajadores, y la pérdida de su poder adquisitivo (incluyendo el acceso a la vivienda) dispara, como se ha comentado anteriormente, los niveles de riesgo de pobreza hasta 2018 (*Gráfico 2, fuente: Eurostat*).

Las "reformas estructurales" impulsadas por la UE, además de no conseguir ni tan siquiera en 2016 generar ni el mismo número real de puestos de trabajo que en 2008, provocó nuevos empleos a tiempo parcial y de carácter temporal. Esta precarización laboral, que refuerza los incentivos de las empresas para competir con salarios bajos y la reducción de los estándares de seguridad laboral, aumenta aún más la desigualdad entre grupos poblacionales.

A estas dimensiones vinculadas al mercado laboral, hay que añadir otras dos cuestiones que acabarán produciendo la situación social y económica precrisis de la covid-19: Los recortes en el gasto público y la protección social, y un sistema fiscal regresivo.

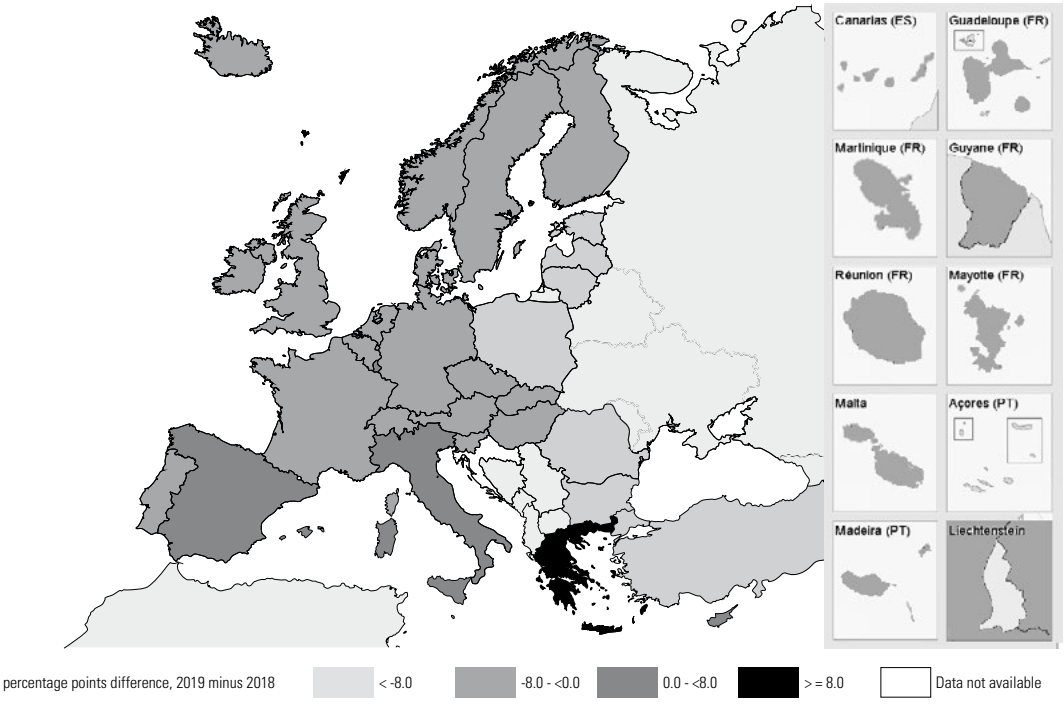
En paralelo a la desregulación y la precarización del mercado laboral, la reducción del gasto social que

Gráfico 2



(1) People aged less than 60 years (2) Estimate (3) 2016 (4) 2017

Gráfico 3



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat · Cartography: Eurostat - IMAGE, 10/2020

debería haber protegido a los sectores más vulnerables acaba disparando los índices de riesgo de pobreza en toda Europa. Particularmente, la situación es más que preocupante en aquellos Estados miembros que tuvieron que implementar programas de apoyo financiero (entre ellos, España). Esta situación provoca que, una década después de la crisis, esos países con mayor necesidad de una red de seguridad, donde la destrucción del empleo era una constante, sigan siendo aquellos donde el riesgo de pobreza en 2018 es incluso mayor que al inicio de la crisis (*Gráfico 3, fuente: Eurostat*). Los recortes presupuestarios en programas de salud, educación, pensiones, o vivienda no solo deja a estos Estados con una mayor parte de la población en riesgo de pobreza, sino que los condena a una menor capacidad de actuación y resiliencia cuando llega la pandemia en 2020. No en vano, estos recortes están relacionados en la capacidad de atención sanitaria, o las ratios de plazas hospitalarias, que estos países tuvieron durante la primera y la segunda ola de la covid-19.

La tendencia en la UE durante esta crisis, en lo que a política fiscal se refiere, no fue la de intentar armonizar la política fiscal de los estados miembros ni la de corregir desigualdades. Al contrario, la poca progresividad del sistema fiscal, abogando por un giro hacia los impuestos sobre el consumo en beneficio del capital, lo que ha provocado que las mayores rentas paguen menos y que la carga fiscal recaiga en las clases medias y trabajadoras. Los escasos impuestos provenientes de grandes multinacionales, con estructuras que les facilitan la evasión fiscal, completa una situación que no garantiza la redistribución de la renta, ni la cobertura de los servicios públicos en este contexto de austeridad.

FONDO DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA: UN NUEVO "PLAN MARSHALL EUROPEO PARA EL SIGLO XXI"

La crisis sanitaria provocada por la covid-19 ha cambiado por completo el escenario de la economía mundial, que se enfrenta a una crisis sin precedentes. Esta crisis simétrica, sin embargo, ha afectado de forma desigual a algunos de nuestros países, y España es uno de ellos.

Si bien al inicio de la crisis el Consejo reaccionó de un modo dubitativo, a partir de mayo de 2020 el conjunto de la Unión Europea lo hizo de forma contundente. Ya en marzo de 2020, el Grupo S&D en el Parlamento Europeo presentó su Plan de Acción contra la crisis y sus efectos (S&D, 2020). Las discusiones en el Consejo, el Parlamento y la Comisión no solo cristalizaron en mecanismos de coordinación y reparto de material sanitario, sino también en iniciativas como para establecer las ayudas al desempleo SURE o la posterior Estrategia Europea de Vacunas.

La mayoría de los Estados se enfrentaron en un primer momento a la pandemia desde la urgencia sanitaria, pero también actuaron desde el primer momento con baterías de medidas destinadas a amortiguar el impacto económico y social, preservando empleos y tejido productivo y garantizando que nadie se quedaba atrás.

En el abordaje de la crisis, el Consejo de marzo de 2020 supuso un punto de inflexión. La negativa del presidente Pedro Sánchez a la propuesta del Consejo, pidiendo una reacción más ambiciosa para combatir la crisis de la covid-19, y consiguiendo sumar a otros Gobiernos provocó unas negociaciones de meses que acabarían con el acuerdo de julio. Este fue un acuerdo histórico donde jefes de Estado y gobierno y las instituciones europeas llegan a un compromiso sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y el fondo de recuperación Next Generation EU. Esta política económica expansiva apuesta no solo por la superación de la pandemia, sino también por la recuperación económica de todos los Estados a través de inversiones en la lucha contra el cambio climático y la transición ecológica, la digitalización de la economía, y la dimensión social de la UE. El mensaje de estos acuerdos fue claro: el MFF y el Fondo de recuperación conducirán a la UE hacia un crecimiento económico sostenible, digital, pero que priorice también proyectos encaminados al despliegue del Pilar Social y vinculados al mecanismo de control del Estado de Derecho.

En resumen, el plan Next Generation EU, de 750.000 millones de euros, de los cuales 500.000 millones de euros se distribuyen en ayudas a través de programas europeos y 250.000 millones en préstamos refuerza el presupuesto europeo plurianual supone un cambio de paradigma respecto a la respuesta de la crisis en 2008. Contrariamente a lo que pasó en la crisis financiera, esta vez la capacidad financiera total de la UE aumenta hasta 1,85 billones de euros, mediante una financiación más sostenible del presupuesto comunitario por medio de recursos propios.

El impacto del nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y su dimensión social

En el período 2021-2027, el presupuesto de la UE se financiará mediante el marco financiero plurianual (MFP) "clásico" y un extraordinario esfuerzo de recuperación, el Next Generation EU. La política de cohesión también será financiada en parte por el MFP y, en el caso de algunos programas, por el «Next Generation EU».

Las negociaciones para el nuevo MFP concluyeron con una cantidad más elevada que la que inicialmente acordó el Consejo de la UE. El Fondo de Recuperación de julio era esencial para la recuperación, pero el MFP daba margen de mejora al presupuesto de la UE para los próximos años,

particularmente en la dimensión social. Este aumento presupuestario se centraliza en programas de protección de la ciudadanía frente a la pandemia (Unión Sanitaria y Horizonte Europa), invertir en las próximas generaciones (Erasmus, Europa Creativa), o la promoción de la solidaridad internacional (IVDCI, Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional).

Respecto la política de cohesión, y tal y como indicó la Comisión Europea en junio de 2021, *"la nueva legislación refuerza el apoyo prestado para la preparación de los sistemas sanitarios y permite sacar mayor provecho del potencial de la cultura y el turismo, que se han visto muy afectados por la reciente crisis. Asimismo, respalda a los trabajadores y apoya las medidas destinadas a reducir el desempleo juvenil y la pobreza infantil."* (EC, 21)

El respeto al Estado de Derecho

Como novedad en la negociación del MFP, se estableció la condicionalidad de respecto al Estado de Derecho. Esto es, que los Estados miembros tienen que establecer mecanismos eficaces para asegurar que todos los programas del MFP se ejecuten en consonancia y respeto con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. En caso contrario, la Comisión Europea no pagará las reclamaciones de reembolso correspondientes.

A modo de ejemplo, la Comisión ya advirtió en septiembre de 2021 a cinco gobiernos regionales polacos, impulsores de las ciudades y regiones "libres de personas LGTBI", de la necesidad de abandonar tales declaraciones para poder recibir fondos de la UE.

Recursos propios

El MFP 2021-2017 ha conllevado también nuevos recursos de financiación para el presupuesto que no implican cargar a los presupuestos de los estados miembros. Estos nuevos recursos propios para la UE permiten, por un lado, financiar los programas propios, y por otro tener una fiscalidad más justa, que obligue a pagar impuestos en Europa a las grandes tecnológicas y a las grandes multinacionales, a las empresas más contaminantes, y a quienes hacen transacciones financieras solamente destinadas a la especulación.

La brecha de género en la pandemia y en el MFP

La pandemia de la covid-19 ha hecho que los frágiles avances logrados con respecto a la independencia de la mujer en la última década se reduzcan. Las medidas de distanciamiento físico han tenido un impacto sustancial en los sectores que emplean a una alta proporción de mujeres, y el empleo de las mujeres ha caído más drásticamente que durante la recesión de 2008. Además, el cierre de escuelas y otros servicios de atención ha aumentado considerablemente las necesidades de atención infantil, con un impacto probablemente desproporcionado en las madres trabajadoras.

La crisis de la covid-19 ha tenido un fuerte impacto en las mujeres por varias razones. Están en la primera línea de la lucha contra la pandemia: constituyen el 76% de los trabajadores de la salud y el cuidado social y el 86% de los trabajadores de cuidado de personas dependientes, trabajando hasta la extenuación sin recibir compensaciones económicas por ello en la mayoría de los casos. Las mujeres también son las más afectadas por la crisis económica que ha generado la pandemia. Ya parten de una situación de desventaja frente a los hombres con salarios y pensiones más bajas, mayor representación en el trabajo precario y a tiempo parcial, mayores tasas de desempleo, mayor

riesgo de pobreza y exclusión social, dificultad para acceder a los puestos de decisión política y económica, y sobrecarga del trabajo no remunerado en el hogar.

En contraposición con el MFP del período 2014-2020, donde solo el 21,7% de los programas de la UE tenían indicadores relacionales con el género, los Planes nacionales de Recuperación y Resiliencia de los Estados miembros deben contener una explicación de cómo mitigan el impacto social y económico de la crisis en las mujeres. Esto significa que la perspectiva de género está establecida en todas las dimensiones para la superación de la crisis, también en relación con la violencia de género y cómo contribuye al Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de la ONU sobre igualdad de género y sus objetivos.

Además, la revisión intermedia de la Comisión sobre la implementación del Mecanismo, programada para 2022, debe especificar cómo el Mecanismo ha abordado las desigualdades de género.

HACIA LA EUROPA SOCIAL: DE GOTEMBURGO A OPORTO

El proyecto europeo iniciado siete décadas atrás se fue construyendo, sobre todo, sobre la base de libertades y convergencia económica. Una receta exitosa que nos ha llevado a tener el periodo más largo de democracia, paz y prosperidad en la historia reciente del continente. Sin embargo, falta avanzar mucho hacia una verdadera Europa social, una Europa con alma y convergencia social (dentro de los países y entre países miembros). Una Europa que proteja a los ciudadanos de las incertidumbres, crisis, pobreza, enfermedades o hambre. Una Europa con alma que combine las libertades y la democracia con la economía social de mercado, y se distinga así de cualquier otro territorio del mundo.

Como ya se ha comentado, la política austericida y la mala gestión de la crisis financiera entre los años 2008 y 2012 llevaron sin duda a que en 2017 los líderes europeos se reunieran en Gotemburgo -bajo Presidencia UE sueca y liderazgo del primer ministro Stefan Löfven- en la primera Cumbre social de la historia europea y proclamasen el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* (PEDS).

Un Pilar con 20 principios (*Gráfico 4*), en los que basar la acción política europea de los próximos años, la primera piedra hacia la Europa social. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el PEDS no era vinculante, no hubo debate a fondo en el Consejo Europeo, ni tampoco instrumentos financieros ni legales para asegurar su implementación.

Cuatro años después, bajo Presidencia UE portuguesa y el liderazgo del primer ministro António Costa, se celebró en mayo de 2021 la segunda Cumbre social en Oporto, con el primer debate sobre temas sociales entre primeros ministros y la primera declaración monográfica sobre temas sociales de los líderes europeos.

¿Qué ha pasado en estos cuatro años para que los líderes (de muy diferente color político) decidieran dar un impulso, otro salto adelante (incipiente, insuficiente, pero muy significativo) hacia la Europa social?

A nuestro entender, tres factores fundamentales explican este salto adelante:

1. **El fin del mantra de la austeridad:** a pesar de que los socialistas veníamos alertándolo durante años, finalmente el consenso económico internacional nos ha dado la razón, y

Gráfico 4

consideran que las recetas de la anterior crisis no fueron las adecuadas. Ahora apuestan por respuestas fiscales fuertes, ir más allá de la lógica del PIB, o poner a las personas y al medio ambiente en el centro de las políticas públicas, entre otros.

2. **La crisis de la covid-19 y su fuerte impacto socioeconómico en la población:** es evidente que la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas en todo el continente europeo (con un aumento de las desigualdades entre países de la UE y dentro de los países) impactó de forma decisiva en las opiniones públicas de los diferentes Estados miembros y sus dirigentes. El impacto de las duras medidas de confinamiento, las restricciones al movimiento y sus efectos sobre el sector servicios, y la necesidad de contar con sistemas públicos de salud y protección social fuertes han empujado a las instituciones europeas a adoptar políticas como el programa SURE, o el Fondo de Recuperación financiado con eurobonos, hasta hace muy poco impensables.

3. **Apuesta por la doble transición (ecológica y digital):** la necesidad y el compromiso de abordar las dos grandes transiciones de nuestra época, lleva consigo unos potenciales costes sociales muy fuertes, especialmente en determinados países y sectores (como Polonia con el carbón, o Alemania y España con la automoción). En esta línea, los Estados e instituciones europeas sienten la obligación de apostar por una serie de mecanismos e

instrumentos de carácter social (skills, training, retraining) para que el coste de estas dos transiciones no lo paguen las capas más vulnerables de la sociedad. Este es el gran objetivo de nuestra era, y los partidos socialdemócratas deberán alzar la bandera de la transición socialmente justa si quieren ser fieles a sus valores a la vez que ambiciosos con el futuro de las nuevas generaciones.

Podemos decir que el Consejo Europeo celebrado en Oporto el 7 de mayo de 2021 puso la segunda piedra hacia la Europa Social e impulsó la implementación del PEDS, ya que fue primer debate sobre política y social de empleo a nivel de primeros ministros, sobrepasando la tradicional reticencia de la competencia nacional (y realidades y sistemas muy distintos). Asimismo, el Pilar Europeo de Derechos sociales se consolidó en Oporto como "elemento fundamental de la recuperación", sentando las bases de una nueva dimensión social europea revitalizada en la era post-covid.

En términos concretos, lo que los Estados miembros y la UE acordaron en Oporto fue:

- Una nueva dimensión social con principios compartidos (PEDS)
- Una hoja de ruta general (adopción formal del Plan de Acción)
- Conjunto de objetivos ambiciosos desde aquí al 2030 (*target headlines*):
  - al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años debería tener empleo
  - al menos el **60 %** de los adultos debería participar en actividades de formación cada año
  - una reducción de al menos **15 millones** en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social
- Instrumentos financieros comunes (paquete de estímulo del Next Generation EU y recursos propios)

Todos estos objetivos y medidas implementadas deberían llevarnos a lograr: a) una mayor convergencia social; b) un conjunto de estándares mínimos comunes; y c) una mayor competitividad en la era pospandemia.

A pesar de que sigues existiendo grandes diferencias en políticas específicas (sobre todo debido a la falta de competencias por parte de la UE y las grandes diferencias que existen en los diferentes sistemas nacionales), sí que constatamos un consenso creciente en torno a áreas como educación y formación para asegurar transiciones justas en el mercado laboral, políticas para jóvenes, lucha contra la pobreza o la igualdad de género.

En este sentido, la pregunta clave para los próximos años será cuáles son los límites a las competencias nacionales y de la UE en cada área política, y definir cómo pueden trabajar juntas, interactuar y complementarse entre sí de forma eficiente.

El programa SURE fue un ejemplo de buena práctica en este sentido, pero no significa que se pueda aplicar fácilmente a otras áreas como la fijación de salarios o la transparencia salarial para reducir la brecha de género. Otro debate importante será como asegurar el progreso y cumplimiento de los objetivos a través de mecanismos de seguimiento o de legislación concreta teniendo en cuenta las enormes diferencias nacionales.

A su vez, creemos necesario avanzar para lograr la "socialización del Semestre", integrando indicadores sociales en el Semestre Europeo para que los Estados miembros puedan invertir en estas políticas y avanzar en un crecimiento humano sostenible, no solo económico y financiero. También aspiramos a incorporar la dimensión social en el futuro debate sobre la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como desarrollar instrumentos permanentes como un sistema europeo de reaseguro por desempleo.

En cuanto a la igualdad de género, hay mucho terreno por luchar y conquistar todavía. La reciente Directiva sobre Transparencia salarial es buen ejemplo, pero todavía queda por implementar la Directiva de Violencia Género (recientemente anunciada por la Presidenta de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen en su discurso sobre el Estado de la Unión 2021 o la adopción del Convenio de Estambul por parte de toda la UE.

CONCLUSIONES

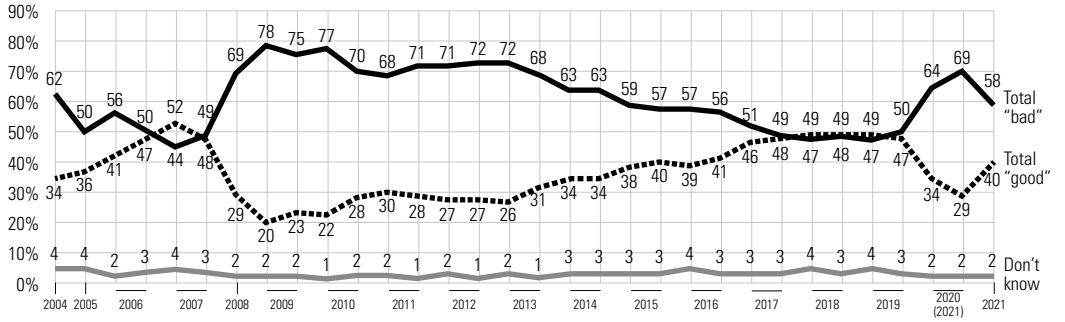
El despliegue de las políticas sociales de la UE como pilar de su futuro

Esta crisis ha evidenciado que la necesidad de contar con políticas sociales fuertes a nivel europeo es incuestionable, tanto en la gestión de la pandemia y sus consecuencias, como en cuanto a preocupación de la ciudadanía. A modo de ejemplo, y según el último Eurobarómetro 95, para españoles y europeos, el principal motivo de preocupación, hoy por hoy, es la situación de la sanidad y de la Seguridad Social (para el 53 % de los españoles y el 44 % del total de europeos). En el caso de los españoles, este problema ha crecido en +40 puntos porcentuales.

Las medidas adoptadas en esta crisis nada tienen que ver con la de 2008. De hecho, en el momento en que se aprueban las medidas examinadas anteriormente, la percepción de la situación económica es menos negativa (*Gráfico 5, fuente: Eurostat*). Pero, los esfuerzos actuales no merecen la pena si la salida de la crisis solo se ve reflejada en algunas estadísticas positivas. La crisis se acabará solo si todos los europeos perciben una mejor situación económica en su vida cotidiana.

Un sistema de bienestar y protección social fuerte y sostenible es esencial para superar esta situación. La cohesión social se consolidará a medida que se establezcan reformas que prioricen la inversión social y que abarquen tres grandes dimensiones: la dimensión laboral, la de la protección social y la de la transición económica justa. Trabajos dignos con un poder adquisitivo fortalecido, unos servicios públicos que garanticen la lucha contra las desigualdades y la exclusión social y la capacidad para afrontar una transición ecológica, teniendo en cuenta factores como el envejecimiento de la población, la digitalización o las realidades territoriales y económicas de la UE, garantizarán una Europa más fuerte y cohesionada.

Gráfico 5



El establecimiento del Pilar Europeo de los Derechos Sociales en el Tratado de la UE

La Cumbre Social de Oporto del pasado mes de mayo nos ha de servir como un punto de inflexión hacia una Europa donde las personas sean lo primero y el centro de las políticas públicas. El crecimiento económico ha de acompañar la mejora de la vida diaria de la ciudadanía. Por eso, de esta Cumbre han salido conclusiones que abordan cuestiones fundamentas para el Pilar Social Europeo: erradicar la brecha salarial, conseguir empleos de calidad, afrontar las desigualdades, la lucha contra la pobreza y la exclusión o la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

Tal y como se ha analizado, las Cumbres de Gotemburgo y de Oporto han supuesto dos hitos en la creación y la consolidación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, aunque todavía hay mucho camino por recorrer hacia una verdadera Europa Social. La convocatoria de estas cumbres está sujeta a la voluntad y liderazgo político de la Presidencia rotatoria de la UE, por ello confiamos que la Presidencia española de la UE en el segundo semestre del 2023 dé un nuevo impulso en la implementación del PEDS. En este sentido, creemos que la necesidad de incluir el Protocolo para el Progreso Social y el Pilar Social Europeo en los Tratados es crucial para garantizar, a nivel jurídico, la dimensión social de la UE, así como avanzar en la convergencia social entre países.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa

Si a nivel económico y social hemos de dar respuesta, en lo referente a nivel institucional no podemos quedarnos atrás. En los últimos años han aparecido movimientos populistas, euroescépticos, xenófobos y de extrema derecha que despiertan los peores fantasmas del pasado. Estos populismos se deben en parte a la frustración por cómo se gestionó la crisis financiera, que ha provocado un aumento de la desigualdad no solo entre las personas sino también entre los territorios. El fenómeno de la España vacía se replica en numerosas regiones de Europa, que no ven un futuro para sus jóvenes.

La globalización, la digitalización, la migración y la emergencia climática son retos reales, sin duda, pero algunos los utilizan para fomentar el miedo y dividir a nuestras sociedades con el único objetivo de sacar rédito político. El mejor antídoto es ofrecer seguridad y protección, y diseñar políticas activas que ofrezcan un futuro esperanzador y una convivencia anclada en nuestros valores europeos.

Ya antes de la crisis de la covid, la Unión había previsto celebrar una conferencia europea para replantearnos su futuro. Esta Conferencia sobre el Futuro de Europea, que arrancó el pasado 9 de mayo, es más necesaria que nunca, porque también servirá para evaluar las consecuencias de esta pandemia y proponer medidas para afrontar otras futuras. De sus conclusiones saldrá una nueva hoja de ruta para la Unión.

REFERENCIAS

Barret P & Chen S, *Social repercussions of Pandemics*, FMI, 2021

Eurostat, online database, *https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:At-risk-of-poverty_rate_and_threshold,_2018_SILC20.png* , 2021

Eurobarometro 95, *https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532* , 2021

S&D, *https://www.socialistsanddemocrats.eu/covid-19-action-plan-europe* , 2020

Instituto Sindical Europeo, *Benchmarking Working Europe 2017*, 2018

European Comission, *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3058*, 2021

European Commision, Pilar Europeo de Derechos Sociales: *https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es*

European Commission, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales: *https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es*, 2021

La covid-19 i la governança federal per a les polítiques socials

Francesc Trillas

1. INTRODUCCIÓ

El federalisme no és una proposta "identitària" o "territorial". De fet, és la proposta dels qui no creiem que hi hagi "eixos" separats de les qüestions socials. Algunes dimensions del conflicte polític que se'ns intenten vendre interessadament com a "eixos" diferents i ortogonals (independents) de les qüestions socials, no són sovint més que formes d'afrontar els conflictes socials sovint interessadament per part de determinats sectors. L'economista francès Thomas Piketty ha presentat el que ell anomena "social-federalisme" com a complementari del "socialisme participatiu", per a ell les receptes centrals per a combatre les desigualtats del segle XXI.

El federalisme és una proposta d'organització política per afrontar els problemes socials, ambientals i econòmics de la humanitat. En aquest capítol faig referència a com s'ha abordat la governança federal (que entenc com a sinònim de cogovernança, un eufemisme que es fa servir per evitar els derivats de la paraula que comença amb F) de les polítiques socials en els moments més durs de la pandèmia de la covid-19, i faig algunes propostes sobre com avançar en el futur en aquest terreny a Catalunya, Espanya, Europa i el món.

Els principis del federalisme intenten resoldre el problema organitzatiu de combinar cooperació i coordinació, per un costat, amb flexibilitat i descentralització, per un altre. És un problema que es planteja en la gestió dels afers privats (en les grans empreses, per exemple) i en la gestió dels afers públics. Es necessita un enfocament global que resolgui els problemes de coordinació (que "internalitzi les externalitats" en el vocabulari econòmic), i a la vegada es necessita dotar d'iniciativa i capacitat de decisió les unitats subcentrals (fins arribar al nivell individual) per a aprofitar la seva informació, motivació i capacitat d'iniciativa.

Des de fa dècades, s'ha avançat molt en l'estudi de les tècniques de gestió a les organitzacions del sector privat (obrint la "caixa negra" de l'empresa), i més recentment s'ha posat el focus en l'estudi del disseny organitzatiu, els incentius, la selecció, la circulació d'informació i la motivació intrínseca dintre del sector públic (obrint la "caixa negra" del govern). Durant uns quants anys a la dècada passada va ser exemplar en aquest sentit el treball del Centre for the Market and Public Organisation de la Universitat de Bristol al Regne Unit, que partia de la base de l'artificialitat de les divisions acadèmiques entre problemes de gestió (habitualment encarregats als departaments d'economia d'empresa i a les escoles de negocis) i problemes públics (enfocats a resoldre imperfeccions del mercat o problemes distributius com si es pogués fer amb la mera redacció d'un decret).

Quan a aquesta combinació de coordinació i descentralització en el sector públic hi afegim una intervenció democràtica en cada nivell rellevant de govern (a través de l'elecció de representants i de la seva rendició de comptes en fòrums legislatius), tenim els elements d'un bon sistema federal.

Els grans problemes de la humanitat en aquests moments (la pandèmia, les desigualtats, el canvi climàtic, i la seva interacció) requereixen aquest enfocament federal (combinant coordinació i descentralització), donat que els efectes de les decisions locals s'escampen globalment, és a dir, generen externalitats en altres jurisdiccions, i que l'actuació necessària per corregir-les requereix informació local sobre costos, preferències i contextos.

El problema de la redistribució i el de la predistribució per corregir les desigualtats, que és una part dels grans problemes del nostre temps, també requereix un enfocament federal. Això és així perquè, per una banda, el criteri normatiu ideal des d'un punt de vista d'una ètica solidària i universalista, que resa que "a cadascú segons les seves necessitats, i de cadascú segons les seves capacitats", requereix una òptica global, que no exclogui ningú, per identificar necessitats i capacitats. Per això, un dels principis d'unes finances públiques federals és que les grans decisions en les polítiques distributives s'han d'assignar als nivells de govern més elevats possibles. Un corol·lari d'això és que les decisions sobre els impostos que tenen les bases més mòbils s'han d'assignar als nivells superiors de govern. I, per altra banda, la concreció de les mesures predistributives (un salari mínim, una renda mínima) i redistributives (impostos i transferències després de l'operació dels mercats), requereix informació local sobre les diferències interjurisdiccionals pel que fa a necessitats, capacitats, preferències, costos o incentius.

Cal tenir en compte a més les limitacions d'incentius de l'ideal normatiu esmentat, que ja van preocupar a Marx (segons explica Amartya Sen a la seva autobiografia, Sen 2021). No tothom acceptarà consentidament aportar d'acord amb les seves capacitats. Per això es necessita combinar premis i càstigs, tant a través de la capacitat coercitiva de l'Estat (el seu tret més distintiu amb relació al sector privat), com a través dels incentius a l'activitat productiva, perquè hi hagi recursos suficients per fer front a les necessitats.

Una expressió d'aquest equilibri entre coordinació i descentralització és el principi de subsidiarietat (en principi tota política recau sobre el nivell inferior, a no ser que es pugui justificar per raons d'externalitats o economies d'escala que ha d'operar un nivell superior), encara que crec que vegades, com en el cas europeu, s'ha utilitzat aquest principi per mitigar les resistències dels nivells inferiors a l'assumpció necessària de competències per part dels nivells superiors.

Aquest enfocament federatiu és una alternativa al nacionalisme metodològic del sobiranisme, a la idea segons la qual la unitat rellevant és l'estat-nació i la resta són afegits que no alteren l'hegemonia (en la distribució dels recursos i del poder, i en la imaginació de la ciutadania) de l'estat-nació Westfàlia.

Precisament una de les lliçons de la pandèmia ha estat que el federalisme rellevant no té lloc només entre dues instàncies, sinó entre una cadena de nivells de govern, des del local fins a les institucions globals, que amb tota la seva insuficiència, també han tingut un paper important, com és el cas de l'Organització Mundial de la Salut. I passant en el nostre cas per les comunitats autònomes en el cas espanyol, pels Estats membres de la UE com Espanya, i per les pròpies institucions comunitàries que, aquesta vegada sí, han activat tot un arsenal de mesures monetàries i fiscals que fessin possible bastir ràpidament un coixí social a la crisi, imperfecte, però sense precedents, sobretot si tenim en compte la tardana i en molts casos errònia reacció a la crisi econòmica i financera (que no per casualitat a Europa va mutar en la crisi de l'euro) de 2008 i 2010. Avui vivim en una democràcia multinivell.

En la resta d'aquest capítol, a la secció 2 s'exposen una sèrie de possibles lliçons que podem extreure de les fases més agudes de la pandèmia sobre la governança federal de les polítiques socials. A continuació, a la secció 3, s'ofereixen de reflexions a tall de diagnosi. Tot seguit, a la secció 4 es fan un conjunt de propostes per acompanyar l'inevitable aprofundiment de l'evolució federal de la nostra governança. I es tanca el capítol amb un breu apartat de conclusions.

2. ALGUNES LLIÇONS DE LA PANDÈMIA

Qualsevol ortodòxia prèvia sobre els mercats que s'autoregulen i un ordre econòmic i financer global estable ha quedat esmicolada després de les intervencions extraordinàries dels governs en les activitats econòmiques i socials diàries que s'han demostrat necessàries des del març de 2020. Les polítiques neoliberals doctrinàries són una víctima més, i no especialment lamentada ja massa per ningú, de la covid-19.

Sabíem que el mercat com a mecanisme d'assignació de recursos és una maquinària poderosa de coordinació. Però també sabíem que els seus resultats són molt millorables quan es donen fenòmens com els efectes externs (o externalitats: efectes de decisions sobre altres persones que no participen en la decisió) o els béns públics (aquells béns als quals no es pot posar un preu perquè se'n pot gaudir lliurement). A més, fins i tot en absència d'externalitats i béns públics (però també, i probablement més, quan hi són), els resultats de l'economia de mercat poden ser molt desiguals i generar greus injustícies socials, per raó de renda, riquesa, gènere o raça.

El que no sabíem era que l'experiència ens posaria davant nostre un exemple potentíssim de la imperfecció i insuficiència dels mercats. Aquest exemple ha estat la crisi de la covid-19. Aquesta pandèmia presenta externalitats claríssimes: les decisions que pren cada persona poden afectar moltes altres. És per això que no es poden glorificar les decisions merament individuals, que només pensen en un mateix. I en aquest cas, el d'una pandèmia d'abast global, és més necessari que mai el coneixement científic, que és un bé públic global, que un cop es genera afecta a tothom, i per tant no se li pot posar un preu. I a més, com hem vist, la crisi afecta negativament molt més alguns col·lectius que altres.

Per això ha calgut, a tot arreu, intentar fer front a la pandèmia amb mecanismes d'assignació de recursos diferents del mercat, en aquest cas l'Estat, sobretot, i també les comunitats, és a dir, les accions de persones lliurement organitzades que actuaven per motivacions intrínseques més enllà de les retribucions materials.

El mercat ha seguit existint, hem seguit comprant algunes coses pagant un preu, anant al súper, comprant alguna cosa on line, demanant algun servei amb una app (i generant noves desigualtats, amb empreses que obtenien beneficis extraordinaris sense fer res especialment nou durant la pandèmia, sinó escalant coses que ja feien; aquests beneficis extraordinaris haurien de ser objecte d'impostos extraordinaris). Però la nostra vida s'ha vist alterada sobretot per decisions preses per instàncies públiques. Aquestes decisions han estat decisions coercitives (el punt fort dels governs legítims) sobre allò que podíem fer i allò que no podíem fer; però també decisions de mobilitzar recursos econòmics per sostenir socialment els sectors més vulnerables (a través de préstecs o ajudes directes com l'Ingrés Mínim Vital), o per impulsar econòmicament una recuperació sobre bases noves a través dels fons europeus Next Generation, un autèntic pas històric cap a una Europa més federal. Les comunitats han complementat el rol de l'Estat amb l'acció de grups de voluntariat, amb la participació ciutadana aplaudint als sectors que donaven més, i responent en general positivament a les instruccions públiques i per tant facilitant el compliment de les normes i reduint el cost de la seva aplicació.

La frontissa entre Estat i comunitats, que s'ha mostrat crucial durant la pandèmia, és precisament un aspecte a treballar més des del federalisme. Només amb el poder coercitiu de l'Estat és difícil aconseguir la participació consentida de la ciutadania en mesures de protecció col·lectiva com els confinaments, la protecció amb màscares o la vacunació. La tasca assistencial de l'Estat amb les persones més vulnerables, com la gent gran en residències, és insuficient sense comptar amb el suport actiu de grups comunitaris.

Durant els mesos inicials de la pandèmia, ha emergit un consens entre els economistes més seriosos, en el sentit que no existia cap disjuntiva entre salut i economia, sinó que aquesta no es podia recuperar si no frenàvem primer (amb l'acció coercitiva de l'Estat) la corba de contagis, i per tant, si no prioritzàvem la salut. Els qui s'han manifestat en sentit contrari (des de Donald Trump fins a un patètic Joaquín Leguina) han fet el ridícul més estrepitós entre economistes, epidemiòlegs i altres experts. Això no impedeix que els mecanismes coercitius no es puguin modular a mesura que es va resolent la incertesa, i que no puguin ser diferents en diferents jurisdiccions. Precisament un dels punts forts d'un sistema federal és la idea del "federalisme de laboratori", és a dir, la possibilitat d'experimentar amb solucions diferents en diferents jurisdiccions quan hi ha molts paràmetres incerts, per extreure informació sobre allò que funciona i allò que no funciona. Però, de nou, perquè aquesta noció de federalisme de laboratori sigui funcional, convé que es combini l'existència de nivells de govern superiors (que tenen una visió global i poden rebre i enviar informació) i nivells inferiors que realitzen l'experimentació.

La crisi ha posat en evidència també que els mecanismes públics han d'operar a diferents nivells, perquè la pandèmia actua des del nivell global fins al local. Convé doncs una governança federal. D'aquí que hagi estat molt important que l'actitud de les institucions europees, i del principal govern de la Unió, Alemanya, hagi estat molt diferent de la seva actitud en la crisi anterior. A tots els nivells, aquests mecanismes públics requeriran un augment dels ingressos fiscals, que s'hauran d'aplicar a reduir les enormes desigualtats que ja existien i que la crisi agreuja, i a impulsar l'economia sobre unes bases més ecològiques i més democràtiques.

El pensament econòmic conservador ja havia quedat a la defensiva amb l'anterior crisi financera global. Però ha estat la crisi de la covid-19 la que l'ha deixat en KO tècnic. S'ha acabat l'apel·lació a l'austeritat, als efectes miraculosos dels mercats; s'ha acabat la justificació de la desigualtat i la banalització del canvi climàtic. Avui el gran adversari del pensament econòmic progressista, allò que impedeix les reformes igualitaristes del federalisme social, ja no és el neoliberalisme de Friedman, Thatcher i Reagan, sinó que és el nacionalpopulisme de Trump, Bolsonaro, Modi i els seus alumnes avantatjats a Catalunya.

Aquest adversari és diferent, sovint més subtil i més difícil de combatre, perquè es presenta brandant conceptes com democràcia i llibertat, i amaga la seva agenda de disrupció sovint a benefici de sectors oligàrquics, si no plutocràtics. La pols dels cavalls que generen els moviments populistes, en nom de la lluita contra determinades elits, tapa la realitat i impedeix abordar amb rigor polítiques socials, que requereixen un sector públic fort i ben coordinat, és a dir que requereixen governs d'alta capacitat a tots els nivells.

3. DIAGNOSI DE LA SITUACIÓ ACTUAL RESPECTE A LA GOVERNANÇA DE LES POLÍTIQUES SOCIALS

La pandèmia ha tingut un impacte desigual en funció del nivell de renda i del gènere, entre altres dimensions. Ha agreujat desigualtats preexistents, com expliquen entre altres Martínez-Bravo i Sanz (2021).

En les enquestes online a Espanya resumides per aquests autors, realitzades a 2.700 persones entre maig i novembre de 2020, van preguntar als enquestats pels seus ingressos mensuals, tant personals com familiars, en el moment de l'enquesta, així com pels seus ingressos anteriors a la pandèmia. Els resultats indiquen que les llars espanyoles van patir importants pèrdues de poder adquisitiu i que aquestes pèrdues van ser repartides de manera molt desigual. Mentre que, el maig

de 2020, el 20% de les llars més riques havia experimentat una caiguda en els seus ingressos del 6,5% pel que fa a l'inici de la pandèmia, el 20% més pobre havia perdut el 27% dels seus ingressos. Encara que el novembre de 2020 tots els grups havien recuperat lleugerament part dels ingressos perduts, el caràcter desigual de l'impacte econòmic va persistir. Utilitzant les dades de renda familiar van calcular l'evolució de l'índex de Gini durant la pandèmia. Els resultats indiquen que el maig de 2020 aquest índex de desigualtat havia augmentat tres punts respecte del valor anterior a la pandèmia. Per posar aquest increment en perspectiva, convé saber que és similar a l'experimentat per l'economia nord-americana en les últimes tres dècades, que és un conegut cas de considerable increment de la desigualtat. Les dones van experimentar més davallades de renda que els homes, especialment en els nivells intermitjos de renda.

El treball també pregunta pel benestar subjectiu, arribant a la conclusió que aquest es va reduir significativament en general, però amb diferències importants entre nivells de renda. Mentre les persones de renda mitjana i alta van patir per raons com no poder veure els éssers estimats, les persones de nivells de renda baixos manifestaven més patiments psicològics per raons materials com no tenir ingressos per aconseguir mitjans essencials per viure.

Les enquestes *online* que utilitzen aquests autors, o la utilització de bases de *Big Data* com les dades administratives o bancàries (utilitzades per exemple per l'economista de Harvard Raj Chetty) es revelen com essencials per estudiar *shocks* de gran magnitud que operen en períodes de temps curts. Les dades oficials de PIB només estan disponibles amb un desfasament d'anys, i en determinats moments és necessari operar amb molta més celeritat, com ha ocorregut amb la pandèmia de la covid. La preparació estadística i administrativa de l'Estat a tots els nivells s'ha revelat com un repte de primera magnitud, per exemple amb la gestió de mesures molt encertades, però aplicades imperfectament, com els ERTO o l'Ingrés Mínim Vital (IMV) desplegats pel govern espanyol.

Malgrat les dificultats de gestió, la reacció dels governs dels països desenvolupats, i molt especialment els de la Unió Europea i l'espanyol en particular, ha estat d'un activisme sense precedents amb la covid-19 per frenar i mitigar els efectes de la pandèmia, i posar les bases de la recuperació. La bateria formada per l'IMV, ERTO, ajudes, préstecs… ha donat lloc a una reacció expansiva totalment diferent de la que es va viure amb motiu de la crisi econòmica i financera de 2008-2010. La dependència d'aquestes mesures del marc multinivell de la nostra democràcia es posa de manifest per la relaxació de les normes fiscals a la UE per als Estats membre i a Espanya per a les CA, així com la relaxació de la política monetària practicada pel Banc Central Europeu, que impliquen en ells mateixos graus sense precedents de mutualització del risc.

El cas de l'Ingrés Mínim Vital és il·lustratiu de l'esforç realitzat i a la vegada de les seves limitacions si no va acompanyat d'un reforçament de la capacitat de gestió i de la governança federal de les nostres polítiques. Tot i que aquesta mesura de protecció estava inclosa en el programa del govern de coalició entre Podemos i PSOE, la complexitat de la seva posada en marxa només va poder ser abordada perquè, segons ha explicat el ministre José L. Escrivá, el president del govern espanyol va decidir implicar-s'hi a fons i mobilitzar tot l'aparell administratiu i legislatiu. La mesura va ser aprovada pel poder legislatiu amb un suport sense precedents. De totes maneres, l'aplicació d'aquest coixí de protecció per a les persones més vulnerables, ha topat amb nombrosos obstacles administratius, i afronta el repte de coordinar-se amb mecanismes relacionats existents en algunes comunitats autònomes, mecanismes que ells mateixos pateixen problemes greus de gestió i execució, com succeeix en el cas català.

Els mecanismes de protecció de rendes mitjançant transferències monetàries (i no en espècie) ja siguin condicionades (per exemple a un nivell d'ingressos, com l'IMV espanyol) o no condicionades (com seria el cas d'una renda bàsica universal o RBU), requereixen un enfocament federal, com

ha explicat un dels pares de la RBU, Philippe Van Parijs (un federalista). Segons aquest autor, aquestes mesures presenten externalitats cap a altres jurisdiccions per la via de la despesa i per la via dels ingressos necessaris per finançar-ho. Per la via de la despesa, si un territori disposa d'una transferència significativa d'aquest tipus, i un territori contigu amb el qual hi ha llibertat de circulació no en disposa, les persones del segon territori tindran incentius per traslladar-se a la jurisdicció més generosa, sobrecarregant el mecanisme. Pel costat dels ingressos, la fiscalitat més elevada en el primer territori, necessària per finançar la transferència, donarà incentius als ciutadans amb més capacitat econòmica per traslladar-se a jurisdiccions contigües, a no ser que aquestes disposin de mecanismes semblants. Aquest és un exemple de la necessària associació entre un coixí social més sofisticat i la necessària harmonització fiscal a diferents nivells, que cada vegada més s'accepta com una necessitat.

A mitjà i llarg termini, però, caldrà integrar aquests nous mecanismes en un programa més ambiciós que redueixi significativament les desigualtats, dintre de cada país i entre països, en la línia de les propostes d'autors com Piketty (centrades en la redistribució a través d'una fiscalitat internacional, i en actuacions sobre el mecanisme de la propietat) i Milanovic (centrades en la predistribució del capital financer i humà). Aquests elements per un programa més ambiciós a mitjà i llarg termini també hauran d'incorporar una reflexió sobre els objectius de les grans empreses capitalistes i com els poders públics hi poden influir (en comptes de deixar-ho a l'autoregulació), i sobre la necessitat d'augmentar els ingressos fiscals per diferents vies possibles (incloent-hi la ja esmentada harmonització fiscal). Com revelava una vinyeta de la revista The Economist als inicis de la pandèmia de la covid-19, aquesta es pot interpretar com un combat de preparació per una lluita contra un adversari molt més poderós encara, que és el canvi climàtic, que requerirà nivells encara més ambiciosos d'intervenció pública i de governança federal. El repte d'un creixement inclusiu i sostenible només es podrà afrontar des d'una governança robusta que corregeixi ineficiències i desigualtats. Sucumbir a la fatalitat de pensar que només frenarem el canvi climàtic amb decreixement, a part de suposar una arbitrarietat estadística, suposa curiosament assumir una variant de la idea del pensament econòmic conservador, la idea que hi ha una disjuntiva (un *trade-off*) entre eficiència i equitat. Segons aquesta vella idea, només podem aconseguir més equitat renunciant a l'eficiència, cosa que ha justificat en molts sectors renunciar a l'equitat. Però l'alternativa també és possible: pensar que per augmentar l'equitat hem de renunciar a l'eficiència, quan hi ha possibilitats institucionals i tecnològiques per fer-les ambdues possibles en molts contextos. En tots cas, existeix la necessitat imperiosa de combinar eficiència, equitat i sostenibilitat si volem simultàniament mantenir nivells elevats de deute (és a dir, evitar les polítiques d'austeritat, o en general relaxar la política fiscal i monetària), pagar les pensions, frenar el canvi climàtic i erradicar la pobresa.

Tornant al cas espanyol, és molt interessant veure que en els anys anteriors a la pandèmia es va experimentar una acceleració del grau de descentralització de la despesa pública. L'evolució del percentatge de la despesa pública per nivells administratius és un indicador imperfecte del grau de distribució del poder polític. Les comunitats autònomes tenen més recursos a gestionar que capacitat normativa, i nivells de govern amb una enorme capacitat normativa, com els nivells europeus, tenen de moment un percentatge molt baix de la despesa pública. Però en el cas espanyol, la disminució de la despesa central en favor de l'autonòmica explica molt bé la necessitat de coordinació que es va donar amb la pandèmia. Si a finals del segle XX l'Estat central gestionava més del 30% de la despesa pública, per sobre de la despesa de les comunitats autònomes, avui aquestes xifres s'han invertit i el nivell regional concentra més despesa pública que el nivell central (sense comptar la Seguretat Social).

Un fenomen que requeria instruments d'abast interterritorial, depenia d'un sistema de Salut que estava totalment descentralitzat, per exemple. I el mateix succeïa amb altres palanques de l'Estat del benestar, la gestió de les quals està transferida a les comunitats autònomes, cosa que explica

les fortes transferències discrecionals del govern central a les comunitats, que també convindria consolidar amb un nou sistema de finançament, més robust que l'actual, que no depengués de la discrecionalitat del govern de torn.

Aquesta necessitat de coordinació "més amunt" quan la gestió és "més avall" l'hem vist molt especialment en el cas de la gestió sanitària de la pandèmia a Espanya i al conjunt d'Europa. Entre els experts espanyols de Salut pública, es dona per bona la descentralització de la gestió, però es reclama una Agència federal de Salut pública de nivell espanyol, que realitzi una funció de lideratge i de difusió de dades d'alta qualitat en temps real. En el cas de les vacunes, hem vist totes les potencialitats d'un sistema global federal i a la vegada la seva gran mancança. Per un costat, la cooperació global entre professionals de la ciència ha fet possible en poc temps l'existència de vacunes, un cop aquestes han existit s'han finançat per part de la Unió Europea, i els Estats membres les han assignat amb caràcter estrictament igualitari (d'acord amb una sèrie de prioritats de necessitat i no de capacitat de pagament), en el cas espanyol amb l'administració assignada a les comunitats autònomes. En el món ric, i molt especialment a la UE, ha funcionat el criteri marxista segons el qual "de cadascú segons les seves capacitats i a cadascú segons les seves necessitats", i l'administració i priorització de les vacunacions ha funcionat amb criteris igualitaristes d'estricta planificació: totes les persones ciutadanes de la Unió Europea han estat iguales davant de la vacunació, independentment del seu nivell de renda o estatus social. El gran dèficit ha estat que aquest criteri de planificació igualitarista no s'ha pogut de moment ampliar a escala planetària precisament per l'absència de poders globals federals. Encara que alguns organismes globals han realitzat funcions importants, encara no tenen ni el muscle financer ni el poder coercitiu que tenen la Unió Europea, els seus Estats membres, o altres grans jurisdiccions.

4. PROPOSTES PER A AVANÇAR EN EL FEDERALISME SOCIAL

En una entrevista a la revista Política & Prosa, l'economista Dani Rodrik posava de manifest la necessitat als Estats Units de donar un impuls des del nivell federal a les polítiques industrials orientades a crear bons llocs de treball (*good jobs*) dels Estats i els poders locals, donades les externalitats positives per a la societat en el seu conjunt de l'ocupació d'alta qualitat. Aquesta és una idea (la del finançament i lideratge federal a polítiques gestionades a nivell local i regional) que està també al darrere dels procediments previstos per al desplegament dels fons Next Generation EU. Encara que algunes polítiques es poden fer només des d'una instància administrativa, cada vegada més polítiques decisives requereixen l'input de diferents nivells de govern. I cadascun dels nivells de govern ha de calibrar el tipus de relació que té amb empreses privades (per exemple a través de la col·laboració publicoprivada, però també a través de la menys amable política de defensa de la competència) i amb les comunitats. Les relacions amb aquests sectors no governamentals seran més fructíferes com més fort sigui el sector públic a tots els nivells.

A la Taula 1 adapto la matriu de polítiques públiques amb impacte distributiu utilitzada per Rodrik i Stantcheva (2021). Aquests autors classifiquen en dues dimensions una selecció d'aquestes polítiques públiques. Les dimensions que fan servir són el nivell de renda afectat per cada política (baixa, mitjana o alta) i el moment d'actuació de la política pública en relació amb la producció (preproducció, producció o postproducció, una classificació semblant a la que s'estableix entre predistribució i redistribució). Jo faig servir una subselecció de les polítiques que ells inclouen a la taula, però canvio la segona dimensió i n'afegeixo una tercera (mitjançant la lletra cursiva). Les dues noves dimensions són, per una banda el nivell de govern òptim per a desenvolupar cada política pública (que ocupa la dimensió de les columnes, substituint la dimensió relacionada amb la producció

Taula 1: Matriu de polítiques amb impacte distributiu segons nivell de govern

		Nivell de govern òptim		
		Local i regional	**Intermedi**	**Transnacional**
Nivell de renda prioritàriament afectada	**Baixa**	- Educació primària i preescolar. - Formació professional.	- *Salari mínim* - Incentius a la contractació via contribucions a la seguretat social. - Promoció de clústers. - *Transferències socials i polítiques de renda mínima.*	- Gestió de migracions.
	Mitjana	- Educació universitària. - Programes de reciclatge de persones adultes. - *Política sanitària*	- Suport a PIMES. - *Assignació de fons transnacionals.* - *Pensions.* - *Subsidi d'atur.*	- Acords comercials.
	Alta		*-Impost de successions*	- Impostos de societats i sobre la riquesa - Polítiques de defensa de la competència

Nota: en cada cel·la es combina el nivell de renda prioritàriament afectat i el nivell de govern més adequat per desenvolupar cada política. La lletra cursiva indica polítiques que requereixen més clarament governança conjunta entre nivells de govern.

de Rodrik i Stantcheva), ja sigui local/regional, intermedi o transnacional; i per altra banda, mitjançant la lletra cursiva, assenyalo aquelles polítiques que més clarament requereixen una coordinació entre nivells de govern, encara que nominalment la gestió estigui encarregada a un d'ells.

Veiem que, en la mesura que l'exercici descrigui simplificadament una realitat més complexa, una majoria de polítiques requereixen coordinació mitjançant una governança conjunta (cogovernança o governança federal). Això és consistent amb el punt de vista que habitualment expressen experts en diferents terrenys, que han assenyalat que Espanya ha de millorar la coordinació de les polítiques socials per elevar l'efectivitat de la despesa pública. Es pot discutir si cadascuna de les polítiques seleccionades està més o menys ben encaixada en cadascuna de les tres dimensions, però la pretensió no és fer un diagnòstic clínic per a cada política, sinó il·lustrar la potencialitat explicativa d'aquestes tres dimensions. Per poder utilitzar una taula, simplifico fent servir menys categories que les que seria realista (hi ha més de tres nivells de govern i el nivell de renda és una variable contínua), i per això la taula pretén tenir un valor merament pedagògic. En particular, quan parlo de nivells de govern local/regional, intermedi o transnacional, no necessàriament em refereixo a nivells de govern realment existents, sinó que pretenc assenyalar una gradació des del nivell local fins al nivell transnacional. Així, la Generalitat de Catalunya es pot entendre de vegades com un nivell regional o com un nivell intermedi (un quasi-Estat) com altres regions europees amb un alt nivell competencial (entre el regional i el transnacional, que seria el propi dels Estats membre de la UE), i quan parlem de nivell de govern transnacional ens podem referir a la Unió Europea o als organismes d'intervenció global, com l'Organització Mundial de la Salut, les Nacions Unides o el G-20.

Podem establir alguna correlació entre les dues dimensions de Rodrik i Stantcheva i la dimensió del nivell de govern o del grau de coordinació necessària? Si això fos així, facilitaria la feina d'assignar el gruix de gestió de determinades polítiques en funció de si són predistributives o redistributives, o de si afecten un nivell de renda o a un altre. Però no sembla que sigui així, excepte en l'únic buit que

hi ha a les cel·les de la taula, que és la que correspon als poders locals en allò que afecta les rendes altes. Això és consistent amb la teoria del federalisme fiscal i la imposició òptima, que prescriu que els impostos que tenen una base més mòbil (que són els que afecten persones riques) s'han d'assignar als nivells més elevats de govern.

En el cas europeu, és important analitzar quin és el paper que tindran les institucions europees durant l'aplicació dels fons Next Generation i amb posterioritat. En aquest sentit, Bilbiie et al (2021), fan una anàlisi excessivament escèptica del potencial europeu, però que pot servir de punt de referència. Quan es parla d'una política fiscal de la Unió Europea, normalment es tracta de tres paquets d'instruments diferents. D'una banda, la "política fiscal" inclou les regles fiscals com les que es van posar en marxa amb el Tractat de Maastricht, que pretenien limitar el deute i el dèficit dels països que adoptessin l'euro. D'altra banda, els mecanismes d'assegurament mutu, sigui dels dipòsits bancaris, o de resolució de problemes de deute sobirà, o d'atur, que fins ara no s'han executat però amb plans en marxa. I finalment, es podria tractar de la creació d'instruments centralitzats de política fiscal, com ara possibles polítiques de despesa i ingrés executades des del nivell comunitari (que al seu torn es poden concretar de maneres molt diferents). Totes aquestes polítiques parteixen d'una restricció política: que són decidides per governs democràtics dels Estats membre, que depenen dels electorats dels seus països, que no és de preveure que decideixin emprendre iniciatives que vagin contra el seu interès nacional de tipus material. En particular, com en la situació actual els autors preveuen que la política fiscal implicarà indefinidament una redistribució de recursos dels països de centre als de la perifèria, els primers són reticents a entrar en una espiral de creixement continu de les seves obligacions. La pandèmia de la covid-19 ha canviat però alguns paràmetres del debat. Inicialment es van aparcar les regles fiscals, i a la fi de 2020, la Unió Europea va donar suport al paquet de programes dels fons Next Generation. Els autors són escèptics que això suposi un "moment hamiltonià", amb la consegüent creació d'un Tresor Europeu amb una capacitat d'endeutament, imposició i despesa permanents i ambiciosos. Per exemple, els autors argumenten que, si la part del deute generat per als fons Next Generation que es lliuraran als diferents països com transferències, fora a recuperar-se mitjançant nous impostos europeus (per exemple, impostos digitals o sobre transaccions financeres), aquests només suposarien una petitíssima fracció del PIB europeu. La reticència dels electorats del centre d'Europa faran molt més difícil anar més enllà. Els autors reconeixen, però, que els fons Next Generation són un pas important per la seva magnitud i per la posada en marxa d'un mecanisme de deute comú, amb una previsió de devolució mitjançant impostos europeus. No obstant això, diuen poc sobre per què els països centrals van acabar acceptant els fons Next Generation, per als quals els anomenats "països frugals" (una part dels centrals) van acabar cedint en la seva oposició inicial. Un dels arguments que esgrimeixen els autors per basar el seu escepticisme sobre una forta capacitat fiscal central a la Unió Europea és que els principals països receptors dels fons Next Generation EU, entre ells Espanya, no s'haurien compromès a utilitzar la part dels fons que rebran en préstecs. No obstant això, no aporten cap referència sobre l'origen d'aquesta informació. Si més no, el que el govern espanyol ha fet és acordar, en primer lloc, rebre els recursos a fons perdut per planificar per a una segona fase l'ús dels fons que seran rebuts com préstecs. El que és cert és que, en un context de tipus d'interès baixos en el mercat, els avantatges dels préstecs de les institucions comunitàries són molt petits, perquè els països poden endeutar-se a tipus només una mica més alts en el sector privat, sense restriccions que interfereixin en la seva sobirania que puguin ser incòmodes per als seus electorats.

Encara que no ha de donar-se per descomptat que els tipus d'interès de mercat sempre seran baixos, mentre ho siguin, és cert que els préstecs comunitaris no seran molt millors que els que es poden trobar al mercat. En aquest cas, les virtuts d'una major capacitat fiscal europea han de trobar-se en la possibilitat d'acceptació de transferències que tindran indefinidament efectes distributius del centre a la perifèria. Els autors són com s'ha dit anteriorment escèptics davant aquesta possibilitat. No obstant això, i contra el pronòstic de molts (en aquest sentit sembla que l'article s'hagués començat

a escriure abans de l'aprovació dels fons Next Generation EU), els països membres van acabar aprovant per unanimitat el préstec o la transferència de fons per un valor total de 750.000 milions d'euros. La raó que ho fessin, tal com molts governs de països centrals van reconèixer, va ser perquè la superació de la crisi implicava defensar el mercat únic europeu (cosa que els autors no esmenten), que és la mateixa raó (consolidar mercats mitjançant béns col·lectius i desenvolupant la demanda) per la qual qualsevol persona o grup privilegiat amb llums llargs consenteix a pagar impostos nets indefinidament, encara que tingui la percepció (no sempre justificada) que les transferències netes sempre seran en la mateixa direcció. L'electorat alemany i el francès ha mostrat en els últims anys que una majoria estable pot donar suport a un reforçament de la capacitat fiscal de la Unió, tot i que aquests dos països són "centrals" (en molts sentits els "més" centrals) i no perifèrics. La raó probablement és que tenen una visió àmplia i a llarg termini dels seus interessos nacionals, que contempla la creació d'un mercat únic on intercanviar sense barreres, i una situació de pau i estabilitat (un bé públic transnacional) que la seva història els ha ensenyat a valorar. L'article de tota manera força al lector a la necessitat de reflexionar sobre els equilibris polítics que són necessaris per a reforçar la capacitat de la Unió Europea de dotar-se de programes d'ingressos i despeses gestionats a nivell central, capacitat que la recessió produïda per la pandèmia ha evidenciat com necessària.

Baixant del nivell europeu al nivell regional, en una reflexió sobre el potencial dels governs propers en les polítiques socials, que no menyspreï el rol dels governs socials, seria amagar el cap sota l'ala oblidar-nos del risc d'utilitzar els governs propers per prioritats allunyades d'allò que necessiten els sectors més vulnerables. En aquest sentit, a les eleccions al Parlament de Catalunya de febrer de 2014, des del socialisme català es va fer una proposta de replantejament de la despesa pública a Catalunya, que va tenir una difusió limitada, proposta formada per una memòria econòmica més un pla específic per reassignar fins a 1100 milions d'euros anuals al final de la legislatura per a prioritats socials.

No tot allò que és important es pot quantificar. A Catalunya, no tota l'apropiació institucional de la Generalitat per part del "procés" es pot mesurar numèricament. Ni tota la propaganda i manipulació institucional té pes substancial en la despesa (fer servir el palau de tothom per un acte partidista és barat, però gravíssim), ni tota la despesa supèrflua és propaganda. Però una part important sí que ho és.

Per això, un dels principals compromisos de la campanya que va encapçalar Salvador Illa a les darreres eleccions al Parlament de Catalunya va ser: "Revisarem tot el pressupost de la Generalitat amb un criteri unificat d'eficiència. Revisarem en profunditat les inèrcies, les duplicitats i el malbaratament. Reassignarem un mínim de 1.100 milions d'euros, incloent-hi la despesa dedicada al procés."

Es combina en l'actualitat una situació d'emergència social i econòmica, amb l'acumulació d'inèrcies d'una administració catalana que fa molt de temps que no modernitza en profunditat la seva gestió i estructura, i amb sospites de clientelisme i ús partidista. De les diverses il·legalitats que es van cometre durant el procés independentista, es discuteix el delicte de sedició o el de rebel·lió, però poca gent discuteix que es van malversar recursos públics.

A Catalunya es poden assolir com a mínim els nivells d'eficiència administrativa del País Basc, i a la vegada fer realitat els desitjos de Josep M. Bricall quan diu que l'administració de la Generalitat hauria de ser una administració modèlica, i ara no ho és. La degradació de la Generalitat com a institució no és aliena als dèficits de gestió de l'estructura de govern.

Per això s'han fet propostes en diversos terrenys, per reorientar les prioritats pressupostàries del govern de la Generalitat. Aquestes propostes haurien de ser la base d'un treball sistemàtic que es realitzi des del govern o des de l'oposició, amb la col·laboració de persones del món acadèmic i de persones amb experiència del més alt nivell al govern català. Amb aquest esforç es poden aconseguir reassignacions graduals de partides a prioritats socials des de 2021, fins a assolir un mínim de 1.100

milions d'euros anuals en 2024. Aquests recursos alliberats gradualment no serien retallades, sinó diners que es dedicarien a les prioritats socials.

Sense comptar aquells aspectes sobre els quals no es pot avançar sense fer un treball més a fons des de dintre de l'administració (especialment pel que fa a les subvencions), els exemples dels quals es van fer ressò diversos mitjans (entitats, estructures de direcció, acció exterior, TV3, lloguers, telecomunicacions, etc), permetrien reassignar a prioritats socials quantitats substancials. El treball a fer amb una comissió ad hoc faria que aquestes quantitats s'hagin d'entendre com nivells mínims d'estalvi a assolir al final de la legislatura (en els anys anteriors es produiria una aproximació gradual als objectius finals).

Una Generalitat que recuperi la passió per governar allò que és col·lectiu ha de reforçar molt més l'avaluació ex ante i ex post, i l'anàlisi cost-benefici especialment dels projectes que impliquen inversió en infraestructures. La cultura de l'avaluació transparent ha d'estar present en tota la gestió del govern de la Generalitat. És necessari prestigiar i donar protagonisme a l'agència Ivàlua, i disposar de mecanismes addicionals d'avaluació al màxim nivell. Això permetria fugir de cert maniqueisme simplista, com per exemple limitar el debat a un sí o un no a projectes complexos com l'ampliació de l'aeroport amb compensacions mediambientals, o uns jocs olímpics d'hivern que evitin els sobrecostos i els "elefants blancs" que han tacat el prestigi d'aquest tipus d'esdeveniments. Amb bons mecanismes d'avaluació oberta i de participació d'experts d'alt nivell amb dades sobre projectes detallats, els responsables democràtics de les polítiques podrien prendre les decisions no pas al voltant d'eslògans, sinó sobre variacions concretes i d'atallades d'alguna modalitat d'ampliació de l'aeroport que compleixi una sèrie de condicions, o alguna forma de gran esdeveniment que compleixi amb determinats requisits, si és que les dades, donant marges per a la incertesa, avalen la seva existència.

En un context de corrents forts que raonablement empenyen cap a una major harmonització fiscal, tant a Espanya com a Europa i fins i tot a nivell global, però d'una gestió de l'Estat del benestar necessàriament ampliada que recau sobre els poders locals i regionals, és molt important en el cas espanyol donar més robustesa al finançament de comunitats autònomes i corporacions locals. La reforma del finançament autonòmic no s'hauria de centrar tant en la controvèrsia sobre com corregir el criteri de població en els fons d'anivellament (mentre hi hagi un criteri acordat i més transparent que l'actual), sinó en fer el conjunt del sistema i la seva gestió més robust al cicle econòmic, per exemple automatitzant la participació de les comunitats autònomes en tots els grans impostos actuals i els que es creïn, i millorant les competències i el funcionament dels òrgans federals de coordinació, a través del Senat i de les comissions entre ministeris i conselleries. I aquesta millor integració dels poders regionals en el sistema impositiu (que hauria d'incloure, com preveu l'Estatut d'Autonomia vigent a Catalunya, consorcis tributaris per millorar la lluita contra el frau fiscal) hauria d'abordar tenint en compte criteris d'equitat territorial i tenint en compte l'impacte financer sobre les comunitats, qüestions com el finançament de serveis importants com les autopistes o l'electricitat, en els quals hi ha un debat social obert sobre fins a quin punt el cost que generen s'ha de cobrir via preus o via impostos.

5. CONCLUSIONS

En aquest capítol s'han presentat una sèrie de reflexions sobre la necessària governança federal de les polítiques socials, en un sentit ampli, donant contingut en part al concepte de "social-federalisme" de Thomas Piketty. La postpandèmia haurà d'institucionalitzar processos que l'emergència viral ha

posat en marxa perquè s'han revelat imprescindibles, com una intervenció més forta dels poders públics en l'economia, i la seva governança federal.

Totes les forces polítiques parlen de prosperitat compartida i transició ecològica, però aquestes només poden ser viables si van acompanyades d'un sistema de govern que les faci creïbles. El federalisme aporta aquesta credibilitat, i és el camí pel qual estan avançant, d'una forma més o menys oberta, amb la boca més gran o més petita, tant Espanya com la Unió Europea.

En moments d'enormes reptes per a les societats humanes, necessitem un marc institucional que extregui el millor de cada ésser humà, i en aquest sentit el federalisme és l'expressió política de la fraternitat, com va dir Manuel Cruz.

Els experts en molts terrenys acaben una mica rutinàriament les seves anàlisis reclamant estructures independents que posin en pràctica les seves recomanacions, estalviant-se les molèsties d'intervenir en el procés polític. Convindria anàlogament que entre tots ens adonéssim també que algunes de les recomanacions que de vegades es fan són del tot inviables i mancades de credibilitat sense una governança federal que les faci més robustes.

REFERÈNCIES

Bilbiie, F.; Monacelli, T.; Perotti, R. (2021), Fiscal Policy in Europe: Controversies over Rules, Mutual Insurance, and Centralization, *Journal of Economic Perspectives*, 35 (2): 77-100.

Martínez Bravo, M.; Sanz, C. (2021), Inequality and Psychological Well-being in Times of COVID-19: Evidence from Spain. Document no publicat.

Rodrik, D.; Stantcheva, S. (2021), "Economic Inequality and Insecurity: Policies for an Inclusive Economy", Cap. 2 a *Major Future Economic Challenges*, coordinat per Olivier Blanchard i Jean Tirole.

Sen, A. (2021), *Home in the World. A Memoir*. Allen Lane.

Hacia la predistribución: políticas públicas contra la desigualdad

Guillem Vidal y Borja Barragué

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica provocada por la pandemia de la covid-19 puede contribuir a reforzar la tendencia del aumento de la desigualdad que muchas democracias industriales vienen experimentando desde la década de 1980. Tanto dentro como fuera de la academia, la desigualdad ha sido uno de los fenómenos socioeconómicos emergentes más discutidos en los últimos años. El debate ha tendido a centrarse en dos cuestiones. Por un lado, las causas de ese incremento, donde suelen destacarse el impacto de la globalización (Milanovic, 2016; Rodrik, 2011), el cambio tecnológico (Acemoglu y Restrepo, 2018; Autor et al., 2020), la pérdida de progresividad de los sistemas tributarios (Saez y Zucman, 2020), y la creciente importancia de la riqueza oculta en paraísos fiscales (Alstadsæter et al., 2018; Zucman, 2015). Por el otro lado, sus consecuencias, donde suelen destacar fenómenos como el giro hacia la política donde el ganador se lo lleva todo (Gilens, 2012; Hacker y Pierson, 2010) y el parón del ascensor social (Chetty et al., 2018; Colagrossi et al., 2020).

Existen muchas medidas que un gobierno podría adoptar para tratar de mantener la desigualdad a raya. Pero la estrategia que se extendió tras el final de la segunda guerra mundial fue la de dejar funcionar a los mercados primero, ya que son un mecanismo razonablemente eficiente de asignación de recursos, y desde luego más eficiente que el planificador central, y emplear los mecanismos de impuestos y prestaciones para corregir sus resultados más injustos después. Por ello, en las tres o cuatro últimas décadas el debate acerca de cómo lograr un crecimiento equitativo se ha centrado en cuestiones como la tributación óptima (Farhi y Gabaix, 2020; Mankiw et al., 2009), el impacto de la redistribución fiscal sobre la desigualdad (Coady y Le, 2020; Torregrosa Hetland, 2021) o la justificación normativa de la redistribución (Nozick, 1974; Rawls, 1971).

Sin embargo, en los últimos años se viene extendiendo un enfoque distinto, que el politólogo Jacob Hacker (2011) denominó predistribución. La idea central de la predistribución es que las políticas para mantener la desigualdad a raya no pueden limitarse a corregir ex post los resultados del mercado, sino que deben actuar *ex ante* sobre sus causas (Barragué, 2017). Una de las principales consecuencias de ello es que el pensamiento progresista necesita reflexionar más, y más seriamente, sobre cómo las reglas del mercado incentivan el tipo de resultados sociales que valoran los ciudadanos (Hacker, 2014). La distorsión de esas reglas en áreas clave como la política energética, industrial o laboral no solo perjudica el crecimiento económico, sino que también dificulta que este beneficie a la mayoría de la sociedad.

En efecto, existe cierto consenso a la hora de considerar que el aumento de la desigualdad que se observa en muchos países de la OCDE obedece, sobre todo, a dos causas: el incremento de la desigualdad en las rentas de mercado y el debilitamiento de la capacidad redistributiva del Estado del bienestar (OCDE, 2016). En el grado de desigualdad de las rentas de mercado juegan un rol clave

las normas que regulan el diseño de su sistema educativo, sus instituciones laborales, el acceso a la vivienda, etcétera. Es decir, el nivel de desigualdad de los países está muy influido no solo por cómo sus impuestos y prestaciones reducen la desigualdad, sino también por cosas como si la educación 0-3 es universal (o no), si la sanidad es pública y universal (o no), o si hay suficiente vivienda a un precio razonable (o no).

De acuerdo con un trabajo reciente, la regulación de todas esas cuestiones, es decir, las instituciones o políticas predistributivas, es lo que explica, en mayor medida que los impuestos y las transferencias, que los países europeos tengan niveles de desigualdad en las rentas disponibles de los hogares menores que Estados Unidos (Blanchet et al., 2021). De hecho, el trabajo encuentra que los mecanismos de impuestos y transferencias tienen, a ambos lados del Atlántico, una potencia muy similar a la hora de reducir las desigualdades. En contra de cierta idea popular, los muy distintos niveles de desigualdad de Europa y Estados en las rentas disponibles de los hogares no se deben a los hercúleos impuestos europeos[1]. Se deben a los muy distintos niveles de desigualdad de los que parten; es decir, a sus muy distintos niveles de desigualdad antes de impuestos y transferencias. No se deben a la redistribución, sino a la predistribución.

En este artículo nos proponemos ahondar en el concepto de predistribución como herramienta para luchar de forma efectiva contra la desigualdad. No pondremos el foco en las herramientas de postdistribución que conforman la caja de herramientas clásica del igualitarismo socialdemócrata post-II Guerra Mundial como el IRPF, las prestaciones por desempleo o las pensiones, aunque algo diremos sobre su diseño y progresividad. Nuestro foco estará en instituciones redistributivas menos evidentes como la negociación colectiva, la fuerza de los sindicatos, el salario mínimo, los precios de la vivienda o el impacto de las normas de ordenación urbanística sobre la segregación residencial.

El argumento procede en tres pasos. Primero analizamos las tendencias recientes de distintos tipos de desigualdad en España, destacando el impacto de la covid-19. A continuación, introducimos un marco teórico que nos permite distinguir entre diferentes tipos de políticas según el tipo de intervención, y en qué fase de la economía se interviene. En esta taxonomía clasificamos un abanico de políticas públicas que discutimos en el último paso, centrándonos en la efectividad de cada una de ellas para combatir la desigualdad. Finalmente, concluimos con una reflexión sobre la predistribución y la socialdemocracia.

2. LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA: UNA VISIÓN PANORÁMICA

A pesar de los significativos avances distributivos que supuso la creación y consolidación del Estado del bienestar moderno durante la década de los años 80 y 90 con las reformas en la progresividad del sistema fiscal, un considerable aumento de gasto público[2] en transferencias sociales, educación y salud (Ullastres, 1998), y la introducción de prestaciones asistenciales, España es hoy uno de los países con mayor desigualdad de ingresos de toda la Unión Europea. En 2019, era el tercer país con mayor desigualdad de renta disponible después de Rumanía y Bulgaria, unos 3 puntos por encima de la UE-27 en el coeficiente de Gini[3].

---

1 De hecho, cuando incorporamos al análisis los impuestos indirectos y las transferencias en especie como sanidad y educación, Estados Unidos transfiere más renta a la parte baja de la distribución que cualquier país europeo (vid. Blanchet et al. 2021).

2 El gasto público sobre el PIB aumentó de un 15% en 1980 a un 19,2% en 1990 según datos de la OCDE.

3 Coeficiente Gini de renta disponible equivalente. Eurostat, 2019. [ilc_di12]

Estos altos niveles de desigualdad de renta, que empeoraron drásticamente durante la Gran Recesión de 2008 –en parte debido a las políticas de recorte del gasto público durante ese periodo que afectaron, sobre todo, a los grupos sociales más vulnerables–, se ven también reflejados en los altos niveles de pobreza y exclusión social. Según Eurostat, un 26,4% de españoles están en riesgo de pobreza o exclusión social[4], más de 6 p.p. por encima de la media de europea. Esta situación no se debe solo al elevado paro estructural, sino que se da incluso entre aquellos que disponen de un trabajo: un 11,8% de los empleados se encuentra en de riesgo de pobreza en 2020, el porcentaje más alto de toda la UE.

La situación es algo más favorable en cuanto a la distribución de la riqueza, situándonos cerca de la media europea, en parte debido al efecto igualitario del modelo 'propietarista' de vivienda en España. Aun así, las diferencias de riqueza son significativas y van en aumento. Los hogares en el 90 percentil acumulan 4.6 más riqueza que aquellos en la media. Además, el 5% superior (33%) prácticamente quintuplica la riqueza neta del 40% inferior (6,9%) (ECB, 2020). Es decir, un grupo ocho veces más pequeño acumula cinco veces más riqueza. También se produce una división de riqueza significativa entre quienes disponen de vivienda en propiedad y quienes viven de alquiler: los primeros acumulan una riqueza mediana de 200.000 euros, mientras que los primeros apenas suman 6.100 euros, unas 32 veces menos (ECB, 2020).

Tabla 1. Indicadores de desigualdad y pobreza en España y la UE-27, 2020

Tipo de desigualdad	Indicador	España	UE-27 / euro	Dif.
Desigualdad de ingresos	Coeficiente Gini, renta disponible equivalente	32.1	30.1	+ 2.1
	Ratio S80/20 de los ingresos brutos*	10.3	8.9	+ 1.4
Desigualdad de riqueza	Ratio 90/50 de riqueza	4.6	4.3	+ 0.3
Desigualdad intergeneracional	Ratio riqueza neta media 65-74 años vs. 34-44*	2.8	1.9	+ 0.9
Desigualdad de oportunidades	Pobreza infantil, riesgo de pobreza o exclusión social	27	21.9	+ 5.1
Desigualdad de género	Brecha de ingresos entre hombres y mujeres	11.9	14.1	- 2.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y * HFCS (zona euro). 2020 o último año disponible.

La asequibilidad y el acceso a la vivienda suponen, además, un problema para los jóvenes, uno de los colectivos más vulnerables en España. La mitad de los jóvenes ocupa trabajos temporales, con una tasa de paro del 40% y salarios reales hasta un 50% más bajos que en la década de los 80 (Bentolila et al., 2021). Además, cuentan con escasas protecciones sociales y más de la mitad están en situación de sobresfuerzo con el pago del alquiler (Llaneras y Andrino, 2021). Un dato revelador sobre la gravedad de la desigualdad intergeneracional es que la riqueza media de alguien entre 65 y 74 en la zona euro es el doble que la de alguien entre 35 y 44 años. En España, es el triple (ECB, 2020). Estas desigualdades entre generaciones no se limitan al ámbito económico, sino que el nivel de desigualdad intergeneracional es alto en comparación con otros países europeos como los escandinavos y continentales también en términos de nivel educativo y ocupacional (Breen y Müller, 2020; OECD, 2018).

4 Indicador de pobreza y exclusión social que contiene múltiples condiciones, como estar por debajo del 60% de la mediana de renta disponible equivalente, diversos indicadores de privación material o muy baja intensidad de trabajo. Eurostat, 2020. [T2020_50]

El *ascensor social*, técnicamente conocido como la movilidad social intergeneracional (absoluta), presenta también signos de empeoramiento, asentando la percepción de que los jóvenes *millennials* serán la primera generación que vivirá peor que sus padres en España. Aunque el ascensor social de España funcionó durante varias décadas, este se estancó a partir de los años 90 para los hombres y a partir de los 00 para las mujeres (Marqués, 2015). Es decir, las posibilidades de ascenso social en términos de clase ocupacional (pero también de ingresos o riqueza) para las generaciones más jóvenes nacidas en la década de 1980 se han visto estancadas (Marqués, 2015). No obstante, si bien es cierto que en España la transición desde el sistema educativo al mercado de trabajo es más larga y precaria hasta alcanzar cierta estabilidad laboral que en países como Alemania o Dinamarca, las oportunidades de ascenso social para los jóvenes no distan demasiado del resto de países europeos (Bukodi et al., 2020; Carlos et al., 2017; Gil-Hernández et al., 2020).

Otra cuestión relacionada, aunque distinta, es la igualdad de oportunidades. Es decir, hasta qué punto la familia de nacimiento influye en el estatus socioeconómico de sus hijos. En un artículo reciente, Brunori et al. (2021) sitúan a España como el país con una mayor desigualdad de oportunidades de toda Europa, donde la variable explicativa más importante que determina las oportunidades de una persona es la ocupación y el nivel educativo del padre. Esta elevada desigualdad de oportunidades es poco sorprendente si tenemos en cuenta que España es uno de los países de la UE donde la pobreza infantil tiene una mayor incidencia. Con una tasa alrededor del 30%, España se sitúa entre los países europeos con un porcentaje mayor de pobreza infantil. En lo que aquí nos ocupa, esto es importante porque los niños, niñas y adolescentes que nacen en contextos de pobreza y exclusión social tienen más problemas en la escuela, peor salud y más probabilidades de sufrir pobreza, exclusión social y desempleo en su vida adulta. En efecto, la pobreza infantil es la principal vía de transmisión intergeneracional de las desventajas socioeconómicas: quien ha nacido en situación de pobreza, probablemente la sufrirá también de adulto (Alto Comisionado, 2020).

La brecha de género, entendida como la retribución del trabajo y las diferencias a las que se enfrentan las mujeres para llegar a los mismos puestos que los hombres, supone también un canal importante de transmisión de desventajas socioeconómicas. Varios estudios apuntan que la brecha salarial se ha reducido notablemente en los últimos años: hasta un 30% entre 2002 a 2014. Aun así, se calcula que la brecha salarial ajustada persiste y varía entre un 9.1% y un 22%, dependiendo del estudio y de la metodología empleada (PwC, 2019). Parte de esta brecha salarial se debe a los complementos salariales más que al salario base, ya que estos dependen de la disponibilidad, y las mujeres todavía son las que mayoritariamente cuidan del hogar. No es sorprendente, por lo tanto, que las mujeres dediquen mucho más tiempo a actividades no remuneradas y estén sobrerrepresentadas en el trabajo parcial (OECD, 2020). Además, las mujeres se ven penalizadas por la maternidad. Se calcula que tener un hijo conlleva una penalización del 28% del saldo anual 10 años después del parto (de Quinto et al., 2020).

Por último, es importante tratar las diferencias entre territorios, sobre todo tratándose de un país con una descentralización administrativa y fiscal elevada como es España (Ayala, Martín-Román, et al., 2020). Cabe destacar, en este sentido, algunos patrones relacionados con las dinámicas de desigualdad inter e intraterritoriales. Descomponiendo la desigualdad por regiones, Ayala et al. (2020) muestran, por un lado, que "el grueso de la desigualdad en España se sigue explicando por las diferencias internas de renta en cada comunidad" y no tanto por las diferencias entre CCAA. Las diferencias entre comunidades se han mantenido estables con el tiempo, con unos niveles de convergencia bajos a pesar de algunos cambios a raíz de la crisis económica de 2008. Ello implica que algunas comunidades como Andalucía y Canarias se mantienen consistentemente con una desigualdad por encima de la media nacional, mientras que otras como Navarra y el País Vasco se mantienen más igualitarias. La figura 1 muestra el coeficiente Gini de renta disponible equivalente por CCAA.

Figura 1. Coeficiente Gini de renta disponible equivalente por CCAA

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV, 2020.

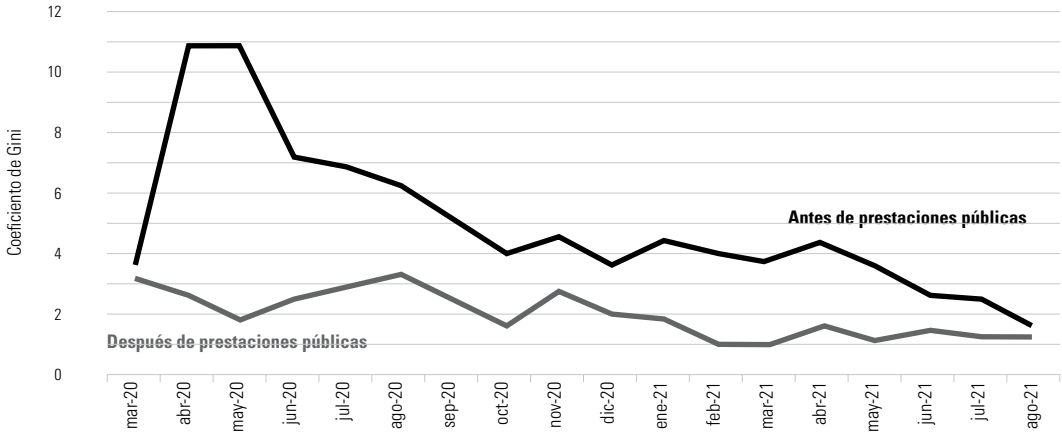
Las diferencias sociodemográficas y de la concentración del tipo de actividades económicas dentro de las CCAA son factores que contribuyen notablemente a la desigualdad agregada del país. De hecho, se calcula que "más de un 40% de la desigualdad municipal en España se explica por diferencias internas entre localidades de cada región", en particular por las comunidades más pobladas como Comunidad de Madrid, Barcelona, o la Comunidad Valenciana (Ayala, Jurado, et al., 2020, p. 141). El resultado es una España a dos velocidades dividida entre territorios dinámicos con más población y actividad económica y los territorios popularmente conocidos como la "España vacía". Más aún, se encuentran diferencias muy significativas ya no solo dentro de los municipios, sino dentro de las propias ciudades: se estima que la diferencia de esperanza de vida por distritos en Barcelona puede llegar a ser de hasta 10 años (Agència de Salut Pública, 2018).

2.1 El impacto de la covid-19

Pasando de lo estructural a lo coyuntural, en esta sección analizamos el impacto de la pandemia en los patrones estructurales de desigualdad descritos anteriormente. Si bien la crisis de la covid-19 es un fenómeno reciente y todavía queda por ver los efectos a largo plazo, existen numerosos estudios que confirman un aumento de la desigualdad socioeconómica como consecuencia de la pandemia. España, tanto por su particular estructura de mercado laboral con un alto desempleo estructural y trabajo precario, como por el mayor impacto de la pandemia en la fase inicial, ha sido particularmente vulnerable a las consecuencias socioeconómicas de los confinamientos (Fana et al., 2020).

Uno de los aspectos más comentados ha sido el incremento de la pobreza y la desigualdad de renta de mercado (Aspachs et al., 2020; Eurostat, 2021b; Palomino et al., 2020). Este incremento de la desigualdad de renta y de la pobreza se debe, en parte, al impacto en el mercado laboral debido a

Figura 2. Variación de la desigualdad en España antes y después de prestaciones públicas, 2020-2021



Fuente: Monitor de la Desigualdad (CaixaBank Research).

los confinamientos, que ha quedado concentrado en los trabajadores más vulnerables (peor pagados y con menor nivel educativo) en los sectores de baja productividad (Fana et al., 2020), afectando especialmente a mujeres y jóvenes (OECD, 2021). España ha sido, en términos comparados, el país más afectado de toda Europa. Se calcula que la probabilidad de perder el trabajo en España entre aquellos con ingresos bajos supera el 12%, un porcentaje muy superior a otros países (Eurostat, 2021a).

Como se observa en la figura 2, la desigualdad comenzó a dispararse desde el mismo momento en que el Gobierno aprobó el primer estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, y muchas empresas echaron el cierre. La diferencia entre los valores antes y después de prestaciones públicas refleja la potencia del Estado del bienestar en España a la hora de amortiguar las desigualdades de mercado, gracias a políticas como las prestaciones por desempleo, ERTE o el Ingreso Mínimo Vital.

Otro aspecto clave en cuanto el impacto de la covid-19 en la desigualdad ha sido las consecuencias del cierre de las escuelas. Aunque evaluaciones recientes la sitúan como la menos eficaz (Sharma et al., 2021), la primera medida que adoptaron la mayoría de los países al declararse la pandemia de la covid-19 fue cerrar los colegios. Si bien desde la óptica salubrista-epidemiológica es una medida que tiene el objetivo obvio de reducir la velocidad de contagio, existe una amplísima evidencia de que la escuela es uno de los principales niveladores sociales, porque trata por igual a todos los alumnos con independencia de sus apellidos y entornos sociales. O eso es al menos lo que ocurre en un modelo de escuela presencial, donde los alumnos desayunan, se visten y acuden al colegio.

Pero el cierre de las aulas determinó el paso a un modelo de educación online, en el que los alumnos ya no salen de casa para continuar su proceso educativo. Teóricamente, lo esperable es que un modelo virtual de educación reduzca la potencia igualadora del aula, ya que la educación en casa reproduce todas las (des)ventajas socioeconómicas que se heredan de padres a hijos. Si transitamos de la teoría a los datos, el informe Fiscal Monitor del Fondo Monetario Internacional de abril de 2021 contiene un epígrafe dedicado a analizar el "Impacto del cierre escolar durante la covid-19": "Es posible que la desigualdad aumente en el futuro debido a que el cierre escolar ha provocado una disrupción educativa sin precedentes en todo el mundo" (IMF, 2021, p. 32). El mecanismo causal

en los países desarrollados actúa fundamentalmente por el lado de la oferta, ya que el cierre implica reducciones tanto de los servicios educativos prestados como del acceso a ellos.

También existe evidencia preliminar de que la pandemia está exacerbando la desigualdad de género. Con esto no nos referimos a que la crisis de la covid-19 esté agrandando la brecha salarial, aunque también lo esté haciendo (Hupkau y Victoria, 2020). Nos referimos a que, debido a varios motivos, la pandemia ha agravado la desigualdad entre hombres y mujeres en otros ámbitos que no son el de la igualdad económica:

- El primero es la violencia doméstica, debido a que los confinamientos decretados por la pandemia supusieron habitualmente la obligación de permanecer en el hogar. Para el caso particular de España, un trabajo encuentra que la violencia doméstica "aumentó en 4,5 puntos porcentuales, un 23,4% del promedio pre-confinamiento, debido a un incremento de abusos de tipo sexual y psicológico. En cambio, no encontramos ningún efecto sobre los niveles de violencia física, que es el tipo más severo de abuso. Esto es consistente con el descenso en el número de muertes violentas de mujeres durante el confinamiento" (Arenas-Arroyo et al., 2020).

- El segundo es el reparto del trabajo doméstico. Por diversas razones, entre las que el cierre de los colegios y guarderías probablemente juega un rol destacado, la pandemia ha agravado las desigualdades prexistentes en el reparto de las tareas del hogar y del cuidado entre hombres y mujeres. Según una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido, las madres británicas fueron más propensas que los padres a estar de baja remunerada durante los confinamientos decretados por la pandemia (Andrew et al., 2020). Además, dentro de las parejas con hijos en que ambos siguieron trabajando, ellas sufrieron mayores recortes en las horas trabajadas.

- El tercero es la salud mental, pues existe evidencia de que la pandemia ha tenido un efecto diferencial nítido en la salud mental de las mujeres. Tomando el año 2017 como punto de referencia, Foremny y sus coautores (2020) encuentran que las mujeres tenían en ese año un 6% más de probabilidades de sentirse insatisfechas o deprimidas que los varones. Esta cifra se elevó hasta el 16% en abril de 2020. Es decir, la pandemia agrandó esa diferencia en unos diez puntos porcentuales.

En definitiva, España es uno de los países más desiguales de la Unión Europea. A ello contribuyen elementos estructurales y coyunturales. A diferencia de eventos catastróficos pasados, es probable que la covid-19 aumente la desigualdad de recursos, de oportunidades y de reconocimiento. De esta manera, la pandemia se sumaría a una serie de factores de carácter más bien económico –el cambio tecnológico, la integración mundial de las cadenas de valor y la polarización de los mercados de trabajo– que han venido empujando al alza la desigualdad desde comienzos de la década de 1980. En la siguiente sección pasamos a ver qué tipo de políticas pueden ser más eficaces para hacer frente a esta situación.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA DESIGUALDAD

Durante muchos años, y ciertamente durante los años posteriores al fin de la II Guerra Mundial, los partidos socialdemócratas defendieron un rol importante del Estado en cuestiones como la dirección de la política industrial o la innovación, impuestos muy progresivos para las rentas salariales y del

capital, así como la codeterminación en la empresa, que significa que los trabajadores tienen el derecho, jurídicamente reconocido, a participar en la gestión de la empresa. Todas esas políticas tenían un engarce natural con el movimiento obrero que está en el origen de la socialdemocracia y dieron como resultado años de reducción de la desigualdad y un fortísimo crecimiento económico, que además se distribuyó de manera muy igualitaria entre todos los estratos sociales.

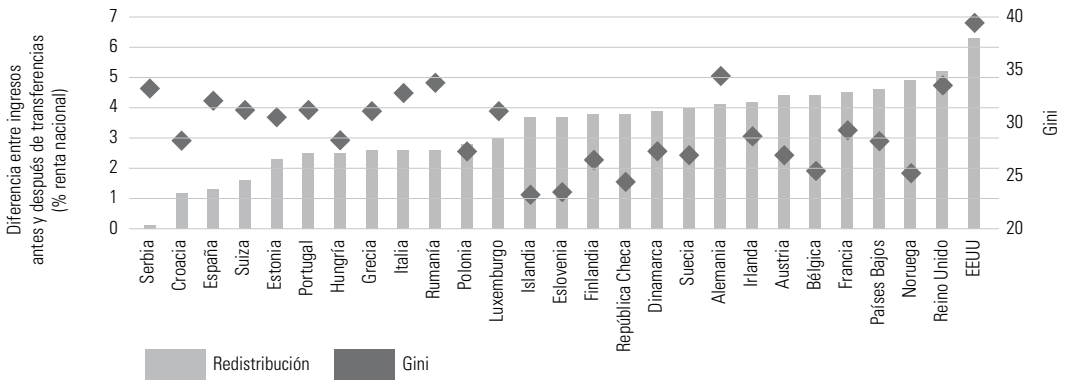
Los años ochenta del siglo pasado constituyen un punto de inflexión. A partir de mediados de 1980, el paradigma filosófico-económico dominante, también en la socialdemocracia, es que el Estado no debe entrar en la sala de máquinas de la producción, que es coto privado del mercado. El Estado se convierte de esta manera en un apéndice del todopoderoso mercado. Su rol se limita a compensar (ex post) por eventos que impiden a los sujetos obtener rentas (primarias) en los mercados, como accidentes laborales, épocas de desempleo o cumplir la edad de jubilación.

Más allá de la teoría política, en la práctica esto se tradujo en que también los partidos socialdemócratas participaron y alentaron el "mito del mercado" (Hacker, 2014), promoviendo la privatización de sectores estratégicos de la economía como el de la energía o el ferrocarril, que durante los Treinta Gloriosos habían sido gestionados por lo público, en muchos países por gobiernos socialdemócratas. No es sorprendente, por tanto, que a partir de mediados de 1980 el principal determinante del aumento de la desigualdad de ingresos después de ingresos y transferencias fuera el aumento de la desigualdad de los ingresos antes de impuestos y transferencias.

El fundamentalismo de mercado que se extendió en la década de 1980 difundió la idea de que el mercado era un mecanismo distributivo tan bueno que lo mejor que podía hacer el Estado, con respecto a la gestión de la economía, era no hacer nada. O, como mucho, pagar los platos rotos del mercado (rescatando, además, con dinero de los contribuyentes entidades financieras quebradas como consecuencia de la excesiva toma de riesgos alimentada por el mercado, como en los casos Enron, hipotecas *subprime*, etcétera). La compensación del Estado, a través de impuestos y transferencias, se convertía, según este paradigma, en el único mecanismo legítimo del Estado para hacer frente a la desigualdad.

Los esfuerzos compensatorios del Estado ex-post, sin embargo, no aseguran una reducción de la

Figura 3. Redistribución operada por los Estados de bienestar en Europa y Estados Unidos y coeficiente Gini de renta disponible equivalente.



Fuente: Blanchet, Chancel y Gethin (2021) y Eurostat. La redistribución se mide como las transferencias netas recibidas por el 50% más bajo de la distribución

desigualdad. De hecho, algunos de los países con un mayor esfuerzo redistribuidor, como es el caso de Reino Unido o Estados Unidos, son también aquellos con una mayor y creciente desigualdad. Ello puede apreciarse en la figura 3, que muestra la redistribución neta de cada Estado, medida como las transferencias netas recibidas por el 50% más bajo de la distribución, y el coeficiente Gini de renta disponible equivalente de cada país. Esto se debe a que, a pesar del mayor esfuerzo del Estado en redistribuir los ingresos, el nivel de concentración de las rentas de mercado es mucho mayor antes de la intervención. Dicho de otro modo, la predistribución es menor.

Afortunadamente, no existe ninguna buena razón por la que la socialdemocracia deba apoyar un paradigma que, al reservar un rol minúsculo a lo público, termina produciendo sociedades más desiguales. El paradigma de la predistribución tiene como objetivo comprimir la dispersión de las rentas de mercado, actuando sobre las causas de la desigualdad, y no solo sobre sus consecuencias. Por estudios recientes sabemos que ello resulta mucho más eficaz a la hora de reducir la desigualdad (Blanchet et al., 2021; Bozio et al., 2020). Además, enfatizar la importancia de las políticas predistributivas en aras a una mayor justicia social presenta tres ventajas adicionales desde una perspectiva igualitaria-socialdemócrata:

1. La primera es su engarce con la tradición de pensamiento socialdemócrata. Como es sabido, en sus inicios la socialdemocracia no aspiraba únicamente a corregir los resultados más desiguales del mercado mediante compensaciones ex post a los perdedores del mercado laboral, sino que se fijó como uno de sus objetivos más importantes la mejora de las condiciones de y en el trabajo. Insistiendo en la importancia de las políticas predistributivas los partidos socialdemócratas encontrarán en los sindicatos un aliado histórico y natural, pues las reivindicaciones del obrerismo forman parte nuclear del igualitarismo socialdemócrata.

2. La segunda es la mayor viabilidad política de la predistribución. La postdistribución requiere de una recaudación de impuestos más o menos generosa con la que financiar las transferencias. Al ocupar un lugar tan destacado, la oposición a los impuestos se ha convertido en una de las críticas más fecundas de la derecha a la socialdemocracia postdistributiva. La predistribución aparece, así, como una estrategia políticamente más atractiva.

Tabla 2. Políticas públicas contra la desigualdad según tipo y fase de intervención

Tipo de intervención	**Fase de la economía en la que interviene la política**		
	Preproducción	**Producción**	**Postproducción**
Inversión /Recaudación	Inversiones públicas (educación, sanidad, transporte, vivienda, atención a la dependencia y cuidados); Impuestos de sucesiones y donaciones/herencia pública universal	Políticas activas de empleo	Impuestos sobre la renta; Prestaciones contributivas (pensiones, desempleo); Prestaciones no-contributivas (rentas de garantía de ingresos)
Regulación	Políticas contra la segregación (urbana y educativa)	Políticas comerciales, salariales y sindicales; Precios de vivienda	Progresividad de los impuestos sobre la renta

Fuente: elaboración propia, inspirado en Rodrik y Strancheva, 2020

3. La tercera es la mayor claridad conceptual. Poner el foco en la predistribución permite distinguir, como mínimo analíticamente, tres marcos o fases distintos donde combatir la desigualdad: la fase de preproducción, la de producción y la de postproducción (Tabla 2). Al contrario de lo que es habitual en la literatura, no enfrentaremos, como si fueran antagónicas, a las políticas redistributivas, por un lado, con las predistributivas, por el otro. No lo haremos porque ese marco teórico es incorrecto y contribuye a confundir más que a aclarar, ya que muchas de las políticas predistributivas son también redistributivas –el ejemplo de la educación pública 0-3 es quizá el ejemplo más obvio de ello–. Lo contrario, por decirlo de alguna manera, a la predistribución es la postdistribución, no la redistribución. La última sección del trabajo se dedica a desarrollar con más detalle la tabla.

4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS

En esta sección analizamos las posibles intervenciones económicas según la fase de intervención[5] (postproducción, producción y preproducción) presentadas en la tabla 2. Basándonos en las definiciones de Rodrik y Stantcheva (2021), definimos las medidas de preproducción como intervenciones que alteran las dotaciones que las personas u hogares aportan al mercado: oportunidades educativas, riqueza financiera, redes y capital social. Las medidas de producción dan forma directamente a las decisiones de empleo, inversión e innovación de las empresas. Estos dos tipos de políticas constituyen las medidas predistributivas. Finalmente, las medidas de postproducción consisten en las medidas "clásicas" de redistribución. Es decir, las transferencias públicas en forma de prestaciones o de recaudación de impuestos que se centran en la redistribución de las rentas primarias o de mercado. Empezamos por estas últimas.

4.1 Postproducción

Considerado en su conjunto, el sistema de impuestos y prestaciones español sufrió una transformación muy notable entre 1973 y 1990. En ese periodo, el sistema español pasó de reducir la desigualdad de los ingresos primarios menos de un 20% en 1973, a duplicar prácticamente su impacto y situarse alrededor del 35% en 1990 (Cantó, 2018). Sin embargo, a partir de 1990 la capacidad de reducir la desigualdad del sistema apenas ha evolucionado. Más aún, de acuerdo con datos de la Comisión Europea (2017), las prestaciones monetarias del sistema de protección social español se sitúan entre las menos eficaces de la UE a la hora de combatir la desigualdad, solo por detrás de las de los países del Este de Europa y Grecia.

Prestaciones: En particular, las prestaciones asistenciales (no-contributivas) apenas reducen la desigualdad debido a que su peso sobre la renta total es pequeño. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el principal objetivo de estas prestaciones es la reducción de la pobreza severa, y que son prestaciones particularmente progresivas. Usando un índice de progresividad (Índice de Kakwani), López Laborda y sus coautores (2020) muestran que tanto el subsidio por desempleo como las prestaciones de exclusión social tienen un significativo efecto progresivo. Sobre la base de simulaciones con EUROMOD, Cantó (2013) llega a las mismas conclusiones. Se calcula que el total de prestaciones reduce la desigualdad, aproximadamente, un 8%.

5 El abanico de medidas aquí presentado no debe ser considerado como exhaustivo, sino como la selección de algunas medidas claves en cada ámbito de intervención.

Red de ingresos mínimos: Hasta la entrada en vigor del IMV, España constituía una excepción en el panorama europeo de sistemas de rentas mínimas, ya que era prácticamente el único país que carecía de una última red de seguridad de alcance nacional. En España ese rol lo venían jugando las rentas mínimas de inserción autonómicas, que, sin embargo, adolecían de dos problemas graves (Hernández et al., 2020). Primero, su desigual e insuficiente cobertura. Antes de la entrada en vigor del IMV, prácticamente toda persona en situación de pobreza cobraba una prestación de ingresos mínimos en Navarra (100%) o Euskadi (88,41%), pero prácticamente nadie en Castilla-La Mancha (5,19%) o Andalucía (6,91%). En el conjunto de España, solo el 15% de los hogares españoles en situación de pobreza severa cobran una renta mínima autonómica.

Segundo, incluso cuando esas personas consiguen rellenar adecuadamente todos los formularios destinados a certificar la situación de necesidad, la cuantía de las prestaciones es muy insuficiente en la mayoría de las CCAA, aunque, de nuevo, con una gran heterogeneidad. Hernández y sus coautores (2020) miden la adecuación de las rentas mínimas de inserción autonómicas como la ratio entre la cuantía de la renta mínima y el umbral nacional o regional de pobreza, para dos tipologías de hogar: los hogares compuestos por una sola persona sin hijos y el hogar compuesto por dos personas con dos hijos. Para el primer tipo de hogar, las rentas mínimas de inserción de País Vasco, Navarra e incluso Catalunya y Comunidad Valenciana consiguen sacar de la pobreza a los perceptores de la prestación –teniendo en cuenta el umbral regional de pobreza: es decir, ajustando por los ingresos medianos de las diferentes CCAA–. En el otro extremo, la renta mínima de la Comunidad de Madrid apenas alcanza el 70% del umbral regional de la pobreza, pero cae hasta el 50% en el caso de los hogares compuestos por dos personas con dos hijos. En Madrid no solo muy poca gente cobra la prestación (22,86% de cobertura), sino que quienes tienen la suerte (y perseverancia) de hacerlo, no consiguen salir de pobres.

Pensiones: En la mayoría de países, debido sobre todo a su enorme volumen, las prestaciones postdistributivas que más contribuyen a la reducción de la desigualdad son las pensiones (Cantó, 2013). En el caso de España esto es particularmente cierto, ya que constituye, junto a Grecia, el único país de la UE en el que más de la mitad del efecto redistributivo total del sistema de protección social se produce a través de las pensiones contributivas –alrededor de un 20% (Cantó, 2016, 2018)–. A ese efecto contribuye notablemente su enorme volumen, ya que las pensiones representan más del 50% del gasto en protección social (incluyendo el pago de las pensiones de jubilación y de viudedad) y el 12,6% del PIB.

Pero el tamaño de una prestación, en este caso las pensiones, no tiene implicaciones solo en términos de lo eficaz que sea un Estado del bienestar a la hora de lograr uno de sus objetivos esenciales, como es la reducción de la desigualdad, sino también en términos de justicia intergeneracional (Barragué y López Molina, 2018). En un sistema de protección social de inspiración bismarckiana, como el español, una buena parte de las prestaciones monetarias que realiza el Estado las reciben precisamente aquellos que tienen carreras laborales más estables y longevas. Es decir, quienes menos las necesitan. Mientras, quienes presentan entradas y salidas frecuentes del mercado laboral producto de su precaria situación laboral, quedan fuera.

Ahí encontramos una de las principales razones por las que, en los últimos, la pobreza ha disminuido entre los mayores de 65 y ha aumentado entre los más jóvenes. El porcentaje de la población de entre 20 y 29 años que está en riesgo de pobreza dobla el de los mayores de 65: 32% entre los jóvenes, 16% entre los mayores, invirtiéndose casi especularmente la situación de 2004 (entonces la tasa de pobreza entre los mayores de 65 era exactamente del 32%, mientras que la de los jóvenes de entre 20 y 29 años era del 20%). El sistema de transferencias post-postdistributivas por jubilación protege mucho a unos y desprotege mucho a otros. Nuestra propuesta no es, lógicamente, desproteger a los mayores. Es introducir reformas en el sistema español de protección

social para que ofrezca más protección y más seguridad económica a los jóvenes.

Progresividad del sistema tributario: Los diversos estudios publicados sobre la corrección de la desigualdad tras la aplicación de impuestos y prestaciones en los hogares de la OCDE coinciden en señalar que (i) la potencia redistributiva de los sistemas tributarios no varía demasiado entre países y (ii) es significativamente inferior a la redistribución operada por los sistemas de prestaciones (Hoeller et al., 2014).

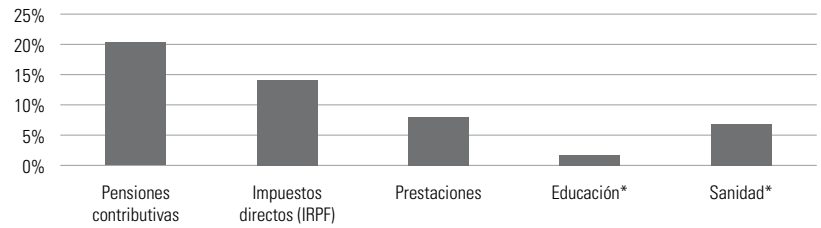
En España, el sistema tributario reduce en torno a un 14% la desigualdad de las rentas de mercado, gracias sobre todo al IRPF, que compensa el efecto regresivo del resto de impuestos y cotizaciones sociales (López Laborda et al., 2020). Con todo, el sistema tributario español, analizado en su conjunto, adolece de dos problemas que se observan tanto en los sucesivos informes publicados por el Observatorio sobre impuestos y prestaciones de Fedea, como en el reciente libro sobre la transición fiscal publicado por Torregrosa-Hetland (2021).

Por un lado, la escasa capacidad redistributiva del sistema. Cuando se observa un gráfico de los tipos efectivos pagados por el conjunto de la distribución, lo que muestra el gráfico es, básicamente, un tipo plano de en torno al 40%. Es decir, un sistema donde todas las personas, con independencia del lugar que ocupen en la distribución, pagan el mismo tipo. Esto no es lo que establece la Constitución Española, cuyo artículo 31.1 establece que la progresividad de los impuestos forma parte de los principios que configuran el sistema tributario español.

El segundo problema o anomalía surge en los extremos de la distribución, ya que el 20% más pobre de la distribución soporta tipos efectivos más altos que el 20% más rico. Ello puede obedecer a dos razones. De acuerdo con Laborda y sus coautores, el peso de la explicación recae en la importancia que tiene para el 20% más pobre los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales, así como la existencia de rentas brutas negativas (Carabaña, 2016). Torregrosa, en cambio, pone el acento en la evasión fiscal que tiene lugar en la parte alta de la distribución. De acuerdo con cálculos de Torregrosa-Hetland (2021), en España la desigualdad habría disminuido entre 1 y 1,5 puntos del Gini si el Estado hubiera sido capaz de poner fin al fraude fiscal de los ricos.

La figura 4 muestra, a modo de resumen, cálculos sobre la reducción de la desigualdad de cada tipo de prestación, algunas de las cuales se discuten más adelante. Podemos extraer la conclusión de que el volumen de las políticas públicas importa, y mucho. El Estado del bienestar español es muy poco eficaz a la hora de reducir la desigualdad y la pobreza porque, como veremos a continuación, dedica pocos recursos a prestaciones como la última red de protección (las rentas mínimas), las ayudas a la

Figura 4. Corrección de la desigualdad (Gini) por tipo de prestación



Nota: Los datos de corrección de Gini para pensiones, IRPF y prestaciones son de 2012 y provienen de las simulaciones de Euromod de Cantó (2013, 2014). Los de sanidad y educación provienen de una imputación de Laborda et al., (2020).

familia e infancia y las ayudas a la vivienda. Medida como porción del total de su renta disponible, las familias que más prestaciones netas reciben (las situadas en los deciles 3, 4 y 5) reciben menos del 50% de sus ingresos del sistema de protección social (en países como Alemania, Suecia o Bélgica llega al 75%). Como muestra la figura, la prestación que más desigualdad reduce en España son las pensiones. Esto está relacionado con el tamaño de la prestación, pues como sabemos las pensiones suponen un 12% del PIB actualmente.

4.2 Producción

Históricamente, la existencia de unos sindicatos fuertes fue uno de los factores clave del pacto que estructuró las relaciones entre la sociedad civil y el Estado tras el final de la II Guerra Mundial. Como es sabido, los sindicatos fundaron, financiaron y apoyaron partidos políticos como el Laborista en el Reino Unido y los partidos socialdemócratas escandinavos, que han jugado un rol determinante en la construcción de los Estados del bienestar contemporáneos. ¿Qué sabemos de la evolución más reciente de los sindicatos y su impacto sobre la desigualdad?

Negociación colectiva: Un artículo reciente (Farber et al., 2021) ha encontrado que, a pesar de los (enormes) cambios ocurridos desde la legalización de los sindicatos en EE. UU. en 1935, existe evidencia empírica sólida de que los sindicatos reducen la desigualdad, hasta el punto de que explican un porcentaje significativo de la brusca reducción de la desigualdad observada en ese país entre mediados de la década de 1930 y finales de 1940. Además, ese trabajo encuentra una prima por afiliación. Es decir, encuentra que los ingresos de los hogares donde alguno de sus miembros era afiliada o afiliado a un sindicato son entre un 10 y un 20% superiores a los hogares no-sindicatos, y que la prima es mayor para los trabajadores no-blancos y con menor nivel educativo. Este resultado –la prima por afiliación– es coherente con la observación empírica de que los sindicatos actúen como un factor de la reducción de la desigualdad –por la vía de comprimir la dispersión por la cola baja de la distribución, al incrementar los salarios de los trabajadores menos educados y no-blancos.

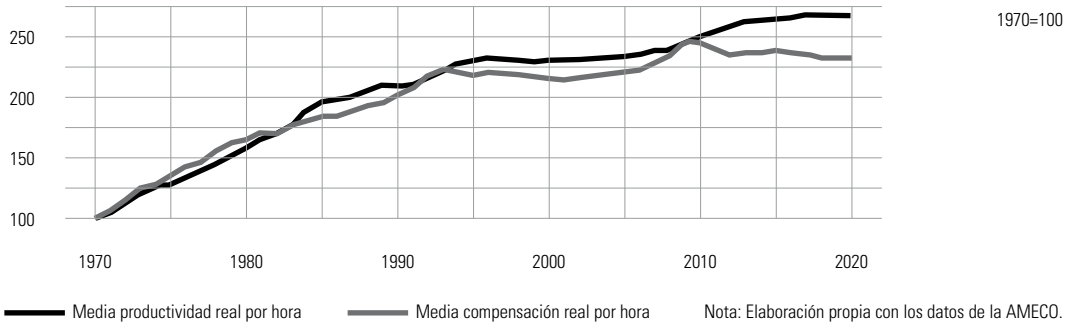
No es casualidad, por lo tanto, que el aumento de la desigualdad se corresponda con un gradual debilitamiento de los sindicatos. Este fenómeno se enmarca en un marco más amplio conocido como la hipótesis de la reducción del poder de los trabajadores (Eeckhout, 2021; Stansbury y Summers, 2020). Según esta hipótesis, el aumento de los beneficios y de poder de mercado de las empresas, en parte debido a un acelerado proceso de cambio tecnológico hacia una economía más digitalizada que favorece la plataformización, la reducción de los trabajadores industriales más organizados sindicalmente, y el aumento en el sector servicios, estaría detrás de un debilitamiento generalizado de la clase trabajadora y un aumento de la desigualdad. Este fenómeno es visible en la menor participación de los trabajadores en el ingreso total (*vis a vis* el capital), que en España se ha reducido en unos 10 p.p desde la década de los 706.

Este aumento del poder de los empresarios *vis a vis* a los trabajadores se asocia a que el aumento de la productividad haya dejado de ir acompañado de un aumento de salarios, un fenómeno conocido como el *wage-productivity gap*. Se calcula que, en EEUU, la productividad neta aumentó en un 60% entre 1979-2019, mientras que la compensación de los trabajadores creció en menos de un 16% en el mismo periodo (Mishel, 2021).

En la figura 5 calculamos esta misma evolución para el caso de España utilizando la media de la productividad real por hora y la media de compensación real por hora. La evolución es clara: si

6 Datos de AMECO.

Figura 5. Diferencia entre salarios y productividad por hora en España, 1970-2020



Nota: Elaboración propia con los datos de la AMECO.

bien hasta mitad de los años 90 la productividad y los salarios iban de la mano, estos empiezan a descolgarse a partir del año 95. Más allá de la convergencia observada durante el periodo de la Gran Recesión de 2008 –que se debe a un efecto composicional por la masiva destrucción de empleo precario durante la crisis–, queda claro que a partir de 2010 no solo estos dos indicadores se distancian, sino que observamos un declive de las retribuciones salariales. En conjunto, estos indicadores sugieren una pérdida progresiva del trabajo frente al capital.

Salario mínimo: Una política para hacer frente a este desacople de salarios en el proceso de producción tiene que ver con las políticas de salario mínimo, un tema muy discutido tanto dentro como fuera de España en los últimos años y una de las políticas para hacer frente a la desigualdad de ingresos más utilizadas, populares y conocidas (Eurofound, 2020). Este tipo de políticas no ha sido siempre tan popular. De hecho, el consenso de hace varias décadas era que tenía efectos negativos sobre el empleo, sobre todo entre los jóvenes. Sin embargo, con la disponibilidad de nuevos datos y técnicas de análisis más sofisticadas han aflorado varios estudios en distintos países como EE. UU., Francia, Alemania y Australia que sugieren, por una parte, un efecto robusto y positivo en salarios y, por otra, un efecto poco claro y nada robusto en empleo, dependiendo de la especificación del modelo y del caso concreto (Dustmann et al., 2021; Manning, 2021).

En el caso de España, el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) ha aumentado considerablemente en los últimos años: hasta un 31% desde 2019. Este aumento lo ha situado en 965 euros, acercándolo al objetivo del 60% del salario medio promovido por la Carta Social Europea. A pesar de que algunos informes pronosticaban un efecto negativo a raíz del aumento del salario mínimo (AIReF, 2020; Barceló et al., 2021), lo cierto es que el efecto sobre el empleo ha sido menor del esperado y la subida ha sido efectiva en cuanto a salarios. Cabe señalar, no obstante, que los salarios bajos no son el único problema del mercado laboral español. Un problema de igual o más gravedad es la intensidad del trabajo, causa importante de las desigualdades salariales.

Políticas activas de empleo: Entre otros problemas específicos del mercado laboral español que afectan a la desigualdad, encontramos el alto desempleo estructural. Por ello es también importante discutir el rol de las políticas activas de empleo. En primer lugar, es importante matizar que la evidencia sobre las políticas activas de empleo es mixta y con resultados muy heterogéneos en cuanto a su efectividad. En un meta-análisis, Card et al., (2018) muestran que este tipo de políticas tienen un cierto efecto positivo pasado unos años, dependiendo del tipo de programa (programas de acumulación de capital humano funcionan mejor), y que funcionan mejor para mujeres y en periodos

de recesión. Por supuesto, la eficacia de estas políticas en cada país dependerá la dotación de recursos, calidad de contenido y de la eficacia administrativa. Por último, en cuanto a la reducción de la desigualdad, algunos estudios encuentran un efecto, aunque pequeño, sobre la desigualdad de renta. Este efecto opera en beneficio de los estratos más bajos, aunque esa reducción tiende a ser mínima (Calderón et al., 2004; Vanhoudt, 1997).

4.3 Preproducción

En el grado de desigualdad de las rentas de mercado de un país juegan un rol clave las normas que regulan el diseño de sus transferencias, sobre todo las pensiones. Esto explica por qué algunos países como por ejemplo Finlandia, que parten con desigualdades significativas en las rentas primarias, logran corregirlas y terminan siendo países más igualitarios que España, a pesar de que España parta con una menor desigualdad en las rentas primarias.

Inversiones en bienestar de los hogares: Ahora bien, las prestaciones monetarias no agotan el conjunto de prestaciones públicas que incrementan los recursos de los hogares. A ello contribuyen también los servicios que prestan directamente los poderes públicos para aumentar el bienestar de los hogares, y que pueden clasificarse en cinco grupos: educación, sanidad, vivienda, atención a la infancia y atención a la tercera edad.

En promedio, la prestación de estos servicios y transferencias en los países de la OCDE implica un 13% del PIB y aumenta la renta disponible de los hogares en una media del 29% para ese mismo conjunto de países (Verbist et al., 2021). De acuerdo con las estimaciones recientes de López Laborda y sus coautores (2020), el efecto combinado de la inversión pública en Sanidad y Educación en España reduce la desigualdad de las rentas de mercado de los hogares españoles entre un 8 y un 8,5% (véase figura 4).

Sanidad: De acuerdo con estos mismos cálculos, la inversión pública en Sanidad tiene un efecto predistributivo sensiblemente mayor que la Educación, ya que la Sanidad es más progresiva. En el año 2017, la inversión pública en Sanidad redujo un 10,08% la desigualdad en la distribución de la renta neta (es decir, después de impuestos y transferencias monetarias). Y ello porque su importancia relativa es muy distinta entre los distintos grupos de renta: mientras que aumenta en casi el 40% los ingresos del 20% más pobre, apenas incrementa un 2,31% la renta del 20% más rico de la población.

Educación: En cuanto a la educación, el efecto predistributivo de esta es sensiblemente inferior al de Sanidad. En el año 2017, la educación redujo la desigualdad en la distribución de la renta neta un 2,42%. Aunque su importancia relativa es, de nuevo, muy distinta entre grupos de renta, la educación aumenta "solo" un 15% los ingresos del 20% más pobre (en comparación el 40% de la Sanidad), mientras que para el 20% más rico ese porcentaje es de solo el 2,28%. Además, como indican Laborda y sus coautores, prácticamente la totalidad del efecto corrector de las desigualdades (más del 95%, concretamente) se debe a la educación no superior, porque el gasto en educación terciario es básicamente proporcional (aumenta la renta de los hogares con casi total independencia del lugar de la distribución que ocupen). Un último apunte: la inversión en Sanidad y Educación es muy progresiva, ya que, para el periodo 2013-2017 aumenta casi un 60% los ingresos de los hogares situados en el 20% más pobre de la distribución, pero apenas el 5% para los situados en el 20% más rico.

Vivienda: Una tercera forma de reducir las desigualdades de mercado mediante inversiones son las políticas de vivienda. Desde 1945, la mayoría de los países europeos ha actuado en tres frentes

en materia de vivienda: (1) reglamentación de las normas aplicables al sector; (2) control de los alquileres del sector privado, algo que es una tendencia ya desde la década de 1960 en los países del noroeste de Europa; (3) oferta de viviendas sociales de alquiler, excepto en los países mediterráneos. Estas líneas de actuación comunes disimulan, en cambio, la diversidad de actuaciones entre los países europeos. Las políticas de vivienda en el ámbito de la UE-15 pueden clasificarse en tres clústeres[7]:

1 Irlanda, Dinamarca, Finlandia y Reino Unido. Estos países tienen los sectores más extensos de viviendas sociales y sus gobiernos destinan más de 300 euros por habitante a esta política.
2 Suecia, Países Bajos, Francia, Alemania y Suiza, donde existe un mercado amplio de viviendas privadas en alquiler y el Estado destina más de 150 euros por habitante a esta política.
3 Portugal, España y Grecia. En estos países la gran mayoría de la población, sobre todo de la no joven, es propietaria de su residencia, el sector de viviendas sociales de alquiler es el más pequeño de los cuatro grupos y el mercado de alquiler privado de vivienda es pequeño, de baja calidad y de precios en aumento. El gasto en esta política no supera los 25 euros por habitante en esta política.

España invierte muy poco en políticas de vivienda. Además, España es un país donde la vivienda es particularmente cara, en términos comparados. En 2008, la ratio entre el precio medio de la vivienda y el salario mediano era de 7,84 para un piso de 70 metros cuadrados. O lo que es lo mismo: el coste de la vivienda es de unos 8 años de salario bruto íntegramente destinados a su compra. Esto es casi el doble de los valores que recomiendan los organismos multilaterales. Desde entonces esa ratio ha disminuido, situándose en 2020 alrededor del 6, pero tampoco lo ha hecho demasiado, ya que al tiempo que se devaluaba el precio de la vivienda, también lo hacían los salarios y las condiciones de trabajo. Sobre todo, las de los (más) jóvenes.

En definitiva, en España las generaciones nacidas en la década de 1980 y posteriores tienen muy difícil acceder a una vivienda en propiedad, porque la burbuja infló su precio y la devaluación posterior afectó también a los salarios y la calidad de vida de los trabajadores, sobre todo de los más jóvenes. Eso es lo que revela el dato de que en 2019 el 64,5% de los jóvenes de entre 18 y 34 años vivan aún con sus padres (Simón et al., 2021).

Familia e infancia: La cuarta forma de predistribuir invirtiendo en el bienestar de los hogares son las políticas de familia e infancia. Con datos de 2019, España está indudablemente en el furgón de cola de los países europeos en cuanto a políticas predistributivas de familia e infancia, ya que invierte exactamente un punto porcentual menos que la media de la UE (2,3% media UE frente al 1,3% de España).

En España las prestaciones por hijo a cargo están reservadas a las familias con pocos ingresos. Dada esa focalización en las familias de ingresos bajos, el actual gobierno decidió integrar la prestación a cargo en el IMV[8]. Una vez integrada la prestación, el reto es reducir al máximo lo que en estas prestaciones se conoce como *non-take up*. Es decir, disminuir al máximo la cantidad de gente que, teniendo derecho a la prestación, no la cobra porque no la solicita, en la mayoría de las ocasiones debido a problemas relacionados con la falta de información y complejidad burocrática. Si la mayoría de las familias que tienen derecho a la prestación la solicitan, lo esperable es que la integración de la

7 Eurostat, 2021 [SPR_EXP_FHO].
8 Integración que se regula en virtud de la disposición transitoria séptima Real Decreto-Ley 20/2020, por el que se establece el IMV.

prestación por hijo a cargo en el IMV contribuya a disminuir el riesgo de pobreza infantil en España. Si el *non-take up* continúa, como hasta ahora, siendo elevado, entonces lo esperable es que el efecto sea menor.

En España no hay, esto es importante recalcarlo cuando hablamos de la protección a las familias, una prestación universal por hijo a cargo similar a la que existe en Austria, Estonia, Hungría y Francia. En España una familia con ingresos medios ve extendida en un 0% su renta disponible gracias a las políticas de familia y vivienda. Esto tiene consecuencias graves en la demografía del país, ya que existe evidencia sólida de que los elevados niveles de temporalidad y rotación en el empleo que sufren los jóvenes están relacionados con bajas tasas de fertilidad. Las y los jóvenes en España no tienen hijos no porque se haya producido un enorme cambio cultural, sino porque no tienen ni ayudas públicas ni una estabilidad laboral que fijen las precondiciones materiales que hagan posible tomar la decisión de formar una familia.

Pobreza infantil: Otro de las grandes fallas del sistema de prestaciones sociales postdistributivas en España es su escaso volumen e incidencia a la hora de combatir la pobreza infantil. La pobreza infantil es un problema por razones morales o normativas, ya que nadie elige nacer en una familia rica o pobre. Es decir, importa porque es injusta. Pero, además, es un problema por razones económicas, porque tiene un coste económico enorme. Aunque desgraciadamente no existen datos para España, en EEUU un estudio ha estimado el coste de la pobreza infantil: aproximadamente el 5,5% del PIB en 2015 (McLaughlin y Rank, 2018). El motivo de ello es que los niños que nacen en familias pobres no llegan a explotar todos sus talentos naturales.

Pues bien, en España cerca del 30% de la población menor de 16 años está en riesgo de pobreza o exclusión social. Es un porcentaje tan alto, que solo lo superan dos países europeos (Rumanía y Bulgaria) y supera en ocho puntos porcentuales la media de la UE. Existe evidencia de que las transferencias sociales en España tiene un efecto muy limitado a la hora de combatir la pobreza infantil (Hernández y Picos, 2021; Matsaganis et al., 2006). Mientras que las transferencias sociales de países como Austria, Francia, Estonia o Hungría consiguen reducir a la mitad el riesgo de pobreza infantil, en España ese porcentaje es de apenas el 18%. Esto convierte al sistema de prestaciones sociales de España en el menos efectivo a la hora de combatir el riesgo de pobreza infantil.

Impuestos a la riqueza: En España, el Impuesto sobre Sucesiones ha experimentado una gran fragmentación en las dos últimas décadas, producto del establecimiento de diversos beneficios fiscales en las CCAA –la más conocida de las cuales es la bonificación del 99% de la cuota establecida por la Comunidad de Madrid–. La competencia fiscal a la baja entre las Comunidades ha desvirtualizado el impuesto y perjudicado su capacidad redistributiva (Agrawal et al., 2020; Barberán y Melguizo, 2007). En su diseño actual, el sistema de protección social español funciona gracias a la base fiscal que le proporcionan los impuestos sobre las rentas del trabajo (IRPF) y, en menor medida, los beneficios empresariales (Impuestos de Sociedades). Los ingresos obtenidos por los impuestos que gravan las transmisiones patrimoniales mortis causa representan apenas el 0,2-0,3% de la recaudación tributaria total –siendo el impuesto de Sucesiones más importante que el de Patrimonio a efectos recaudatorios–. Esto es así en España en 2021, y es así en todos los países de la UE y de la OCDE. De acuerdo con un estudio reciente, apenas el 50% de los países incluyen la tributación sobre la riqueza en su mix tributario, y además fueron introducidos solo después de eventos catastróficos como guerras y recesiones económicas (Limberg y Seelkopf, 2021).[9]

9 En el caso concreto de España, el impuesto sobre sucesiones aparece por primera vez en España a finales del siglo XVIII, en particular por medio de la Real Cédula de Carlos IV, de 19 de septiembre de 1798 (Barragué y Martínez Sánchez, 2017). Tras las reformas introducidas a finales de los años 50 y comienzos de los 60 del siglo pasado, la tarifa del impuesto sobre Sucesiones en España podía llegar a alcanzar el 84% (García de Pablos, 2010).

Sin embargo, más allá de razones de política económica como la sobrerrepresentación de los intereses de los grupos más altos de renta en el proceso político (Gilens, 2012), es difícil ver razones de justicia fiscal que justifiquen que el Estado del bienestar siga financiándose con cargo, básicamente, a impuestos sobre el trabajo. La economía y la filosofía normativas han alcanzado un cierto consenso en torno a las exigencias de la justicia distributiva, según el cual la desigualdad de resultados es justa cuando responde a factores por los que las personas somos responsables (esfuerzo), pero injusta cuando se debe a circunstancias que escapan a su control (suerte). Las desigualdades de riqueza reflejan, en muy buena parte, circunstancias de las que no somos responsables, pues nadie elige nacer en una familia situada en el percentil 99 de la distribución.

En definitiva, en su diseño actual, la tributación de la riqueza en España plantea muchos problemas desde el punto de vista de la equidad horizontal –ya que un individuo con idéntica capacidad económica enfrenta cuotas tributarias muy distintas en función de su comunidad autónoma de residencia–, incentiva las prácticas elusivas (Agrawal et al., 2020) y grava a tasas muy inferiores a las del IRPF manifestaciones de capacidad económica que son producto del azar, de la pura suerte, y no del esfuerzo individual. Consideradas por separado, las tres son razones de peso que aconsejan repensar la tributación de la riqueza en España. Tomadas en conjunto, lo hacen ineludible, sobre todo para la izquierda igualitaria-socialdemócrata.

Segregación residencial: Robert Putnam abre su libro Our Kids diciendo que la ciudad de Ohio donde nació en los 50 del siglo pasado, Port Clinton, era, en esa década, "una encarnación aceptable del "sueño americano", un sitio que ofrecía unas oportunidades decentes a todos los niños de la ciudad, con independencia de su origen social" (Putnam y Morey, 2015, p. 6). Medio siglo más tarde, continúa Putnam, Port Clinton se ha convertido "en la pesadilla de la América de las dos velocidades, una comunidad en la que los niños que viven en el lado incorrecto de las vías del tren que parte en dos la ciudad difícilmente pueden imaginar el futuro que les espera a los niños que han nacido en el lado correcto de las vías" (*Ibíd.*).

Aunque Putnam es politólogo, su argumento aquí es sobre todo intuitivo. Sin embargo, el economista Raj Chetty y su equipo, en una serie de artículos iniciada en 2014, han venido aportando evidencia sólida del efecto de los barrios sobre la movilidad intergeneracional de los individuos[10]. Sus resultados muestran que los barrios donde nacemos condicionan nuestros resultados futuros, medidos fundamentalmente en términos de ingresos. Pero, por supuesto, la movilidad social no se debe únicamente a los ingresos. Cuando el equipo de Chetty incluye otros indicadores clave como las tasas de encarcelamiento, resultados educativos, tasas de fertilidad o patrones de casamiento, encuentran elevadísimas diferencias también en función de los barrios de los niños.

En su estado actual, las familias de bajos ingresos se encuentran segregadas en barrios y zonas de bajas oportunidades (es decir, de baja movilidad social). Tanto, que Chetty et al. (2016) encontraron que gracias al proyecto de vivienda *Moving to Opportunity*, que ofrecía transferencias a las familias de bajos ingresos a zonas con mayores niveles de renta, los niños menores de 13 años de familias pobres que se habían mudado a barrios de mayor renta disfrutaban, al acceder al mercado laboral, de una prima salarial significativa con respecto a aquellos de sus vecinos que no se habían beneficiado del programa, y aumentaba también la probabilidad de acceder a la universidad.

La segregación residencial es, precisamente, uno de los factores determinantes de la segregación escolar. Madrid es un ejemplo paradigmático de ello, pues es una de las ciudades con mayor segregación residencial por origen socioeconómico de la UE (Musterd et al., 2017) y, además, tiene

10 Véase: https://opportunityinsights.org/neighborhoods/

el sistema educativo más segregado de toda la UE –y de la OCDE, solo por detrás de Chile (Gortazar, 2020)–. Frente al mismo problema, Barcelona ha desarrollado desde el ayuntamiento un *Pla de Barris* con varios ejes de actuación como educación, salud, vivienda, accesibilidad o espacios públicos, una iniciativa prometedora cuyos resultados están pendientes de evaluación. Las ciudades grandes, en todo caso, son polos económicos, pero también de desigualdad y, en muchos casos, de segregación residencial y educativa.

Ahora bien, la segregación residencial es solo un factor de la segregación escolar. Existen otros factores que tienen que ver con la política educativa y que, por tanto, responden a decisiones acerca de cómo se diseña el acceso a la educación. En el caso de España, la doble red pública/concertada –y el escasísimo control existente del cobro de cuotas de la escuela concertada– es la decisión política que ha venido siendo empleada por los sectores acomodados de todas las regiones y ciudades de España para proteger y poder transferir a sus hijos sus ventajas económicas y culturales, apelando a la libertad de elección de centro de los padres y/o la excelencia educativa.

Todos los sistemas educativos del mundo han de conciliar los valores de la libertad en la educación (de los padres) y la igualdad de oportunidades educativas (de los hijos). En España, el diseño actual cumple muy bien el valor de la libertad (de los padres), pero resulta mucho menos eficaz en la protección de los intereses de los menores, que al final son los destinatarios finales y los titulares del derecho a la educación.

5. CONCLUSIONES

Los orígenes de la socialdemocracia se remontan a mediados del siglo XIX, concretamente a la década de 1840, y los entornos intelectuales de Louis Blanc y Karl Marx. No por casualidad 1848 fue un año de revoluciones –la Primavera de los Pueblos–, cuyo origen fue Francia, pero que rápidamente se extendieron a Alemania, Austria, Hungría e Italia. En estas revoluciones encontramos las primeras muestras organizadas del movimiento obrero.

En los años posteriores a 1848, las demandas de la incipiente socialdemocracia eran las del movimiento obrero. Un movimiento cuyo objetivo era mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, porque la Revolución Industrial de finales del S. XVIII había aumentado enormemente la productividad, pero sus salarios seguían siendo de miseria.

A pesar de que Hacker fuera el primero en emplear el término de predistribución, la idea subyacente, obvio es decirlo, es tan antigua como la socialdemocracia y anterior al paradigma de la redistribución. En sus orígenes, el movimiento obrero, surgido en buena medida en respuesta al incremento de la desigualdad desencadenado por la revolución industrial, no demandaba subir los impuestos ni aumentar las prestaciones por hijo a cargo. Sus demandas eran mejorar las condiciones de y en el trabajo, erradicar el trabajo infantil, establecer un salario mínimo y un horario laboral máximo, institucionalizar la negociación colectiva y, andando el tiempo, hacerse dueños de los medios de producción. No demandaban redistribución, sino predistribución.

Como mostramos en el informe, la revolución tecnológica ha aumentado enormemente la productividad de los trabajadores, pero muchos de ellos siguen teniendo (seguimos teniendo) los mismos salarios de 1980. Así, muchos científicos sociales han interpretado el auge del populismo como un producto del desacople entre la productividad y los salarios de esa revolución tecnológica. Pero, a diferencia de lo ocurrido en 1848, esta vez el péndulo no ha virado hacia la izquierda

socialdemócrata, sino hacia la extrema derecha populista y nacionalista. Ese discurso populista apela a muchas de las preocupaciones del electorado de la socialdemocracia… pero sin ella.

En este informe hemos mostrado que el Estado del bienestar español no es demasiado distributivo, porque descansa excesivamente en la postdistribución y en el principio contributivo que informa buena parte de esa pata del Bienestar. Las malas noticias son que mucha gente, y mucha gente socialdemócrata también, asimila la protección social a las políticas postdistributivas, como por ejemplo las prestaciones por desempleo o jubilación. Las buenas noticias son que no hay ninguna buena razón para limitar la visión socialdemócrata de la justicia social a la postdistribución y que el Estado del bienestar español tiene un amplio margen de mejora para reducir desigualdades por la vía de:

- En el ámbito de la postproducción, mejorando la cobertura y la cuantía de las políticas de garantía de ingresos, que son la última red de seguridad y la progresividad del sistema tributario, que actualmente funciona como un sistema proporcional en el que básicamente todas las personas pagan el mismo tipo efectivo con independencia del lugar que ocupen en la distribución, y no como un sistema progresivo, como mandata la Constitución.

- En el ámbito de producción, mejorando las políticas activas de empleo y reforzando la labor de las políticas salariales y sindicales, porque existe evidencia de que son políticas muy efectivas a la hora de reducir la desigualdad.

- En el ámbito de la preproducción, invirtiendo más en políticas que en España siempre han estado históricamente infrafinanciadas o son casi inexistentes, como las políticas de familia y vivienda, y que, sin embargo, son muy progresivas. Además, sería deseable investigar la instauración de una herencia universal financiada con carga a un impuesto generoso sobre las sucesiones y donaciones, e implantar políticas contra la segregación.

No es sencillo saber en qué medida este nuevo paradigma de la predistribución está influyendo en la agenda política de los gobiernos, pero existen algunos indicios de que el péndulo se está moviendo en la dirección predistributiva. En Estados Unidos, el presidente Biden ha impulsado un impuesto global mínimo para las (grandes) empresas y, ante la pregunta de un periodista sobre qué podría hacerse ante la escasez de trabajadores en determinados sectores de la economía, su respuesta, "Páguenles más", se convirtió en un fenómeno viral. En Europa, varios países están experimentando con el control de los precios del alquiler ante la escasez de oferta de vivienda asequible, sobre todo para los más jóvenes, y la Comisión lanzó en 2021 un Observatorio Fiscal Europeo que, entre otras cosas, recopila evidencia acerca de los miles de millones de euros que los países de la Unión Europea dejan de ingresar cada año debido a la evasión y el ocultamiento de riqueza en los paraísos fiscales.

El filósofo alemán Axel Honneth afirma que "la idea del socialismo es un producto intelectual de la industrialización capitalista" (Honneth, 2016, p. 6). En su origen remoto, la socialdemocracia es el producto de un descontento con la forma moderna de capitalismo, ya que la revolución industrial había disparado la productividad del trabajo, pero los trabajadores vivían en condiciones de miseria. La socialdemocracia nace como un proyecto político dirigido a reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Es decir, como un proyecto dirigido a generar las condiciones que posibiliten un crecimiento inclusivo. Insistiendo en la importancia de las políticas predistributivas, los partidos socialdemócratas de hoy encontrarán en los sindicatos un aliado histórico y natural, pues las reivindicaciones del obrerismo forman parte nuclear del igualitarismo socialdemócrata.

REFERENCIAS

Acemoglu, Daron y Pascual Restrepo. 2018. "The Race between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares, and Employment", *American Economic Review*, Vol. 108, No. 6, pp. 1488-1542.

Agència de Salut Pública. 2018. *La salut a Barcelona 2017*.

Agrawal, David R., Dirk Foremny y Clara Martínez-Toledano. 2020. *Paraísos Fiscales, Wealth Taxation, and Mobility* (SSRN Scholarly Paper ID 3676031) Social Science Research Network.

AIReF. 2020. *Impacto sobre el empleo de la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 900€ mensuales* AIReF.

Alstadsæter, Annette, Niels Johannesen y Gabriel Zucman. 2018. "Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality", *Journal of Public Economics*, Vol. 162, pp. 89-100.

Alto Comisionado. 2020. *La tranmisión intergeneracional de la pobreza en España. Gobierno de España.*

Andrew, Alison, Sarah Cattan, Monica Costa Dias, Christine Farquharson, Lucy Kraftman, Sonya Krutikova, Angus Phimister y Almudena Sevilla. 2020. "Inequalities in Children's Experiences of Home Learning during the COVID-19 Lockdown in England*", *Fiscal Studies*, Vol. 41, No. 3, pp. 653-683.

Arenas-Arroyo, Esther, Daniel Fernandez-Kranz y Natalia Nollenberger. 2020. "Can't Leave You Now! Intimate Partner Violence under Forced Coexistence and Economic Uncertainty", En *IZA Discussion Paper* (N.o 2365-9793; Número No. 13570). Institute of Labor Economics (IZA).

Aspachs, Oriol, Ruben Durante, José García-Montalvo, Alberto Graziano, Josep Mestres y Marta Reynal-Querol. 2020. "Measuring income inequality and the impact of the welfare state during COVID-19: Evidence from bank data", *VoxEU.org*.

Autor, David, David Dorn, Lawrence F Katz, Christina Patterson y John Van Reenen. 2020. "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms*", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 135, No. 2, pp. 645-709.

Ayala, Luis, Antonio Jurado y Jesús Pérez Mayo. 2020. "Diferencias de desigualdad y bienestar en las regiones españolas", *Fundación Alternativas*.

Ayala, Luis, Javier Martín-Román y Juan Vicente. 2020. "The contribution of the spatial dimension to inequality: A counterfactual analysis for OECD countries", *Papers in Regional Science*, Vol. 99, No. 3, pp. 447-477.

Barberán, Miguel Angel y Marta Melguizo. 2007. "Equidad y redistribución en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: Análisis de los efectos de las reformas autonómicas", *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Serie economía*, No. 11, IEF.

Barceló, Cristina, Mario Izquierdo, Aitor Lacuesta y Sergio Puente. 2021. *Los efectos del salario*

mínimo interprofesional en el empleo: Nueva evidencia para España, Documentos Ocasionales, No. 2113. Banco de España.

Barragué, Borja. 2017. *Desigualdad e igualitarismo predistributivo* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Barragué, Borja y Gonazalo López Molina. 2018. "Capacidad redistributiva: El tamaño importa, pero el modelo también", *Agenda Pública*.

Barragué, Borja y César Martínez Sánchez. 2017. *El impuesto sobre sucesiones como medio para conseguir una mayor igualdad de oportunidades*. Fundación Alternativas.

Bentolila, Samuel, Florentino Felgueroso, Marcel Jansen y Juan F. Jimeno. 2021. *Lost in Recession: Youth Employment and Earnings in Spain*, Estudios sobre la Economía Española, N.o 12, Fedea.

Blanchet, Thomas, Lucas Chancel y Amory Gethin. 2021. Why is Europe More *Equal than the United States?* Working Paper, N.o 2020/19, World Inequality Lab.

Bozio, Antoine, Jonathan Goupille-Lebret y Malka Guillot. 2020. *Predistribution vs. Redistribution: Evidence from France and the U.S*, SSRN Scholarly Paper ID 3723639, Social Science Research Network.

Breen, Richard y Walter Müller. 2020. *Education and intergenerational social mobility in Europe and the United States*. Stanford University Press.

Brunori, Paolo, Paul Hufe y Daniel Mahler. 2021. "The Roots of Inequality: Estimating Inequality of Opportunity from Regression Trees and Forests", *SSRN Electronic Journal*.

Bukodi, Erzsébet, Marii Paskov y Brian Nolan. 2020. "Intergenerational Class Mobility in Europe: A New Account", *Social Forces*, Vol. 98, No. 3, pp. 941-972.

Calderón, César, Alberto Chong y Rodrigo O. Valdés. 2004. "Labor Market Regulations and Income Inequality: Evidence for a Panel of Countries", *SSRN Electronic Journal*.

Cantó, Olga. 2013. "Capítulo 4. Los efectos redistributivos de las políticas públicas de carácter monetario: Un análisis de microsimulación con EUROMOD", En Jesús Ruiz-Huerta Carbonell (Ed.), *1er Informe sobre la Desigualdad en España 2013*. Fundación Alternativas.

Cantó, Olga. 2014. *La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución* (Documento de trabajo 2.7; Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014, p. 25) Fundación Foessa.

Cantó, Olga. 2016. "Redistribución y políticas públicas", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, No. 20.

Cantó, Olga. 2018, enero 30. "El tamaño de las políticas públicas importa... Y mucho", *Agenda Pública*.

Carabaña, Julio. 2016. Ricos y pobres: *La desigualdad económica en España* Catarata.

Card, David, Jochen Kluve y Andrea Weber. 2018. "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, No. 3, pp. 894-931.

Carlos, Gil-Hernández, Marqués-Perales Ildefonso y Fachelli Sandra. 2017. "Intergenerational Social Mobility in Spain between 1956 and 2011: The Role of Educational Expansion and Economic Modernization in a Late Industrialized Country", *Research in Social Stratification and Mobility*, No. 51. pp. 14-27.

Chetty, Raj, John N. Friedman, Nathaniel Hendren, Maggie R. Jones y Sonya R. Porter. 2018. *The Opportunity Atlas: Mapping the Childhood Roots of Social Mobility*, Working Paper N.o 25147, Working Paper Series, National Bureau of Economic Research.

Chetty, Raj, Nathaniel Hendren y Lawrence F. Katz. 2016. "The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment", *American Economic Review,* Vol. 106, No. 4, pp. 855-902.

Coady, David y Nghia-Piotr Le. 2020. "Designing Fiscal Redistribution: The Role of Universal and Targeted Transfers", *SSRN Electronic Journal*.

Colagrossi, Marco, Zsuzsa Blaskó, Anna Naszodi, et al., 2020. *Beyond averages: Fairness in an economy that works for people*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Comisión Europea. 2017. *Proyecto De Informe Conjunto Sobre El Empleo De La Comisión Y El Consejo* Comisión Europea.

de Quinto, Alicia, Laura Hospido y Carlos Sanz. 2020. *The child penalty in Spain*, Documentos Ocasionales N.o 2017, Banco de España.

Dustmann, Christian, Attila Lindner, Uta Schönberg, Matthias Umkehrer y Philipp vom Berge. 2021. "Reallocation Effects of the Minimum Wage", *The Quarterly Journal of Economics*.

ECB. 2020. *The Household Finance and Consumption Survey Wave 2017*. European Central Bank.

Eeckhout, Jan. 2021. *The profit paradox: How thriving firms threaten the future of work* (1st Edition) Princeton University Press.

Eurofound. 2020. *Minimum wages in 2020: Annual review*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Eurostat. 2021a. *COVID-19 labour effects across the income distribution.*

Eurostat. 2021b. *Impact of COVID-19 on employment income—Advanced estimates.*

Fana, Marta, Sergio Torrejón Pérez y Enrique Fernández-Macías. 2020. "Employment impact of Covid-19 crisis: From short term effects to long terms prospects", *Journal of Industrial and Business Economics*, Vol. 47, No. 3, pp. 391-410.

Farber, Henry S, Daniel Herbst, Ilyana Kuziemko y Suresh Naidu. 2021. *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data*, Working Paper 24587, NBER.

Farhi, Emmanuel y Xavier Gabaix. 2020. "Optimal Taxation with Behavioral Agents", *American Economic Review*, Vol. 110, No. 1, pp. 298-336.

Foremny, Dirk. 2020. *Estrés y depresión durante la pandemia: Por qué importan las desigualdades*

de género, las condiciones del mercado laboral y la protección social.

García de Pablos, Jesús Félix. 2010. *El impuesto sobre sucesiones y donaciones en España problemas constitucionales y comunitarios*. Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones.

Gilens, Martin. 2012. *Affluence and influence*. Princeton University Press.

Gil-Hernández, Carlos J, Fabrizio Bernardi y Ruud Luijkx. 2020. "Chapter Ten. Intergenerational Social Mobility in Twentieth-Century Spain: Social Fluidity without Educational Equalization?", En *Education and Intergenerational Social Mobility in Europe and the United States* (pp. 224-250). Stanford University Press.

Gortazar, Lucas. 2020. *Segregación escolar y ciudades: ¿matrimonio inseparable?* N.o 32, Panorama Social, Funcas.

Hacker, Jacob. 2011. "The institutional foundations of middle-class democracy", Policy Network, Vol. 6, No. 2011, pp. 33-37.

Hacker, Jacob. 2014. "The free market fantasy", Making progressive politics work. London: *Policy Network*.

Hacker, Jacob y Paul Pierson. 2010. *Winner-take-all politics: How Washington made the rich richer—And turned its back on the middle class*. Simon and Schuster.

Hernández, Adrián y Fidel Picos. 2021. *Income support to families with children in Spain*, N.o 10/2021; Working Papers on Taxation and Structural Reforms, p. 33, Joint Research Center - European Comission.

Hernández, Adrián, Fidel Picos y Sara Riscado. 2020. *Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain*, N.o 04/2020; Working Papers on Taxation and Structural Reforms, Joint Research Center - European Comission.

Hoeller, Peter, Isabelle Joumard y Isabell Koske. 2014. "Reducing Income Inequality While Boosting Economic Growth: Can It Be Done? Evidence From Oecd Countries", *The Singapore Economic Review*, Vol. 59, No. 01.

Honneth, Axel. 2016. *The idea of socialism: Towards a renewa*l. John Wiley & Sons.

Hupkau, Claudia y Carlos Victoria. 2020. "Covid-19 y desigualdad de género en España", *Center for Economic Policy - EsadeEcPol.*

IMF. 2021. *Fiscal Monitor: A Fair Shot* International Monetary Fund.

Limberg, Julian y Laura Seelkopf. 2021. "The historical origins of wealth taxation", *Journal of European Public Policy.*

Llaneras, Llaneras y Borja Andrino. 2021. "¿Atrapado con tus padres? Por qué los jóvenes españoles tardan más en irse de casa que los europeos", *El País*.

López Laborda, Julio, Carmen Marín González y Jorge Onrubia. 2020. *Quinto informe – Sanidad*

y educación, 2013—2017, EEE 2020-28; Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles, Fedea.

Mankiw, N. Gregory, Matthew Weinzierl y Danny Yagan. 2009. *Optimal Taxation in Theory and Practice*, Working Paper N.o 15071, Working Paper Series, National Bureau of Economic Research.

Manning, Alan. 2021. "The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 35, No. 1, pp. 3-26.

Marqués, Ildefonso. 2015. *La movilidad social en España* Libros de la Catarata.

Matsaganis, Manos, Cathal O'Donoghue, Horacio Levy, Manuela Coromaldi, Magda Mercader-Prats, Carlos Farinha Rodrigues, Stefano Toso y Panos Tsakloglou. 2006. "Family Transfers and Child Poverty in Greece, Italy, Spain and Portugal", En *Research in Labor Economics* (Vol. 25, pp. 101-124). Emerald (MCB UP).

McLaughlin, Michael y Mark R Rank. 2018. "Estimating the Economic Cost of Childhood Poverty in the United States", *Social Work Research*, Vol. 42, No. 2, pp. 73-83.

Milanovic, Branko. 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press.

Mishel, Lawrence. 2021. "Growing inequalities, reflecting growing employer power, have generated a productivity–pay gap since 1979", Economic Policy Institute, *Working Economics Blog*.

Musterd, Sako, Szymon Marcińczak, Maarten van Ham y Tiit Tammaru. 2017. "Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich", *Urban Geography*, Vol. 38, No. 7, pp. 1062-1083.

Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books.

OCDE. 2016. *Income inequality remains high in the face of weak recovery*. OECD Publishing.

OECD. 2018. *A broken social elevator? How to promote social mobility*. OECD Publishing.

OECD. 2020. *G20 Women at Work*. OECD Publishing.

OECD. 2021. *OECD Employment Outlook 2021*. OECD Publishing.

Palomino, Juan C., Juan G. Rodríguez y Raquel Sebastian. 2020. "Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe", *European Economic Review*, Vol. 129.

Putnam, Robert D y Arthur Morey. 2015. *Our kids: The American dream in crisis*. Simon and Schuster.

PwC. 2019. *Análisis de la brecha salarial de género en España*. CEOE.

Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

Rodrik, Dani. 2011. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W. W. Norton.

Rodrik, Dani y Stefanie Stantcheva. 2021. "Economic Inequality and Insecurity: Policies for an Inclusive Economy", En Olivier Blanchard y Jean Tirole (Eds.), *Major Future Economic Challanges*.

Saez, Emmanuel y Gabriel Zucman. 2020. *Trends in US Income and Wealth Inequality: Revising After the Revisionists*, Working Paper N.o 27921, Working Paper Series, National Bureau of Economic Research.

Sharma, Mrinank, Sören Mindermann, Charlie Rogers-Smith, et al. 2021. "Understanding the effectiveness of government interventions in Europe's second wave of COVID-19", *medRxiv*.

Simón, Pablo, Silvia Clavería, Gema García-Albacete, Alberto López Ortega y Margarita Torre. 2021. *Informe Juventud en España 2020*. Ministerio de derechos sociales y agenda 2030.

Stansbury, Anna y Lawrence H. Summers. 2020. *The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation For The Recent Evolution Of The American Economy*, Working Paper 27193, NBER.

Torregrosa Hetland, Sara. 2021. "The Spanish Fiscal Transition: Tax Reform and Inequality in the Late Twentieth Century", *Palgrave Studies in Economic History*.

Ullastres, Juan Antonio Gimeno. 1998. *La incidencia redistributiva de las prestaciones públicas en especie: Sanidad y educación (España-1990)*.

Vanhoudt, Patrick. 1997. *Do Labor Market Policies and Growth Fundamentals Matter for Income Inequality in OECD Countries?* Volume 44 No. 3., IMF Staff Papers, IMF.

Verbist, Gerlinde, Michael Förster y Maria Vaalavou. 2021. *Technological change and domestic outsourcing,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers N.o 264.

Zucman, Gabriel. 2015. *The Hidden Wealth of Nations*. University of Chicago Press.

Los valores socialdemócratas: pilar de las políticas del bienestar

Pau Marí-Klose

El Estado de bienestar es uno de los principales instrumentos que maneja la socialdemocracia para impulsar su proyecto de emancipación. La mejora de bienestar del conjunto de la población, pero especialmente de los sectores que más difícil lo tienen –de los vulnerables, los explotados y los excluidos– es el objetivo nodal del proyecto socialista. La expansión del Estado de bienestar consagra derechos sociales, y con ello promueve avances en terrenos claves para el bienestar como la seguridad económica, la salud, la autonomía personal en situaciones de discapacidad o en edades avanzadas de la vida o el acceso a una vivienda digna.

Sin embargo, sería un error pensar que el Estado de bienestar puede conseguir este objetivo por sí solo. Es un instrumento necesario, pero ni mucho menos suficiente.[1] Es más, no conviene que sea tomado como tal. Un proyecto socialista sin, por ejemplo, políticas económicas adecuadas –sin inversiones en recursos básicos como la educación, sin políticas contra los oligopolios, una fiscalidad justa o políticas de empleo que equilibren el poder de empresarios y trabajadores en sus procesos de negociación– que acompañen a las políticas de bienestar está condenado al fracaso en muchos de sus objetivos centrales.

El proyecto socialdemócrata es un entramado abigarrado de propuestas y herramientas que recorren todos los ámbitos de la política pública. Hay una forma más o menos característica de ser socialdemócrata, diversa y abierta a la creatividad, en cualquier ámbito sectorial que nos puede venir a la cabeza –en materia de transición ecológica, de política migratoria, de política de género, etc. En algunos casos tiene un sello marcadamente propio, como en las políticas de bienestar, donde los socialdemócratas apuestan por la consolidación y avance de los derechos sociales frente a otras opciones políticas más cicateras o prestas a recortar conquistas sociales en pos de otros objetivos.

En otros casos, los socialdemócratas pueden compartir grandes principios rectores con otras corrientes ideológicas. La más cercana es el liberalismo. Pero no hablamos de un liberalismo que defiende la libertad comercial y de empresa, la desregulación de los mercados o la limitación de la intervención del Estado. Muchos socialistas se han reconocido abiertamente liberales.[2] Recordemos, a ese respecto, la conocida autoproclamación de Indalecio Prieto: soy socialista a fuer de liberal. Ser liberal es para Prieto y otros socialistas que reconocen (reconocemos) la importancia de la fundamentación liberal en el proyecto socialdemócrata, ante todo, una profunda convicción de orden ético y político; la defensa de los valores ilustrados y la creencia de que estos valores catalizan el progreso civilizatorio, especialmente a través de la potenciación de las libertades personales y el desarrollo de las facultades individuales a través de la educación.

---

1 Escudero, Manuel (2021): *Nueva Socialdemocracia*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
2 Maravall, José María (2021): *La democracia y la izquierda*. Madrid: Galaxia Gutenberg.

Como ha escrito Steven Lukes, "los principios centrales del liberalismo –de igualdad, de respeto y de oportunidad, de libertad personal y de tolerancia ante la diversidad religiosa y moral– no se contraponen a un conjunto superior de principios socialistas. Más bien exigen ser tomados más en serio de lo que con frecuencia han hecho los liberales".[3]

El emparentamiento con el liberalismo es muy evidente (y poco problemático) en algunos ámbitos de política pública. Pensemos, por ejemplo, en política exterior. Es evidente que pueden existir acentos más evidentes en la acción política de gobiernos socialdemócratas, pero a grandes rasgos es probable que la orientación de su política comparta con gobiernos de signo liberal grandes apuestas por la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos, la promoción de la igualdad de género o lucha contra la discriminación, el multilateralismo y, en el marco más próximo, un inequívoco europeísmo.

Sin embargo, en otros ámbitos la confluencia con el liberalismo no ha estado exenta de problemas. Algunas las hemos vivido en décadas bastante recientes, donde el proyecto socialdemócrata ha sido polinizado en muchos países por corrientes de la llamada Tercera Vía. Desde los años 90, estas corrientes han propugnado nuevas orientaciones de política pública donde era legítimo admitir sin demasiadas contemplaciones objetivos, lenguaje e instrumentos del liberalismo en política económica y social, en particular su expresión neoliberal.

Tales corrientes lograron éxito electoral en momentos en que las propuestas tradicionales de la socialdemocracia parecían empezar a tener dificultades para conectar con las nuevas sensibilidades y demandas del electorado. Y nos legaron, todo hay que decirlo, algunas aportaciones ideológicas valiosas: reafirmaron la centralidad de la educación (y en términos más generales, la "capacitación") en el discurso socialdemócrata, abrieron nuestros ojos a los retornos económicos de las inversiones sociales o nos alertaron sobre la necesidad de reforzar el rigor y la evaluación en la elaboración e implementación de políticas públicas.

El éxito coyuntural de la Tercera Vía a finales de la década de los noventa y primera década del siglo XXI tuvo un carácter transitorio, seguido muchas veces de derrotas estrepitosas y el declive electoral e incluso de las organizaciones políticas. A la postre, la Tercera Vía no logro imponer nuevos parámetros sostenibles al discurso socialdemócrata. Más allá de los legados puntuales, las grandes líneas programáticas que caracterizaron a la socialdemocracia desde el final de la segunda Guerra Mundial pervivieron. En ese sentido, asistimos en los últimos años, marcados por la Gran Recesión de 2008 y la crisis provocada por la pandemia del SARS-Cov-2, a una recuperación de valores y orientaciones que fundamentaron anhelos y aspiraciones de la socialdemocracia clásica. En los últimos años los socialdemócratas han vuelto a poner en primer plano la lucha contra la desigualdad o invocan sin tapujos principios que habían quedado relegados en los discursos de los noventa y principios de siglo, como la protección frente a la inseguridad o la atención a los más vulnerables. Junto a ellos aparece un renovado interés por promover, por un lado, la autonomía personal, y por otro favorecer la cohesión social y la integración de los excluidos.

EL RETORNO DEL IMPULSO IGUALITARIO

La lucha contra la desigualdad es una de las grandes señas de identidad de la izquierda. Como señala

3 Lukes, Steven (1992): "What is left", *Times Literary Supplement*, 27 de marzo, p. 10.

Norberto Bobbio, la lucha por la igualdad ha sido históricamente la principal razón de ser de la izquierda.[4] Eso no significa necesariamente que la lucha haya sido por la "igualdad para todo el mundo y sobre cualquier cosa". La izquierda socialdemócrata ha optado generalmente por planteamientos que, sin llegar a ese extremo, han optado por reducir la desigualdad, erradicando sus formas más extremas (luchando contra la pobreza) o reduciendo sus consecuencias más indeseables. Eso tampoco significa que la derecha se haya mostrado impasible frente a ciertas formas de desigualdad (por ejemplo la pobreza extrema), pero la inclinación a perseguir la igualdad ha sido indudablemente una causa que ha abanderado la izquierda, y en la que los avances conseguidos son fundamentalmente obra del compromiso de agentes que se veían a sí mismos como parte de la izquierda.

Sin embargo, esta lucha contra la desigualdad no ha seguido un itinerario lineal. A partir de la segunda mitad de la década de los setenta, las tres grandes fórmulas del recetario socialdemócrata clásico –Keynesianismo, Estado de bienestar y corporativismo– entran en crisis y empiezan a mostrarse dificultades para promover con eficacia los objetivos del ideario socialdemócrata. No es este lugar para entrar en los detalles sobre los cambios económicos que trastocan el mundo que había hecho posible el éxito de las recetas socialdemócratas durante casi cincuenta años. Pero la crisis de la respuesta socialdemócrata a nuevas dificultades económicas abrió un espacio a nuevas formas de pensar sobre la gestión de la economía y, por ende, de la distribución de asignaciones económicas que realiza el mercado, produciendo con ello mayores o menores niveles de desigualdad.

Son años de auge del neoliberalismo, encarnados en las figuras políticas de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. En el nuevo ideario liberal la desigualdad es bienvenida. El neoliberalismo reivindica la desigualdad como un factor que promueve el dinamismo económico y recompensa la productividad. Eso no significa desentenderse necesariamente de cualquier forma de desigualdad. El neoliberalismo, por ejemplo, reclama que las políticas públicas se ocupen de la pobreza extrema. Uno de sus grandes ideólogos, Milton Friedman, de hecho, se cuenta entre los primeros promotores de una renta básica para garantizar unos ingresos mínimos que los perdedores de la competición en el mercado pudieran destinar a necesidades primarias. Se trataría del dispositivo principal (y casi único) de protección social que sería legítimo contemplar.

Como no podía ser de otra manera, durante los años de mandato de las fuerzas conservadoras en el Reino Unido y Estados Unidos, el crecimiento de la desigualdad adquiere proporciones inéditas. La huella del auge del ideario neoliberal transformó el pensamiento conservador, pero también se proyectó sobre otras corrientes ideológicas, incluso progresistas. Así, en versiones del socio-liberalismo, que impregnaron los programas políticos de partidos socialdemócratas en Gran Bretaña y Estados Unidos a finales de la década de los noventa, o de la Neue Mitte de Gerard Schröder en Alemania, se admite una nueva combinación de estrategias para gobernar la economía (que introduce flexibilidad en los mercados) y gestionar la provisión de servicios.

El Estado de bienestar debía ser reconstruido sobre nuevos fundamentos. Desde este nuevo punto de vista, no solo es necesario desarrollar una nueva generación de políticas de bienestar que contribuyan a fomentar la competitividad y la eficiencia, sino que conviene que ganen protagonismo a las viejas políticas del Estado de bienestar de aseguramiento, arrebatándole sus desproporcionadas asignaciones presupuestarias. En estos discursos se afianzan las desviaciones más flagrantes de concepciones clásicas sobre el papel de la socialdemocracia en la reducción de las desigualdades. Como señala Anthony Giddens, uno de sus grandes promotores intelectuales, la nueva política de la Tercera Vía la lucha contra la desigualdad se concibe como lucha para favorecer

4 Bobbio, Norberto (1996). *Left and right. The significance of a political distinction*. Chicago: The Chicago University Press.

la inclusión.[5] La exclusión es inadmisible. La desigualdad no.

Eso ha significado muchas veces desterrar la preocupación por desigualdades estructurales, privilegiando la noción de oportunidad. Dentro de este marco, hay desigualdades aceptables sin son producto del esfuerzo y de elecciones de estilos de vida. Lo que debe asegurar el gobierno mediante sus políticas es el derecho de los ciudadanos a participar plenamente en el juego competitivo del mercado, eliminando trabas que se interponen en el camino de los más desfavorecidos, pero sin cuestionar nunca la distribución asimétrica de recompensas por méritos y la magnitud de las posibles brechas que produce esta competición meritocrática. Es la línea de trabajo que desde Blair ha traído hoy en día hasta Macron.

Tras la crisis que se inicia en 2008, de manera bastante transversal, estamos tomando conciencia de que la desigualdad supone un problema, no solo para los excluidos o los "perdedores" en el juego competitivo de mercado, sino para la sociedad en su conjunto. En esta nueva toma de conciencia juega un papel de primer orden líneas de investigación sobre la magnitud del incremento de la desigualdad y sus consecuencias, promovidas tanto por organismos internacionales como por académicos cuyos trabajos han alcanzado gran relevancia. En torno a estas líneas de investigación se han articulado al menos tres narrativas que beben de las evidencias obtenidas en los análisis realizados.

Un primer relato se ha construido a partir de la constatación de que la desigualdad era, en muchos casos, el resultado de la concentración de recursos en los tramos más altos de la escala de ingresos. *Winners take it all*. Académicos como Pierson y Hacker, o Piketty, Saez y Zucman han evidenciado procesos de naturaleza económica y política que conducen al incremento estratosférico de los recursos que maneja el 1% más rico (o mejor, el 0,1 o el 0,01%). Otros analistas han especulado sobre las previsibles consecuencias económicas y políticas de esa concentración. En una sociedad donde la riqueza se concentra también lo hace el poder, y con ello suelen aparecer disfunciones en el funcionamiento de los mercados y de la propia democracia.

Una segunda línea argumental se ha centrado en las implicaciones individuales de la pobreza. Ser pobre no es solo una experiencia de malestar. La pobreza y la exclusión social afectan negativamente a aspiraciones, expectativas y decisiones de las personas. Cuando las condiciones de adversidad se prolongan, especialmente en etapas críticas de la vida, dejan cicatrices muy profundas y condicionan definitivamente las oportunidades futuras en la vida. Estas cicatrices son especialmente relevantes si se producen en la infancia. La vida de niños y niñas que crecen en la pobreza viene muchas veces marcada por el infortunio de haber nacido en una familia desfavorecida. Sus oportunidades para sacar partido a sus facultades, realizar aportaciones meritorias a su sociedad, alcanzar los mismos logros que son asequibles a otros muchachos y muchachas, se malogran en una carrera en que parten con una desventaja insalvable.[6]

Un tercer relato ha puesto el acento en las indeseables consecuencias colectivas de la desigualdad. En los últimos años se ha acumulado sobrada evidencia de que permitir el aumento de las desigualdades no sale a cuenta. En las sociedades con brechas de ingresos más grandes entre ricos y pobres, la salud general de la población se resiente. Son sociedades que tienden a presentar niveles más bajos de esperanza de vida, mayores niveles de mortalidad infantil, abuso de estupefacientes o de obesidad. La desigualdad actúa como carcoma sobre el entramado de relaciones sociales que articula una sociedad. En las sociedades desiguales, la confianza de unos individuos en otros sale malparada, se incrementan los niveles de violencia, y aumenta, consecuentemente la proporción de personas en prisión. Las sociedades desiguales ofrecen a sus niños menores cotas de bienestar y menores

5 Giddens, Anthony (1998): *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
6 Marí-Klose, Pau (2019): La infancia que queremos. Una agenda contra la pobreza infantil. Madrid: Libros de la Catarata.

oportunidades de progreso educativo, y en ellas se extienden toda clase de problemas sociales que deterioran la vida en comunidad.[7] En los últimos años, incluso organismos internacionales que en el pasado habían amparado discursos de tinte neoliberal, reconocen sin tapujos las consecuencias negativas de la desigualdad para el crecimiento económico.

Estamos en un escenario inédito, en que de repente la lucha contra la desigualdad cuenta con un arsenal ingente de recursos argumentales. En este contexto, las fuerzas socialdemócratas que se encuentran al frente de gobiernos (en los países escandinavos o en el sur de Europa) están haciendo apuestas inequívocas por combatir el aumento de las desigualdades, incrementando la presión fiscal sobre las rentas más altas y las corporaciones, dignificando los salarios más bajos o desplegando nuevas políticas de protección social contra la pobreza y de reparación de las consecuencias de las experiencias de privación. Las fuerzas socialdemócratas emergentes en otros países están tomando buena nota e incorporando a sus plataformas de oposición propuestas donde la preocupación por el crecimiento de las desigualdades juega un papel de primer orden frente a gobiernos conservadores o liberales insensibles a esta deriva.

LA PREOCUPACIÓN POR LA INSEGURIDAD VITAL

Los Estados de bienestar clásicos se concibieron en buena medida como instrumentos de aseguramiento frente a situaciones que generaban inseguridad a lo largo de la vida de las personas. La enfermedad, la discapacidad, la imposibilidad de seguir trabajando en situaciones de falta generalizada de empleo (por ejemplo, en una crisis prolongada) o de hacerlo en edades avanzadas situaban a las personas (y también a quienes dependían directamente de ellas en sus familias) en condiciones de riesgo. Es lo que la literatura sobre Estados de bienestar ha llamado "viejos riesgos sociales". El núcleo duro de los Estados de bienestar lo constituyen programas consolidados de protección frente a esos riesgos. Se trata, generalmente, de programas que en la mayoría de los países gozan de gran legitimidad y que, a pesar de haber sufrido también el ímpetu austericida de gobiernos neoliberales, han preservado a grandes rasgos su estructura, y en gran medida, su eficacia protectora.

Sin embargo, el mundo ha cambiado vertiginosamente. Este cambio ha venido impuesto, en gran medida por grandes transformaciones económicas, financieras y tecnológicas. Es difícil referirse a todas ellas con una etiqueta que capture su complejidad. En buena medida tienen que ver con la globalización, a partir de la que se afianzan nuevas lógicas de producción, nuevas dinámicas de intercambio comercial, de funcionamiento de los mercados financieros e incluso de movilidad humana. También tiene que ver con el desarrollo de una nueva economía de la comunicación y el conocimiento. Las nuevas tecnologías digitales abren un mundo inédito de oportunidades de circulación, almacenaje y tratamiento de la información. La sacudida social que representan todas estas transformaciones es enorme. Una sacudida que tiene "ganadores", catapultados gracias a los recursos que son capaces de movilizar a nuevas posiciones de privilegio. Y tiene claros perdedores, que experimentan situaciones inéditas de adversidad, exclusión y pobreza. Entre unos y otros, se encuentra una mayoría social enfrentada a "nuevos riesgos sociales".

La naturaleza de estos riesgos es diversa. Muchos están directamente relacionados con cambios en

7 Wilkinson, Richard y Kate Pickett (2019): *Igualdad=. Cómo las sociedades más igualitarias mejoran el bienestar colectivo*. Madrid: Capitán Swing.

los mercados de trabajo. Algunas ocupaciones desaparecen y con ello el valor de las competencias y habilidades adquiridas para desempeñar el trabajo pasan a ser obsoletas. Los trabajadores que las ejercieron ven erosionada, a veces de manera muy súbita, su empleabilidad y sus horizontes vitales quedan seriamente comprometidos.

Otras situaciones tienen que ver con la extensión de la precariedad en espacios cada vez amplios del mercado de trabajo. Un número creciente de trabajadores desarrolla empleos atípicos durante etapas cada vez más largas de su vida, bajo condiciones de inestabilidad, vulnerabilidad económica e inseguridad vital. Las condiciones de precariedad laboral se concentran particularmente en algunos colectivos ya expuestos a otras formas de discriminación, como jóvenes, mujeres o inmigrantes. Muchos de ellos quedan abocados a carreras laborales con perspectivas muy restrictivas, así como a situaciones de infraprotección o desprotección social, a resultas de la estrecha conexión entre derechos sociales e itinerarios laborales en regímenes donde prevalece el principio de contributividad. Otros "nuevos riesgos sociales" tienen que ver con otro tipo de transformaciones, en instituciones sociales nucleares, o en la estructura sociodemográfica. En ese sentido las familias han experimentado cambios sociales de enorme calado, asociados a posibles nuevos riesgos sociales. El tamaño de las familias se ha reducido, la perdurabilidad de las relaciones de pareja es más incierta y se han diversificado las formas de convivencia. Las familias extensas y aparentemente robustas del pasado –con todos los problemas que, por otra parte, podían acarrear– son cada vez menos comunes, y con ello se debilita su capacidad de asistir o socorrer a sus miembros más vulnerables. Las rupturas de convivencia conducen a menudo a experiencias de vulnerabilidad económica, más o menos duradera, a las que muchos individuos que experimentan estas situaciones disruptivas no estaban acostumbrados.

Por otra parte, el aumento de la longevidad (lo que se conoce a veces como envejecimiento) ha incrementado la demanda de servicios de cuidado para personas que tienen dificultades para valerse por sí mismas en edades avanzadas. La imposibilidad de conseguir esos cuidados cuando se necesitan se ha convertido en una importante fuente de incertidumbre e inseguridad.

Nos hallamos, por tanto, ante una pléyade de nuevos problemas sociales que reclaman respuestas de las políticas públicas. Demorar esas respuestas, titubear u ofrecer soluciones parciales o inefectivas, puede dañar la reputación de los partidos socialdemócratas, percibidos generalmente como las opciones políticas de quienes se esperan las soluciones cuando las necesidades sociales se hacen acuciantes.

En este sentido, los partidos socialdemócratas corren el riesgo de perder el favor de grupos sociales que se sientan particularmente afectados por la irrupción de nuevos riesgos sociales. Mucho se está hablando en los últimos años, por ejemplo, sobre un posible alejamiento de los "perdedores de la globalización" de los partidos socialistas y la presunta capacidad de atracción de estos votantes por parte de opciones neopopulistas de extrema derecha. La evidencia acumulada al respecto no es concluyente. Los partidos socialdemócratas mantienen, por lo general, una considerable capacidad de movilización entre los sectores más precarios de la clase trabajadora, pero la extensión de la abstención entre colectivos que muestran un interés casa vez menor en la política (y quizás menos el atractivo de la extrema derecha) representan una amenaza para la competitividad de la izquierda.

Un segundo grupo cuya lealtad cuesta asegurar en los nuevos contextos de riesgo social es la de las personas jóvenes. En estos tiempos turbulentos se está dibujando de manera cada vez más nítida nuevos perfiles de desigualdad *intergeneracional* tanto en el mercado de trabajo (donde los jóvenes experimentan desventajas de inserción laboral más o menos duraderas y viven con incertidumbre el futuro) como en el terreno de la protección social (donde las situaciones de riesgo social que experimentan son relegadas frente a las necesidades de otros colectivos). Una de las necesidades

más acuciantes que se está perfilando en muchos países son las dificultades de acceso a la vivienda de jóvenes que desean emanciparse o iniciar un proyecto de convivencia familiar.

En la mayoría de los países partidos socialdemócratas han encarado todavía de manera titubeante demandas y reivindicaciones de los jóvenes. En consonancia, y salvo algunas excepciones (Jeremy Corbyn en el Reino Unido o Bernie Sanders en Estados Unidos), los partidos socialdemócratas están experimentando grandes dificultades para atraer y retener a los votantes más jóvenes y consolidar así una base de apoyo leal para el futuro.[8] La preocupación de los jóvenes por su situación de desventaja en el mercado de trabajo y en el marco de los derechos sociales está empujándolos a depositar su confianza en otras opciones políticas, restando a la socialdemocracia una franja de apoyo que muchas veces puede resultar decisiva, comprometiendo así las bases para sostener un proyecto competitivo en el futuro.

Por otra parte, algunas respuestas "innovadoras" con las que ha coqueteado la socialdemocracia, han generado insatisfacción cuando no frustración. Por ejemplo, a promesa de la "flexiseguridad", introducida en el discurso socialdemócrata por corrientes de la Tercera Vía, ha rendido frutos más bien magros. Políticas de desregulación para introducir flexibilidad se han traducido muchas veces en un aumento de la inseguridad y la consolidación de una bolsa cada vez mayor de trabajadores pobres. A muchos de estos trabajadores les cuesta encontrar la "seguridad" –que supuestamente debía ir aparejada a la flexibilidad– en contextos de elevado desempleo, y en particular a medida que arreciaba la crisis, se extendían los recortes en políticas de protección al desempleo y se constataba la escasa eficacia de las políticas activas de empleo. Algunos partidos socialdemócratas están contemplando la posibilidad de introducir fórmulas de impuesto negativo o complementos salariales, pero las resistencias internas de quienes los consideran subsidios encubiertos a la contratación de trabajadores en condiciones salariales precarias es muy fuerte.

LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL

Un campo de confluencia de objetivos liberales y socialdemócratas es la promoción de la autonomía personal. Hay quienes, con razón, consideran que en este campo, el socialismo debe ser considerado una suerte de liberalismo que se toma en serio sus principios de defensa de la libertad individual y promoción de las potencialidades individuales. No hay libertad si hay dominación. En el Contrato Social Jean Jacques Rousseau establece un nexo de unión indisoluble entre libertad e igualdad: "la verdadera igualdad" escribe "no reside en el hecho de que la riqueza sea absolutamente la misma para todos, sino que ningún ciudadano sea tan rico como para poder comprar a otro y que no sea tan pobre como para verse forzado a venderse".[9] Es bien conocida la apropiación singular que hace Alfonso Guerra de este principio: "Socialismo es que nadie tenga tanto como para poder poner de rodillas a nadie y que nadie tenga tan poco como para verse obligado a ponerse de rodillas delante de nadie".

La promoción de la autonomía está presente en el ideario socialdemócrata desde sus orígenes. Incluso las grandes reivindicaciones del movimiento obrero tienen por objeto el reconocimiento de espacios de autonomía para los trabajadores –los que proporciona un salario digno, horarios acotados y previsibles, compensaciones en caso de accidente o enfermedad– y el movimiento

8 Marí-Klose, Pau (2021): "La respuesta socialdemócrata a la desigualdad", Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital, Eloisa del Pino y F. J. Moreno Fuentes (eds). Madrid: CEPC, pp. 501-523.

9 Rousseau, Jean Jacques. (2001): *El Contrato Social.* Madrid: Nogal, p. 52.

obrero –el derecho de huelga, fondos de previsión–. El Estado de bienestar supone un salto más en la promoción de la autonomía. Como señala el sociólogo Gösta Esping Andersen, la función de los Estados de bienestar es, originariamente, avanzar en la desmercantilización del trabajo.[10] Los Estados de bienestar desmercantilizan a los trabajadores (y a sus familiares) en la medida en que promueven el acceso a determinados bienes y servicios –alimentación básica, educación, atención sanitaria, seguridad económica– con independencia de los ingresos de los individuos y su capacidad de compra en el mercado. La desmercantilización tiene lugar cuando existen vías de acceso garantizadas por derechos sociales, que pueden ser reclamadas cuando se reúnen ciertas condiciones de elegibilidad, reforzando de este modo la capacidad del individuo de desarrollar una vida autónoma, al margen del mercado.

La promoción de la autonomía también es el principio vertebrador del conjunto de políticas de desfamiliarización que han impulsado los gobiernos socialdemócratas, y siguen en la agenda política como un proyecto que debe ser completado. Desfamiliarizar el bienestar implica descargar a la familia de responsabilidad en la provisión de apoyo material y cuidados hacia sus miembros vulnerables o dependientes. En ese sentido, implica muchas veces aliviar parte del trabajo reproductivo, no remunerado, que llevan a cabo generalmente las mujeres en el ámbito privado familiar, contribuyendo de este modo a ampliar su capacidad de desarrollar carreras laborales en la esfera pública-profesional o desvincularse de cargas de cuidado que restan tiempo personal para desarrollar otro tipo de actividades de autocuidado, ocio, formación, etc.[11] Gracias al impulso socialdemócrata los Estados de bienestar han generado y robustecido estructuras que atienden necesidades de cuidado que surgen a lo largo de la vida, subvirtiendo equilibrios de género imperantes que imponían a muchas mujeres el abandono del empleo cuando aparecían cargas familiares o la realización de dobles jornadas que condicionaban la posibilidad de progreso laboral.

Las políticas de desfamiliarización aparecen en la agenda socialdemócrata a partir de los años 30 del siglo XX en los países escandinavos, pero no cobran verdadero protagonismo hasta los años 70 en un puñado de países, y solo se generalizan en los países más desarrollados de Europa en la década de los noventa y la primera década del siglo XXI. Hasta la década de los 70, el Pacto Social suscrito tras la Segunda Guerra Mundial excluye a las mujeres, situándolas en un rol subsidiario del hombre (quien es conceptualizado como "sustentador principal"), reforzando jerarquías de género.

En la actualidad, las políticas de desfamiliarización figuran en un lugar destacado en el menú de políticas que los partidos socialdemócratas incorporan a sus programas electorales y que desarrollan cuando llegan al gobierno. La trayectoria de la socialdemocracia española es, en ese sentido, muy ilustrativa. Tras una llegada tardía a este tipo de políticas, el gobierno socialista de Zapatero introdujo medidas significativas destinadas a ayudar a las familias a desfamiliarizar las tareas de cuidado y promover la autonomía personal de las personas que no pueden valerse por sí mismas. El Plan Educa 3 ideado para promover la construcción de una red pública de escuela infantil o la aprobación de la Ley de Autonomía Personal y de Atención a las Personas en situación de Dependencia para asegurar a los dependientes cuidados de larga duración son los dos principales hitos en esta dirección. Es el punto de arranque de una línea de actuaciones que, tras los años de congelación y recortes del Partido Popular, ha sido retomada con fuerza por el gobierno de Pedro Sánchez, con la aprobación de los presupuestos de 2021, que incluyen importantes partidas para fomentar la escolarización en la etapa 0-3 y reforzar la financiación de los servicios públicos de cuidados de larga duración. Otras medidas, como la igualación de los permisos parentales de madres y padres, persiguen redistribuir la carga de cuidados dentro del hogar entre los progenitores, promoviendo de este modo la desvinculación

10 Esping Andersen, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
11 Esping Andersen, Gosta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

de las mujeres de responsabilidades exclusivas de cuidados de los niños después de la maternidad.

El socialismo ha asumido sin dificultades que debe ser un proyecto feminista. Para un proyecto comprometido con la emancipación resulta clave dar la batalla para desterrar las desventajas que afectan a un 50% de la población en los ámbitos privados y públicos, impidiendo el ejercicio pleno de la libertad personal y el desarrollo pleno de sus potencialidades humanas. Pese a los grandes avances conseguidos en el terreno de la igualdad, persisten desventajas en terrenos importantes: las tasas de actividad de las mujeres son más bajas, sus empleos son más precarios y vulnerables ante situaciones de crisis, su tasa de paro más alta, pervive la segregación ocupacional, las remuneraciones son más bajas y encuentran mayores dificultades en la promoción. A ello se unen fenómenos de acoso y la violencia, que inducen miedos y angustias, coartan su libertad y lastran el desarrollo de sus facultades.

Son distintos los mecanismos en los que se fundamenta la dominación: el ejercicio de la fuerza física, el control de recursos, las obligaciones sociales, la reproducción de discursos y valores machistas y la socialización. Las diferencias en fuerza física auspician el abuso e intimidación de los grupos dominados. El acceso privilegiado a recursos ampara situaciones de ventaja material, limitando la libertad y la autonomía de los desposeídos para abandonar relaciones de dependencia dañinas. En el marco de la división sexual prescrita por el patriarcado, las mujeres han desempeñado tradicionalmente el rol de cuidadoras principales, lo que las han emplazado en una situación de dependencia económica frente a los varones, y como consecuencia de ello, de subordinación en términos de poder. En la mayoría de sociedades, los discursos machistas contribuyen a presentar las desigualdades derivadas de esta situación como diferencias justas y hasta naturales. Por ejemplo, sugieren que las mujeres deben ser pasivas, cooperativas y tener habilidades interpersonales. A los varones, en cambio, se les presupone más dotes de mando, mayor asertividad, y mayor competencia para asumir puestos de responsabilidad. A partir de estos estereotipos sexistas, prescriben conductas "apropiadas" a las mujeres, y censuran y castigan las que se apartan de la norma. La socialización hace el resto. A lo largo de sus años de formación, las mujeres (y los hombres) interiorizan ideologías de género, que legitiman el statu quo y hacen que, en muchos casos, encuentren la desigualdad y las prácticas de dominación descritas anteriormente como aceptables.

Un esquema de dominación tan flagrante no puede ser admitido por la socialdemocracia. De ahí que parte esencial del menú socialdemócrata se centre hoy en día en las políticas públicas para desmontar los mecanismos de dominación machista y propiciar la emancipación de las mujeres: para impedir que la fuerza física siga siendo utilizada como mecanismo de terrorismo machista; para impedir que los recursos económicos se concentren en manos masculinas, y con ello, los hombres acaparen las posiciones de poder; para impedir que las normas sociales fijen obligaciones de cuidado diferenciadas por sexo; para impedir que los estereotipos sexistas contaminen percepciones y actitudes de niñas y niños desde pequeños; para impedir que los agentes de socialización –familia, escuela, medios de comunicación, redes sociales, etc– reproduzcan los discursos que auspician y legitiman la desigualdad.

En coherencia con estos principios de promoción de la autonomía de los individuos es imperativo que el proyecto socialdemócrata se plantee también políticas de bienestar para favorecer la independencia de los individuos en otros ámbitos en que esta sigue lejos de estar garantizada. Uno de los espacios donde, en muchos países, urge la acción política es el apoyo a la emancipación económica y residencial de los jóvenes. En muchos países, la edad de emancipación se ha retrasado considerablemente, y con ello el inicio del ciclo familiar. A este fenómeno no es ajeno tampoco la caída de la natalidad en esos países. Aunque en este aplazamiento intervienen muchas causas, muchos jóvenes en distintos países experimentan dificultades relacionadas con su frágil situación en el mercado de trabajo y los altos costes de la vivienda. En particular, este último aspecto, está

siendo determinante en el bloqueo del acceso de jóvenes que desean abandonar el hogar parental a viviendas ajustadas a sus necesidades.

El impulso socialdemócrata ha sido determinante en países que han dado pasos significativos para "desmercantilizar" la vivienda. En ciudades como Viena, gracias al trabajo político de los socialdemócratas, el derecho a un techo se ha hecho totalmente efectivo. La apuesta austriaca se basa en promover y subsidiar la construcción de un gran número de apartamentos que pasan a formar parte de una bolsa de vivienda pública. Se trata de una política sostenida en el tiempo, que ha arraigado en la mentalidad de los vienenses hasta convertirse en sentido común para mayorías amplias, que difícilmente aceptarían una alternativa que les arrebatara el derecho conquistado. En otras capitales como Berlín o París, también bajo gobiernos municipales socialistas, y arrastrados por una situación de demanda urgente que no pueden esperar una solución como la austriaca, se están experimentando diversas formas de regulación de precios con las miras puestas a favorecer el acceso a viviendas en mercados sobrecalentados.

La creciente longevidad, acompañada a menudo por el deterioro de las facultades físicas y cognitivas, impone también nuevos retos de cuidado para suministrar los apoyos necesarios para promover la autonomía residencial y personal. Nos encontramos, de manera aparentemente paradójica, con el imperativo de facilitar vínculos personales que refuercen la capacidad de las personas de obrar autónomamente. Es un principio central de la ética del cuidado que la socialdemocracia ha sabido interiorizar: los seres humanos necesitamos a otros seres humanos para posibilitar la vida en libertad, respeto y autonomía. Libertad, respeto y autonomía que deben ser posibles, paradójicamente, cuando se depende de otros.

EL RETO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL[12]

En el fragor de la batalla contra la covid-19, el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, recordó que en el Hall de las Naciones, en la sede de la ONU en Nueva York, hay un tapiz que reproduce las palabras de un poeta farsi medieval, Saadi, referencia fundamental de la cultura persa: "Todos los seres humanos somos parte de un mismo cuerpo. Cuando la vida afecta a un miembro, el resto del cuerpo sufre por igual. Si no te afecta el dolor de los demás, es que no mereces llamarte humano". Recordar que compartimos un destino común, que aquello que afecta a una parte de nuestra sociedad es problema de todos, es especialmente importante en tiempos de incertidumbre, donde la cohesión social se vuelve crítica para el éxito en la lucha contra la pandemia. Tal como señala a menudo Jacinda Ardern, la presidenta neozelandesa, la lucha contra el coronavirus es el trabajo de un equipo de 5 millones (*a team of five million*).

Ardern ha reeditado recientemente su mandato, incrementando sustancialmente los apoyos recibidos la primera vez que concurrió. Su primera legislatura puso en el centro de la acción política la mejora del bienestar colectivo. Su premisa programática ha sido que el crecimiento económico y del PIB no tienen valor si no van acompañados de mejoras de los estándares de vida de la población en su conjunto –de la salud, felicidad y la satisfacción– y, en particular de sus colectivos más vulnerables. En los últimos años sus "presupuestos del bienestar" (*well-being budgets*) se han concebido a partir de este principio, y para ello han priorizado cinco objetivos específicamente relacionados con su

12 Esta sección esta basada en el artículo: Marí-Klose, Pau y Gabriela Jorquera (2000): "Una reconstrucción social para que nadie vuelva a sentirse abandonado", Letra Internacional 130/131, 155-158.

concepción del bienestar colectivo: reforzar la salud mental, reducir la pobreza infantil, apoyar a los grupos indígenas maorís, acelerar la transición a una economía de bajas emisiones, y propiciar que la digitalización se convierta en un marco de oportunidades de enriquecimiento. Para los laboristas neozelandeses, la verdadera métrica del progreso de Nueva Zelanda se cifra en incrementar el rendimiento del país en una lista de 61 indicadores que capturan intangibles relacionados con el bienestar: no sentirse solo, confiar en el gobierno y en las instituciones, sentirse orgulloso de la comunidad a la que perteneces, etc.

Ardern ha señalado a menudo que la capacidad de empatizar, y de hacerlo especialmente con los que tienen más dificultades, es la cualidad más importante que debe adornar a un dirigente político. Su filosofía entronca con una tradición socialdemócrata que hunde sus raíces a finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, y que se ha calificado alguna vez como "comunitarismo progresista". En su origen encontramos a socialistas revisionistas insatisfechos con la idea de que la superación del capitalismo exigía adoptar una estrategia revolucionaria que enfrentara la clase obrera revolucionaria al resto de la sociedad. A su juicio, el socialismo podía ser una agenda política con la que trabajar desde el Estado en beneficio de todo el mundo, no solo del proletariado, desarrollando mecanismos para regular el funcionamiento del sector privado, en lugar de suprimirlo.

Para estos "revisionistas", que pronto ocuparían puestos de responsabilidad en muchos gobiernos europeos, abrazar principios socialdemócratas no suponía rechazar el liberalismo, sino solo la principal de sus versiones, que han puesto el acento en la defensa y promoción del "individualismo posesivo" y la economía política del crecimiento. Por el contrario, promover los principios de un liberalismo de perfil progresista significaba contribuir a materializar los principios de la Ilustración a través de la acción pública, con particular atención al muchas veces olvidado principio de fraternidad. Quizás ningún movimiento político destacó más claramente la naturaleza "comunitarista" del proyecto progresista que la socialdemocracia escandinava, cuyas iniciativas han contribuido de forma decisiva en el último siglo a alcanzar las mayores cotas de libertad, igualdad y cohesión social conocidas en el mundo, como acreditan todos los ránkings existentes sobre estas cuestiones.

La reivindicación comunitarista resurge con fuerza en los últimos años. Un de los más genuinos representantes del comunitarismo progresista, Michael J. Sandel acaba de publicar *La Tiranía del Mérito*, donde sugiere que la ideología de la meritocracia ha socavado la cohesión de las sociedades occidentales, convenciendo a las élites de que su éxito en una economía que produce cada vez mayor desigualdad en la distribución de recursos, es merecido.[13] La falta de humildad de las élites alimenta el resentimiento de las clases populares y crea el caldo de cultivo para el auge del populismo. Sandel propone profundizar en una agenda política que pueda eliminar las barreras para que todo el mundo pueda progresar en la vida, pero también una renovación cívica y moral. Es esencial tratar a todo el mundo con respeto y reconocer debidamente sus aportaciones a la vida en común. La pandemia nos ha enseñado que muchos de los "trabajos esenciales", de los que todos dependemos en una situación de emergencia, los desarrollan paradójicamente los miembros de la sociedad peor pagados.

En este sentido, durante la campaña electoral de este verano en Alemania, el candidato socialdemócrata Olaf Scholz ha centrado su campaña en la idea del respeto. En una entrevista en el diario británico The Guardian en setiembre proclamaba claramente su filosofía: "No hay nada malo en el mérito en sí mismo (…) pero es algo que no se puede circunscribir a la actividad de las grandes fortunas o las personas con títulos universitarios. Un guardia de seguridad también tiene mérito. Los trabajadores manuales no merecen menos respeto que los académicos (…) Tenemos dos tareas: reconocer estos otros tipos de mérito por un lado, y pagar mejores salarios a todos aquellos que

13 Sandel, Michael J. (2020): La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común? Madrid: Debate.

no reciben compensaciones adecuadas. Un salario mínimo más elevado es importante, puesto que significa mejores remuneraciones para cuidadores y trabajadores cualificados".[14]

La pandemia ha renovado el discurso de la socialdemocracia, y en especial su compromiso de "no dejar a nadie atrás", en sintonía con los planteamientos del comunitarismo progresista. Lo ha expresado repetidamente Pedro Sánchez, y ha acompañado estas declaraciones de iniciativas políticas para apoyar a los que salen perdiendo. Iniciativas promulgadas para fortalecer de forma estructural la fibra moral de nuestro Estado de bienestar: ERTE para salvar el empleo de trabajadores que de otro modo engrosarían las filas del desempleo, el Ingreso Mínimo Vital para ayudar a los hogares más pobres, protección para inquilinos vulnerables, programas educativos para ayudar a los estudiantes con más dificultades de aprendizaje o para corregir la brecha digital, más becas para que el talento de todos pueda fructificar, etc.

El reto de la integración no se limita a ocuparse de las personas más vulnerables desde el punto de vista económico. Algunas de las grandes transformaciones de las sociedades contemporáneas están trayendo consigo nuevos malestares cuyo denominador común es sentirse desconectado, ignorado, abandonado o marginalizado. La situación de quienes los experimentan puede estar relacionada con estados de carestía económica, pero este no es necesariamente el principal factor determinante de su malestar. Situaciones de privación relativa en el acceso a determinados bienes y servicios –conexiones ferroviarias, internet, un centro sanitario cercano– pueden alimentar poderosos sentimientos de agravio, que se expresen ya sea como protesta y reivindicación o, de manera más contenida e individualizada, como frustración y retraimiento. La literatura que en España ha analizado la situación de la España "vacía" (o vaciada) se ha referido a menudo a esos sentimientos de abandono, atribuyéndolos a la indiferencia de las élites políticas.

Otros autores, como el sociólogo francés Cristopher Giully, se refiera a una desafiliación política y cultural de carácter más general, que llevaría a las clases trabajadoras a repudiar representaciones, discursos y políticas de las élites.[15] Aunque esta desafiliación estaría muy extendida dentro de los países desarrollados, tendría una expresión geográfica muy clara en barrios marginales y zonas periféricas. Son sentimientos parecidos a los que describe la socióloga Arlie Hochschield en un estudio cualitativo realizado en comunidades rurales de Lousiana, publicado como libro con un título que habla por sí solo: Extranjeros en su propio país. Como señala uno de sus testimonios: "Te sientes un extranjero en tu propio país. No te reconoces en la manera en que otros te ven. Es una lucha para sentirse visto y tenido en cuenta".[16]

Un fantasma recorre Europa. El fantasma de un malestar difuso que alcanza diferentes concreciones, pero parece provenir de un tronco común. Ese malestar se ha relacionado con el auge de la desafección política y el populismo. Giully vincula los sentimientos que describe al reforzamiento del Frente Nacional. Hochschield al fenómeno del *Tea Party*, matriz del ascenso de Trump. Gidron y Hall, en un estudio comparativo con una muestra amplia de países, encuentran correlaciones significativas entre déficits de integración social (sentir que se tiene un estatus social marginal), sentimientos de desconfianza hacia la política y descontento y voto para partidos de la extrema derecha o la extrema izquierda.[17]

---

14 The Guardian: "Merit in society should not be limited to top-earners", 8 de setiembre de 2021

15 Giully, Christopher (2019). *Twilight of the Elites: Prosperity, the Periphery and the Future of France*. New Haven: Yale University Press.

16 Hochschield, Arlie (2016): *Extraños en su propia tierra*. Madrid: Capitan Swing.

17 Gidrom, Noam y Peter Hall (2020): "Populism as a problem of social integration", *Comparative Political Studies* 53 (7) :1027-1059.

Pero la exteriorización política de este malestar es solo una de sus vertientes. Otras se expresan en forma de dramas subjetivos, que pueden conducir a deterioros importantes de la salud pública e incluso de los indicadores de mortalidad. En Estados Unidos, Anne Case y Angus Deaton han alertado sobre el notable incremento de la mortalidad entre varones de mediana edad, blancos no hispanos, generalmente asociada al alcoholismo, adicciones a opioides o depresiones que conducen al suicidio (*deaths of despair*).[18] Case y Deaton han vinculado este fenómeno al debilitamiento de la integración comunitaria en zonas azotadas por la desindustrialización y a la desestructuración familiar. Otros autores han puesto el foco en el dramático incremento de la soledad. En un número creciente de países europeos un porcentaje muy importante de la gente se siente sola (desde una de cada cuatro en Holanda, a tres de cada cinco en Estados Unidos). Es una epidemia extendida entre mucha gente mayor, pero que se propaga de manera cada vez más rápida entre los jóvenes. Los investigadores han relacionado la soledad con riesgos de sufrir graves problemas para la salud. Según Noreena Hertz, que ha sintetizado la evidencia epidemiológica existente a partir de trabajos de metaanálisis, es más perjudicial que no realizar ejercicio, igual de perjudicial que el alcoholismo y equivalente a fumar 15 cigarrillos al día.[19]

La epidemia de soledad tiene que ver con cambios sociales de calado, como los que ha provocado la innovación tecnológica. Los teléfonos móviles o las redes sociales han sacudido nuestra vida social, permitiendo que se desarrolle "a distancia" y conforme a prácticas y protocolos muy distintos a los habituales. Otros fenómenos involucrados en este aumento de la soledad tienen que ver con la reorganización de la vida comunitaria, el trabajo y el ocio. En muchas ciudades desaparecen progresivamente espacios comunitarios donde la gente confluye, como librerías, parques o clubs sociales, empujando a las personas a nuevas formas de interacción digital de carácter menos significativo. La discriminación por razones étnicas o raciales sume en el aislamiento a muchos migrantes. En el ámbito laboral se imponen nuevas fórmulas de organización del trabajo y diseño del espacio que restringen o penalizan la interacción informal entre compañeros. Una nueva "economía de la soledad" ofrece experiencias y oportunidades de ocio a personas que viven solas o no tienen círculos de amistad: comida a domicilio, aplicaciones para mantener relaciones esporádicas con otras personas, robots de compañía, gimnasios, etc.

En el trasfondo de todos estos cambios encontramos al auge de los valores del neoliberalismo, con su énfasis en el reconocimiento de la singularidad, la libertad individual de elección, la libertad de mercado y la independencia respecto a formas de encuadramiento colectivo, como los sindicatos de clase. De acuerdo a esta ideología, las administraciones públicas deben abstenerse de interferir en la vida privada de las personas o desarrollar políticas públicas para propiciar el cultivo de relaciones en el espacio público. La nueva doctrina neoliberal ha catapultado al primer plano la ética de la hipercompetitividad, y un nuevo lenguaje que pone el acento en el emprendimiento, el logro y la ambición. Los intereses individuales se anteponen a los intereses colectivos, la lógica de que cada uno libra sus propias batallas a las lógicas de la reivindicación colectiva, la solidaridad y el cuidado mutuo.

Una socialdemocracia que aspire a asegurar la permanencia de sus principios y valores tiene la obligación de plantar cara a estas derivas. La socialdemocracia es un proyecto de igualdad e integración colectiva (algunos hablarían de "fraternidad"). Como tal es un proyecto que no puede mostrarse indiferente a la marginalidad y los sentimientos de abandono. La capacidad de empatizar, de ponerse en la piel del otro, es santo y seña del proyecto ideológico socialdemócrata, especialmente cuando el "otro" se encuentra en una posición vulnerable. Es esencial tener presente que la socialdemocracia,

18 Case, Anne y Agnus Deaton (2021): *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. NY: Princeton University Press.
19 Hertz, Noreena (2021): *The Lonely Century: A Call to Reconnect*. London: Spectre Books.

a ojos de la opinión pública, no puede permitirse el lujo de mostrar insensibilidad frente a situaciones de injusticia social, a diferencia de ciertas corrientes de derecha, que tienen margen para dirigirse a franjas de la población más dispuestas a justificar este tipo de agravios.

Quizás por eso, durante la Gran Recesión, la crisis pasó factura a los partidos socialdemócratas que llevaban las riendas de gobierno. Sucedió en Grecia, en España y en Francia, donde los electorados propinaron a los gobiernos socialdemócratas severos castigos. No haber podido o sabido encontrar una salida social a la crisis que protegiera a la población castigada por el deterioro de las condiciones de empleo y el empobrecimiento comprometió también el devenir de la socialdemocracia en estos países, abocándola a un desgaste electoral duradero (de la que no se ha recuperado ni en Grecia ni en Francia, y de manera incompleta en España). En cambio, la gestión de las consecuencias sociales de la crisis provocada por la covid-19 en países como España o Portugal ha evidenciado, en cambio, que las crisis no condenan inevitablemente al deterioro del atractivo electoral de gobiernos socialdemócratas cuando estos son capaces de desplegar una robusta respuesta social que atempera los efectos más adversos de la recesión económica.

Força laboral i desigualtats a la Catalunya de 2021. Una economia més justa, productiva i sostenible i amb més igualtat

Francesc Castellana

INTRODUCCIÓ

L'objectiu de l'article és fer una mirada general a les desigualtats de caràcter laboral basant-se en observacions concretes i impressions de la realitat, intentant ser el més objectiu possible dins d'una visió crítica que cerca, dins d'una perspectiva social més justa, contribuir a millorar i, si més no, transformar la visió dels que avui decideixen amb les seves actuacions la realitat de la força laboral catalana i el seu mercat de treball.

Com a font principal per cercar la dinàmica del mercat de treball en la seva variació estructural, hem fet servir les microdades de l'EPA del primer trimestre de 2005 i el quart trimestre de 2020, per tal de tenir una àmplia perspectiva temporal. La nostra voluntat inicial era baixar l'observació fins a nivells sectorials, d'activitat, ocupació i professió, però per limitacions de temps i espai no ha estat possible. Potser en una altra ocasió.

Voldria agrair a la Fundació Campalans i especialment a l'Eva Granados, directora de la publicació, el fet que m'hagin escollit per aquest encàrrec, que he dut a terme en la mesura de les meves possibilitats i saber, adquirits en l'experiència.

1. DEMOGRAFIA I FORÇA LABORAL: EL DEMOS LABORAL

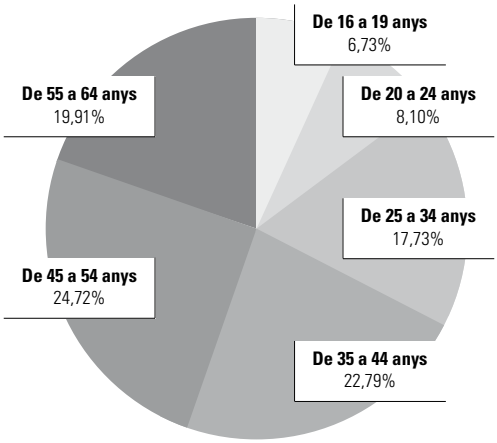
Entre 2005 (1t) i 2020 (4t), dins d'un context de transformació social i canvi productiu, **la població catalana en edat de treballar ha augmentat prop de 229.200 persones, un guany del 5% de població en setze anys**. La població total en edat de treballar a Catalunya és de **4.931.100 persones**, segons les estimacions de l'Enquesta de Població Activa (EPA) que fa l'INE.

A la figura 1 observem, començant a les dotze i seguint a la dreta fins a culminar el gir complert, que **totes les cohorts d'edat més joves han perdut pes respecte a l'anterior, excepte la de 45 a 54 anys (*boomers*)**. Estem davant d'una evidència de la davallada demogràfica.

Si ara observem les magnituds de la població de 16 a 24 anys –moment de l'entrada en el mercat de treball–, en relació amb la població de 55 a 64 anys, –moment de la sortida cap a la jubilació–, **constatem una disminució significativa del volum de les persones que entren: només són un 75% de les que sortiran. Aquesta pèrdua ha passat d'un 97% el primer trimestre l'any 2005 al 75% del quart trimestre de l'any 2020**. És la segona evidència de dificultat demogràfica.

Figura 1. Població de Catalunya per edats

Composició de la població catalana (16-64 anys) per edats. Segon trimestre del 2021



Gràfic: Francesc Castellana · Font: EPA-INE · Creat amb Datawrapper

Finalment observem, com a tercera evidència, que **la població jove disminueix en els cicles recessius de l'activitat econòmica respecte a la que hi havia l'any anterior**, davallada demogràfica per possible emigració.

En definitiva, **els efectes de la baixada de la natalitat i les sortides a l'exterior provoquen descensos demogràfics en el grup de persones joves, en el moment d'entrar al mercat de treball, i quan inicien l'etapa de sèniors. Aquest desequilibri demogràfic altera el mapa de la força laboral amb efectes de llarg abast. Estudiar l'evolució de les cohorts d'edat, una a una, en el seu comportament específic i en les seves causes, ens ajudaria a definir actuacions específiques per disminuir-ne els efectes negatius, com la migració forçada, i maximitzar els positius, com la migració voluntària**.

Figura 2. Creixement de la població

En aquesta taula es mostra el creixement de la població entre el primer període observat (1T-2005) i el darrer observat (4T-2020)

	Creixement de la població en milers	Creixement en %
De 16 a 19 anys	53,6	19,9%
De 20 a 24 anys	-52,4	-11,7%
De 25 a 34 anys	-370,2	-29,7%
De 35 a 44 anys	49,1	4,5%
De 45 a 54 anys	320,2	35,9%
De 55 a 64 anys	228,9	30,8%
Total	229,2	4,9%

Taula: Francesc Castellana · Font: EPA-INE · Creat amb Datawrapper

2. ACTIVITAT, OCUPACIÓ I ATUR

La Unió Europea s'ha marcat com a objectius de referència, per a l'any 2030: assolir un nivell d'ocupació del 78% per la població de 20 a 64 anys, la participació anual del 60% de les persones adultes en una acció de formació per a la millora o actualització personal i professional, i reduir en 15 milions les persones en situació de pobresa. Parlar d'inclusió i d'igualtat ciutadana en relació amb l'ocupació determina la visió que ens fem de l'activitat econòmica i els seus reptes futurs i, més en concret, com observem les condicions contractuals i salarials de l'ocupació. I finalment, ens porta a veure quines són les desigualtats o els desequilibris que es produeixen i observar, alhora, quines són resultat de barreres no sempre prou visibles.

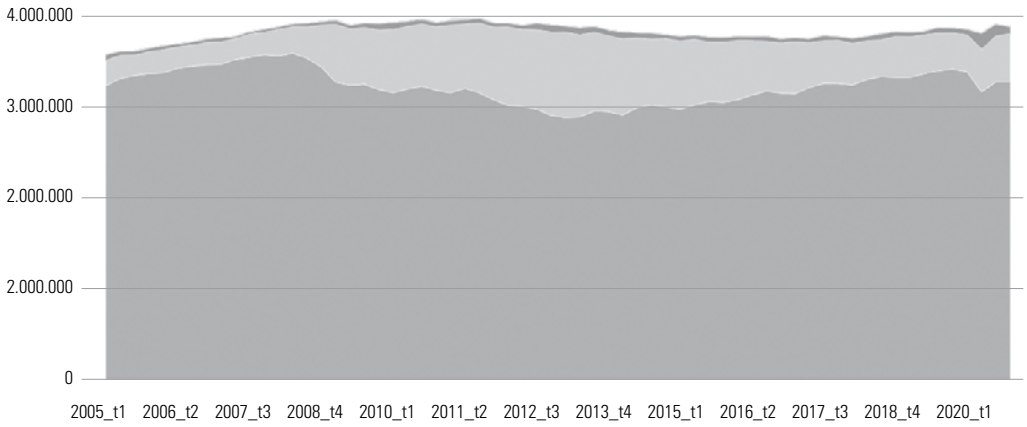
En aquesta aproximació, observarem la força laboral considerant l'aportació del treball personal com a element productiu i, per tant, la seva contribució a la generació de riquesa, així com la possibilitat que tenen les persones d'accedir a la riquesa per mitjà d'un salari o una compensació de la seva activitat en el model productiu. A aquest efecte, considerarem la població en edat de treballar de 16 a 64 anys, ja descrita a nivell demogràfic en l'apartat anterior, entenent-les com el conjunt de persones que poden aportar valor a la creació de riquesa i que, per tant, poden accedir a una renda.

En acabar l'any 2020, la Població Potencialment Activa (PPA) a Catalunya era de 4.924.099 persones, de les quals 3.299.965 estaven ocupades i 533.972 desocupades; i les persones inactives eren 1.088.162. Per tant, les persones actives eren 3.835.937. Amb l'objectiu de facilitar les comparacions transformem aquestes magnituds, segons és habitual. Així doncs, en el **quart trimestre de l'any 2020, la taxa d'activitat a Catalunya era del 78%, amb una taxa d'ocupació del 67% i una taxa de desocupació del 14%**.

En aquelles dates ens trobàvem a 11 punts de la taxa objectiu de la UE per a l'any 2030. Així doncs, el sistema productiu català hauria d'haver ocupat 540.832 persones més per aconseguir l'objectiu

Figura 3. Mapa d'activitat a Catalunya (2005-2020)

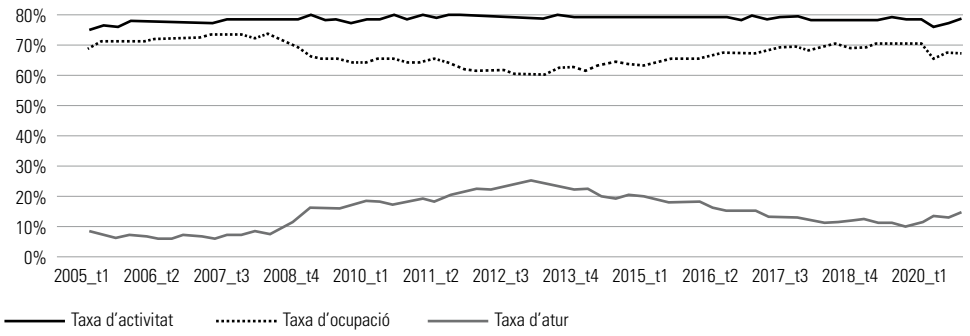
Totals d'ocupats, desocupats i inactius a Catalunya per als anys observats (tots els trimestres inclosos)



Gràfic: Francesc Castellana · Font: EPA-INE · Creat amb Datawrapper

Figura 4. Taxes laborals a Catalunya (2005-2020)

Taxes d'activitat, ocupació i atur a Catalunya per al període observat (els quatre trimestres de l'any inclosos)



Gràfic: Francesc Castellana · Font: EPA-INE · Creat amb Datawrapper

comunitari. **Per fer-ho possible, caldria eliminar quasi completament la desocupació, fet que fa necessari augmentar també la taxa d'activitat en el nou equilibri. En definitiva, seguir activant persones que no ho estan prou avui i fer que el sistema productiu incrementi el seu nombre de llocs de treball, per reduir la desocupació a la mínima expressió**.

Per valorar la dificultat d'aquesta fita, cal recordar que Catalunya va arribar a tenir 3.618.474 persones ocupades en el segon trimestre de l'any 2008, –millor resultat obtingut–, i que el tercer trimestre de 2005 va assolir el seu menor nombre de persones desocupades, amb 220.965 persones. Aquestes dades ens diuen que els objectius de la UE no són pas utòpics, doncs ja els hem vist en la nostra història recent. A nivell macro, els nostres equilibris laborals dins del context europeu impliquen recuperar els nivells d'ocupació previs a la crisi de "l'austeritat extrema", entre 2008 i 2014.

Aquesta reflexió inicial pot resultar massa optimista. Cal subratllar que es tracta d'una visió macro, molt a vista d'ocell, i que falta baixar-la una mica al detall i ponderar-la per poder veure els desequilibris en la seva composició, on hi ha les claus dels desequilibris en el mercat de treball català, molt similars als del conjunt de l'estat espanyol.

Posteriorment, cal observar si aquest model de creixement i flexibilitat afecta tot el sistema ocupacional o bé a parts o segments d'aquest. En definitiva, observar si es compleix la flexibilitat del conjunt del model o si sols es dona en els marges.

3. FORÇA DE TREBALL I NIVELL EDUCATIU

L'Enquesta de Població Activa ens permet obtenir una visió de la força laboral segons la classificació internacional per nivells educatius (CNED-CINE), així com per edats i segons la seva posició dins de l'ocupació, i finalment, també dins la desocupació, de manera que ens permet veure la composició de la força laboral en relació amb les tres variables.

Figura 5. Població ocupada i desocupada per nivells educatius i edats a Catalunya

Quart trimestre de l'any 2020

	Nivells educatius							Grups nivells educatius		
Ítem	**Analfabets**	**Educació primària incompleta**	**Educació primària**	**1ra etapa d'educació secundària**	**2a etapa educació secundària Orientació general**	**2a etapa educació secundària. Orientació professional**	**Educació superior**	**Baix**	**Mitjà**	**Alt**
Total persones ocupades										
De 16 a 24 anys	0	0	1.296	41.184	41.296	34.486	70.260	-	-	-
De 25 a 54 anys	2.961	8.367	78.504	558.896	294.729	274.373	1.310.584	-	-	-
De 55 a 64 anys	2.841	5.004	33.275	190.259	80.385	49.448	221.821	-	-	-
Total nivell-grup educatiu	5.802	13.371	113.075	790.339	416.410	358.307	1.602.665	922.587	774.717	1.602.665
% Grup nivell educatiu	-	-	-	-	-	-	-	28,0%	23,5%	48,6%
Participació nivell educatiu en total grup d'edat										
De 16 a 24 anys	0,0%	0,0%	0,7%	21,8%	21,9%	18,3%	37,3%	-	-	-
De 25 a 54 anys	0,1%	0,3%	3,1%	22,1%	11,7%	10,9%	51,8%	-	-	-
De 55 a 64 anys	0,5%	0,9%	5,7%	32,6%	13,8%	8,5%	38,0%	-	-	-
	0,2%	0.4%	3.4%	23.9%	12.6%	10,9%	48,6%	-	-	-
Total persones desocupades										
De 16 a 24 anys	0	452	8.005	36.201	28.719	19.427	23.422	-	-	-
De 25 a 54 anys	1.268	6.177	27.755	128.325	50.179	34.095	116.494	-	-	-
De 55 a 64 anys	765	742	6.728	27.279	4.464	3.064	12.415	-	-	-
Total nivell-grup educatiu	2.033	7.371	42.488	191.805	83.362	56.586	152.331	243.697	139.948	152.331
% Grup nivell educatiu	-	-	-	-	-	-	-	45,5%	26,1%	28.4%
Participació nivell educatiu en total grup d'edat										
De 16 a 24 anys	0%	0%	7%	31%	25%	17%	20%	-	-	-
De 25 a 54 anys	0%	2%	8%	35%	14%	9%	32%	-	-	-
De 55 a 64 anys	1%	1%	12%	49%	8%	6%	22%	-	-	-
	0%	1%	8%	36%	16%	11%	28%	-	-	-
Taxa de Desocupació										
De 16 a 24 anys			86%	47%	41%	36%	25%	-	-	-
De 25 a 54 anys	30%	42%	26%	19%	15%	11%	8%	-	-	-
De 55 a 64 anys	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Taxa grup nivell educatiu	-	-	-	-	-	-	-	21%	21%	9%

Taula: Francesc Castellana · Font: EPA-INE · Creat amb Datawrapper

Les persones amb nivell educatius superiors representen el 48,6% de les persones ocupades i el 28% de les persones desocupades. Les persones amb un nivell mitjà representen un 23,5% de les persones ocupades i el 26,1% de les desocupades. I finalment, les persones amb un baix nivell d'ocupació representen un 28% de les persones ocupades i un 45% de les persones desocupades. **Com més elevat és el nivell educatiu assolit major és la seva presència en el conjunt de l'ocupació i menor en la desocupació, en tant que el nivell educatiu mitjà té una presència equilibrada en l'ocupació i la desocupació, i els estudis baixos pesen més en la desocupació que no pas en l'ocupació. Observant les taxes de desocupació es confirma que el nivell educatiu baix arriba fins al 21% i, per contra, el nivell superior cau fins a un 9%, mentre el nivell educatiu mig se situa en el 15%, quasi en la taxa del conjunt de la població**.

Constatem que un major nivell educatiu augmenta les possibilitats de les persones de trobar una ocupació i minimitza els riscos de desocupació. Però alhora, cal constatar que les titulacions de nivell mitjà i superior aporten més del 50% de la població desocupada i això dificulta, amb tota seguretat, l'accés a l'ocupació als nivells més baixos. **En un mercat on la demanda de treball és superior a l'oferta, la competència es resolt a favor de les persones amb més nivell educatiu**, és a dir, tenen un avantatge en un mercat de treball amb alta volatilitat dels llocs de treball en les seves posicions concretes al sistema productiu.

La volatilitat laboral produïda per uns contractes sovint no causals, provoquen alhora molts ajustos en l'oferta i la demanda que sovint suposen una pèrdua de l'espai de les persones amb nivells educatius més baixos, segurament més determinat (l'espai) per una major oferta laboral a la baixa dels nivells superiors, encara que suposin una sobreformació de les persones finalment ocupades amb relació al que requereixen realment els llocs de treball.

Cal conèixer més la nova demanda laboral, l'estructura i l'evolució dels llocs ja existents, amb més detall en els seus requeriments de formació, i això fa necessària una bona diagnosi dels requeriments professionals dels llocs de treball. Només amb un bon instrument de planificació es podrà oferir la formació professional adequada i no desequilibrar més la força laboral en benefici de la sobre formació, com ha succeït fins ara. Un desequilibri que ha estat en perjudici de les persones de formació de tipus mitjà o baix i que ha provocat emigracions no desitjades i, en definitiva, una pèrdua indirecta de les possibilitats d'una major productivitat del sistema productiu per pèrdua o desaprofitament del talent.

Passar d'un excés de nivells educatius baixos en l'estructura productiva a una sobreoferta dels nivells superiors, sense ampliar l'oferta de nivell mitjà, és amb tota probabilitat la manifestació d'una evolució poc sincronitzada i desequilibrant dels llocs de treball en els seus requeriments professionals. Aquest darrer fet està en la base de noves dualitats i la possible sortida a l'exterior de molts possibles sèniors per trobar oportunitats laborals més adequades a les seves expectatives de vida.

4. FORÇA LABORAL I CONTRACTACIÓ: EDAT, SEXE I FORMACIÓ

Un contracte laboral sempre és, inicialment, una oportunitat laboral que determina la possibilitat de començar millors o pitjors carreres professionals. Per això, no és pas positiu viure en un país amb la taxa més alta de temporalitat de la Unió Europea, temporalitat freqüentment no causal, i amb jornades laborals a temps parcial sovint forçades, és a dir, que no són volgudes. Aquestes realitats posen en evidència que les empreses, davant de la insuficient flexibilitat interna, subjecte a negociació i a acords laborals, opten per la flexibilitat externa en els marges, la que els pot facilitar o restringir el marc regulador. Però sabem, i està comprovat en un llarg cicle històric, que la flexibilitat interna afavoreix carreres professionals sanes que se situen en la base d'una bona professionalitat i motivació i on, de fet, hi rauen les bases de la innovació i la millora de la productivitat, que són els objectius centrals per una bona economia cada cop més europea i més global.

La flexibilitat externa, basada en la contractació temporal i en les jornades parcials involuntàries, requereix de les empreses una programació continua de la capacitat productiva. En termes d'organització del treball això suposa fer ús d'una molt "sofisticada" programació o, per contra, la simple improvisació. L'estructura empresarial catalana, basada principalment en micropimes i pimes, ens porta a constatar que, en matèria de gestió dels recursos humans,

s'està en l'escenari de la improvisació, més "viciós", que en el primer, el de la planificació, més "virtuós". A continuació, s'exposen algunes dades que ajuden a il·lustrar-ho:

Estructura laboral i sexe

La població assalariada catalana la conformen 3.299.969 persones en el quart trimestre, un 85% de la població ocupada, i en representa la principal aportació: 2.797.607 en el sector privat (85%) i 449.342 en el sector públic (16%). Les dones i els homes participen paritàriament en la seva composició (59%).

Quan observem la composició de la força laboral més en detall és quan es fan visibles els desequilibris en el model de relacions laborals, que vincula jurídicament les persones amb el treball: entre les persones amb una relació contractual permanent (indefinida) amb jornada completa i les persones amb una relació no permanent ni a temps complet (contracte temporal i/o jornada parcial) que a la vegada, veuen com poden accedir a una retribució completa o parcial en funció de la seva relació laboral.

Figura 6. Persones assalariades a Catalunya

En aquesta taula es mostren les persones assalariades a Catalunya per tipus de contracte i jornada. Es mostra la dada pel quart trimestre del 2020, tant el número total com el tant per cent que representa entre el total d'assalariats

	Contracte Indefinit a temps complert		Contracte Indefinit-jornada temps parcial		Contracte temporal a temps complert		Contracte temporal-jornada temps parcial		Total Assalariats
Assalariats Sector Privat									**2.348.265**
					Estudis bàsics				
Home	322.173	11,52%	12.794	0,46%	71.326	2,55%	13.887	0,50%	0
Dona	170.899	6,11%	69.262	2,48%	43.127	1,54%	24.967	0,89%	0
Estudis Secundaris									
Home	227.251	8,12%	11.304	0,40%	41.951	1,50%	21.074	0,75%	0
Dona	158.322	5,66%	46.890	1,68%	30.233	1,08%	30.764	1,10%	0
					Estudis Superiors				
Home	414.590	14,82%	21.567	0,77%	47.505	1,70%	16.486	0,59%	0
Dona	383.662	13,71%	70.734	2,53%	59.669	2,13%	37.828	1,35%	0
Assalariats Sector Públic									**449.342**
					Estudis bàsics				
Home	22.600	0,81%	312.000	0,01%	5.413	0,19%	650.000	0,02%	0
Dona	9.626	0,34%	3.259	0,12%	2.895	0,10%	1.088	0,04%	0
					Estudis Secundaris				
Home	27.929	1,00%	0.000	0,00%	3.477	0,12%	1.069	0,04%	0
Dona	23.210	0,83%	2.092	0,07%	8.761	0,31%	3.469	0,12%	0
					Estudis Superiors				
Home	82.515	2,95%	504.000	0,02%	22.664	0,81%	4.272	0,15%	0
Dona	150.954	5,40%	8.937	0,32%	50.111	1,79%	13.535	0,48%	0
Totals									**2.797.607**
Total	1.993.731		247.655		387.132		169.089		0

En milers de persones. Taula: Francesc Castellana · Font: EPA-INE · Creat amb Datawrapper

Les persones amb una relació permanent (indefinida) i a temps complet són 1.993.731 (71%) i les no permanents ni a jornada completa (contracte temporal i/o jornada parcial) són 803.876 (29%). Només set de cada deu persones assalariades tenen el que s'entén convencionalment per una bona feina, una relació laboral permanent. Les dones representen sols el 45% de les persones amb una relació laboral permanent i el 55% en la contractació temporal o de jornada a temps parcial. La paritat en l'ocupació es perd en la qualitat contractual, un desequilibri.

Les dones amb titulacions de nivell superior representen un 38% del total de les dones ocupades (un 27% en el sector privat i un 11% en el sector públic) amb un treball amb una vinculació permanent (indefinida). Són més de la meitat del conjunt, és a dir, representen el 64% de totes elles. De l'altre 36% de les dones ocupades en ocupacions temporals i en jornades a temps parcial, un 17% també són titulades superiors (12% en el sector privat i un 5% en el sector públic) i un 19% tenen estudis bàsics i secundaris (17% en el sector privat i un 2% en el sector públic). **Hi ha una clara escletxa de gènere en la qualitat de l'ocupació**.

Edat i contractació

Observant les entrades en el mercat de treball per edats, estrictament en la seva contractació i en el tipus de jornada, veiem que hi ha un comportament diferenciat: els joves especialment i els majors de 55 anys en menor mesura veuen com les empreses opten per models d'extrema flexibilitat (baixa vinculació permanent i jornades a temps parcial), mentre que el nucli central de l'ocupació el conformen les persones de 25 a 54 anys, amb una vinculació més permanent. Aquest darrer grup representa el 66 % de totes les persones ocupades, mentre que els joves i els majors de 55 anys amb major flexibilitat són un 34%. Segurament, part de la contractació temporal respon a una relació causal per la característica temporal del lloc de treball i també hi ha jornades a temps parcial voluntàries, però **la seva concentració en determinades edats posa en evidència que els alts nivells de precarietat es concentren entre els joves i les persones que tenen nivells educatius més baixos**.

Concloent aquest apartat direm que els nivells educatius, l'edat i, en menor mesura, el sexe són determinants per accedir o no a una ocupació de més o menys qualitat. No hem pogut, per disponibilitat, aprofundir si la desigualtat a l'hora de tenir una bona ocupació o una de més precària, depèn també, tal com intuïm, de les activitats i els tipus d'ocupació que ofereix el mercat de treball, a més de les característiques i els factors personals.

Amb tota probabilitat, darrere de moltes desigualtats, hi ha un mercat de treball mancat de llocs de treball suficients per a cada grup de persones treballadores en funció del nivell educatiu exigit per al desenvolupament professional del lloc de treball corresponent. És cert també que no s'han desenvolupat creixements de l'ocupació iguals o en correspondència als nivells d'activació del conjunt de la població i l'efecte de consolidar el més antic dificulta l'entrada als i les més joves. I finalment, cal dir que els sectors amb més intensitat ocupacional i menys valor afegit (que no vol dir menys treball) són els que tenen més presència femenina i més joves.

En definitiva, el principal desequilibri està en una oferta de llocs de treball menor que la demanda, que deixa només per als marges ocupacions amb requeriments més baixos o amb més inestabilitat laboral i que són ocupats per persones que es veuen condemnades a jornades incompletes i a una alta rotació laboral.

És urgent objectivar fins a quin punt la situació del mercat de treball respon a les necessitats de productivitat i eficiència del sistema productiu en el seu actual model o si, simplement, és l'expressió

Figura 7. Catalunya 1er trimestre 2021

Participació en el total de les persones ocupades, per nivell educatiu i tipus de contracte i jornada, ordenats per edats

	16 a 19 anys	20 a 24 anys	25 a 29 anys	30 a 39 anys	40 a 49 anys	50 a 64 anys
Analfabets-Indefinits-Parcial	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%
Analfabets-Indefinits-Complerta	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%
Analfabets-Temporal-Complerta	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Analfabets-Temporal-Parcial	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ed. Primària Incompleta-Indefinit-Complerta	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%	0,07%	0,15%
Ed.Primària Incompleta-Indefinit-Parcial	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,01%	0,01%
Ed.Primària Incompleta-Temporal-Complerta	0,01%	0,00%	0,00%	0,12%	0,01%	0,03%
Ed. Primària Incomplerta-Temporal-Parcial	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ed. Primària-Indefinido-Parcial	0,06%	0,13%	0,00%	0,03%	0,06%	0,07%
Ed. Primària-Indefinit-Complerta	0,22%	0,15%	0,25%	0,21%	0,39%	0,23%
Ed. Primària-Temporal-Complerta	0,00%	0,13%	0,02%	0,22%	0,17%	0,17%
Ed. Primària-Temporal-Parcial	0,00%	0,02%	0,00%	0,12%	0,05%	0,01%
1-Secundària-Indefinit-Complerta	0,01%	0,36%	0,53%	3,40%	5,55%	6,68%
1-Secundària-Indefinit-Parcial	0,01%	0,56%	0,88%	0,49%	0,58%	0,18%
1-Secundària-Temporal-Complerta	0,00%	0,43%	0,47%	1,14%	1,07%	0,65%
1-Secundària-Temporal-Parcial	0,04%	0,29%	0,23%	0,18%	0,31%	0,28%
Secundària (2) - General-Indefinido-Complerta	0,00%	0,35%	0,20%	1,72%	3,06%	3,28%
Secundària (2) - General-Indefinit-Parcial	0,01%	0,34%	0,21%	0,31%	0,14%	0,18%
Secundària (2) - General-Temporal-Complerta	0,11%	0,53%	0,03%	0,41%	0,21%	0,24%
Secundària (2) - General-Temporal-Parcial	0,00%	0,18%	0,26%	0,16%	0,14%	0,29%
Secundària (2) - Profesional-Indefinit-Complerta	0,00%	0,99%	1,90%	1,69%	1,39%	0,85%
Secundària (2) - Profesional-Indefinit-Parcial	0,01%	0,13%	0,10%	0,20%	0,31%	0,21%
Secundària (2) - Profesional-Temporal-Complerta	0,00%	0,00%	0,02%	0,42%	0,75%	0,89%
Secundària (2) - Profesional-Temporal-Parcial	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,18%	0,24%
Ed. Superior-Indefinit-Complerta	0,00%	0,47%	3,45°/o	9,83%	12,66%	10,41%
Ed. Superior-Indefinit-Parcial	0,10%	0,52%	0,39%	0,70%	0,72%	0,69%
Ed. Superior-Temporal-Complerta	0,05%	0,25%	0,83%	1,56%	2,37%	2,52%
Ed. Superior-Temporal-Parcial	0,05%	0,13%	0,18%	0,37%	0,51%	0,96%
Total General (Columnes)	0,70%	5,95%	9,95%	23,40%	30,69%	29,31%

Taula: Francesc Castellana · Font: EPA-INE · Creat amb Datawrapper

d'un abús de part; un abús que aprofita una posició d'avantatge per a la determinació dels salaris i les condicions laborals: disposar d'una demanda de feina més gran que l'oferta. Aquesta és per a mi la principal característica que determina aquest anòmal model laboral del nostre país dins de la UE.

Aquest model, basat en la rotació laboral i la segmentació social discriminatòria, fa necessària una actuació pública reforçada per acompanyar les persones en els trànsits laborals i en la permanent actualització professional, ja que les persones es veuen sotmeses a entrades i sortides constants del mercat de treball en el seu dret i deure la seva obligació constitucional de treballar.

5. SALARIS, SEXE I ALTRES DESIGUALTATS

Els desequilibris salarials es concentren en les diferències per sexe i tipus de jornada i, tot i que no disposem de dades, també influiria la contractació temporal, ja que no necessàriament cobriran en tots els casos la jornada anual sobretot si, com informa la contractació registrada al SEPE, els contractes amb duració temporal inferior a una setmana tenen un pes molt important.

La presència de les dones en els decils salarials més baixos és major que la dels homes que, en contraposició, situen els seus ingressos en els decils més alts. No estem només davant d'un sostre de vidre per a les dones, sinó d'una menor valoració estructural del seu treball remunerat respecte al de l'home.

A més de les ja esmentades diferències estructurals entre homes i dones, més petites en els decils de més baixa retribució que en els de més alta, observem una gran diferència per sota de la mitjana respecte del decil més alt, segurament perquè la precarietat influeix en aquest desequilibri de forma important.

Finalment, en aquesta anàlisi dels desequilibris salarials, observem una tendència a la millora de la situació de les dones respecte dels homes més gran en els percentils més alts que en els mitjos i més baixos, però és una tendència en tots al cap i a la fi.

Figura 8. Distribució del salari mensual d'homes i dones (sense diferenciar jornada) per decils i any

		Decils de renta										Distribució gràfica
	Decil	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**1-10**
2017	Homes	5,3%	7,3%	8,0%	9,7%	11,5%	11,8%	11,6%	11,2%	11,0%	12,5%	
	Dones	15,1%	13,0%	12,2%	10,3%	8,3%	8,0%	8,3%	8,7%	8,9%	7,3%	
2016	Homes	5,0%	7,3%	8,4%	9,7%	11,9%	11,7%	11,4%	11,1%	11,0%	12,5%	
	Dones	15,5%	13,0%	11,8%	10,4%	7,9%	8,2%	8,4%	8,8%	8,9%	7,2%	
2015	Homes	4,9%	6,7%	8,2%	9,9%	11,3%	11,7%	11,8%	11,3%	11,6%	12.6%	
	Dones	15,5%	13,6%	12,0%	10,1%	8,6%	8,1%	8,1%	8,5%	8,2%	7,2%	
2014	Homes	4,9%	7,0%	7,8%	9,6%	11,6%	11,8%	11,7%	10,7%	11,9%	13,1%	
	Dones	15,5%	13,2%	12,4%	10,4%	8,2%	8,1%	8,2%	9,3%	8,0%	6,7%	
2013	Homes	4,9%	6,9%	7,6%	9,7%	11,4%	11,8%	11,9%	11,4%	11,4%	13,0%	
	Dones	15,4%	13,2%	12,5%	10,3%	8,5%	8,2%	8,0%	8,5%	8,5%	6,8%	
2012	Homes	4,5%	6,6%	8,0%	10,1%	11,1%	11,8%	11,7%	11,5%	11,6%	13,1%	
	Dones	16,0%	13,7%	12,1%	9,9%	8,8%	8,0%	8,2%	8,4%	8,3%	6,6%	
2011	Homes	4,4%	6,5%	8,0%	10,4%	11,8%	12,2%	11,6%	11,1%	11,3%	12,9%	
	Dones	16,3%	13,9%	12,3%	9,6%	8,0%	7,6%	8,3%	8,7%	8,6%	6,8%	
2010	Homes	4,1%	6,4%	8,6%	10,2%	12,1%	11,6%	11,7%	11,6%	11,0%	12,7%	
	Dones	16,8%	14,1%	11,6%	9,8%	7,6%	8,2%	8,0%	8,1%	8,8%	6,9%	
2009	Homes	3,8%	6,3%	8,2%	10,4%	11,8%	12,1%	11,9%	11,6%	11,1%	12,5%	
	Dones	17,2%	14,3%	12,1%	9,5%	7,9%	7,5%	7,7%	8,1%	8,7%	7,0%	

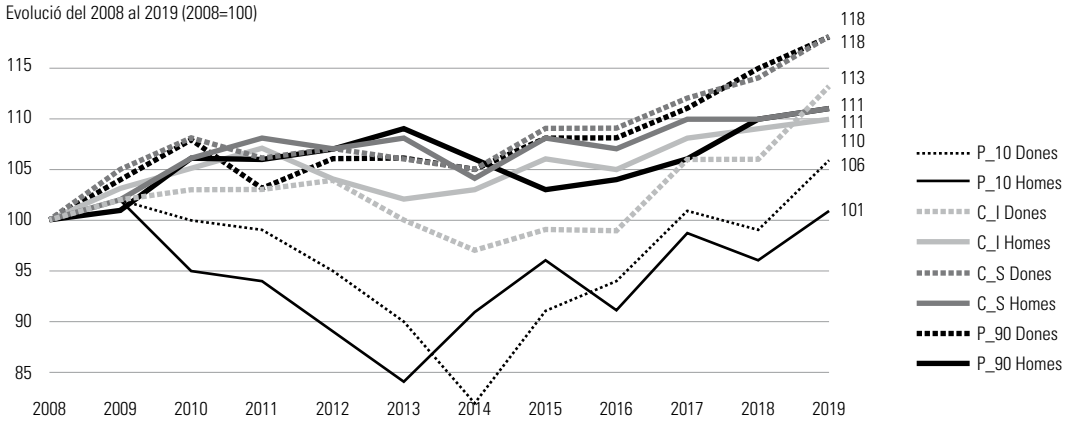
Taula: Francesc Castellana · Font: EPA-INE · Creat amb Datawrapper

Figura 9. Distribució salarial Catalunya 2019

Ítem	Mitja	Distància respecte del Percentil 90 Valor	Distància relativa en relació del Percentil 90
Ambdós sexes	25.968,20 €	-	-
Dones	22.988,22 €	-	-
Homes	28.965,38 €	-	-
Percentil 10			
Ambdós sexes	9.541,39 €	36.685,69 €	79%
Dones	8.147,18 €	33.063,88 €	80%
Homes	12.166,59 €	37.908,18 €	76%
Quartil inferior			
Ambdós sexes	15.374,55 €	30.852,53 €	67%
Dones	13.441,14 €	27.769,92 €	67%
Homes	18.090,72 €	31.984,05 €	64%
Mitjana			
Ambdós sexes	22.319,40 €	23.907,68 €	48%
Dones	19.750,00 €	21.461,06 €	48%
Homes	24.775,69 €	25.299,08 €	49%
Quartil superior			
Ambdós sexes	32.607,45 €	13.619,63 €	29%
Dones	29.159,18 €	12.051,88 €	29%
Homes	35.926,12 €	14.148,65 €	28%
Percentil 90			
Ambdós sexes	46.227,08 €	-	-
Dones	41.211,06 €	-	-
Homes	50.074,77 €	-	-

Taula: Francesc Castellana · Font: INE · Creat amb Datawrapper

Figura 10. Percentils salarials per sexe



Taula: Francesc Castellana · Font: INE · Creat amb Datawrapper

En definitiva, els percentils salarials ens permeten constatar la influència del model de contractació i el règim de la jornada en les percepcions salarials i fan que els col·lectius més afectats per la temporalitat i les jornades a temps parcial es col·loquin en els decils salarials amb menys retribució, que es mouen dins d'una desigualtat important en relació amb els ingressos dels decils més alts.

6. PRIMERES CONCLUSIONS

En els darrers setze anys, Catalunya perd població entre els més joves, especialment en els ja no tant "joves" d'entre 25 i 34 anys. Aquest fet suposa una menor pressió demogràfica en el mercat laboral respecte a temps ja passats per la pèrdua de noves incorporacions, però cal destacar que la pèrdua principal de població es dona en el moment que els joves passen d'una fase prelaboral a la plena integració en el mercat de treball. La primera etapa laboral madura, superada la fase d'integració, és el moment que registra una major disminució de la població en edat de treballar, la qual cosa ens porta a preguntar-nos si han marxat fora a la recerca de noves oportunitats laborals; probabilitat a tenir en compte més enllà de la possible pèrdua provocada pel menor creixement vegetatiu. No cal, però, perdre de vista que en els darrers setze anys la població en edat de treballar ha augmentat.

A primera vista, els indicadors laborals relatius a la taxa d'activitat i d'ocupació, tot i que sempre són millorables, no estan molt lluny de la mitja comunitària; només la taxa de desocupació es troba molt per sobre d'aquesta i especialment en la desocupació juvenil. Si fem una mirada molt enrere, trobarem que en matèria d'ocupació i d'integració en la força laboral, els guanys han estat importants, especialment en les dones. En els grans números, les dificultats es troben en la situació dels i les joves i les persones desocupades de llarga durada.

En termes globals, el país progressa adequadament després de la transició democràtica, tot i tenir un atur estructural alt i de difícil absorció per un mercat de treball que ha perdut intensitat en el creixement de l'ocupació i en la flexibilitat per l'adaptació als canvis i en el qual els desequilibris sols estan en els marges, concretament en els llocs de treball amb una feble vinculació contractual. La dualitat entre un sistema rígid i molt volàtil no ajuda a consolidar la productivitat dels sistemes productius amb carreres laborals estables que afavoreixin una professionalitat creixent, elements tots ells necessaris per a una economia sostenible, digital i competitiva com la que és necessari desenvolupar actualment.

La desproporcionada presència dels nivells educatius superiors, la baixa presència dels nivells mitjans i, sobretot, la presència dels bàsics, ens permeten albirar núvols negres en la realitat actual, en un horitzó on la formació professional superior i les titulacions de graus o més altes de nivell universitari dominaran la demanda professional. Segons alguns experts, no sembla que aquest avantatge formatiu en els nivells alts es tradueixi en un bon posicionament en el mercat de treball. Alguns estudis recents parlen d'un 30% de persones sobre formades en relació amb el lloc de treball que ocupen. Anant un pas més enllà trobarem, amb tota seguretat, que les persones de nivell superior ocupen llocs que requereixen una formació de nivell bàsic o mitjà, perquè no troben feines adequades al seu nivell formatiu. Segur que aquest desequilibrat paradigma provoca, d'una banda, la marxa de la població per cercar noves oportunitats i de l'altra, impedeix a les persones treballadores que han assolit un nivell educatiu baix o mitjà trobar llocs de treball adequats a ell, perquè ja estan ocupats per les persones amb un nivell educatiu superior. En conseqüència augmenten les possibilitats de permanències molt llargues en la desocupació de les persones amb nivells educatius baixos o

mitjans. Les polítiques d'educació i formació han d'estar equilibrades amb les necessitats reals dels llocs de treball existents i amb les seves possibilitats de creixement.

La no inclusió dels i les joves i la discriminació de les dones pel mercat de treball és sens dubte l'origen de la desigualtat laboral. És el resultat d'un laberíntic sistema de contractació, dispers en una àmplia varietat contractual, que no afavoreix l'estabilitat ni garanteix bones carreres professionals i que, amb l'acompanyament d'un règim de jornades que permet la parcialitat no voluntària, configura un model laboralment precari que, a més de males condicions laborals, suposa la impossibilitat de créixer professionalment de forma adequada. Si tenim en compte que ens movem ja en un alt nivell d'abandonament prematur de l'educació i la formació amb un model laboral que no ajuda a professionalitzar-se, les perspectives no poden ser bones. Cal insistir en el fet que les reformes de l'educació i la formació s'adeqüin a les necessitats presents i futures del sistema productiu. Cal que la programació de les actuacions formatives tinguin en compte les anàlisis fetes per tot el sistema educatiu i els actors socials, objectivant-los sector a sector, i professió a professió, fugint de mirades generalistes o agregades, no sempre prou contrastades.

La bona formació al llarg de la vida és clau per a projectes personals i professionals satisfactoris i, per aquest motiu, no pot ser tractada de forma abstracta i ha de ser concretada amb compromisos socials. Però sobretot, ha de ser d'acord amb la realitat productiva i les seves evolucions previsibles, a fi d'evitar anticipadament els desequilibris socials d'una insuficient o mala planificació.

Finalment, cal observar el fet que les dones pateixen una important discriminació estructural en els salaris, els avenços constatables són petits i les escletxes entre homes i dones es mantenen en favor dels homes. També la distància entre els salaris més baixos i els salaris més alts és també considerable, sembla que té més a veure amb la seva causa, com la determinació de costos i/o la conseqüència d'una improvisació productiva a falta d'un sistema flexible acordat que doni autèntica seguretat i protecció a tothom. Les desigualtats salarials no són sostenibles. Els salaris han de correspondre a criteris com més objectius millor, tenint en compte la seva importància en la determinació de costos i en l'aportació, per mitjà d'una més sana organització laboral, que a la vegada podria suposar més guanys fruit d'una millor productivitat, que són el resultat de la innovació i la professionalitat. Millora productiva i professionalitat sempre van juntes i no haurien de separar-se, com sovint veiem que fan alguns falsos profetes de la innovació.

Les desigualtats estan en la nostra força de treball i en el seu tractament pel model productiu, i en la seva correcció hi ha d'estar tothom implicat. Només serà possible millorar la perspectiva del seu enfocament amb la millora de la productivitat del sistema i una flexibilitat adaptativa que afecti totes les persones treballadores i que permeti sortir de la dualitat social actual, a través d'un ampli compromís que faci l'aportació humana més justa, equilibrada i inclusiva del que avui és, donant seguretat i protecció en els canvis.

Educació en l'era post pandèmia: igualtat d'oportunitats, progrés i cohesió

Esther Niubó

1. PER QUÈ L'EDUCACIÓ A CATALUNYA JA NO POT ESPERAR MÉS?

Catalunya carrega sobre les seves espatlles més d'una dècada de retallades, paràlisi i abandonament del sistema educatiu que ara com ara encara no s'ha revertit. Els darrers governs independentistes no han prioritzat la recuperació de la inversió educativa que el govern d'Artur Mas el 2010 va escapçar i, avui en dia, les dades de l'evolució de la despesa pública no conviden a l'optimisme: si bé per primer cop els pressupostos per l'any 2022 superen el percentatge d'inversió en educació respecte del PIB de fa deu anys, això succeeix gràcies a les importants transferències del govern espanyol (fons de recuperació) i amb pocs recursos propis del govern de la Generalitat, tot i comptar avui amb 200.000 alumnes més, una major complexitat a les aules que la que hi havia en aquells moments, amb el doble d'alumnat diagnosticat amb necessitats específiques de suport educatiu (NESE), i després d'una pandèmia que ha agreujat les desigualtats socials i educatives i que ha perjudicat especialment l'alumnat més vulnerable. Però no només això, avui tenim sobre la taula nous reptes com són la necessària modernització i impuls de la Formació Professional (FP), fer realitat un sistema educatiu inclusiu, el pacte contra la segregació o la voluntat d'avançar cap a la universalització i gratuïtat de l'etapa educativa 0-3 anys, entre d'altres. I la nova llei educativa d'àmbit estatal de desembre de 2020, la LOMLOE, ofereix un bon marc normatiu en aquest sentit, en la mesura que fa una aposta clara per l'equitat, la inclusió i la modernització del sistema educatiu a Espanya.

L'educació a Catalunya no pot continuar sent tractada com una qüestió secundària que funciona gairebé per inèrcia o gràcies al sobreesforç i dedicació del conjunt de docents i comunitat educativa. Hauria de ser una veritable prioritat de país, una palanca de transformació social en clau de progrés, ja que contribueix a la promoció social de les persones, la igualtat d'oportunitats i a la cohesió social i territorial, i per aquest motiu és fonamental, des d'espais de progrés com el que representa la Fundació Rafael Campalans, aportar punts de vista que permetin millorar i modernitzar el sistema educatiu, apostar per polítiques educatives progressistes i ambicioses, i recuperar així l'orgull i la confiança en l'escola. És per això imprescindible posar-nos a nivells de finançament europeus a fi de dotar les escoles, instituts i docents dels recursos i el suport corresponent, però no és suficient. També és necessari un lideratge ambiciós i corresponsable en la defensa d'una educació pública i de qualitat que cerqui el consens amb la comunitat educativa sobre la societat i l'educació que volem, buscant la corresponsabilitat dels centres educatius.

En les properes pàgines, s'intenta fer una anàlisi de la situació de l'educació a Catalunya i de l'evolució que ha patit en els darrers dotze anys, així com dels seus deures pendents, per acabar fent un seguit de propostes de millora per aquest servei públic clau de l'Estat del benestar com és l'educació.

2. OMBRES DE L'EDUCACIÓ A CATALUNYA I PRINCIPALS REPTES DE FUTUR

Quatre indicadors preocupen especialment si parlem de la situació de l'educació a Catalunya: l'alta taxa d'abandonament escolar prematur, que supera la mitjana espanyola i europea; l'elevada correlació entre rendiment acadèmic de l'alumnat i la seva renda familiar, la distribució poc equitativa de l'alumnat entre centres educatius (segregació escolar), i un marge de millora important en els resultats educatius des de fa una dècada.

En efecte, la taxa d'abandonament escolar dels joves entre 18 i 24 anys a Catalunya en la tercera EPA de l'any és del 15.5%, i continua estant per sobre de la mitjana espanyola que és del 13.8%, i també d'altres comunitats autònomes com València i Extremadura que el 2018 la tenien més alta i que enguany han aconseguit reduir per sota de Catalunya. Cal tenir en compte que la Unió Europea s'havia marcat com a objectiu per al 2020 una taxa d'abandonament escolar prematur com a màxim del 10% que vuit Estats membres, entre ells Espanya (i Malta, Romania, Itàlia, Bulgària, Hongria, Xipre i també Alemanya per una dècima), no van poder complir, i del 9% per l'any 2030.

D'altra banda, l'increment de desigualtats educatives a Catalunya arran de les retallades de principis de la dècada anterior han estat estudiades per diversos experts, i posen de manifest la manca d'equitat del sistema educatiu que es podria explicar per l'increment que s'ha produït en els darrers anys de la despesa de les famílies en educació (33%), mentre disminuïa la despesa pública (20%), fins al punt que existeix una elevada correlació a Catalunya entre rendiment acadèmic de l'alumnat i la seva renda familiar. Hi ha molts indicadors que ens permeten arribar a aquesta conclusió. Gairebé el 50% de l'alumnat pobre repeteix curs en algun moment de la seva escolarització, mentre que entre les famílies benestants aquesta taxa no arriba ni al 10%. Un altre exemple del condicionant socioeconòmic en l'educació es pot evidenciar pel que fa a l'abandonament escolar prematur, que és del 3.6% entre aquell alumnat amb mares universitàries, però del 20% entre fills i filles de progenitors només amb educació secundària. Aquestes desigualtats s'han fet més profundes arran de la pandèmia.

Igualment, continuem essent de les regions europees amb una major segregació escolar. El 73% de l'alumnat amb necessitats educatives especials (NEE) van a l'escola pública, sis punts més del que correspondria si la distribució d'aquests i aquestes estudiants s'ajustés al repartiment d'alumnat ordinari entre les dues xarxes. Igualment, la Fundació Jaume Bofill va denunciar el novembre passat que un any després de la signatura del Pacte contra la Segregació hi ha 20 centres segregats (amb concentració d'alumnat vulnerable) més a Catalunya que fa sis anys...

També, proves i estudis diversos posen també de manifest que tenim molt de marge de millora en els resultats educatius: el TIMSS, per exemple, que analitza les competències de l'alumnat de 4t de primària en ciències i matemàtiques, deixava en la darrera edició a Catalunya en una posició inferior a la mitjana de l'OCDE, però també d'Espanya. La mateixa preocupació que recollia PISA ja abans de la pandèmia...

No obstant això, aquests indicadors coincideixen en el temps amb l'infrafinançament que ha patit l'educació a Catalunya en la darrera dècada. La inversió pública que el govern de la Generalitat destina a educació és de les més baixes d'Europa, de l'ordre d'un 2.7% del PIB. Estem lluny de la inversió que la mateixa Llei d'Educació de Catalunya proposava per al 2017 i que va ser fixada en un 6% del PIB, i la comparativa amb altres comunitats autònomes reflecteix com els governs de Catalunya des de 2010 han sacrificat l'educació molt més que altres territoris de l'Estat. No només som dels territoris on més s'ha retallat en educació, sinó on encara no s'han revertit bona part d'aquestes retallades (condicions del professorat, sisena hora a l'escola pública, jornada continuada i servei de

menjador a la secundària, finançament d'escoles de música i dansa, etc.), la qual cosa ha consolidat una dècada d'involució que ha aturat el cicle expansiu que havia caracteritzat la despesa educativa per apropar-se a la mitjana europea.

	2010	2012	2014	2015	2017	2020	PGC 2022
Total Pressupost EDUC	5.317M €	4.610M €	4.157M €	4.442M €	4.821M	5.671M €	6.555M €
PIB CAT	208.593M	201.768M	204.896M	213.746M	232.187M	224.125M	236.814M
% Pressupost EDUC/PIB	2,55%	2,29%	2,03%	2,08%	2,08%	2,53%	2,77%

En els pressupostos aprovats al Parlament de Catalunya per al 2022 hi ha una millora substancial derivada –com es deia– d'importants transferències del govern espanyol (en digitalització, pla de millora de l'èxit educatiu, per la universalització de l'etapa educativa 0-3 anys, per la creació de places d'FP, per impulsar cicles formatius bilingües, beques i ajuts a l'estudi, per alumnat amb NESE, etc.), fins al punt que en els dos darrers cursos escolars han arribat més de 400 milions en concepte de resposta a l'emergència educativa generada per la covid-19.

Aquest pressupost, si bé no queda massa lluny del ja executat el 2020, incorpora millores significatives en beques o en foment de l'etapa educativa 0-3 anys, però molt insuficients en escola inclusiva, FP, o per combatre la segregació escolar. Així, no permet donar resposta de manera adequada als reptes pendents del sistema educatiu de Catalunya, com són:

Universalitat i gratuïtat de l'etapa educativa 0-3 anys

L'etapa educativa 0-3 anys és una etapa fonamental per al desenvolupament cognitiu, emocional i afectiu, físic i motor dels infants, i permet detectar trastorns del neurodesenvolupament de manera precoç i reduir així el fracàs escolar posterior. Té un impacte molt positiu en el rendiment acadèmic posterior de l'alumnat i sobretot també en termes de reducció de desigualtats, a banda de la funció social de conciliació de les famílies, i especialment de les dones.

Això no obstant, durant vuit anys, el govern de la Generalitat va abandonar aquesta etapa educativa deixant la partida per al seu finançament a zero, fet que fa que, avui dia, per una banda, les famílies catalanes siguin les que més paguen de mitjana de la Unió Europea pel que fa a l'escolarització en aquesta etapa (un 39% respecte del 25% de mitjana a la UE), la qual cosa ha comportat una reducció de la taxa d'escolarització, especialment arran de la pandèmia, i que el Departament tingui obligacions de pagament de deute a diferents ajuntaments encara pendents. I si bé pressupost de 2022 recupera una important partida per al funcionament de les escoles bressol, aquesta encara està un 11% per sota del que es va acordar amb el món municipal fa deu anys..., i l'aposta que es fa per la gratuïtat en l'I-2 és en detriment de la universalització i pot generar encara més dificultats d'accés si no es preveu la creació de noves places.

Per tant, en aquest context convé avançar simultàniament cap a la gratuïtat i universalització d'aquesta etapa educativa, completament, a partir del mapa d'oferta educativa existent, construint nous equipaments públics allà on sigui necessari, o creant places que ens permetin ampliar l'oferta "pública" del sistema per afavorir especialment l'accés d'aquells infants que més ho necessiten i

que no són necessàriament els que més sol·liciten les places, preservant l'altíssima qualitat d'aquest model i el seu servei, que fa una funció social imprescindible en tot Estat del benestar.

Cap a un sistema educatiu inclusiu

La normativa internacional i també l'espanyola i catalana reconeix el dret dels infants i adolescents a rebre una atenció educativa adequada, amb els suports complementaris que calguin, segons el cas i d'acord amb les necessitats de cada alumne, per facilitar la seva educació efectiva i el màxim nivell de desenvolupament de les seves capacitats, en un règim d'inclusió, qualitat i equitat. No obstant això, estem encara molt lluny d'assolir un sistema educatiu veritablement inclusiu en totes les etapes educatives: són moltes les mancances en atenció a l'alumnat amb NEE que encara existeixen avui en l'àmbit educatiu, tant en horari lectiu com no lectiu; hi ha una escassa detecció precoç de trastorns diversos entre l'alumnat, que acostuma a traduir-se en fracàs escolar posterior; falten professionals de suport educatiu a les escoles i especialment als instituts, i també formació especialitzada als docents; existeixen casos de nens i nenes als quals no s'ha permès escolaritzar en un centre ordinari; i també es coneixen les dificultats de moltes famílies, normalment mares, per atendre fills i filles amb malalties cròniques a l'escola, entre d'altres.

Així, cinc anys més tard que el govern de la Generalitat aprovés el decret 150/2017, de l'atenció educativa a l'alumnat en el marc d'un sistema educatiu inclusiu, que pretén articular un model d'escola inclusiva, aquest no s'ha desplegat i tampoc existeix un pressupost per al desplegament del decret pendent. I és en aquest sentit que es fa imprescindible impulsar un pla urgent per al desplegament d'un model educatiu inclusiu, ampliar l'oferta pública de formació permanent del professorat per dotar-lo d'eines per atendre adequadament l'alumnat cada vegada més divers, i incrementar les dotacions de docents i altres professionals de suport educatiu per avançar en codocència i millorar l'atenció a l'alumnat amb NESE.

D'altra banda, i en el context post pandèmia, hi ha hagut un important increment del nombre de trastorns alimentaris, de conducta, i addicions, i una pujada alarmant de consultes per crisis d'ansietat i intents de suïcidi entre la població adolescent que afecta també els centres educatius, especialment els instituts. Per fer front a aquest malestar emocional en l'etapa d'educació secundària cal reforçar la prevenció de determinats trastorns i conductes, així com incorporar també personal especialitzat addicional a les aules per donar-hi resposta.

Modernització i impuls de l'FP

L'any 2020 no es va poder assignar plaça d'FP a 22.000 persones a Catalunya per manca d'oferta pública, és a dir, 22.000 potencials estudiants van quedar fora del sistema educatiu. El curs 2021-22, van ser 26.000 les persones que no van obtenir plaça als cicles formatius més demandats al mes de juny, i després que el govern obrís una convocatòria extraordinària, finalment van quedar-ne fora unes 1.000 a finals de setembre (una bona part van desistir), alhora que quedaven 3.000 places vacants...

És a dir: fa anys que Catalunya arrossega una manca estructural d'oferta pública de cicles formatius de grau mitjà i superior, un desajust important entre l'oferta de cicles formatius i la demanda sectorial i del territori que posa de manifest una falta de planificació i de prospecció de les necessitats del mercat laboral o del territori, la manca d'un servei d'orientació professional, acompanyament o informació potent des de l'Educació Secundària Obligatòria, una taxa d'abandonament superior al 40% en els cicles de grau mitjà, i una falta de professorat i equipaments adequats per desenvolupar

aquesta formació eminentment pràctica, i maquinària i tecnologia avançada que troben els i les estudiants quan accedeixen al mercat laboral.

A diferència de la Llei d'ordenació i integració de l'FP impulsada pel govern espanyol, i que fa una gran aposta per l'FP, especialment dual, a Catalunya, des de l'aprovació de la Llei de formació i qualificacions professionals el 2015, aquesta no s'ha desenvolupat i el dia d'avui, per exemple, el seu desplegament ha estat molt tímid i recent. De fet, els darrers governs no han estat capaços d'activar un model d'FP potent per al país ni d'ampliar l'oferta pública necessària de formació especialitzada a molts joves, vinculada també a sectors econòmics emergents, tractora de l'economia verda, digital i del coneixement, i també certificar competències a persones que després d'una vida treballant no disposen de certificats que els permetin acreditar aquesta experiència... Han fracassat en el desenvolupament del centre d'FP de Martorell (en realitat, no existeix avui dia ni un únic centre de formació professional integrat a tota Catalunya) i tampoc han estat capaços d'avançar en reformes necessàries de manera consensuada amb els agents econòmics i socials, o de dotar suficientment l'Agència Pública de Formació i Qualificació Professionals, de la qual tot just fa uns mesos van aprovar els estatuts. Per tot això es fa necessari un pla d'impuls de l'FP que en fomenti l'oferta pública, prèvia prospecció sectorial i territorial de les necessitats, que faci una aposta per la seva modernització, i per l'orientació professional, preveient l'increment de professionals i espais necessaris.

Millora de les competències lingüístiques en anglès

Continuem tenint a Catalunya una important bretxa social pel que fa al domini de l'anglès o d'una tercera llengua entre l'alumnat segons origen socioeconòmic i formatiu dels seus progenitors, i la major desigualtat de tot Espanya en funció segons si l'escola és pública o privada.

Les últimes dades del Ministeri d'Educació i Formació Professional sobre "Ensenyament de Llengües Estrangeres", corresponents al curs 2019-20, constaten que Catalunya està a la cua de les comunitats autònomes (CA) pel que fa al nombre d'alumnes que rep ensenyaments en anglès en el segon cicle d'educció infantil. Igualment, dades del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu de Catalunya mostren com l'alumnat del final de cada etapa educativa (6è de Primària i 4t de Secundària) han perdut competències en llengua estrangera en els darrers anys. Concretament, un 18% d'alumnat de primària no assoleix les competències en anglès, i aquest percentatge es dispara fins al 24% en els centres públics. En el cas de l'educació secundària, 1 de cada 3 alumnes de 4t de l'ESO no assoleix les competències mínimes en l'àmbit de l'expressió escrita, i obtenien l'any 2019 una puntuació inferior al 2016. D'altra banda, tampoc hi ha prou professorat amb un nivell suficient d'anglès per impartir classes en aquesta llengua.

Per tot plegat, cal una estratègia clara de país per millorar les competències lingüístiques en anglès entre la ciutadania: reforçar la formació inicial i ampliar l'oferta pública de formació permanent del professorat, incorporar més especialistes al sistema, ampliar l'oferta de places a les EOI en aquelles llengües més sol·licitades, etc.

Pla de xoc social i lluita contra les desigualtats educatives

La taxa d'exclusió social (AROPE) se situa en el 26,3%, i més d'un terç dels infants catalans es troben avui en risc de pobresa, passant del 31,1% del 2019 al 33,4% del 2020, un percentatge que ha pujat quasi 10 punts en quatre anys.

D'altra banda, dades recents proporcionades pel Departament d'Educació constaten que el curs

2019-20, es van atorgar 13.560 ajuts individuals de menjador a l'alumnat de 6è de primària, que representa el 16% de l'alumnat escolaritzat aquest curs, mentre que al curs 2020-21, es van atorgar només 3.387 ajuts a alumnat de 1r d'ESO, que representen un 4% de l'alumnat escolaritzat en aquest curs, el que significa que aproximadament uns 10.000 nois i noies es van veure perjudicats per l'eliminació del servei de menjador als instituts i dels ajuts vinculats a aquest servei.

Tenint això en compte, i l'agreujament de les desigualtats socials i educatives que ha comportat la covid-19, sembla imprescindible que el govern de la Generalitat articuli un pla de xoc social que, entre d'altres, recuperi el servei de menjador a la secundària i incrementi els ajuts i beques per fomentar l'accés de l'alumnat vulnerable a les activitats educatives fora de l'horari lectiu en igualtat d'oportunitats, tal com preveu l'article 202 de la Llei d'Educació de Catalunya (Llei 12/2009), per reduir la bretxa educativa i social existent en l'àmbit educatiu no lectiu, entre d'altres.

Igualment, i per reduir les desigualtats entre centres educatius, és fonamental el desplegament del pacte contra la segregació i del nou decret d'admissió, així com l'elaboració del possible futur nou decret de concerts, i abordar el finançament dels centres sostinguts amb fons públics, en funció de les necessitats educatives. Així mateix, caldria que el govern fes una aposta per la continuïtat educativa entre l'educació primària i secundària (instituts-escola públics) i iniciés també una regulació de la jornada escolar (horaris) amb criteris de benestar i salut dels infants i joves, d'eficiència educativa i d'equitat, que passés per la recuperació també de la 6a hora als centres públics.

En aquest context, no obstant això, l'any 2021 el Departament d'Educació del govern de la Generalitat va publicar una nova catalogació dels centres educatius en funció de la seva complexitat basant-se en dades del 2018-19, i d'acord amb aquesta, un seguit d'escoles i instituts van perdre recursos pedagògics materials i humans (docents, accés a programes d'equitat com el PMOE[1], POEFA[2] o el programa de reforç escolar "Èxit", així com l'accés gratuït a museus i activitats educatives) sense tenir en compte l'impacte de la pandèmia, la qual cosa va afectar aquests projectes educatius, que van veure afeblida la seva capacitat per atendre adequadament el seu alumnat més vulnerable. En aquest terreny, doncs, es fa necessari avançar cap a una assignació de recursos fonamentada i transparent dels centres educatius en funció de la seva complexitat i necessitats, per guanyar en equitat.

D'altra banda, i especialment arran de la irrupció pandèmia, s'han fet avenços importants en la digitalització dels centres educatius. En el darrer curs i en l'actual, han anat arribant –en funció del nivell– ordinadors i altres equipaments als centres educatius, molt després del que era necessari o urgent en la pandèmia, on la bretxa digital va comportar un agreujament de les desigualtats socials i educatives que ja existien prèviament, i va impedir a molts infants i joves a mantenir el vincle amb el seu centre educatiu. Malgrat això, en aquests moments, cal accelerar i treballar per evitar la bretxa digital que afecta alumnat vulnerable de tots els nivells educatius i especialment, la manca de connectivitat, i posar al dia les infraestructures de connectivitat al parc de centres educatius de Catalunya. També és fonamental incidir en la capacitació de l'alumnat i les famílies, però especialment del professorat, per dotar-los de les eines necessàries per a una didàctica diferent.

L'educació a temps complet

L'educació va molt més enllà del que succeeix a les escoles, o del temps lectiu a les aules. S'ha de concebre des d'una perspectiva global: no tan centrada en els currículums tradicionals, sinó en

1 Pla de millora d'oportunitats educatives.
2 Projectes amb oportunitats d'èxit educatiu a favor de l'alumnat.

el com s'adquireixen les competències, com s'obté el capital social... l'educació a temps complet. Perquè també s'educa al menjador, a les extraescolars, a l'entorn de les ciutats, etc. I les oportunitats educatives i els aprenentatges que resulten de tots aquests espais i temps educatius, tot i que no lectius, són determinants i tenen un impacte en l'èxit educatiu, en els itineraris vitals, formatius i professionals de les persones. I en la mesura que això passa, també pot ampliar la bretxa de les desigualtats en l'àmbit del lleure, entre aquells infants i joves que participen d'activitats educatives diverses que els enriqueixen, i aquelles famílies vulnerables o amb situacions socioeconòmiques adverses que no poden accedir a activitats educatives més enllà de les que es produeixen a l'escola o als instituts, quan són els que més les necessitarien.

La Fundació Jaume Bofill recull al seu web la iniciativa americana *ExpandEDSchools*[3] que apunta, per exemple, que un infant de 12 anys amb oportunitats acumula 6.000 hores més d'aprenentatge que un que no en té. I aquest és un cost insuportable per una societat que es vol cohesionada i equitativa.

És en aquest sentit que es fa prioritària també una política pública i compartida entre diferents institucions de foment de la igualtat d'oportunitats amb relació al lleure educatiu. Però paradoxalment, en els darrers anys el govern de la Generalitat ha retrocedit fins i tot en el finançament dels conservatoris i de les escoles de música i de dansa locals, que no sempre tenen garantida la seva sostenibilitat.

Coeducació

La coeducació, tal com es recull a l'article 21 de la Llei 17/2015 d'igualtat efectiva de dones i homes, estableix que el govern "ha d'incorporar la coeducació a tots els nivells i modalitats del sistema educatiu i l'ha d'introduir en la programació educativa i els currículums de tots els nivells, a l'efecte d'afavorir el desenvolupament de les persones al marge dels estereotips i rols en funció del sexe, garantir una orientació acadèmica i professional lliure de biaixos sexistes i androcèntrics i evitar tota discriminació associada al sexe. Així mateix, ha de promoure la investigació en matèria de coeducació i vetllar per incloure-la en els currículums, els llibres de text i els materials educatius".

Precisament amb aquest mandat és fonamental desplegar la coeducació des de les primeres etapes educatives per avançar en la garantia d'igualtat real entre homes i dones, així com l'educació sexual i afectiva per combatre estereotips sexistes, prevenir la violència masclista i el consum de pornografia o de la prostitució, i educar en relacions igualitàries, respectuoses i segures. Per això és imprescindible impulsar la formació del professorat i de les famílies per fomentar el valor de la igualtat, treballar en un ús del llenguatge inclusiu i fomentar les vocacions científiques entre les nenes, entre d'altres.

Revertir l'infrafinançament de l'educació

Per tot plegat, és necessari revertir l'infrafinançament que pateix l'educació pública a Catalunya des de 2010, donant compliment a la Disposició Final Segona de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (LEC), i vetllar per un bon aprofitament dels fons europeus de recuperació en projectes que es puguin consolidar i siguin útils per reforçar el sistema educatiu de Catalunya.

És fonamental també per garantir el compliment de l'ODS 4 Educació de Qualitat de l'Agenda 2030 de les Nacions Unides, que estableix que cal "garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge permanent per a tothom".

3 https://www.expandedschools.org

CONCLUSIÓ I PROPOSTES DE MILLORA

Malgrat els objectius clars que indica l'agenda 2030 de l'ONU i el marc estratègic educatiu de la UE[4], l'aposta per l'educació continua lluny del que hauria de ser, especialment després d'un període marcat per la covid-19 que ha comportat un agreujament de les desigualtats i de l'impacte de les mancances prèviament existents. Si bé en els pressupostos del govern de la Generalitat del 2022 s'aprecien millores puntuals en determinades qüestions, continuen mancant professionals al sistema educatiu, determinació per avançar cap a un sistema educatiu inclusiu amb una distribució equilibrada de l'alumnat entre centres educatius, voluntat política per assolir la universalització de l'etapa educativa 0-3 anys, la gratuïtat educativa, o per impulsar l'FP dual, o un pla ambiciós i dotat de recursos per millorar l'èxit educatiu i redir l'abandonament escolar prematur, així com per garantir el domini d'una tercera llengua en finalitzar l'educació obligatòria, entre d'altres.

Per tant, tot i que és evident que qualsevol societat necessita una aposta estratègica pel seu principal motor de progrés, que és l'educació, en el cas de Catalunya aquesta ja no pot esperar més, i per això cal revertir l'infrafinançament dels darrers dotze anys que ha generat desànim i resignació entre la professió docent, i treballar en un calendari d'inversió a dues legislatures per fixar determinats objectius, com ara:

- Universalitzar el primer cicle d'educació infantil (0-3 anys), a partir del mapa de l'oferta educativa d'aquesta etapa, amb la creació de 10.800 noves places públiques fins al 2024 i garantir la gratuïtat de les famílies en l'accés dels infants a les escoles bressol. Igualment, retornar la integritat del deute pendent als ajuntaments en concepte de foment i funcionament de les llars d'infants municipals des de 2012.

- Millorar els equipaments educatius i dotar dels espais i edificis adequats per garantir una educació pública excel·lent des del primer cicle d'educació infantil fins a l'educació postobligatòria.

- Proporcionar als i les docents la formació contínua i les eines necessàries, i incrementar les dotacions d'altres perfils professionals de suport educatiu a les escoles, instituts i altres centres formatius per atendre adequadament l'alumnat, cada vegada més divers, i facilitar la tasca docent, propiciar un treball de tutoria més individualitzat i avançar en equitat, inclusió i qualitat educativa.

- Assegurar un sistema educatiu inclusiu, impulsant un pla urgent pel desplegament del decret 150/2017 de l'atenció educativa a l'alumnat en el marc d'un sistema educatiu inclusiu, reforçant la formació permanent del professorat i incrementant les dotacions de docents i d'altres perfils professionals de suport educatiu als centres educatius per avançar en codocència i atendre realitats a l'aula cada cop més heterogènies, i especialment als instituts per afrontar l'impacte de la pandèmia en salut mental i per garantir un model educatiu inclusiu.

- Impulsar i modernitzar l'FP, assegurant les places públiques necessàries per garantir la continuïtat formativa als joves i l'inici d'una carrera professional, d'acord també amb les necessitats sectorials i territorials, oferir beques a aquell alumnat que per accedir a un cicle formatiu requereixi algun tipus d'ajut, reduir l'abandonament escolar prematur en els

4 https://education.ec.europa.eu/about/strategic-framework

cicles formatius de grau mitjà, i preveure l'increment de professionals i espais necessaris.

- Garantir el domini de l'anglès o d'una tercera llengua en acabar l'educació obligatòria, posant a disposició els recursos necessaris per reforçar la formació inicial del professorat i millorar la formació permanent destinada a millorar les competències lingüístiques en llengua estrangera del professorat tant d'educació infantil i primària com de secundària; incrementar la dotació de professorat especialista d'anglès al sistema educatiu; ampliar l'oferta de places en les diferents Escoles Oficials d'Idiomes de Catalunya sobretot en les llengües més sol·licitades, com és l'anglès, per millorar les competències lingüístiques en llengua anglesa entre la ciutadania.

- Articular un pla de xoc social a les escoles i instituts, dotat de la inversió necessària, per pal·liar la situació d'exclusió social que pateixen moltes famílies i fomentar la igualtat d'oportunitats educatives. Combatre la bretxa digital encara existent entre l'alumnat vulnerable i reduir la bretxa educativa i social existent en l'àmbit educatiu no lectiu, des d'una visió de l'educació a temps complet.

En definitiva, després de dos cursos extraordinaris marcats per la pandèmia i l'agreujament de desigualtats socials i educatives preexistents, i d'una dècada que ha relegat l'educació a un segon pla i que pot haver arrossegat la comunitat educativa al desànim i a la resignació, és imprescindible dibuixar una alternativa de progrés que miri al futur, centrada en la recuperació social i en la generació d'oportunitats que faci de l'educació un pilar fonamental de les seves polítiques.

La salut mental en temps de pandèmia

Josep Ramos

INTRODUCCIÓ: LA PANDÈMIA PRODUÏDA PEL SARS-COV-2

La magnitud de la tragèdia pandèmica arriba en aquest moment (principis d'agost de 2021) a xifres de veritable catàstrofe: a tot el món s'han declarat més de 198 milions de persones infectades, amb una mortalitat que supera els 4,2 milions (1). Espanya va decretar l'estat d'alarma, el confinament domiciliari i l'aturada de tota activitat no essencial a mitjans de març de 2020 i es va allargar fins al 21 de juny.

A la ignorància dels primers moments respecte de com combatre la plaga, es van afegir els greus problemes de manca d'equipaments de primera necessitat i les dificultats per trobar-los en el mercat internacional. Els continus canvis en les instruccions dels dirigents, el paper dels experts –sovint contradictoris entre ells– i l'estrès del sistema sanitari i dels seus professionals, mai exposats a un repte similar, van abocar a la interrupció de l'activitat habitual per tal de derivar tots els recursos dels centres sanitaris a la lluita contra la pandèmia. Els episodis personals eren d'una duresa extrema, tant en els hospitals com en moltes residències de persones grans, agreujats per la priorització de l'atenció urgent amb criteris d'utilitat, els aïllaments i les persones que morien en soledat.

La cinquena fase actual afecta especialment la població jove, menys protegida amb la vacuna que, per altra banda i sortosament, ja supera la cobertura del 70% en la població general.

A Espanya, l'impacte econòmic durant el primer any de pandèmia va ser calculat en una disminució del PIB de l'11% i un augment de l'atur de més d'un milió de persones, sense comptar la quantitat ingent de treballadors afectats per expedients de regulació temporal d'ocupació o les petites empreses que van haver de tancar (2).

Però, més enllà de l'impacte global sobre l'economia del país, els efectes de la pandèmia es distribueixen de manera desigual entre la població. Segons un informe de l'AQUAS de 2020 (3) durant la primera i segona onades, es van observar desigualtats segons gènere, edat i nivell socioeconòmic, tant en els casos d'infecció covid-19 com en la mortalitat: a més baix nivell socioeconòmic, més elevades taxes de casos i de mortalitat. A més a més, els homes de 65 o més anys van presentar taxes de casos de covid-19 més altes que les dones, però són elles les que presenten afectacions més elevades a partir dels 80 anys. A finals de 2020, la taxa d'aturats a Catalunya era ja un 20% superior a la de l'any anterior i la dels joves, un 43% (4). Els treballadors amb salaris més baixos van veure reduir els seus ingressos un 10% (per un 2% en el cas de les persones amb millors sous) (5) i 120.000 nous catalans es van veure abocats a la pobresa (menys de 24 € diaris) (6).

SI LES PERSONES TENEN MALA VIDA, TENEN MALA SALUT MENTAL

Les conseqüències de la pandèmia han afectat especialment les persones més vulnerables. I si les persones tenen mala vida, tenen mala salut. De fet, s'ha estudiat que els factors socioeconòmics com ara l'educació, la feina, els ingressos econòmics, el suport familiar i l'existència de xarxa comunitària representen fins a un 40 % de la bona o dolenta salut de la població. Els altres determinants socials de la salut són l'entorn físic i ambiental (10%), les conductes i estils de vida (30%) i l'existència d'un sistema sanitari accessible i de qualitat, l'impacte del qual en l'estat de salut poblacional només arriba a un 20%. El conjunt dels determinants tenen una influència diferent en les persones, segons l'edat, el sexe i els seus moments evolutius.

La salut mental és un component fonamental de la salut, i es mostra especialment sensible als canvis de les condicions de vida de les persones i les comunitats. A Catalunya, segons l'enquesta de salut de 2019 (7) –per tant, immediatament anterior a la crisi pandèmica–, els malestars emocionals afectaven una quarta part de la població major de 14 anys i es trobaven entre els primers problemes de salut que va declarar patir la població i que afecten greument la qualitat de vida. Les dones i les persones de classe baixa tenien una probabilitat doble de patir-los.

Quant als trastorns mentals pròpiament dits, sabem que el 7,2% de la població major de 14 anys vivia el 2017 amb una depressió severa. El 7,5% dels nens de 4 a 14 anys podien presentar algun problema de salut mental, però els que procedien de famílies amb estudis primaris o sense estudis tenien el doble de probabilitats de patir-ne que els que tenien pares universitaris.

Durant l'any 2016, el 24% del total de persones que van visitar-se en Atenció Primària (quasi 1,4 milions de persones), ho van fer per un problema d'ansietat, una depressió o una situació relacionada amb el malestar emocional. Les persones amb ingressos més baixos van consultar per un problema relacionat amb la salut mental més del doble de vegades que la resta (8).

Els informes de l'Observatori sobre els Efectes de la Crisi en la Salut de la Població (9) mostraven com l'empitjorament dels indicadors socials i econòmics, producte de la crisi econòmica de finals de la primera dècada d'aquest segle, tenien un efecte negatiu en la salut de la població, especialment sobre la salut mental. Aquest impacte es produïa especialment en els col·lectius en situació de vulnerabilitat: infants, joves, gent gran, població aturada. Per exemple, i segons dades de l'IDESCAT de 2016 i des del 2009, els infants són el col·lectiu amb un major risc de pobresa, per sobre de la població adulta i per sobre també de la població de 65 anys i més. De fet, els infants amb menor nivell socioeconòmic presenten fins a 5 vegades més morbiditat i consumeixen tres vegades més fàrmacs que la resta de la població infantil, visiten amb més freqüència els centres de salut mental i ingressen més als hospitals, especialment per causes psiquiàtriques (10). Un altre factor que es comporta de manera molt sensible en la relació crisis econòmica – salut mental és el fenomen del suïcidi: entre 2009 i 2014, les taxes de suïcidi van passar d'un 5,6 x 100.000 a un 7,2 (fins a un 8,3 en el global espanyol) i, com sempre, amb una distribució desigual en funció de la situació social de les persones: la taxa de mortalitat per suïcidi era el doble en els homes menors de 65 anys sense feina que en els homes que treballaven i tenien una renda anual superior a 18.000 €.(11)

Totes aquestes dades mostren clarament la relació estructural i prèvia a la pandèmia que hi ha en la nostra societat entre la mala salut –especialment, la mala salut mental– i les desigualtats socials. Com veurem ara, la pandèmia fa encara més profunda aquesta relació.

L'IMPACTE DE LA PANDÈMIA EN LA SALUT MENTAL DE LA POBLACIÓ GENERAL I DELS GRUPS MÉS VULNERABLES

L'Organització Mundial de la Salut defineix la salut mental com "un estat de benestar en el qual la persona és conscient de les seves pròpies capacitats, pot afrontar les tensions normals de la vida, pot treballar de forma fructífera i fer una contribució a la seva comunitat". Com es veu, en aquest intent de conceptualització, es pretén associar factors individuals i factors socials –sense defugir la realitat de "les tensions normals de la vida"– per projectar una aproximació a una salut mental positiva, individual i col·lectiva. Però la línia del que és normal o patològic, en aquest àmbit, és molt tènue i sovint massa subjecta a múltiples factors personals, físics, psicològics, econòmics i socials, i a valoracions subjectives (la de la mateixa persona, la del seu entorn, la dels professionals)[1]. El patiment emocional relacionat amb múltiples factors de la vida de les persones com, per exemple, la precarietat laboral o els abusos masclistes en la parella, no són un trastorn mental, però constitueixen clarament un factor de risc elevat que pot conduir a la seva aparició. L'evolució de les societats occidentals cap a models de concentració econòmica transnacionals estan generant més exclusió i formes de relacions socials més competitives i individualistes i menys consciència social en la població. En aquestes condicions, els factors de risc d'emmalaltir augmenten. Un exemple evident d'això és la depressió, la malaltia que està produint, ja actualment, la major càrrega de discapacitat en els països occidentals (12). De fet, els darrers estudis internacionals de càrrega de malaltia (mesurada en anys viscuts amb discapacitat) confirmen l'augment constant dels trastorns mentals i els deguts al consum de substàncies en tot el món. (13)

La por, la soledat, la incertesa...

La por ha estat l'emoció més prevalent durant els primers mesos de la pandèmia: por de contagiar-se i por a contagiar, tenint en compte les duríssimes notícies que arribaven i les situacions personals dramàtiques que els mitjans de comunicació ens servien pràcticament a l'instant. La por, incrementada per la incertesa del futur. En alguns casos, la pèrdua d'algun familiar –del que sovint hom no podia ni acomiadar-se– afegia patiment i més por, dificultant una vivència més normalitzada del dol. En altres, la por es materialitzava d'una manera encara més propera, sigui per l'edat, per l'existència de malalties cròniques de base, pel fet de viure en una residència de persones grans o amb discapacitat o per formar part d'un col·lectiu professional tan essencial com el sanitari o els cuidadors socials.

El confinament ha estat seguit per formes posteriors més amables, com ara l'activitat no presencial en els centres de treball o d'estudi, les precaucions preses en el contacte social i físic a l'hora de tocar-nos i abraçar-nos, o l'ús de la mascareta, fins i tot en espais lliures. L'aïllament, com la soledat no volguda, genera un gran patiment i sovint precedeix a la depressió. I quan la vida passa a estar orientada, *en exclusiva*, a evitar el contagi i a preservar així la salut física per sobre de tot, fins al punt de sacrificar la radical necessitat antropològica de les relacions socials, una de les pitjors conseqüències és l'aïllament. Cal tenir present que el contacte humà actua com a neuromodulador del patiment i del dolor, i d'aquí la necessitat del contacte físic o de la presència de l'altre que ens acompanya en les situacions més doloroses de la vida. L'extrema vulnerabilitat dels humans durant els primers anys de vida determina la necessitat de ser acollits i protegits, com a condició per a la supervivència, fet que impregnarà per a sempre la nostra tendència tribal. De fet, la primera

1 I subjecta també a la pressió del model mèdic biològic i de la indústria farmacèutica, que ampliant innecessàriament el concepte de malaltia i perdent de vista la diferència entre el normal i el patològic, fa augmentar la probabilitat de tenir un diagnòstic psiquiàtric en qualsevol persona.

necessitat de la cria humana en néixer és l'aferrament, el contacte físic i emocional, inclòs abans de l'aliment. Les abraçades generen respostes neuroendocrines, excitant neurotransmissors com les endorfines i les encefalines i substàncies com l'oxitocina, la famosa "hormona de l'amor". Amb la seva activació, comprovem que ens estimen i ens sentim bé.

De fet, ja vivim en una societat solitària, un tipus de societat que fa que les persones se sentin invisibles, descuidades i sense importància. La societat postmoderna, i especialment les ciutats, es construeixen sobre l'atomització dels vincles socials i afectius, i sobre la pèrdua del sentiment de comunitat com a referència vital. Les llars unipersonals, moltes d'elles ocupades per dones grans, ja superen el 50% a Suècia o en ciutats com París o Nova York i, per aquest motiu, la mort en soledat ja no produeix avui cap estranyesa. En una entrevista inclosa en el documental *La teoría sueca del amor* (2015) d'Erik Gandini (14), Zygmunt Bauman afirma que els suecs han perdut les habilitats necessàries per a la socialització. "La independència individualista no ens porta a la felicitat, sinó al buit de la vida, la vida sense sentit i a un avorriment del tot inimaginable", assenyala.

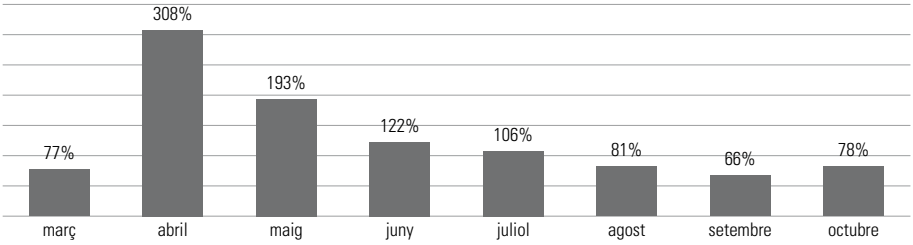
I de la por i l'aïllament a l'ansietat. L'amenaça del coronavirus continua dominant la nostra existència i s'afegeix l'acumulació de renúncies i els hàbits trencats: reunions familiars, trobades amb amics. Tot plegat, constitueix el que ja s'anomena "fatiga pandèmica". Estem cansats, tenim por i vivim en una incertesa que genera inseguretat. Hi ha persones que, per les seves condicions subjectives i de context estan en una situació d'estrès crònic, amb problemes de concentració, insomni, irritabilitat, esgotament, tristesa o ansietat. En altres casos, s'ha passat –s'està passant– de la fatiga al desànim i a l'enuig: si la por tendia a l'ordre i a la desmobilització, l'angoixa pot dur a buscar la confrontació, encara que només sigui per auto afirmar-nos com a individus.

L'impacte del confinament sobre la salut mental

Durant el període de confinament es van triplicar les consultes sobre ansietat al sistema d'emergències mèdiques (SEM) (15). Les demandes per ansietat i depressió en l'atenció primària i en les urgències van incrementar-se a partir del mes de juliol fins a superar clarament les xifres de l'any anterior per al mateix període (gràfic 1).

En la xarxa de salut mental, en el període del 16 de març al 30 de juny de 2020 es va produir una disminució del 40,25% en les primeres visites d'adults i del 38,61% en els infants i joves respecte

Gràfic 1. Consultes al sistema d'emergències mèdiques per ansietat l'any 2020 respecte del 2019. Increment percentual.



Font: SEM.

del mateix període de l'any 2019[2]. Les patologies ateses que més van augmentar van ser l'ansietat i els trastorns de la conducta alimentària (16).

Els resultats obtinguts pel *"Qüestionari de salut en temps de confinament pel coronavirus"* (17), publicats a 31/07/2020, ens van oferir dades preocupants:

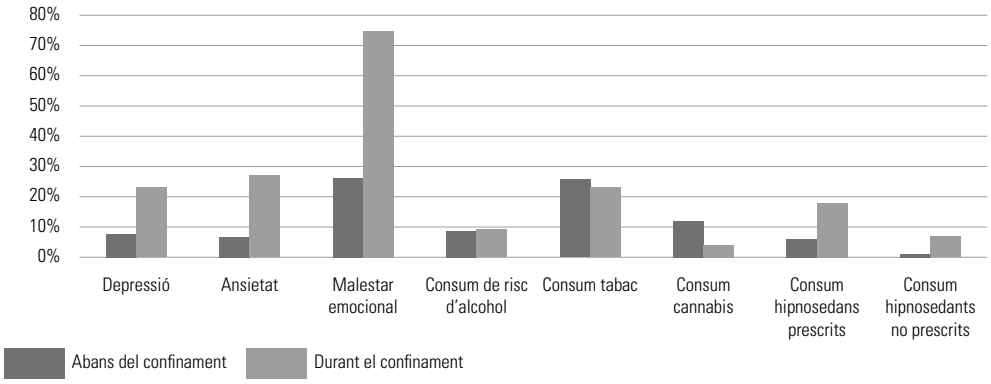
- Es triplica el percentatge de població que manifesta tristesa i malestar emocional durant el confinament i es quadruplica el grup que refereix nerviosisme i ansietat.
- Els joves-adults i els estudiants, les dones, les persones amb menys estudis i aturades són els grups més afectats. Per contra, les persones jubilades, tot i patir nivells elevats de depressió, ansietat i malestar emocional, són el grup que ha resistit millor.
- Es triplica el consum de tranquil·litzants prescrits, i el de no prescrits augmenta 10 vegades, constituint aquest el grup de fàrmacs més dispensats duran el període.

En comparació amb les dades que es disposen d'abans del 2020, podem veure (gràfic 2) diferències significatives en l'impacte que el confinament va tenir sobre la salut mental (17).

L'Informe breu núm. 42 citat, assenyalava un increment molt important de les conductes suïcides i les autolesions en les consultes realitzades al SEM (gràfic 3).

En l'àmbit espanyol, l' *"Encuesta Europea de Salud en España (EESE)"* de 2020 (18) conclou també l'increment dels símptomes depressius, ansietat i insomni, especialment en les dones. Igualment, l' *"Encuesta del CIS sobre la salud mental de los/as españoles/as durante la pandemia por la covid-19"* (19) assenyalava que entre un 65 i un 70% dels espanyols enquestats admetien sentir por a propagar el virus, a contagiar tercers o a contagiar-se i entre un 40 i un 60% manifestaven sentir-se cansats, amb problemes per dormir o amb dolors de diversos tipus.

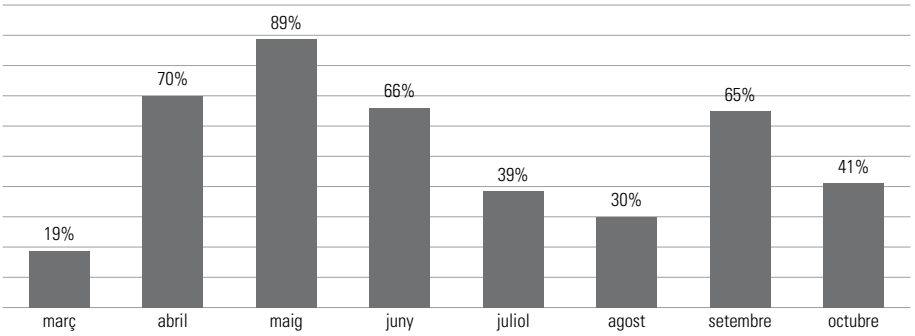
Gràfic 2: Comparació entre els resultats del Qüestionari i resultats anteriors en relació amb la salut mental i el consum de substàncies



Fonts: Qüestionari comparat amb dades ENSE 2017, ESCA 2018 i estudi EDADES 2017

2 El mes d'octubre, l'OMS va publicar un informe (disp. en https://www.who.int/es/news/item/05-10-2020-covid-19-disrupting-mental-health-services-in-most-countries-who-survey) on afirmava que la crisi pandèmica havia paralitzat els serveis de salut mental en el 93% dels països del món. L'OMS alertava de la necessitat d'aquests serveis davant l'emergència sanitària i social de la covid-19.

Gràfic 3. Consultes al sistema d'emergències mèdiques per conductes suïcides i autolesions l'any 2020 respecte del 2019. Increment percentual



Font: SEM.

La mesura de confinament, tot i ser molt efectiva per a la protecció davant el contagi, va tenir un elevat preu per a la salut mental de les persones: per l'impacte directe i per l'elevat cost social i econòmic.

Els grups més afectats

La Fundación ANAR, una organització sense ànim de lucre que promou la defensa dels drets dels menors d'edat a tot el territori espanyol, va rebre durant tot l'any 2020 més de 166.000 peticions d'ajuda social, jurídica i psicològica (20). Les demandes relacionades amb problemes psicològics va passar de ser un 8,2% l'any anterior a un 25,9% del total. En el seu informe fan notar com, a partir del confinament i d'una manera sostinguda fins al final de l'any, van créixer els problemes psicològics com ansietat i tristesa i, especialment, les autolesions i les idees i temptatives de suïcidi entre els adolescents. Durant el confinament estricte, també el maltractament físic i psicològic van augmentar significativament.

A Catalunya, van augmentar un 27% els intents de suïcidi i un 36% les urgències psiquiàtriques dels menors d'edat. Pateixen més ansietat, depressió, trastorns alimentaris i s'autolesionen més. En una roda de premsa de finals d'abril de 2021, el conseller de Salut de la Generalitat de Catalunya (21) declarava que, entre la població de 4 a 14 anys, el risc de trastorns havia passat del 8% al 10,6%, amb diferències entre les famílies més desfavorides (13%) i les menys (6%). Durant l'any 2020 es van atendre un 21% més de casos de trastorns alimentaris.

Els *adolescents i joves* es van sentir allunyats dels propers (els amics) i massa a prop dels allunyats (la família) en un moment crucial de la seva vida, fent la transició cap a l'etapa adulta sense gaires expectatives de futur.

Les persones amb malalties cròniques i entre elles, les que tenien un *trastorn mental greu previ*, han estat especialment afectades. Els estudis realitzats parlen de raons lligades a una menor capacitat immunològica producte dels tractaments, del consum de substàncies o dels dèficits en la cura personal, però també s'hauria d'afegir la manca de seguiment psiquiàtric durant el confinament i la descoordinació –i a vegades, discriminació encara existent– en l'atenció sanitària general a aquestes

persones. En una metanàlisi de 2021 sobre 16 estudis de cohorts en 7 països (22) i que aplegava més de 19.000 pacients entre desembre de 2019 i juliol de 2021, els resultats no oferien cap dubte sobre la relació entre patir un trastorn mental, especialment esquizofrènia i trastorn bipolar i la major probabilitat de mortalitat per covid-19. Aquests resultats van ser confirmats per una altra metanàlisi (23), que demostrava que les persones amb trastorns psicòtics o de l'estat d'ànim i exposició a fàrmacs antipsicòtics i ansiolítics tenien el risc doble de ser hospitalitzades o de morir per covid-19 en comparació amb les persones sense aquests tipus de malalties.

Cal apuntar també que *moltes dones*, que ja venien de situacions laborals sovint més precàries que els homes, han hagut de fer un sobreesforç en la cura dels fills i, a vegades, de les seves parelles o de familiars afectats, sense oblidar els adults que s'han quedat sense feina o que han hagut de tancar els seus negocis i que han vist o potser encara veuran com perden capacitat adquisitiva i passen a engreixar les taxes d'atur.

La pandèmia s'ha acarnissat especialment en la *gent gran*, tant des del punt de vista de l'impacte en la seva salut (la immensa majoria de morts són persones més grans de 60 anys) com en el seu estat emocional. Amb tot, hi ha alguns estudis que mostren que les persones grans que vivien en el domicili, inclòs estant soles, han suportat millor la crisi pandèmica que la població general, especialment les més optimistes, més flexibles per cuidar i deixar-se cuidar i amb més recursos socials, mantinguts almenys per via telefònica (24).

Els efectes de la pandèmia han estat devastadors en les *persones més fràgils ingressades en residències*, on la poca professionalització, la manca de recursos i d'atenció sanitària –incloent-hi algunes situacions de discriminació en l'accés als hospitals–, han estat factors decisius en la catàstrofe. L'aplicació de les indicacions de les autoritats sanitàries relatives a aïllar i evitar el contacte social de les persones que presentaven criteris de risc, deixant de banda les necessitats psicosocials de les persones institucionalitzades, ha generat situacions de descompensació emocional, trastorns de conducta i davallada cognitiva en moltes d'elles.

A causa del confinament, els centres de dia i els serveis de suport de les *persones amb discapacitat intel·lectual o trastorn mental* van haver de tancar. Moltes persones es van quedar sense els suports que tenien habitualment i, en cas de necessitat d'atenció hospitalària, sovint patien la malaptesa en el maneig o, a vegades, el rebuig del personal sanitari. Un cop més, les persones amb discapacitat intel·lectual no van ser preses en compte des del principi.

Probablement, la pandèmia de covid-19 ha estat la prova més dura que podem recordar, tant per al sistema sanitari com per als seus professionals. Molts *professionals de serveis d'atenció sanitària i social* han estat infectats i també s'han produït moltes defuncions entre ells. JJ Mira i altres, analitzant l'impacte de la COVID-19 en els professionals sanitaris (25), conclouen que més d'un 28% han patit reaccions d'estrès agut, i més encara els qui treballaven en Urgències i UCI. La por de contagiar els familiars en tornar a casa i el fet de no poder desconnectar de la feina una vegada acabat el torn, han afectat gairebé la meitat dels professionals enquestats. En un altre treball realitzat en sis comunitats autònomes –entre elles, Catalunya– s'informava que gairebé la meitat dels professionals sanitaris de l'Estat tenia un alt risc de patir un trastorn mental després de la primera onada de la pandèmia. A més, un 3,5% presentava ideació suïcida activa. Els joves entre 18 i 29 anys i les dones eren els més afectats per depressió, angoixa i estrès posttraumàtic (26). Molts altres estudis coincideixen que l'insomni –símptoma clar de l'estrès– ha estat present en la tercera part dels professionals sanitaris durant la pandèmia. (27)

Tot el que sabem actualment sobre l'impacte de la pandèmia en la salut mental de la població és provisional, atès que encara es continuen fent una enorme quantitat d'estudis que abasten moltes

cares de la qüestió. A tall d'exemple, una àrea que comença a produir dades és la que estudia les conseqüències psicològiques, cognitives i psiquiàtriques de la infecció. Al mes de novembre *The Lancet Psychiatry* ja va publicar que almenys un 18% dels pacients que es van infectar van tenir un problema de salut mental entre els 14 i els 90 dies posteriors (28). De fet, encara no està prou estudiada la síndrome de la covid persistent que, a més de fatiga extrema, dificultats per respirar, tos i dolors a les articulacions o al coll, també inclou depressió i angoixa. Es creu que el virus pot afectar el cervell (29), a través d'una proteïna determinada, la S1, travessant la barrera hematoencefàlica i provocant l'alliberament de substàncies inflamatòries que produeixen alguns dels efectes físics i psiquiàtrics de la malaltia.

Enfocant el futur

L'impacte sobre la salut mental de la població és una de les conseqüències més immediates i greus de les crisis socials, ja siguin a conseqüència de la situació econòmica, de canvis culturals significatius o, com està sent el cas, de la pandèmia de covid-19 que encara és present entre nosaltres. La raó fonamental es troba tant en l'afectació sobre els determinants socials de la salut, que empitjoren i fan créixer les desigualtats, com en les capacitats de les comunitats i les persones de fer els canvis adaptatius necessaris per afrontar les tensions, tot mantenint un cert nivell de benestar. La pandèmia ha reforçat les desigualtats socioeconòmiques i les relacionades amb el gènere, l'edat i la discapacitat, i augmenta els factors de risc per a la salut mental.

A conseqüència del confinament més restrictiu han aparegut canvis en les actituds i les pautes de conducta que també estan relacionades amb una pitjor salut mental: descuidar la higiene personal o modificar els hàbits que regulen els ritmes de somni i vigília, abandonar tota activitat física, l'abús de les pantalles, el consum dels fàrmacs ansiolítics o suspendre les relacions socials o familiars. La por associada al risc de contagi també ha generat situacions reactives de negació o posicionaments clarament xenòfobs, associant l'amenaça a l'estrany.

És més que probable que totes aquestes variables passin factura i augmentin algunes patologies psiquiàtriques com el de l'estrès posttraumàtic o trastorns d'ansietat i depressió crònics, i caldrà estar preparats per afrontar-los, més enllà de la simple prescripció de psicofàrmacs. En aquest punt, l'enfortiment i la millora de la preparació dels professionals de l'atenció primària, tan social com especialment la sanitària, seran claus.

La pandèmia també ens ha servit per començar a identificar què ha funcionat i què ha de millorar en el sistema d'atenció a les persones. La King's Fund, una institució que actua com a veritable *think tank* del *National Health Service* anglès, va publicar un document, actualitzat a 8 d'abril de 2021, amb cinc grans eixos estratègics que s'haurien de plantejar a mitjà i llarg termini per part del sistema de salut i social –inclòs el de l'atenció a la salut mental– com a resposta a la crisi pandèmica (30):

El primer és **posar els professionals que cuiden en el centre de l'escenari**. Tots els professionals d'atenció a les persones, i en especial els sanitaris, tot i patir directament el major impacte físic i mental i encara que venien d'una situació prèvia de precarietat laboral i de recursos, han demostrat una gran capacitat de resiliència i d'innovació fent els canvis organitzatius que demanava l'emergència. Deixar de banda la burocràcia, les regles estrictes i reafirmar l'autonomia i la capacitat de gestió dels professionals i millorar el seu reconeixement social, laboral i econòmic són una via fonamental.

El segon eix és **enfocar un canvi radical en les desigualtats en salut de la població**. Ja hem vist com la pandèmia no ha estat gaire democràtica quant a l'afectació homogènia a la població. Les desigualtats en salut són una evidència –i l'impacte sobre la salut mental és específicament greu– i

es fonamenten en els determinants socials com el baix nivell educatiu o la pobresa. El sistema social i sanitari en el seu conjunt ha d'enfocar-se en disminuir els factors de desigualtat promovent polítiques interdepartamentals més integrals, avaluables i transparents.

La **reforma estructural i funcional de l'atenció social i la seva relació amb l'atenció sanitària**. Ja hem analitzat l'afectació de la covid-19 en els col·lectius de persones grans i de persones amb discapacitat institucionalitzades, incloses les que tenen una discapacitat intel·lectual o un trastorn mental greu. Cal un canvi en la manera com entenem la cura en general, de com cuidem i ens cuidem, cap a una atenció més basada en la comunitat i en la vida al domicili i una revisió dels models residencials actuals, que han de ser més integrats (social i sanitari) i professionalitzats.

Incorporar i accelerar la transformació digital. Hem provat noves maneres de relacionar-nos a través de les tecnologies, i això ha afectat també noves maneres d'entendre la relació assistencial, amb més iniciatives de les persones usuàries i més atenció no presencial. Els sistemes d'informació han de permetre més capacitat d'anàlisi i més avaluació, incloent-hi la dels mateixos pacients, i s'ha d'evitar que les tecnologies de la informació contribueixin a ampliar encara més les desigualtats.

I, finalment, la cinquena proposta planteja **revisar i remodelar la relació entre la comunitat i els serveis públics**, un enfocament decisiu en el model d'atenció a la salut mental en tota Europa. Els serveis de salut i atenció han de ser més permeables i comprendre i treballar amb les prioritats, necessitats i fortaleses de les comunitats i, especialment, amb els grups més marginals per millorar els pitjors resultats de salut i abordar les desigualtats de llarga data. Per a assolir aquests objectius calen polítiques coordinades entre els governs i el món local dirigides a enfortir el teixit associatiu i el capital social de les comunitats.

BIBLIOGRAFIA

1. Dades de la Johns Hopkins University (USA). Disp en https://coronavirus.jhu.edu/map.html

2. Banco de España. Informe del 25-2-2021 sobre "El impacto económico del covid-19 en las empresas españolas según la encuesta del Banco de España sobre la actividad empresarial (EBAE)". Artículos analíticos 1/2021. Disp en: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T1/descargar/Fich/be2101-art04.pdf

3. Desigualtats socioeconòmiques en el nombre de casos i la mortalitat per COVID-19 a Catalunya. Barcelona: Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS). Departament de Salut. Generalitat de Catalunya; 2020.

4. El Punt Avui, 3-3-2021. Disp en : https://www.elpuntavui.cat/economia/article/18-economia/1932599-l-atur-es-dispara-entre-els-mes-joves.html

5. Eurostat, Impacto de COVID-19 en los ingresos laborales. Disp en: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20201210-2?redirect=/eurostat/web/main/home

6. Diari Ara, 25-1-2021. Disp en: https://es.ara.cat/economia/pandemia-aboca-120-000-catalanes-pobreza-coronavirus-covid19-consecuencias-economicas_1_3575157.html

7. Enquesta de salut de Catalunya (ESCA), 2019. Disp en: https://salutweb.gencat.cat/

8. Enquesta de salut de Catalunya (ESCA), 2017. Disp en: https://salutweb.gencat.cat/

9. Observatori sobre els Efectes de la Crisi en la Salut de la Població. Disp en: http://observatorisalut.gencat.cat/web/.content/minisite/observatorisalut/ossc_crisi_salut/Fitxers_crisi/Salut_crisi_informe_2016.pdf

10. Agència AQuAS del Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya. Disp en: https://blog.aquas.cat/tag/observatori-sobre-els-efectes-de-la-crisi-en-la-salut-de-la-poblacio/

11. Observatori sobre els Efectes de la Crisi en la Salut de la Població, op.cit.

12. World Bank Group – World Health Organization. Out of the shadows: making mental Health a global development priority. April 2016. Disp. en: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/270131468187759113/out-of-the-shadows-making-mental-health-a-global-development-priority

13. World Bank Group – World Health Organization, op. cit.

14. *"La Teoría sueca del amor"* interroga el model de societat avançada dels països escandinaus, basat en un concepte radical de l'autonomia individual i senyala les seves contradiccions i l'enorme preu en aïllament i soledat que les persones estan pagant. Aquest documental està disponible en la Plataforma Filmin

15. Informe breu núm. 42: Efectes del confinament en la salut mental. Servei Català de la Salut. Departament de Salut. Generalitat de Catalunya; 2020. Disp en: http://hdl.handle.net/11351/5576

16. Informe breu n. 42, op. cit.

17. Agència de Salut Pública, ESADE i IDIAP Jordi Gol. Qüestionari de salut en temps de confinament pel coronavirus. Disp en: https://salutpublica.gencat.cat/ca/form/coronavirus/

18. Resultats publicats per Gencat l'1 d'agost de 2020. Disp. en : https://www.enplenesfacultats.org/es-publiquen-els-resultats-de-lenquesta-questionari-de-salut-en-temps-de-confinament-pel-coronavirus/

19. Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Europea de Salud en España (EESE) año 2020. Disp en: https://www.ine.es/prensa/eese_2020.pdf

20. Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS. Encuesta del CIS sobre la salud mental de los/as españoles/as durante la pandèmia por la COVID-19. Disp en: https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14551

21. Informe anual 2020: el Teléfono/Chat ANAR en tiempos de COVID-19 https://www.anar.org/wp-content/uploads/2021/07/Informe-ANAR-COVID_Definitivo.pdf

22. El Periòdico de Catalunya, 1 maig, https://www.elperiodico.cat/ca/sanitat/20210501/intents-suicidis-nens-salut-mental-pandemia-11674896

23. Fond G, Nemani K, Etchecopar-Etchart D, Loundou A, Goff DC, Lee SW, Lancon C, Auquier P, Baumstarck K, Llorca PM, Yon DK, Boyer L. Association Between Mental Health Disorders and Mortality Among Patients With COVID-19 in 7 Countries: A Systematic Review and Meta-analysis.

JAMA Psychiatry. 2021 Jul 27:e212274. doi: 10.1001/jamapsychiatry.2021.2274. Epub ahead of print. PMID: 34313711; PMCID: PMC8317055.

24. Vai B, Mazza MG, Delli Colli C, Foiselle M, Allen B, Benedetti F, Borsini A, Casanova Dias M, Tamouza R, Leboyer M, Benros ME, Branchi I, Fusar-Poli P, De Picker LJ. Mental disorders and risk of COVID-19-related mortality, hospitalisation, and intensive care unit admission: a systematic review and meta-analysis. Lancet Psychiatry. 2021 Sep;8(9):797-812. doi: 10.1016/S2215-0366(21)00232-7. Epub 2021 Jul 17. PMID: 34274033; PMCID: PMC8285121.

25. Fundación "La Caixa". Apuntes sobre la estrategia del Programa de Personas Mayores en relación con la COVID-19. Disp. En: https://fundacionlacaixa.org/documents/10280/1477443/apuntes-programa-personas-mayores-covid19.pdf

26. Mira JJ, Carrillo I, Guilabert M, *et al.* Acute stress of the healthcare workforce during the COVID-19 pandemic evolution: a cross-sectional study in Spain. BMJ Open 2020;10:e042555. doi:10.1136/ bmjopen-2020-042555

27. Jordi Alonso et al. MINDCOVID Working group. Mental Health Impact of the First Wave of COVID-19 Pandemic on Spanish Healthcare Workers: a Large Cross-sectional Survey. Epub ahead of print. Rev. Psiq. Salud Mental. 10.27.20220731; doi: https://doi.org/10.1016/j.rpsm.2020.12.001

28. Bueno Ferran M, Barrientos-Trigo S. Cuidar al que cuida: el impacto emocional de la epidemia de coronavirus en las enfermeras y otros profesionales de la salud. Enferm Clin. 2021 Feb; 31: S35–S39.
Published online 2020 May 16. Spanish. doi: 10.1016/j.enfcli.2020.05.006. Disp. en: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7229967/

29. Maxime Taquet, Sierra Luciano, John R Geddes, Paul J Harrison. Bidirectional associations between COVID-19 and psychiatric disorder: retrospective cohort studies of 62354 COVID-19 cases in the USA. Lancet Psychiatry 2021; 8: 130–40

30. Rhea, E.M., Logsdon, A.F., Hansen, K.M. et al. The S1 protein of SARS-CoV-2 crosses the blood–brain barrier in mice. *Nat Neurosci* 24, 368–378 (2021). https://doi.org/10.1038/s41593-020-00771-8

31. King's Fund, *The road to renewal: five priorities for health and care.* Disp en: https://www.kingsfund.org.uk/publications/covid-19-road-renewal-health-and-care

Residencias de mayores y pandemia: el punto ciego en las actuaciones de emergencia

Margarita León

INTRODUCCIÓN

Hacia el 20 de marzo del 2020, con el estado de alarma ya en pleno rendimiento y el país en confinamiento estricto, el gobierno español envió a la Unidad Militar de Emergencia (UME) a realizar labores de auxilio en las residencias de ancianos de todo el país, empezando por Madrid. Los militares hallaron cadáveres junto a personas vivas y fueron testigos de escenas de inusitado abandono. A partir de este momento, la situación de las residencias por la covid-19 acaparó portadas de prensa y horas de radio y televisión. Los testimonios de familiares, trabajadoras, gestores e incluso responsables políticos de las residencias ocupaban finalmente el foco mediático después de semanas con un SOS enmudecido.

La reacción inmediata fue depurar responsabilidades políticas. La propia ministra de Defensa, Margarita Robles, prometió "ser implacable" con quien sea que fuera culpable. Cientos de casos se judicializaron. Por todo el territorio nacional se abrieron investigaciones penales por posibles irregularidades y denuncias por delito de homicidio improcedente, omisión del deber de socorro y denegación de asistencia médica. Madrid, epicentro de la pandemia, acumuló denuncias y escándalos. En el centro de la polémica se encontraría el índice de fragilidad Rockwood aplicado por geriatras en hospitales para aceptar o denegar la hospitalización de personas residentes contagiadas.

Pero lo que sucedió en Madrid no fue tan distinto de lo que ocurrió en Barcelona, Milán, Londres o Nueva York. En todas estas ciudades, las residencias fueron puntos ciegos por los que se coló la covid-19. En todos estos lugares las intervenciones de emergencias tardaron demasiado en llegar, los recursos no se movilizaron a tiempo, la coordinación fue fallida y, en consecuencia, la mortalidad fue extraordinariamente elevada. Aunque por razones que expondré más adelante el cálculo del número total de muertes de residentes por covid-19 es tremendamente complicado de hacer, Adelina-Comas et al (2020) estimaron que las muertes atribuibles a covid-19 en residencias podía suponer más de un 6% en España.

En análisis de política pública comparada, cuando se identifica un patrón común suelen existir factores compartidos de carácter estructural. Evidentemente siempre hay alguien que toma las decisiones, pero estas se adoptan dentro de un entramado institucional que suele explicar muchas cosas. La búsqueda de culpables de algo que parece tener importantes elementos sistémicos tiene con frecuencia un recorrido corto. De hecho, la mayoría de las causas abiertas durante la primera ola han quedado, a día de hoy, archivadas.

A partir de dos investigaciones realizadas entre los meses de marzo y julio del 2020 por equipos de distintas universidades europeas sobre la respuesta de la crisis sanitaria en residencias de

personas mayores en Alemania, Dinamarca, España, Inglaterra e Italia[1], en este artículo intentaré explicar, en primer lugar, el contexto general de la respuesta a la crisis sanitaria en las residencias en contraposición a la respuesta en los sistemas nacionales de salud. Prestamos especial atención a las tres principales áreas de intervención: política de aislamiento y confinamiento; pruebas diagnósticas y la disponibilidad de material de protección personal que conforman el principal protocolo de actuación frente a la covid-19 según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020). En la segunda parte intento ofrecer una explicación de las diferencias entre países en la gestión de la emergencia en residencias a partir del nivel de desarrollo de los sistemas de atención a la dependencia desde una serie de parámetros. La parte final tiene vocación propositiva apuntando unas consideraciones mínimas para afrontar la necesaria reforma del modelo de atención a la dependencia y, más concretamente, de las residencias de mayores como una institución central a todo el sistema.

RESPUESTA TARDÍA, INSUFICIENTE E INEFICAZ

Cuando irrumpió el coronavirus en nuestras vidas en las semanas de febrero y marzo del 2020 había muchas incógnitas sobre el comportamiento de la enfermedad, pero que se cebaba particularmente con las personas de más edad y con patologías previas lo supimos pronto. Antes que en ningún otro lugar, las actuaciones de emergencia y las activaciones de protocolos tenían que haber actuado allí donde se encontraba el punto más débil. Existe una relación estrecha entre una temprana intervención y una menor mortalidad agregada. Esto es así para la población en general, pero es especialmente el caso de las residencias donde existe una mayor concentración de población altamente vulnerable a la enfermedad. Sin embargo, la propia Organización Mundial de la Salud al tiempo que reconocía y advertía sobre la vulnerabilidad de las personas mayores de 65 años frente al coronavirus, centraba todas las recomendaciones alrededor de los sistemas nacionales de salud. Solo aquellos países con una integración eficaz entre los servicios de salud y los sociosanitarios fueron capaces de ofrecer una respuesta integral a la emergencia que incluyera también a las residencias. En nuestra comparación de cinco países, mientras que Dinamarca y Alemania fueron capaces de ofrecer esta respuesta coordinada, en España, Inglaterra e Italia la intervención en residencias estuvo sistemáticamente retardada en comparación con la actuación en hospitales. En estos últimos países no existió un protocolo específico de prevención para residencias, como sí lo hubo en hospitales, antes de la aprobación del estado de alarma. En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, el gobierno regional limitó el 5 de marzo las reuniones y los viajes del personal sanitario, pero no se consideró necesario advertir también al personal de las residencias. Más aún, en los tres países se produjo una fuerte tensión entre la necesidad de hospitalizar a residentes afectados por la enfermedad y evitar la saturación hospitalaria. Un controvertido protocolo emitido por la Comunidad de Madrid durante el mes de marzo, establecía el criterio de admisión de residentes en función de la esperanza de vida y el pronóstico médico. Diversas asociaciones como por ejemplo CERMI denunciaron que en la práctica se estaba negando la atención hospitalaria a personas con discapacidad física y mental, obligando al gobierno autonómico a rectificar.[2] En Inglaterra e Italia las residencias llegaron a ejercer incluso una función de descongestión de los hospitales. Pacientes fuera de gravedad y otros pacientes hospitalizados fueron enviados a residencias sin test previo. En el Reino Unido en su conjunto se estima que 25.000 personas fueron transferidas de hospitales a

1 Fruto de este trabajo son dos artículos científicos de próxima publicación: Daly et al (2021) & León et al. (2021) véase bibliografía

2 https://www.eldiario.es/madrid/Madrid-rectifica-protocolo-residencias-discapacidad_0_1009999750.html

residencias hasta mediados de abril contribuyendo así de forma dramática a la propagación del virus en las residencias (Daly et al. 2021).

En España, el aislamiento de las residencias no se produjo hasta el mismo día de la declaración del estado de alarma el 14 de marzo del 2020. Para entonces, y como supimos después, la trasmisión comunitaria de la enfermedad ya se había iniciado en las residencias sin que se adoptaran medidas específicas para atajarla. De hecho, la declaración del estado de alarma si bien tuvo consecuencias inmediatas y rotundas sobre la gobernanza del sistema nacional de salud, apenas intervino en la gestión de la crisis en residencias. El Ministerio de Sanidad pasó de tener una carga competencial muy limitada, a ejercer el control de toda la toma de decisiones en materia de sanidad. Los servicios sociales y asistenciales no se vieron afectados por este mando único manteniendo así la estructura descentralizada habitual. Esto tuvo una serie de repercusiones importantes. En primer lugar, las residencias quedaron fuera del punto de mira del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CAES) que centraba su atención en los hospitales. En segundo lugar, la información sobre la situación de las residencias llegaba a través de las Comunidades Autónomas en ausencia de un método compartido de recogida de la información y así, durante las semanas más críticas de la primera ola ni siquiera había certeza sobre la comparabilidad y fiabilidad de los datos que llegaban desde los distintos gobiernos autonómicos. En tercer lugar, los fondos extraordinarios que se aprobaron con inmediatez bajo el paraguas del estado de alarma no llegaron nunca directamente a las residencias, sino que formaban parte de un paquete más amplio –y de mucho menor importe si comparamos con sanidad, de transferencia de fondos desde la administración central a las autonómicas para hacer frente a problemáticas varias.

En cuanto a las pruebas diagnósticas, la escasez de suministro exigió establecer rígidas prioridades en su administración. Así, mientras que en Dinamarca y Alemania las residencias fueron consideradas prioritarias desde el inicio, en España, Italia e Inglaterra las pruebas diagnósticas tardaron en llegar hasta cuatro y cinco semanas después que su distribución en hospitales. Entre otras cosas, la ausencia de diagnóstico significó que durante las primeras semanas tanto los contagios como las muertes por covid-19 que se producían en residencias no entraban en los recuentos diarios que realizaban los distintos gobiernos. La secuencia en relación con la disponibilidad de los equipos de protección personal es similar. Ante la escasez de material durante las semanas más duras de la pandemia, la prioridad en España, también en Inglaterra e Italia, fue abastecer a los hospitales. Al igual que sucedería con las pruebas diagnósticas, en España las residencias no llegaron a ser nunca consideradas prioritarias en el abastecimiento de material de protección. En ausencia de las más básicas herramientas para combatir la covid-19, las bajas laborales en residencias dejaron un vacío difícil de llenar.

Considerado en su conjunto, nuestro análisis, brevemente expuesto aquí, demuestra que la principal diferencia entre Dinamarca y Alemania de un lado y España, Italia e Inglaterra de otro fue la capacidad que tuvieron los primeros en integrar a los servicios de atención a la dependencia junto a los hospitales en la respuesta a la situación de emergencia sanitaria. Esto permitió actuar en mayor medida desde la prevención y ser más eficaz en la fase de mitigación. Aunque resulta extremadamente complejo establecer relaciones causales entre índices de mortalidad y actuaciones, la incapacidad de los otros tres países en identificar a las residencias como espacios prioritarios de actuación fue sin duda un factor clave en los mayores índices de mortalidad entre la población de más de 80 años en estos países. El aislamiento de pacientes, el confinamiento, el refuerzo de personal, las pruebas diagnósticas, el material de protección, en todos y cada uno de los ejes de intervención para combatir el virus la respuesta fue tardía, lenta, insuficiente e ineficaz y el precio fue una mortalidad que todavía hoy nos cuesta trabajo asimilar.

EL ESLABÓN DÉBIL DEL ESTADO DE BIENESTAR

¿Cómo podemos explicar esta actuación diferenciada? En nuestro trabajo realizamos en primer lugar una comparación sistemática de las diferencias entre los sistemas de atención a la dependencia en los cinco países para averiguar si podía residir aquí al menos parte de la explicación. Ni las variables políticas (el color del gobierno), ni la proporción de residencias en relación con el conjunto del sistema de atención a la dependencia parecen tener capacidad explicativa de estas diferencias nacionales. En cambio, variables relacionadas con la fortaleza o debilidad de las residencias, y más ampliamente del lugar que ocupan los sistemas de atención a la dependencia en el conjunto del Estado de bienestar sí parecen ofrecer interesantes claves. La disponibilidad de recursos humanos y económicos en el sector, el grado de regulación del sistema y los mecanismos de coordinación tanto vertical como horizontal resultan ser fundamentales en la capacidad de respuesta. Si comparamos a España e Italia con Dinamarca es más que evidente que el esfuerzo de gasto público en dependencia en general es mucho mayor (0.6% y 0.7% comparado con 2.5% del PIB respectivamente, pero Alemania e Inglaterra están en algún lugar intermedio con 1.5% y 1.4% del PIB respectivamente). Por otra parte, el grado de profesionalización es significativamente más elevado en Alemania y Dinamarca comparado con los otros tres países. El porcentaje de trabajadoras con un perfil de cualificación medio-alto es mucho mayor en Dinamarca o Alemania que en España, Italia e Inglaterra y las condiciones laborales son, comparativamente hablando, mucho más precarias en términos de salario, temporalidad y probabilidades de promoción. Sin embargo, lo que explica la precariedad no es tanto la naturaleza del trabajo en sí, sino el lugar en el que está ubicado. En nuestro país, para trabajos de un nivel de cualificación equivalente o similar, los convenios colectivos en el sector de la dependencia ofrecen sistemáticamente peores condiciones que los convenios colectivos en el sector sanitario. Por ejemplo, el salario bruto anual de una cuidadora en residencias no alcanza los 14,000 Euros, está próximo al salario mínimo y supone un 38% menos que una categoría laboral equiparable en hospitales después de controlar por otras variables como nivel formativo (León et al 2021).

Los dos grupos de países se mantienen cuando observamos tanto la regulación como los mecanismos de gobernanza. Dinamarca cuenta con un marco legislativo nacional con un elevado grado de descentralización hacia los municipios en cuanto la organización y la provisión del servicio. Las residencias están reguladas a través de diversos controles de calidad tanto internos como externos, algunos gestionados desde el nivel central, otros directamente por los municipios. En Alemania, el *Social Care Insurance Act* regula y coordina las condiciones y los procedimientos en cuanto a la organización, financiación y provisión del servicio, incluyendo el precio y los mínimos requisitos de calidad del servicio. En contraste, en los otros tres países, las residencias cuentan con un nivel regulatorio considerablemente inferior. Centrándonos en España, hasta el 2006 con la Ley de Dependencia no existía un marco regulador común a escala estatal y aun así, la estructura de gobernanza vertical se mantiene considerablemente fragmentada. Las CCAA mantienen el principal rol en la implementación pero con una crónica infradotación presupuestaria. La dispersión en aspectos como el copago, los criterios de acceso al sistema, listas de espera y el propio peso del sector público hace difícil hablar de un único modelo de atención. La integración sociosanitaria, aunque prevista en la Ley, continúa siendo más promesa que realidad (Rodríguez Cabrero, 2018; Marbán, 2019).

La progresiva mercantilización es otro de los rasgos que comparten los tres países que más dificultades han mostrado para contener la Pandemia en residencias. Si bien la intervención del sector lucrativo es un elemento común a prácticamente todos los sistemas de atención a la dependencia –el crecimiento de la demanda por el envejecimiento de las sociedades y la progresiva mercantilización han sido procesos que han ido en paralelo en el caso de la atención a la dependencia–, las diferencias en cómo

operan estos mercados y qué resultados producen en los distintos países es muy significativa. Al igual que España, Alemania tiene una parte importante del servicio externalizada, pero mantiene una fuerte regulación pública. Es por lo tanto excesivamente reduccionista culpar a la privatización del sector de la mala gestión de las residencias durante la Pandemia, pero en ningún lugar está escrito que no se pueda y se deba regular mejor, lo cual tiene impacto directo en los márgenes de beneficio. La realidad es más compleja. Como afirma Gingrich (2011) el resultado más sorprendente de reformas promercado en distintos ámbitos del Estado de bienestar, desde educación hasta salud o servicios de atención a la dependencia no son ni sus supuestos encantos ni su capacidad de estructura sino su enorme variabilidad. De hecho, y aunque pueda resultar paradójico la gran vulnerabilidad de las residencias frente a la covid guarda también relación con una mejora en la atención domiciliaria que permite a personas con movilidad reducida o determinadas patologías vivir en sus casas. Cada vez más la institucionalización se limita a personas que por diversas razones pueden no tener otra alternativa. En el 2020 más del 80% de las personas en residencias en España tenía más de 80 años, en el 2010 ese porcentaje era del 67%. Lo sorprendente es que, de todas las autoridades al mando de las complejas operaciones puestas en marcha para combatir al coronavirus durante esas primeras semanas, a nadie se le ocurriera pensar en dónde se encontraba el verdadero punto débil.

REFLEXIONES FINALES

La gestión de la crisis del covid-19 en las residencias de mayores es un caso crítico a través del cual podemos entender la fragilidad en su expresión más extrema. En nuestro país las residencias son parte de lo que el artículo 148 de la Constitución considera "Asistencia Social" y otorga a las Comunidades Autónomas la responsabilidad de legislar y proveer. El mando único asumido por el Ministerio de Sanidad no incluyó a las residencias, que siguieron en manos de las conserjerías sociales de cada gobierno autonómico. Pero contrario a lo que con frecuencia solemos escuchar, un sistema descentralizado no es un sistema más difícil de gestionar. El problema no está en la estructura multinivel, sino en la ausencia de cauces eficaces de coordinación. Se trata de un ámbito de política pública en el que la propia definición del derecho es confusa, las responsabilidades están diluidas y la regulación es extremadamente débil. Por mucho que en el 2006 una ley de ámbito nacional estableciera por primera vez el derecho universal subjetivo a los cuidados, el 'cuidado social' no existe como bien común como sí sucede, en cambio, con la salud, la educación o las pensiones. La progresiva mercantilización y la descentralización del sistema de salud no impide que exista una distribución de riesgos colectivizada. Puede haber una cada vez mayor privatización en sanidad y eso puede hipotecar una respuesta pública eficaz a la crisis, pero el principio político que da lugar al reconocimiento del derecho a ser atendido, protegido y curado existe y lo entendemos todos. En cambio, lo que significa tener reconocido el derecho a la dependencia no lo tenemos claro nadie ¿Son los cuidados un bien público o privado?, ¿quién es responsable?, ¿de qué manera traducimos el reconocimiento de un derecho en protección social? Al contrario de lo que ocurre con otros ámbitos del Estado de bienestar, el *cuidado social* no sabemos tampoco traducirlo en poder político. Cuando se crea un nuevo derecho social, pero no se ponen los medios para abastecerlo, en realidad es como si no existiera. Queda en manos del mercado, del ámbito privado de la familia, o de la marginalidad de un estado social periférico.

La pandemia ha introducido un nuevo léxico a partir del cual podemos pensar las cosas desde otro lugar. Nunca antes habíamos escuchado reclamar con tanta frecuencia y desde espacios políticos tan distintos la necesidad de "poner los cuidados en el centro" pero ¿qué significa exactamente? Desde una mirada amplia significa entender que no podemos realmente atender al reto de la desigualdad en las sociedades contemporáneas sin reconocer hasta qué punto estos procesos dependen de

una sistemática infravaloración del acto de cuidar y las necesidades de cuidado. El escaso valor que otorgamos al cuidado provoca desigualdad entre mujeres y hombres, entre personas nativas y personas de origen migrante, entre quienes pueden y no pueden pagar, entre el Norte y el Sur. Una de las principales paradojas de los meses de confinamiento en el 2020 fue nuestra dependencia de unos trabajadores y trabajadoras cuya actividad esencial apenas tiene valor productivo en el lenguaje del mercado.

Poner los cuidados en el centro significa discutir la reforma del sistema de atención a la dependencia en el espacio en el que se discuten los Presupuestos Generales del Estado; significa concretar con propuestas específicas y evaluables la parte de los Fondos *Next Generation* que se destinarán a mejorar el sistema en los próximos años. Significa concretar partidas de gasto, mejoras de convenios colectivos y marcos de regulación y coordinación entre varios Ministerios y Conserjerías competentes. Significa controlar hasta dónde queremos que llegue el mercado. Por suerte, contamos con mucho conocimiento experto y de base que hace décadas que propone hojas de ruta asequibles y transitables para un sistema integral de atención a los cuidados de larga duración que abandone de una vez por todas su carácter asistencial y residual. Paso previo a iniciar el debate será otorgarle la centralidad que se merece y necesita.

BIBLIOGRAFÍA

Comas-Herrera A., Zalakain J., Litwin, C., Hsu, Amy T, Lemmon, E., Henderson, D and Fernández, J-L (2020) *Mortality associated with covid-19 outbreaks in care homes: early international evidence, Last updated 26 June 2020.* Article in LTC covid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE. https://ltc covid.org/wp-content/uploads/2020/06/Mortality-associated-with- covid-among-people-who-use-long-term-care-26-June.pdf

Daly, M.; León, M.; Pfau-Effinger, B.; Ranci, C. and Rostgaard, T. (2021) " covid-19 and Policies for Care Homes in European Welfare States: too little too late? *Journal of European Social Policy.* First published online.

Gingrich, Jane R. 2011. *Making markets in the welfare state: the politics of varying market reforms.* Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511791529

León, M.; Arlotti, M; Palomera, D. And Ranci, C. "Trapped in a Blind Spot: the covid-19 crisis in nursing homes in Italy and Spain –aceptado para publicación en *Social Policy and Society* Julio 2021

Marbán Gallego Vicente (2019) *El Sistema español de atención a la dependencia. Entre la regresión y las reformas.* Fundación Foessa Documento de trabajo 4.9

ONS (2020) "Comparisons of all-cause mortality between European countries and regions: January to June 2020". Office for National Statistics. Accessed on July 20 https://bit.ly/34OzMK3

Rodríguez Cabrero, G. Montserrat, J., Arriba, A.; Marbán, V. and Moreno F.J (2018) "ESPN Thematic Report on Challenges in long-term care, Spain" *European Social Policy Network* (ESPN).

L'ètica de la cura en les polítiques públiques

Victòria Camps

1. LA CURA, "UNA VEU MORAL DIFERENT"

Tot i que cuidar ha estat una de les activitats inherents a la condició humana que per definició és fràgil, vulnerable i necessitada de protecció, la cura no ha sigut un valor èticament destacat fins als últims decennis. L'explicació és senzilla: qui sempre s'ha fet càrrec de la cura dels que necessitaven assistència i protecció ha sigut la institució familiar i, en el si de la família, les mares, esposes i filles que es feien càrrec dels infants, els malalts, les persones discapacitades o qui fos que no pogués valdre's per ell mateix.

Va ser una psicòloga feminista avui abastament reconeguda, Carol Gilligan, qui l'any 1984 publicà un estudi que ha fet història: *In a Different Voice*[1]. En contraposició a la teoria del seu mestre, Lawrence Kohlberg, estudiós de l'evolució de la consciència moral en la infància, Gilligan demostrava que hi havia diferències significatives entre el raonament moral de les nenes i el dels nens. Dit molt breument, el que la psicòloga havia descobert era el següent: en enfront d'un dilema moral que obligava a decidir entre dues opcions incompatibles, els nens raonaven més en termes de conflictes de drets o de normes, mentre les nenes veien el conflicte com una qüestió de responsabilitat personal pel patiment de l'altre. No ve al cas ara explicar amb detall les concepcions d'ambdós pensadors, més complexes del que resumeixen les línies anteriors. El que interessa destacar és que, si Kohlberg centrava les seves anàlisis en la moral tradicional de la justícia, Gilligan afirmava l'existència d'una "veu" moral, més sovint sentida en l'experiència de les dones, que era la "veu de la cura", una veu o una mirada que responia a la sol·licitud de qui requereix ajuda per sobre de qualsevol altra consideració.

El llibre de Gilligan ha esdevingut un clàssic pel fet d'haver introduït una nova dimensió en la manera d'entendre l'ètica. En línies generals, la filosofia moderna ha contribuït a configurar el subjecte moral com un ésser racional i autònom que pensa per si mateix i aspira a l'autosuficiència, un individu capaç d'adquirir un criteri moral i actuar en conseqüència. Des d'aquesta perspectiva, l'ètica és concebuda com un conjunt de principis o de normes que haurien de ser universals, ja que representen el punt de vista de la racionalitat que teòricament tots els humans compartim. Una perspectiva que, combinada amb l'economia de mercat, nodreix la lògica individualista dominant i l'existència de societats atomitzades on cadascú va a la seva i es despreocupa del que queda lluny dels interessos propis. Doncs bé, si introduïm en la perspectiva ètica l'activitat de la cura com un valor que no pot ser ignorat,

1 Carol Gilligan, In a Different Voice. *Psychological Theory and Women's Development,* Cambridge, 1982. (Trad. esp.: *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino,* Fondo de Cultura Económica, 1987)

la perspectiva individualista canvia radicalment. L'ètica de la cura ja no parteix d'un subjecte racional i autònom, sinó que concep l'ésser humà com un individu vulnerable i dependent, que no sols quan ve al món necessita protecció per subsistir, sinó que emmalalteix i envelleix, situacions que igualment requereixen assistència i ajuda. Tot ésser humà, al llarg de la seva vida, experimenta que la seva condició és contingent, feble i vulnerable. Enfront de la perspectiva individualista, la perspectiva de la cura subratlla la interdependència entre els humans, entre els humans i els éssers vius no humans o entre els humans i l'entorn natural; més que veure l'individu com un ésser autònom i racional, el considera un ésser "relacional", necessitat de cura i proveïdor de cura, responsable davant del dolor i el sofriment d'altri.

2. L'ÈTICA DE LA CURA, UNA ÈTICA FEMENINA?

Abans d'entrar en els canvis filosòfics paradigmàtics que derivarien d'una ètica vista des de la perspectiva de la cura, cal fer esment de la controvèrsia i el rebuig que el discurs de la cura com quelcom valuós va provocar en el si del feminisme acadèmic més capdavanter. El llibre de Gilligan va ser interpretat d'entrada com la manifestació d'un essencialisme femení intolerable des de les posicions feministes més radicals i ortodoxes. La crítica era esbiaixada, però comprensible. En extreure l'activitat de cuidar de la invisibilitat en què es trobava i subratllar la importància i valor que calia atorgar-li, se situava en el centre del raonament moral una relació ignorada i menystinguda durant segles només per una raó: que des de sempre i a tot arreu les "cuidadores" havien sigut dones que cuidaven en la intimitat de la vida privada o domèstica. Òbviament, tenir cura dels altres era una necessitat indispensable que ningú gosava qüestionar, una necessitat emergent atès l'envelliment de la població i el creixement d'unes expectatives de vida no sempre vinculades al que considerem una vida de qualitat. No cal insistir ni tractar de convèncer ningú que els "cuidados" són una necessitat més i més bàsica. Ara, dit això, ¿interessava secundar des del feminisme el discurs de Gilligan del que semblava deduir-se l'especial sensibilitat i disposició de les dones per cuidar? ¿No seria contraproduent precisament per a les dones donar relleu a una "ètica de la cura"?

Afortunadament, la controvèrsia en qüestió ha quedat dissipada. No sols s'està imposant que cuidar és una responsabilitat que ha de ser assumida i compartida per tothom, sinó que, si més no en la teoria, hom reconeix l'error de "naturalitzar" el cuidar com una obligació de les dones. Si han estat elles les que històricament s'han fet càrrec de les cures ha sigut conseqüència d'una divisió del treball que només pot ser titllada d'injusta i que és urgent corregir com s'estan corregint totes les injustícies sofertes secularment per les dones.

3. EL TREBALL REPRODUCTIU

El pas d'una lògica individualista a una lògica relacional, esmentat fa una estona, implica altres canvis de percepció no menys importants. En destaco dos: els que fan referència a la divisió entre el privat i el públic, i el que distingeix el treball productiu del treball reproductiu.

L'eslògan que diu que "el privat és polític" ja és un lloc comú del feminisme. Ha impulsat moltes de les polítiques i les lleis que han promogut l'emancipació de la dona en tots els camps, des de l'educació, el dret al vot, l'accés al treball, la participació política o la paritat en diferents àmbits. La càrrega que duia, i en gran part encara arrossega la dona, i és un obstacle insalvable per assolir la igualtat de

condicions amb l'home es concentra en l'espai de la llar: feines invisibles, ignorades, però essencials per a la criança dels fills i l'atenció als malalts i dependents. Mentre la política no es faci càrrec si més no d'una part d'aquest pes, les proclames feministes a favor de la igualtat tindran moltes escletxes. Atesa la necessitat creixent de "cuidados", cuidar ja no pot ser una tasca ni una responsabilitat només privada, tot i que també ha de ser una tasca privada, com explicarem més endavant. És una responsabilitat política, una qüestió, com va dir Gilligan, "tan important com la justícia".

L'altre obstacle que no ha permès donar al cuidar la importància que té és la divisió entre el treball productiu, considerat des de sempre com el treball de veritat, el que compta i el que es remunera, i el treball al voltant de la vida reproductiva, que no mereix ni el nom de "treball" perquè no es paga ni és reconegut. Les economistes fa temps que intenten explicar que si les feines de cuidar es comptabilitzessin degudament, el PIB reflectiria el seu valor econòmic que no és gens menyspreable. Però com que cuidar no té reconeixement econòmic, tampoc té reconeixement social.

4. LA CURA, UN DRET I UN DEURE UNIVERSAL

La primera conseqüència de considerar la cura com un valor ètic fonamental i tan important com la justícia és la seva universalitat com a dret i com a deure. Del reconeixement del valor de la cura es dedueix el principi següent: "Tothom té dret a ser cuidat i tothom té el deure de cuidar".

D'acord amb aquest principi, la cura hauria de figurar com un dels drets socials fonamentals. Ser cuidat quan hom ho necessita és un bé o una necessitat tan bàsica com ho són l'educació, la salut, el treball, l'habitatge, la seguretat social i tota la llista de drets socials reconeguts en les declaracions o cartes de drets. Un dret amb una peculiaritat específica que el fa diferent d'altres drets socials la garantia dels quals és atribuïble en exclusiva a l'Estat. En el cas del dret a ser cuidat, el deure de cuidar és doble: és una obligació política i institucional, i és una obligació individual i, per tant, moral.

És important reconèixer aquesta doble dimensió del deure de cuidar, com una obligació que correspon tant a la família com a les institucions públiques. Correspon, en primer lloc, a la família, sense dispenses de cap mena a favor dels homes com ha vingut succeint fins ara. L'ètica de la cura és especialment incisiva en aquest punt, ja que si la cura no es converteix realment en una responsabilitat compartida, el deure de cuidar deixa de ser equitatiu i és contradictori com valor ètic. D'una altra banda, precisament perquè el lloc exclusiu de les dones ha deixat de ser la llar, les necessitats de cura són insuportables, en el sentit literal del terme, quan representen una càrrega de treball que força a abandonar els plans de vida d'homes i dones. És per això que cal el suport de l'Estat i de les polítiques, que han de compensar les insuficiències i les mancances de temps i econòmiques de les famílies.

És important recordar aquí que una de les deficiències que afecten l'anomenat Estat del benestar és la falta de diligència de l'Estat en fer-se càrrec dels "deures positius" que hauria d'assumir per tal de garantir efectivament els drets socials. Els crítics més atents a les mancances de l'estat social subratllen la poca "proactivitat" de l'Estat en la presa de mesures positives que realment facin reals els drets socials. La crisi de l'habitatge o la desocupació juvenil són exemples cridaners d'un Estat que de fet no està garantint els drets que diu que reconeix. El fracàs de la Llei de dependència és el cas més clar que la cura tampoc és considerada de veritat un dret universal i, per tant, un deure polític a més d'individual.

La politòloga Joan Tronto sintetitza molt bé quins haurien de ser els deures dels governs en enfront

de les necessitats de cura en aquesta frase: l'obligació d'una democràcia que dona valor a la cura és "detectar necessitats i distribuir responsabilitats"[2].

5. REUBICAR LES NECESSITATS

Una de les conseqüències més destacables de valorar l'activitat de cuidar és que posa en qüestió les posicions de poder i els privilegis. Mentre les feines relatives a la cura estaven restringides a l'àmbit perifèric familiar com quelcom que "per naturalesa" havia de ser així, van passar totalment desapercebudes. *Qui li feia el sopar a Adam Smith?*, resa l'incisiu títol de la feminista Marçal Katrine[3]. Tenir el sopar a taula, la roba neta i planxada, el llit a punt, eren supòsits que es donaven per descomptats, algú se'n cuidava i no calia preguntar qui, eren feines secundàries, sense importància. Hem hagut de patir l'experiència d'una pandèmia per descobrir el valor d'uns "treballs essencials" la majoria dels quals estaven relacionats amb la cura: la neteja, el transport, la manutenció, l'assistència als dependents. Treballs essencials per imprescindibles, que no es podien deixar de fer ni amb l'excusa del confinament, però treballs menors, a càrrec de les persones aparentment menys qualificades i més desfavorides, els treballs que encarreguem als immigrants perquè són menystinguts pels autòctons.

Cuidar és una activitat que surt al pas de necessitats fonamentals i peremptòries, que no es poden obviar. Un infant, una persona discapacitada, una persona malalta, una dement, requereixen assistència i protecció, depenen de la sol·licitud d'altres persones per poder sobreviure. Però no totes les necessitats mereixen la mateixa consideració ni tenen el mateix pes. Un exemple evident és la pràctica sanitària. La cura que té dels malalts el professional de la medicina no rep el mateix reconeixement que la cura que realitza la infermera, menys prestigiosa que la del metge. Les tasques més habituals, més quotidianes, tot i ser les més imprescindibles i més properes a les persones, són les que van a càrrec dels que estan més avall en la jerarquia social.

A més de fer front a la pregunta "a qui correspon cuidar?", l'existència de necessitats desateses o mal ateses obliga a establir prioritats. Atès que el cuidar ha sigut una activitat privada i relativa a les preocupacions familiars, és fàcil instal·lar-se en una mentalitat localista: les meves necessitats, o les necessitats internes, sempre són més urgents que les dels altres o les de la resta del món. Què ha passat amb les vacunes contra la covid-19? Per què Àfrica o Amèrica Llatina romanen en uns nivells de vacunació deplorables? Si la cura s'ha de convertir en un valor ètic central i fins i tot en un ideal polític que guiï les nostres accions, no podem desconnectar-la d'una teoria de la justícia ni d'uns procediments democràtics que mirin més enllà del territori de cadascú.

D'una altra banda, les necessitats humanes no són realitats estàtiques ni permanents; són relatives a les diferents cultures i varien d'acord amb els canvis que es van produint en les societats. L'ètica del subjecte autònom i racional va ser una resposta a la dependència i dominació pròpia de les societats feudals, un al·legat a favor de les llibertats individuals com a principi ètic primordial. En les societats actuals, marcades per l'individualisme i una economia de consum que valora especialment la competitivitat i no fomenta la solidaritat, l'ètica que cal és la que posa èmfasi en la realitat del fet que som interdependents, que tard o d'hora tothom necessita els altres i tothom es deu als altres quan demanen ajuda. La subjugació de la dona dedicada durant segles a la cura ha servit per amagar

2 Joan Tronto, *Caring Democracy. Markets, Equality, and Justice,* New York University Press, 2013.
3 Marçal Katrine, *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith?*, Debate, 2016.

la dependència dels homes i ratificar el poder i els privilegis que tenien. A mesura que el treball realitzat per les dones s'ha anat equiparant al dels homes, s'han fet paleses necessitats que abans ningú no veia i les cures han passat a ser un valor bàsic.

Al llarg de la història, certes necessitats de cura han estat institucionalitzades, com és el cas de l'escolarització de la infància i l'adolescència. En el segle XXI, ha pres relleu una necessitat inèdita fins ara: la relativa a la cura de les persones grans amb dependències. La pandèmia ha sacsejat les consciències en fer veure que la manera d'abordar aquesta necessitat està lluny de ser correcta i que és urgent reconsiderar com tractem l'envelliment en les nostres societats. L'exigència de polítiques de cura, d'atenció a la solitud, d'acompanyament al morir, de dignificar l'etapa final de la vida, ha passat a ser una de les qüestions a debatre i reconsiderar més urgents a conseqüència de les deficiències detectades.

6. UNA ACTIVITAT I UNA DISPOSICIÓ

El cuidar es defineix com una activitat o una pràctica que respon a un requeriment extern a nosaltres i que demana algun tipus d'acció. Atesa la interdependència i la vulnerabilitat que ens caracteritza com a éssers humans, l'ètica de la cura concep les persones alhora com a "proveïdores de cures" (*care givers*) i "receptores de cures" (*care receivers*). Tothom, en alguns moments o èpoques de la seva existència necessitarà ser cuidat, i tothom, en conseqüència, haurà d'assumir el rol de proveïdor de cures a qui ho reclami. És el que se segueix del principi abans formulat: el dret de tothom a ser cuidat i el deure de tothom a cuidar.

Per tal que la pràctica del cuidar sigui distribuïda equitativament i respongui de veritat a les necessitats més urgents, cal que els governs es facin càrrec de repartir les responsabilitats de la cura, com s'ha dit fa un moment, des d'un ideal de justícia. Això no vol dir que el cuidar s'hagi de professionalitzar del tot. Cuidar és alhora una obligació moral individual i una obligació política institucional. Els primers obligats a protegir i assistir les persones que no tenen autonomia per desenvolupar-se normalment són els més pròxims, els familiars. El que no vol dir que la família s'hagi de fer càrrec en exclusiva de l'obligació de cuidar. L'experiència pandèmica ha fet paleses les deficiències d'un sistema de serveis públics que no arriben a fer front adequadament a les necessitats més bàsiques. No té credibilitat una ètica que proclama com un principi fonamental la dignitat de tothom, siguin quines siguin les circumstàncies en què es troba cadascú, i que permet unes situacions de dominació i privilegi des de les que no és possible atendre a totes les persones que requereixen atenció i cura.

En aquest sentit, la cura ha de ser considerada com un complement de la justícia, ja que a fi de poder determinar quina és la millor distribució dels béns bàsics, com li correspon a la justícia, cal que la pràctica de la cura estigui arrelada en l'actuar de la ciutadania a tots els nivells, privat i públic.

La filòsofa Virginia Held ho entén molt bé quan explica que la cura és bàsica perquè "sense un mínim de dedicació curosa (*care concern*) cap als altres humans, la moralitat deixa d'existir"[4]. Si no ens sentim compromesos i concernits per les injustícies existents, no exigirem més justícia, més equitat i més drets. Però exigir una "democràcia curosa", com l'anomena Joan Tronto, no implica només establir una sèrie de "cartes de serveis" que cobreixin les necessitats de cura. Hi ha d'haver, òbviament, polítiques de cura, però aquestes no procuren el canvi radical que es proposa quan es

4 Virginia Held, *The Ethics of Care. Personal, Political, and Global,* Oxford University Press, 2006.

parla de la cura com un valor ètic i polític central. La cura ha de ser una activitat i una disposició de les persones en la seva relació mútua, i també una manera d'actuar de les institucions en el servei envers les persones. A l'estat social de dret se li ha de demanar que sigui un estat sol·lícit, considerat, respectuós, amable. A més d'executar polítiques de cura que arribin a tothom qui ho necessiti, l'administració ha de ser diligent i propera a la ciutadania. Ha de ser una administració proveïdora de cures i ella mateixa "curosa" en la manera d'administrar.

El cuidar ha de tenir, així, dues dimensiones complementàries: d'una banda, cuidar consisteix a realitzar una sèrie d'accions que han de ser dutes a terme per atendre als que necessiten ajuda; d'una altra, cuidar és una disposició o una activitat que han de desenvolupar les persones amb la finalitat d'humanitzar el que fan, actuar "amb cura".

7. LES VIRTUTS DEL CUIDAR

"Ser una bona persona moralment parlant requereix, entre altres coses, esforçar-se per respondre les demandes de cura que es presenten en la vida de cadascú"[5]. Seguint a Aristòtil, aquesta mena de persona ha d'haver incorporat a la seva manera de ser un seguit de virtuts o de qualitats que la facin especialment compromesa, atenta i diligent respecte a les necessitats de cura. Des d'aquest punt de vista podem parlar de les virtuts de la cura, és a dir, d'aquelles disposicions o actituds que les persones haurien de cultivar per prendre's seriosament el deure de cuidar.

Una de les virtuts que ha estat vinculada a la cura és l'"atenció" (*attentiveness*) o la capacitat d'oblidar-se d'un mateix per atendre el que passa al voltant o fins i tot una mica més enllà de l'entorn més immediat. L'economia de consum es nodreix dels interessos individuals, i promou una vida d'ambició, de plans personals, que han de ser assolits perquè l'existència tingui sentit. Una vida "atenta" als requeriments d'altri posa entre parèntesis l'interès personal i escolta les demandes que venen de l'exterior. Si és cert que un dels defectes del nostre temps és la incapacitat de reconèixer l'alteritat, sense una actitud atenta serà impossible corregir l'entotsolament que ens caracteritza.

Una altra virtut vinculada a la cura és la "capacitat de respondre" (*responsiviness*) de la persona proveïdora de cures de cara a la receptora de cures. La relació entre "cuidadora" i "cuidada" és inevitablement asimètrica. Si hem posat en el centre de la nova mirada ètica que introdueix la cura la vulnerabilitat de les persones és perquè reconeixem que els éssers humans no sempre són autònoms ni iguals, si ho fossin no caldria que ningú cuidés a ningú. Aquesta asimetria pot ser humiliant per a la persona dependent i provocar una posició abusiva i de domini de la cuidadora que creu saber i valorar millor les necessitats de l'altra. La professionalització de les cures, imprescindible per fer front a tot el ventall de necessitats derivades de la dependència, ha de tenir en compte que la formació del caràcter moral de les persones cuidadores és tan important com les competències cognitives requerides per cuidar adequadament.

L'especial sensibilitat que requereix acompanyar l'altre sobretot en la fase final de la vida tradicionalment ha rebut el nom de "compassió". En el sentit literal, compadir-se d'algú és "sentir com" ell; saber-ho expressar és la millor manera de cuidar. L'exemple paradigmàtic al respecte és la figura de Gerasim, el criat d'Ivan Illich, en la coneguda novel·la de Tolstoi, *La mort d'Ivan Illich*: la desinteressada dedicació del criat, a diferència de la resta de visitants, mostrava que només ell es

5 Joan Tronto, *Moral Boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care,* Routledge, 1994.

feia càrrec i es compadia realment del patiment del moribund.

En referència a les característiques de la bona administració o del bon govern, cal posar l'accent en qualitats com la "diligència" i la "flexibilitat" com virtuts d'un servei públic curós i atent de cara a la ciutadania. El pes de la burocràcia i el refugi en els procediments poden ser maneres d'obviar la singularitat de cada cas i la "centralitat de les persones", un eslògan freqüentment repetit i escassament traduït en pràctiques satisfactòries. La persona receptora de serveis no se sent "cuidada" si se la tracta com si fos un número o es relega el seu expedient indefinidament; tant la falta de flexibilitat com la negligència són comportaments poc curosos, expressió d'una manca d'atenció a la persona concreta.

8. CUIDAR LA CASA COMUNA

No és una casualitat que la centralitat de la cura en la nova ètica sigui un fenomen paral·lel al del sorgiment i expansió de l'ètica ecològica. La relació de dependència que ens caracteritza als humans va més enllà del que són les estrictes relacions humanes i abasta la vida no humana i la naturalesa en general. La preocupació actual pel canvi climàtic i la prioritat que estan adquirint les polítiques de transició ecològica apunten a una concepció de l'ètica que, sense deixar de ser antropocèntrica perquè el sentit moral és un sentit humà i no còsmic, no pot inhibir-se dels deures que l'ésser humà té amb la natura ni que sigui per evitar danys irreparables i nocius pel benestar humà. No sols és una obligació cuidar la natura, sinó també cuidar els animals no humans com a part d'una totalitat de la qual no ens podem inhibir sense deixar de ser humans.

El principi de responsabilitat envers el futur ha estat magníficament formulat per Hans Jonas fent un gir a l'imperatiu categòric de Kant que només tingué en compte els deures entre les persones. El nou principi de Jonas diu així: "Actua de tal manera que els efectes de la teva acció siguin compatibles amb la permanència d'una vida humana en la Terra"[6]. La sostenibilitat del planeta no és un valor en si mateix sinó en funció de la vida de les generacions futures que es mereixen el legat d'un món si més no habitable.

La preocupació pel medi ambient neix de la convicció que els desastres ecològics derivats de la depredació del món natural han anat massa lluny. La pandèmia del coronavirus ha contribuït a reforçar la idea que si no aturem el malbaratament dels recursos naturals, catàstrofes com la covid-19 i d'altres possibles ens forçaran inevitablement a canviar de costums.

La responsabilitat envers el medi ambient o el tracte deferent respecte als animals són expressions de la cura que combina el càlcul racional i el sentiment. L'anomenat "ecofeminisme" ha denunciat i denuncia la falta de sentiments empàtics que vinculin els humans amb la natura, la qual és una expressió més de l'androcentrisme.

També el neorepublicanisme propugna la construcció de "ciutats ecològiques" on els individus es vegin alliberats de tota mena de dominació arbitrària. No s'ha de veure l'ecologisme com una reivindicació del que no és humà, sinó com un alliberament real dels interessos de la humanitat que l'Estat ha de garantir i defensar. Dit d'una manera més senzilla: la sostenibilitat de la natura i el destí dels animals ens concerneixen precisament perquè volem salvar la nostra humanitat. No apostem

6 Hans Jonas, *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica,* Herder, 1995.

per un cosmocentrisme que elimina l'antropocentrisme, sinó per un republicanisme que persegueix la cohesió social que un liberalisme economicista destrueix. Enfront de les societats atomitzades en què impera l'egoisme, les societats republicanes mantenen l'ideal d'un bé comú que compromet la ciutadania en la preservació d'un món que és de tothom.

Per això, també l'ecologia promou uns deures cívics que responen a la responsabilitat per la sostenibilitat del medi ambient. Assumir aquesta responsabilitat és donar contingut a allò que podríem anomenar un "patriotisme republicà", que no té massa a veure amb l'exaltació nacional, sinó amb la cohesió ciutadana. Un dels defectes de la ideologia liberal és que no ha sabut inculcar el civisme en la ciutadania, és a dir, les virtuts necessàries per cohesionar les persones en la defensa d'un interès comú. Adoptar una actitud empàtica i curosa envers la natura significa evitar una sèrie de "vicis ecològics", com l'arrogància, la competitivitat o l'explotació, que són un obstacle per al cultiu de virtuts com la benevolència, la compassió, la moderació o la gratitud, com explica Serge Audier a *La cité écologique*[7]. Més que mai és urgent la necessitat d'actuar junts, a favor del que Edgar Morin anomena un "humanisme planetari"[8].

9. EDUCACIÓ I FORMACIÓ

Aristòtil va deixar escrit que investiguem no per saber què és la virtut sinó per ser bones persones. El que finalment interessa de l'ètica no és la teoria, sinó la pràctica, una finalitat indestriable de l'educació en les virtuts, ja que les persones no neixen sent virtuoses; esdevenen millors o pitjors persones gràcies, entre altres factors, a l'educació que reben i a les influències de l'entorn. Les virtuts són disposicions a actuar en un sentit determinat, que s'adquireixen practicant-les, inculcant hàbits i costums que formen el caràcter de les persones. L'ésser humà, relacional, interdependent i disposat a cuidar, no sorgirà del no-res si no hi ha una voluntat real de construir un *ethos*, una manera de ser responsable i "curosa", que respongui realment a les necessitats més urgents del moment.

Està clar que el cuidar ha esdevingut una qüestió i un problema essencial de l'actualitat a causa dels canvis que ha experimentat la societat en els últims decennis. L'empenta del moviment feminista ha fet sortir les dones de l'enclaustrament de la llar tot deixant al descobert la importància d'una ocupació fins fa poc ignorada però absolutament imprescindible. D'una altra banda, l'envelliment de la població i l'obligació d'atendre les persones dependents ha fet aflorar un nínxol de necessitats de cura inèdit fins fa poc. Ambdós fenòmens han empès els governs dels Estats de dret a considerar el cuidar com un element ineludible de l'estat de benestar. Projectes com el de la conciliació familiar i laboral o els plans d'igualtat es fan ressò dels canvis socials que cal abordar per tal que el deure de cuidar respongui de veritat a les necessitats emergents.

Amb la pandèmia, els perills d'una manera de viure egoista i despreocupada pel futur de la humanitat s'han fet evidents i ens han alertat sobre la urgència d'emprendre un gir radical i d'entomar seriosament el fet que som vulnerables i interdependents. Després d'un any i mig amb l'única preocupació de lluitar contra la covid-19, som una mica més humils, sabem que ignorem moltes coses i reconeixem que ens necessitem els uns als altres.

Aquest canvi en la manera de concebre com som i què hem de fer si més no davant d'un problema

7 Serge Audier, *La cité écologique. Pour un éco-républicanisme.* La Découverte, 2020.
8 Edgar Morin, *Changeons de voie. Les leçons du coronavirus,* Denoël, 2020.

greu de salut pública no es produirà sense la voluntat de recuperar el sentit de l'educació que literalment vol dir extreure de la persona el millor que pot donar. Això "millor" cal saber què és, cal determinar quina mena de persones o de ciutadania necessitem perquè el civisme, que és el compendi de totes les virtuts democràtiques, sigui una realitat (com ho ha sigut en alguns moments decisius del confinament).

Des d'una perspectiva ètica, la finalitat de l'educació no pot ser cap altra que la que es proposa perfeccionar el que potencialment som. Educar en les virtuts del cuidar vol dir intentar avançar en el perfeccionament del que podem ser en relació amb aquest bé bàsic consistent en tenir cura dels que ho necessiten. La família, en primer lloc, i en segon lloc, l'escola, són els primers educadors, però no els únics responsables de la funció d'educar. De fet, la socialització i educació dels infants es produeixen en la convergència de tots els factors socials que interfereixen en les seves vides. La virtut, deien els clàssics, s'aprèn per imitació, a partir de l'exemple dels que tenen predicament o autoritat per fer valer el seu comportament. Serveix de poc introduir assignatures d'educació cívica si els alumnes no viuen en l'experiència diària allò que les lliçons de civisme pretenen explicar.

Per això és important no menystenir la tesi aristotèlica que l'ètica és una pràctica, un saber que s'aprèn exercitant-lo. Paral·lelament a l'aprenentatge teòric d'un seguit de conceptes i teories que ajuden a distingir el bé del mal i a raonar èticament, l'aprenentatge en les virtuts cíviques hauria de considerar aspectes més pràctics com, per exemple, l'exercici del voluntariat com una pràctica gairebé obligada de servei social.

Finalment, l'activitat de cuidar requereix un ensinistrament professional que fins ara s'ha dut a terme d'una manera improvisada, sense avaluar a fons quina és la demanda i si l'oferta és pertinent i proporcionada. Cuidar no ha de ser una activitat només benèfica ni relegada a persones que no tenen qualificació suficient per fer feines de més categoria. Cuidar no és senzill, és dur i sacrificat, per intens que sigui l'afecte que motiva la dedicació als altres. Igual que la infermeria ha passat de ser una activitat gairebé benèfica i gratuïta a una professió, el cuidar requereix uns coneixements i una sensibilitat que també haurien de ser fruit d'una formació específica. Els avantatges que proporciona el cuidar, com la seguretat, tranquil·litat, acompanyament, afecte, encara són vistos com a superflus i, en conseqüència, prescindibles.

María Ángeles Duran, s'ha referit abastament i amb dades empíriques a la trista realitat del fet que els treballs de la cura romanguin en una certa "alegalitat", un fenomen que ella considera com l'emergència d'una nova classe social, el *cuidatoriado* que, a diferència dels proletaris d'altres temps no tenen ni consciència de classe, ja que els hi falta l'antagonisme contra qui reivindicar més reconeixement[9]. Si "professionalitzar" és atorgar a la treballadora uns drets (com diu l'Informe sobre las trabajadoras domésticas y las cuidadoras en la Unión Europea, de 2016), el primer que es troba a faltar és com reclamar els drets que no tenen. Encara hi ha malentesos a propòsit del sentit de la cura, malentesos que denigren l'activitat, ja que es manté l'estereotip que la caracteritza com una tasca femenina i, en definitiva, poc intel·ligent i poc valuosa.

CONCLUSIONS

1. Cuidar és una activitat natural que ha estat ignorada i invisibilitzada pel fet que sempre s'ha

9 María Ángeles Duran, *La riqueza invisible del cuidado,* Universidad de Valencia, 2018.

realitzat en l'àmbit familiar i se n'han fet càrrec les dones.

2. L'ètica de la cura introdueix una nova manera de veure i entendre la persona com un ésser relacional i interdependent, un canvi de perspectiva respecte a la lògica individualista pròpia del pensament modern i de l'economia capitalista.

3. El reconeixement de la cura com una activitat necessària i imprescindible ha de passar per la desnaturalització del cuidar com una activitat exclusivament femenina.

4. El canvi de perspectiva que deriva de l'ètica de la cura implica reconsiderar la distinció entre el privat i el públic i entre el treball productiu i el treball de la vida reproductiva: ni els problemes de la vida privada són exclusivament privats, ni l'únic treball que mereix aquest nom és el treball productiu i remunerat.

5. L'axioma fonamental del qual cal partir per situar en el seu lloc el valor de la cura és aquest: "tothom té dret a ser cuidat i tothom té el deure de cuidar".

6. La funció d'un Estat que es pren seriosament el dret de tothom a ser cuidat és la de "detectar necessitats i distribuir responsabilitats".

7. El cuidar té una doble dimensió: 1) és una obligació institucional i política; 2) és un deure moral que ha de ser assumit pel ciutadà com una responsabilitat cívica i una manera especial de relacionar-se amb els altres.

8. La preservació de la "casa comuna" forma part del deure de cuidar: preservació de la naturalesa i relació "curosa" amb la vida animal.

9. Una "democràcia cuidadora" ha de transmetre les virtuts de la cura a través d'una educació que posi especial interès a formar persones amb capacitat per respondre a les necessitats de cura de la societat.

Garantía de rentas

Sara Buesa

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo, de carácter divulgativo, pretende propiciar una reflexión acerca de la evolución de las situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad en nuestro país, así como esbozar propuestas para definir desde los sistemas de garantía de ingresos una estrategia que permita hacerles frente.

Las situaciones de pobreza y exclusión se han venido incrementando y diversificando a lo largo de los años, con la aparición de nuevos riesgos propiciados por los cambios en la configuración y evolución de nuestra sociedad, las consecuencias de la crisis económica de 2008 y las dificultades que se han instalado en relación con la precariedad laboral y la vivienda. A todo ello se añade el impacto devastador de la reciente pandemia.

De esta forma, la vulnerabilidad y la pobreza ya no son cuestiones residuales que afectan a un sector determinado de la población o a un perfil clásico de personas con trayectorias de exclusión, sino contingencias a las que gran parte de la ciudadanía está o puede estar expuesta.

En este contexto, resulta muy pertinente la reflexión acerca del importante papel que tienen los sistemas de garantía de ingresos, que han demostrado ser herramientas eficaces para reducir los niveles de pobreza y desigualdad. Y, sobre todo, el papel que pueden jugar en un escenario de pobreza que se consolida y de recuperación tras la covid-19 tan complejo e incierto como el actual.

Por otra parte, el momento actual en España, con la trayectoria de rentas mínimas autonómicas y el reciente desarrollo del sistema nacional de ingreso mínimo vital, resulta muy oportuno para propiciar la reflexión en torno a la configuración de un sistema integrado y eficaz.

Algunos conceptos clave:

La exclusión social es el proceso mediante el cual algunas personas, o grupos, quedan total o parcialmente apartadas de una participación plena en la vida económica, social y política de la comunidad en la que viven. Se trata de un proceso multidimensional, que da lugar a una privación múltiple y afecta negativamente a los diversos ámbitos del desarrollo humano. De esta forma, la exclusión puede ser residencial, económica, relacional, sanitaria, educativa o laboral.

El Estado del bienestar tiene la misión de garantizar el bienestar general y la inclusión de toda la población. Los diversos pilares sectoriales que lo conforman (garantía de ingresos, servicios sociales, empleo, vivienda, sanidad y educación), cada uno en su ámbito de actuación y con un

alcance universal, proveen de servicios a toda la ciudadanía en condición de equidad para garantizar el cumplimiento de sus derechos sociales.

La exclusión es consecuencia de la imposibilidad de ejercer alguno o varios de tales derechos. Del mismo modo, la inclusión social es el objeto y el resultado de la acción conjunta de todos los sistemas del Estado del bienestar. La prevención y el abordaje de los procesos de exclusión atañen a todos ellos, en las dimensiones y bienes que le corresponde preservar a cada uno.

Dentro del Estado de bienestar, la política de garantía de ingresos configura un ámbito sectorial universal con la subsistencia material como objeto propio. La pobreza se caracteriza por la ausencia de recursos económicos suficientes para hacer frente a la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia.

La desigualdad social es la condición por la cual las personas tienen un acceso desigual a los recursos de todo tipo, a los servicios y a las posiciones que valora la sociedad. La desigualdad en cuanto a recursos económicos, capacidades y medios disponibles condiciona a su vez una desigualdad vital que se manifiesta en la salud y las condiciones de vida de las personas, así como un desigual reconocimiento existencial.

2. ANÁLISIS DIAGNÓSTICO:

Las situaciones de pobreza y exclusión se han venido incrementando y diversificando de forma preocupante desde mucho tiempo atrás.

En la configuración y desarrollo de nuestra sociedad, a lo largo de los años han ido emergiendo nuevos riesgos sociales que impactan profundamente en los mecanismos de inclusión. El desequilibrio en la estructura demográfica, con el envejecimiento de la población y los cambios en los modelos familiares, la creciente inseguridad, la necesidad de cuidados y el incremento de la desigualdad social son algunos de ellos.

Con la crisis de 2008 buena parte de la ciudadanía vio caer notablemente sus ingresos. Personas y familias con trayectorias de recursos suficientes empeoraron drásticamente sus condiciones de vida y se vieron expuestas a situaciones de privación, cayendo bajo el umbral de la pobreza.

A esto se añaden los efectos sociales y económicos de la crisis derivada de la covid-19, que ha tenido un alcance mucho más transversal que las anteriores crisis, incidiendo sobre un volumen muy grande de la población y afectando a todos los ámbitos de la vida de las personas.

Con la pandemia, las desigualdades y las carencias previas existentes se han evidenciado y agravado. Su impacto ha sido especialmente pernicioso en perfiles de población que ya se encontraban previamente en riesgo de exclusión: personas con niveles económicos más bajos; con empleos precarios, muchas veces coincidentes con los trabajos que han resultado ser esenciales; que viven en barrios degradados o en viviendas inadecuadas, que no reunían condiciones básicas para poder cumplir con las medidas sanitarias; personas solas sin red de apoyo social ni familiar; familias monoparentales con dificultades para la conciliación laboral, personas cuidadoras, en su mayor parte mujeres, que se han visto sobrecargadas con el incremento de la presión en los hogares.

Además, la covid-19 ha traído consigo nuevas situaciones de necesidad en personas y familias con economías frágiles, que antes de la pandemia subsistían y cubrían sus necesidades básicas, de forma más o menos ajustada, y que con la disminución de ingresos y la pérdida de empleo han entrado

repentinamente en situación de pobreza. Es el caso de personas trabajadoras en los sectores más afectados por la pandemia, que han visto paralizada su actividad. Sectores cuyo peso en la economía española es muy significativo: turismo, hostelería, transporte y comercio. También el de personas en situación de ERTE que han visto disminuidos sus ingresos. Y la situación de personas que trabajaban en economía sumergida en el servicio doméstico, gremios de la construcción o reparaciones, venta ambulante, u otras realidades como la prostitución.

Aún no es posible conocer con precisión el impacto de la pandemia en las situaciones de pobreza y riesgo de exclusión. No obstante, todo apunta a que el incremento de las mismas será muy elevado, en cuanto a su incidencia e intensidad, pues los riesgos sociales se han agravado y han aparecido otros nuevos, que amenazan a sectores cada vez más amplios de personas.

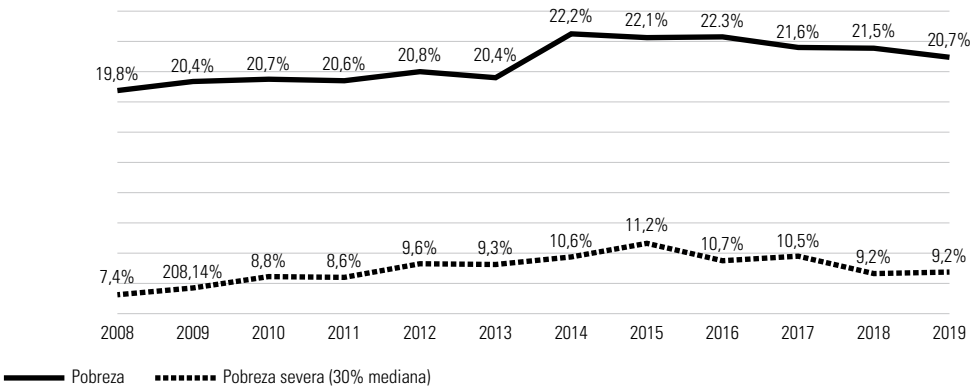
Según la última encuesta de condiciones de vida llevada a cabo por el INE, correspondiente al año 2020, pero realizada tomando en cuenta los ingresos de 2019, es decir, sin medir aun el impacto de la pandemia, el 26,4% de la población española se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE). Esta tasa es superior a la media en la Unión Europea (en 2019, la tasa AROPE en España era un 25,3%, 3,9 puntos porcentuales por encima de la media europea), y la séptima más alta de todos los países miembros.

El 21% de la población española tenía en 2020 ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza, un porcentaje también muy elevado en comparación con la media europea (en 2019, la tasa de riesgo de pobreza en España se situaba en un 20,7%, frente al 16,8% de la media europea). De ese 21%, cerca del 9,5% se encontraban en situación de pobreza severa. Es decir, eran personas que vivían en hogares con ingresos extraordinariamente bajos.

Si atendemos a la evolución de estas tasas de pobreza entre 2008 y 2019 puede comprobarse la brecha de pobreza existente y el empeoramiento de las condiciones de vida de las personas más pobres en el conjunto del periodo (gráfico 1).

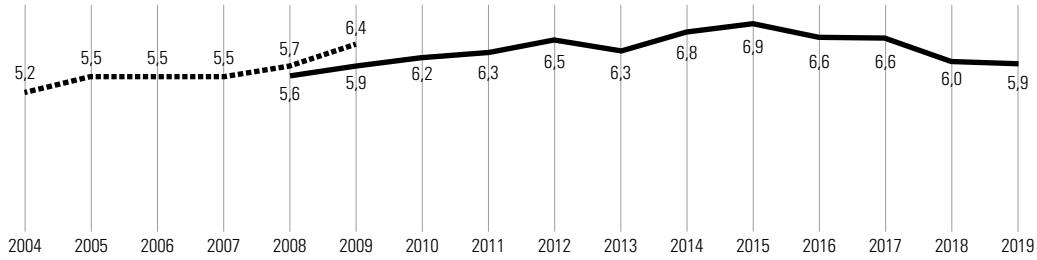
La brecha de desigualdad es profunda y se ha ido ahondando a lo largo de los años. En 2020 los ingresos del 20% de la población más rico multiplicaron por 5,8 los ingresos del 20% más pobre. Si

Gráfico 1. Evolución de la pobreza y la pobreza severa (2008-2019)



bien en los últimos 3 años se está produciendo una ligera disminución de este indicador, el análisis de evolución entre 2004 y 2019 muestra cómo la desigualdad aumentó de forma sostenida tanto en la época de crecimiento económico como a lo largo de la crisis (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de la relación renta S80/S20 (2004-2019)



Un 7% de la población se encontraba en 2020 en situación de carencia material severa, un aumento muy significativo respecto al 4,7% en 2019. El 10% manifiesta llegar a fin de mes con mucha dificultad y el 35,4% no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos. Asimismo, el 9,9% se encuentra sin empleo o con baja intensidad en el empleo.

El impacto de la pobreza no es homogéneo. El riesgo de pobreza y exclusión incide en mayor medida en algunos colectivos: mujeres, personas jóvenes, familias con hijos e hijas, personas migrantes.

Resulta especialmente preocupante el aumento de las situaciones de pobreza infantil. España lleva años, desde antes de la recesión económica de 2008, siendo uno de los países de la Unión Europea con mayores tasas de riesgo de pobreza infantil. El 31,1% de las personas menores de edad se encuentran en nuestro país en riesgo de pobreza y exclusión, el 27,4% en riesgo de pobreza. La privación material severa afectaba en 2020 a un 9% de los hogares con personas menores de edad. El 16,2% de los menores de 16 años vivían en hogares que tuvieron retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal, en un 10,6% de ellos no podían mantener la vivienda a una temperatura adecuada y en el 37,1% no tenían capacidad para afrontar gastos imprevistos. El 8,9% no disponía de ordenador, el 5,9% no podía comer carne, pollo o pescado al menos 1 vez cada 2 días, y el 34,3% no podía permitirse ir de vacaciones una semana al año.

La pobreza y la exclusión impactan especialmente en hogares monoparentales: el 49,1% de las personas que vivían en hogares formados por un adulto con hijos dependientes a cargo se encontraba en riesgo en 2020. Asimismo, otros hogares con hijos e hijas dependientes a cargo también tienen un riesgo muy elevado de pobreza y exclusión (37,8%).

Más allá de las dificultades económicas, la pobreza infantil condiciona el desarrollo de los niños y niñas en todas las esferas, colocándoles en una posición de inequidad y de desventaja respecto a otros niños y niñas, a nivel cognitivo, relacional y emocional, y en todos los ámbitos: salud, interacción, acceso a la cultura o el ocio, sistema educativo, etc. Estos problemas se traducen en menores oportunidades y mayor riesgo de pobreza y exclusión en la vida adulta.

"Cuando uno nace y se cría en un hogar con escasos bienes materiales y con ingresos reducidos aumentan las probabilidades de instalarse en el pantano de la vulnerabilidad. De sus aguas pesadas se puede salir, pero cuesta tiempo y esfuerzo. Otras veces la ciénaga te atrapa y te succiona como un remolino hacia las profundidades de la estructura social. Si esa fuerza que te aspira hacia dentro es superior a la tuya, o si el tiempo corre en tu contra y cada vez estás más lejos de tus padres, entonces la desigualdad te empapa (te constituye) hasta convertir tu vida en una existencia penosa" (VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España, 2019, página 143).

La pobreza infantil se manifiesta a lo largo de toda la vida de quien la sufre y sin políticas públicas que la combatan resulta muy difícil salir de ella. La vulnerabilidad no solo perjudica a quien la sufre, sino a la sociedad en su conjunto. La pobreza infantil lastra enormemente el futuro de nuestra sociedad.

Por otra parte, el análisis de género revela también diferencias muy significativas entre hombres y mujeres en las condiciones de vida: En lo que respecta al riesgo de pobreza y exclusión, la tasa AROPE femenina es del 27,2%, 1.6 puntos porcentuales más elevada que la masculina. Un 21,7% de las mujeres se encontraban en riesgo de pobreza en 2020, mientras que en el caso de los hombres era un 20,2%.

En lo referente al empleo, el indicador de la baja intensidad en el trabajo afectaba a un 10,1% de las mujeres frente al 9,7% de los hombres. En este ámbito, las tasas de actividad, paro y trabajo a tiempo parcial son muy superiores en mujeres que en hombres. Asimismo, el INE en su encuesta cuatrienal de 2018 estimaba una brecha salarial del 11,03% entre hombres y mujeres.

La pandemia ha tenido además un claro impacto de género, trayendo consigo una mayor pérdida de empleo femenino, a pesar de que las profesiones que han resultado ser esenciales, en el ámbito de los cuidados, limpieza o supermercados, son altamente feminizadas. El incremento de la carga de cuidados y la presión del trabajo en los hogares provocada por la pandemia también han incidido de forma especialmente significativa en las mujeres. Es interesante reseñar que el 81% de los hogares monoparentales están a cargo de mujeres. Asimismo, las mujeres continúan asumiendo la mayor parte de las responsabilidades familiares y domésticas, y el cuidado de hijos, hijas y personas dependientes.

Por último, más allá de las dificultades para disponer de recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades de subsistencia material, es importante incorporar en el análisis el impacto que tienen en las situaciones de exclusión las dificultades para acceder a un empleo decente y a una vivienda adecuada y asequible, pilares básicos para la vida y el bienestar de las personas. Estas dificultades comenzaron con anterioridad a la crisis de 2008 y han ido creciendo a lo largo de los años, condicionando enormemente las posibilidades de inclusión de gran parte de la ciudadanía y aumentando a su vez el riesgo de caer en la pobreza.

La creciente precariedad laboral, la ocupación a tiempo parcial, la temporalidad y los salarios reducidos, generan una inestabilidad que condiciona para muchas personas la posibilidad de disponer de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. De este modo, la pobreza no viene definida únicamente por el desempleo, sino que, cada vez más, se producen numerosas situaciones de pobreza en el empleo.

Los datos así lo apuntan: aunque la relación entre la actividad laboral y el riesgo de pobreza o exclusión es elevada, con un 54,7% de las personas paradas y un 38,6% de las inactivas afectadas por esa situación, es de destacar que un 15% de las personas ocupadas están también en riesgo de pobreza y exclusión. Otro tanto sucede con el nivel de formación: tradicionalmente, la pobreza y la exclusión se han asociado a una baja cualificación, afectando actualmente al 36% de la población con un nivel

educativo equivalente a la educación primaria o inferior y al 32,5% de las personas con educación secundaria de primera etapa. Pero, al mismo tiempo, cabe subrayar que un 13,7% de las personas con educación superior y un 26% de quienes han alcanzado un nivel de educación secundaria de segunda etapa se encuentran también en riesgo de pobreza y exclusión, por lo que estas situaciones ya no se asocian exclusivamente a perfiles de personas poco cualificadas.

Además, el parque público de vivienda es insuficiente para atender a la demanda, la vivienda de alquiler en el mercado libre es escasa y con precios muy elevados, a los que se suman en muchas ocasiones condiciones abusivas que se establecen para las personas extranjeras o perceptoras de prestaciones. También el mantenimiento de la vivienda resulta problemático: El 13,5% de la población española tuvo en el 2020 retraso en el pago de gastos relacionados con su vivienda principal o en compras a plazos, y el 10,9% no podía permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada. Estas dificultades asociadas a la vivienda son de hecho las que explican en buena medida las situaciones de carencia material severa que sufren muchas personas. Son de tener en cuenta también los desahucios y las pérdidas de vivienda que se producen como consecuencia de la merma de la capacidad económica de las personas.

Las políticas de garantía de ingresos en España:

En el marco de este artículo no es posible detenerse a realizar un análisis en profundidad de las políticas en materia de garantía de ingresos para la subsistencia material que se han llevado adelante en nuestro país.

No obstante, a modo de visión global, cabe destacar los múltiples programas autonómicos de rentas mínimas que se han ido desarrollando en España a lo largo de los últimos 30 años. Estos sistemas han cubierto la laguna de protección social que dejaba el sistema de garantía de rentas estatales, muy ligadas a la Seguridad Social contributiva, y cumplen un papel apreciable en la contención de las situaciones más extremas de pobreza y exclusión. Con todo, no tienen capacidad para reducir sustancialmente la tasa de pobreza o la desigualdad.

La heterogeneidad entre comunidades autónomas, la fragmentación y la disparidad en el diseño de estos programas, en cuanto a regulaciones, requisitos, cuantías, coberturas, etc. es un hándicap., que se manifiesta en importantes diferencias territoriales en los indicadores de pobreza. En la tabla siguiente, se recoge desglosado el detalle de datos por comunidad autónoma (Tabla 1).

La desigualdad es evidente, con diferencias muy elevadas entre las comunidades del norte y el sur, presentando estas últimas tasas extraordinariamente elevadas, muy por encima de la media nacional, en contraposición a las del norte, que tienen tasas mucho más bajas en los indicadores de pobreza, en general homologables a los países más desarrollados de Europa.

El País Vasco, administración pionera, tiene una trayectoria consolidada de más de 30 años y la mayor cobertura poblacional, intensidad protectora y gasto. La renta de garantía de ingresos vasca destaca además singularmente del resto de programas por contar con prestaciones complementarias de vivienda y estímulos al empleo. También Navarra y Asturias son comunidades con una cobertura amplia.

El Ingreso Mínimo Vital, desarrollado en el año 2020 en el marco de la seguridad social, es un hito, ya que ha supuesto el establecimiento de un suelo común básico de ingresos para la ciudadanía en situación de pobreza severa y vulnerabilidad extrema en todo el Estado. Según las estimaciones podría llegar a triplicar la protección actual a la población con escasos recursos en España, con

Tabla 1. Ingresos medios tasa AROPE y tasa de riesgo de pobreza por CCA ECV-2020 (ingresos de 2019)

	Ingresos medios por persona (euros)	Tasa AROPE (%)	Riesgo de Pobreza (%)
TOTAL	12.292	26,4	21,0
Andalucía	9.990	35,1	28,5
Aragón	13.097	18,5	16,0
Asturias, Principado de	12.786	27,7	22,2
Balears, Illes	12.658	22,0	14,1
Canarias	9.935	36,3	29,9
Cantabria	12.748	23,7	18,0
Castilla y León	12.697	19,8	15,1
Castilla - La Mancha	10.485	29,8	25,1
Cataluña	14.170	22,8	16,7
Comunitat Valenciana	11.332	29,3	24,6
Extremadura	9.147	38,7	31,4
Galicia	11.469	25,7	22,1
Madrid, Comunidad de	14.580	20,9	15,4
Murcia, Región de	9.850	29,7	25,0
Navarra, Comunidad Foral de	15.094	12,0	9,9
País Vasco	15. 813	13,9	10,0
Rioja, La	13.504	19,0	15,0
Ceuta	9.853	38,8	35,3
Melilla	11.427	42,4	36,3

particular incidencia sobre la pobreza infantil, pudiendo además ayudar a caminar hacia una mayor igualdad entre territorios.

3. PROPUESTAS:

Una nueva mirada hacia la pobreza:

La pobreza va acompañada de un fuerte estigma. Nuestro modelo social está impregnado de una lógica meritocrática, en la que subyace la creencia de que quienes tienen éxito lo hacen por sus propios logros, mientras que quienes se quedan atrás son responsables de su propia situación, obviando que las condiciones y las oportunidades no son iguales para todas las personas. Además, el núcleo de nuestra sociedad se basa también en una lógica contractual, de reciprocidad, que nos lleva a rechazar a las personas que en un momento dado parece que no tienen nada que ofrecer o dar a cambio. Ambas lógicas conducen a la culpabilización y el rechazo a las personas pobres.

La pandemia nos ha mostrado con crudeza la vulnerabilidad que todas las personas compartimos dentro de nuestra común humanidad. A lo largo de la vida, todas podemos vernos expuestas a múltiples circunstancias que amenazan nuestro bienestar y pueden poner en riesgo nuestros niveles de seguridad básica: desempleo, situaciones familiares complejas, soledad, dificultades para cuidar o

ser cuidado, problemas de salud… El riesgo de pobreza y exclusión no es algo que les sucede a unos pocos. Tampoco a otros. Esta conciencia nos acerca y humaniza nuestra mirada hacia la pobreza.

"La situación de pobreza, además de una carencia material, es una condición social y psicológica, que se mide en función de los estándares de decoro establecidos por la sociedad, conforme a los cuales se está o no a la altura" (Zygmunt Bauman, 2000). Estar o no estar a la altura genera sufrimiento en las personas. La pobreza coloca a las personas en una clara situación de desventaja, las penurias económicas a menudo se acompañan de déficits y carencias, que inciden en las distintas áreas de la vida y dificultan la inclusión y el desenvolvimiento autónomo de las personas.

Sin embargo, en la pobreza hay también maestría, historias de vida de superación, aprendizajes, desarrollo de habilidades, resiliencia. Es necesario desarrollar una mirada lúcida hacia todas las personas, reconocer su dignidad y su valía, independientemente de que se encuentren en una situación de necesidad. En palabras de Adela Cortina, "no hay ningún ser humano que no tenga nada valioso que ofrecer, aunque no sea a cambio".

Contribuir al empoderamiento de las personas pobres, fomentar su autoestima y su sentimiento de pertenencia a una comunidad, dotarles de recursos y capacidades para que puedan vivir con autonomía y llevar adelante sus proyectos de vida, es una cuestión de justicia. No se trata de ayudar a los "perdedores" con dinero para que puedan subsistir, desde una visión caritativa o de superioridad moral, sino de facilitar que puedan desarrollarse plenamente como personas, sentirse útiles y recibir la consideración social.

Por otra parte, es preciso superar la concepción de las políticas sociales y de garantía de ingresos como mero gasto, y poner de relieve la inversión social, el impacto y el retorno económico que traen consigo. De hecho, las rentas de inclusión social han demostrado ser herramientas eficaces para la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad. Y además implican un estímulo de la demanda que impulsa la actividad económica y genera empleo.

Apuntalar un sistema de derechos, mejorando el alcance y la cobertura de las prestaciones, desde los principios de responsabilidad pública, universalidad y equidad:

Tanto los sistemas de rentas mínimas existentes en las diversas comunidades autónomas como el Ingreso Mínimo Vital trazan el camino de una progresiva universalización de las prestaciones económicas que garantizan que, en cualquier caso, todas las personas tengan una renta mínima que les permita subsistir y cubrir sus necesidades básicas.

Los sistemas de garantía de rentas en las diversas comunidades autónomas y en España se declaran como un derecho subjetivo, considerando que es una responsabilidad pública generar las condiciones para garantizar el acceso de todas las personas a sus derechos y velar por su cumplimiento, lo cual implica desterrar el asistencialismo y los criterios valorativos de merecimiento de los procesos de concesión y control de las prestaciones.

En un sistema que se establece como un derecho subjetivo y no sobre la base de criterios de merecimiento, un debate de mucha actualidad y necesario de abordar es el del grado de condicionalidad de los sistemas de garantía de ingresos.

Las rentas mínimas en España nacieron bajo sospecha de fomentar el fraude y desincentivar la búsqueda de empleo, lo cual hizo que los sistemas se definieran con una clara orientación hacia el empleo y la inserción y fuertes condiciones de conducta, vinculando el derecho a disponer de unos

medios básicos para la subsistencia a la implicación activa en procesos de inclusión. Sin embargo, no hay evidencias de que la percepción de la prestación desincentive significativamente la búsqueda y consecución de empleo, y la efectividad y eficiencia de los planes de inserción que suscriben las personas beneficiarias como requisito, derecho-obligación, es dudosa. Emplear la limitación de las posibilidades de cubrir las necesidades básicas como contingencia para conseguir cambios conductuales es una medida punitiva que, además de ser ineficaz, trae como consecuencia el agravamiento de las situaciones de exclusión y dificulta la promoción de itinerarios encaminados a la inclusión y autonomía. Los procesos de inclusión deben apoyarse fundamentalmente con medidas de tipo socioeducativo, psicosociales, de orientación y acompañamiento.

En el debate social y político actual está la propuesta de transitar paulatinamente desde el modelo de rentas mínimas de inserción actuales a un modelo de renta garantizada, que relaje la condicionalidad de las prestaciones a contraprestaciones laborales o conductuales y amplíe la cobertura a todos los hogares que se encuentran por debajo del umbral mínimo de ingresos establecido. De hecho, algunas de las reformas que se están poniendo en marcha en diversas comunidades autónomas se encaminan en esa dirección.

Además de avanzar hacia una creciente universalidad, los sistemas de garantía de rentas aspiran también a ayudar a corregir las situaciones de desigualdad y de especial vulnerabilidad existentes. En este sentido, se hace necesario incidir en segmentos poblacionales que no están suficientemente cubiertos. Especialmente, teniendo en cuenta los datos de pobreza infantil que se manejan, sería conveniente reforzar el apoyo a familias desfavorecidas con niños y niñas. Además, en el contexto poscovid, el sistema de garantía de ingresos debe asegurar la protección a las personas más castigadas por la crisis y evitar también que la pobreza sobrevenida de forma rápida y generalizada con la pandemia derive en una situación masiva de exclusión social.

Mejorar la accesibilidad:

El sistema de garantía de ingresos debe avanzar hacia la accesibilidad universal, esto es, permitir a todas las personas su acceso, comprensión y utilización de manera normalizada, cómoda, segura y eficiente. Para ello, es necesario en primer lugar incorporar una mirada hacia la diversidad, cultural, funcional, de modelos de familia, formas de convivencia y estilos de vida. También es imprescindible simplificar los procesos burocráticos, hacer más comprensibles los procesos y agilizar la tramitación administrativa. Desde la doble óptica y objetivo de dar un mejor servicio a la ciudadanía y mejorar la gestión, ganando eficiencia.

Los avances tecnológicos son una gran oportunidad para la modernización de los procesos de gestión de recursos económicos y materiales, pues permiten impulsar su sistematización y automatización. Al mismo tiempo, no se puede obviar la brecha digital existente. Junto a la digitalización de los procesos, es importante reforzar la información, orientación y acompañamiento a las personas para el acceso a los servicios y para la tramitación de prestaciones, ofreciendo alternativas presenciales. Por otro lado, además, el entramado administrativo e institucional para el acceso a las diversas prestaciones existentes, con sus múltiples ventanillas, resulta complejo y farragoso.

Diseñar un sistema multinivel y multiprestacional de garantía de ingresos, integrado a su vez con otras políticas:

La configuración de un sistema eficiente y justo de garantía de ingresos para la subsistencia, que responda verdaderamente a las necesidades de la ciudadanía, exige diseñar un sistema integrado

entre los diversos niveles institucionales y las múltiples prestaciones, que ordene todos los programas de apoyo existentes, garantice unas coberturas y cuantías mínimas en todo el territorio y mejore su eficacia y eficiencia en la lucha contra la pobreza.

El ingreso mínimo vital sería la garantía básica de un sistema de garantía de ingresos multinivel, que se complementa con cuantías adicionales por parte de las comunidades autónomas en función de las características de cada territorio (coste de la vida, nivel salarial, precio de la vivienda...). En este sentido, las rentas autonómicas reforzarían la protección del ingreso mínimo vital, desde los principios de subsidiariedad y complementariedad, y a partir del profundo conocimiento de las realidades de privación y exclusión en cada comunidad. La mayor integración y extensión del sistema de garantía de ingresos es necesaria para conseguir que los niveles de la pobreza en España no sean tan elevados.

Asimismo, además de revertir los contextos individuales de pobreza, es necesario buscar respuestas a los problemas estructurales. Para ello, hay que ir más allá del sistema de garantía de ingresos, que puede ofrecer una última red de protección, pero no tiene capacidad para resolver por sí mismo problemáticas como la pobreza infantil, la pobreza en el empleo y las dificultades de acceso a una vivienda adecuada y asequible.

Es necesario articular de forma complementaria al sistema de garantía de ingresos otro tipo de medidas universales, dirigidas a la población general, que lleguen y permeen más allá de las personas actualmente beneficiarias de las rentas mínimas y el IMV. Por un lado, buscar la coordinación con medidas predistributivas, como la dignificación del salario mínimo, una regulación del mercado de trabajo que contrarreste la precarización y una política de vivienda que corrija las dificultades en ese ámbito. Por otro lado, además, integrar en una visión de conjunto de los mecanismos de protección social las diversas prestaciones económicas de la seguridad social (contributivas y no contributivas), y las potencialidades de control y tributación (positiva o negativa) de las políticas fiscales, cuya reforma sería fundamental para aumentar el grado de progresividad y la capacidad redistributiva.

El Estado del bienestar español tiene una asignatura pendiente en materia de redistribución de recursos hacia los estratos socioeconómicos más bajos para poder corregir los elevados niveles de desigualdad existentes. Comparado con los países de nuestro entorno, nuestro sistema fiscal es uno de los que menos redistribución genera. Las estrategias tradicionales de protección y lucha contra la pobreza son insuficientes. El impulso del empleo y el nivel educativo, o el crecimiento económico, no generan por sí solas una reducción de la pobreza si no se acompañan de medidas redistributivas (el PIB se incrementó el equivalente a un 20,7% entre 2014-2019 y, sin embargo, solo consiguió disminuir 1,5 puntos porcentuales la tasa de pobreza).

El sistema español de la Seguridad Social, basado en una lógica altamente contributiva que asocia empleo con seguridad económica, no está preparado para ofrecer una protección adecuada a un volumen cada vez mayor de personas con vinculaciones laborales precarias e inestables. En este contexto, se impone la necesidad de recalibrar el sistema, reduciendo la protección contributiva para mejorar la protección asistencial, en forma de rentas mínimas e incorporando mecanismos de incentivación del empleo y protección a trabajadores/as pobres. Las desgravaciones fiscales existentes (por descendientes, por familia numerosa, familia monoparental) tienen su importancia, pero, al no ser reembolsables y teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de los hogares en situación de pobreza están exentos de tributar en el IRPF, no tienen apenas incidencias sobre la pobreza infantil. En este sentido, sería conveniente valorar la adopción de medidas que existen a nivel europeo en la mayoría de países y que están demostrando su eficacia, como las prestaciones universales dirigidas a familias con hijos e hijas, o medidas desde las políticas de fiscalidad, como deducciones reembolsables.

Articular itinerarios y apoyos para la inclusión de las personas:

Junto con el derecho a la garantía de ingresos para cubrir necesidades básicas de subsistencia material, es importante garantizar el derecho de las personas a disponer de otros apoyos para la inclusión social.

La pobreza y la exclusión son vasos comunicantes: Por un lado, disponer de una mínima estabilidad de ingresos y medios básicos para la subsistencia es una condición indispensable para poder desarrollar otros apoyos y llevar adelante procesos encaminados a la inclusión y autonomía de las personas. La protección económica es un factor clave de integración social por su contribución a la mejora de las condiciones de vida, al facilitar el acceso a la vivienda, al desarrollo de condiciones de salud o al empleo, y constituye además una medida preventiva que frena el deterioro de los procesos de exclusión social. "La insuficiencia de recursos da paso a un proceso general de desacumulación, un punto de no retorno en el que, con la falta de ingresos, desaparecen los ahorros, se entra en una fase de sobreendeudamiento y resulta más probable vivir las situaciones de privación y malestar que acompañan a la pobreza, incluyendo problemas de exclusión social y deterioro o desamparo personal" (Sanzo, 2019). Por otro lado, restablecer la capacidad de las personas que se encuentran en situación de exclusión social para desenvolverse con autonomía y participar en la vida social y comunitaria, contribuye a revertir las situaciones de pobreza. Por ello, deben articularse itinerarios y apoyos de forma coordinada.

En primer lugar, dado que dentro de la pobreza la casuística es amplia y diversa, es imprescindible aumentar la capacidad de dar respuesta a la complejidad. Para ello, sería conveniente disponer de herramientas que permitan desbrozar y discernir las distintas situaciones, estratificar perfiles y necesidades y, en función de ellos, plantear itinerarios de inclusión diversos, brindando una atención profesional flexible y adaptada, centrada en la persona, y activando apoyos de unos u otros sistemas de forma complementaria a la garantía de ingresos, en la línea de la experiencia desarrollada en Navarra con el modelo ERSISI de atención integrada entre los servicios sociales y los servicios de empleo.

Hay personas que desarrollan una vida autónoma, con competencias sociopersonales y elevada empleabilidad, que son susceptibles de ser atendidas desde el sistema de empleo con programas de acompañamiento personalizados, orientación e intermediación para incentivar su activación y reintegración en el mundo laboral, promoviendo su autosuficiencia económica. En este ámbito es importante poner en valor la función que cumplen los estímulos al empleo, de cara a evitar la denominada "trampa de la pobreza", de manera que aceptar un empleo no suponga la pérdida automática de la prestación o la disminución de ingresos, asegurando además una vuelta ágil y rápida a la prestación en caso de pérdida del empleo.

Otras personas, en situación de exclusión social, quizás no empleables en ese momento, con autonomía y competencias sociopersonales insuficientes, recibirán una atención más idónea desde el sistema de servicios sociales, desarrollando su función de diagnóstico social, información, orientación, acompañamiento y provisión de apoyos para el cultivo de habilidades y competencias que incidan positivamente en su empoderamiento, integración y autonomía.

En otras muchas situaciones, se requiere un abordaje intersectorial y transversal entre distintos sistemas del Estado del bienestar, para atender a personas en riesgo de exclusión, que pueden ser orientadas desde los servicios de empleo, con necesidad de un soporte adicional para su autonomía mediante el acompañamiento por parte de los servicios sociales, además de otros apoyos para la inclusión proporcionados por otros sistemas, como vivienda, salud o educación.

La acción integrada y combinada de los diversos sistemas es esencial para que los esfuerzos de apoyo que pueden hacerse sectorialmente desde uno u otro de los ámbitos no caigan en saco roto. Para darles sostenibilidad es imprescindible sostener verdaderamente entre todos los procesos de inclusión de las personas, dándoles continuidad y evitando rupturas.

Más allá de que todos los sistemas operen cada uno con autonomía en su ámbito de actuación, incluso más allá de la colaboración y la coordinación, la situación actual requiere dar un paso más para mejorar la gobernanza y dar verdaderamente una respuesta integrada a las situaciones de mayor complejidad. Desarrollar una gestión intersectorial que facilite el acceso, los itinerarios y los resultados para la ciudadanía. En este sentido, es hora de evolucionar de un modelo de sistemas centrados en los servicios a un modelo centrado en las personas, respetuoso con su dignidad, diversidad y derechos.

Para el abordaje compartido desde los diversos ámbitos, sería necesario articular herramientas que integren los apoyos ofrecidos desde todos ellos en un único plan integrado y personalizado de inclusión, así como acordar y establecer sistemas de intercambio de información interoperables entre los diversos sistemas.

Evaluación, investigación e innovación:

Finalmente, resulta muy necesaria la evaluación del impacto de las políticas de garantía de ingresos, en términos de contención y reducción de la pobreza, la exclusión y las desigualdades. Asimismo, sería de gran interés impulsar la investigación acerca de las necesidades sociales emergentes y promover la innovación, mediante el desarrollo de proyectos experimentales en materia de inclusión que puedan ayudar a abrir nuevas líneas de actuación con resultados contrastados y basadas en la evidencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Aguilar Hendrickson, M. (2021). Garantia de rendes. ¿Hacia sistemas multinivel de garantía de ingresos? *Barcelona Demà,* paper 3. Paper 3. Garantia de rendes - barcelonadema-participa

Arriba, A. y Aguilar Hendrickson, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología, 30,* 1-12.

Bauman, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres.* Barcelona: Gedisa.

Comité técnico de la Fundación Foessa. (2020). *Focus. Vulneración de derechos: ingresos mínimos.* Madrid: Fundación Foessa. https://cendocps.carm.es/documentacion/2020_FOESSA_Focus_Ingresos_Minimos.pdf

Conde-Ruiz, J.I. (Coord.). (2020). *Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del covid-19.* Madrid: Fedea policy papers.

Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática.* Barcelona: Paidós.

EAPN. *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*. 10º informe 2020. EAPN
https://www.eapn.es/publicaciones/405/10-informe-sobre-el-estado-de-la-pobreza-2020-resumen-ejecutivo

Fantova, F. (2016). La intervención social en los servicios sociales y en la garantía de ingresos. Análisis y propuestas desde la experiencia del país vasco. *Servicios Sociales y política social, 110,* 33-45.

Fernández, G. (Coord.). (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación Foessa.

González, A., León, S., Moreno, F.J. (2020). Combatir la pobreza infantil en España y en Europa. En *Informe Social Desigualtats davant d'un futur incert*. (Col.lecció informes 12., pp.31-42). Fundació Rafael Campalans.

INE. *Encuesta de condiciones de vida 2020.* Madrid: Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

Izquierdo, A. y Martínez Buján. R. (Coords.). (2019). La sociedad desordenada e insegura. En Fernández Maíllo, G. (Coord.), *VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España.* (pp. 101-204). Fundación Foessa. Informe-FOESSA-2019_web-completo.pdf

Laparra, M. y Martínez Sordoni, L. (2021). La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación. *Papers 2021*, 106/3, 467-494.

Martín Carretero, J.M. (2019). Nueva desigualdad en España y nuevas políticas para afrontarla. En Sevilla, J. (Coord.), *Reforzar el bienestar social: de la renta mínima a la renta básica.* (pp.9-24). Observatorio social de la Caixa.

Noguera, J.A. (2019). Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro. En Sevilla, J. (Coord.), *Reforzar el bienestar social: de la renta mínima a la renta básica.* (pp.40-61). Observatorio social de la Caixa. https://observatoriosociallacaixa.org/documents/22890/187757/03_Informe+renta+basica_es-40-61.pdf/5bccc9a4-840c-7836-93ae-da2b4f502b62?t=1571319793000

Sanzo, L. (2019). La experiencia vasca de garantía de ingresos (el sistema RGI/PCV/AES). *Barcelona Societat, 23.*

SiiS – Centro de documentación y estudios (Mayo 2021). El impacto y el retorno económico de las rentas de inclusión social. [*blog_SIIS.net*]. El impacto y retorno económico de las rentas de inclusión social – [blog_SIIS.net]

Uribe Vilarrodona, J. (2021). ¿Pobreza o exclusión social? Covid-19. Ante la responsabilidad de un abordaje nuevo y coordinado en los servicios sociales. *Educació Social. Revista d´Intervenció Socioeducativa, 77*, 15-35.

Zalakain, J. (2021). ¿Cómo y por qué hacer universales las prestaciones familiares? *Agenda económica.* https://agendapublica.es/como-y-por-que-hacer-universales-las-prestaciones-familiares/

La discapacitat intel·lectual o del desenvolupament en temps de la covid

Carles Campuzano

INTRODUCCIÓ I JUSTIFICACIÓ

La Convenció de Drets de les Persones amb Discapacitat de les Nacions Unides (ONU), aprovada a Nova York al desembre de l'any 2006, remarca, en el conjunt del seu articulat, que és d'obligat compliment per part dels estats que l'han ratificat, com Espanya, la necessitat de garantir que les persones amb discapacitat puguin exercir els seus drets i les seves llibertats de manera plena i sense cap discriminació, atenint-nos a principis com el del respecte de la dignitat inherent, l'autonomia individual, la participació i la inclusió a la societat, la igualtat d'oportunitats o l'accessibilitat, entre d'altres.

Malauradament, la realitat d'aquestes persones dista molt del recollit a la Convenció i ara com ara continuen existint importants desigualtats, malgrat els evidents avanços que s'han produït. Certament, la pandèmia ha fet més evidents i punyents determinants dèficits i mancances. S'ha posat de manifest la imprescindibilitat i la urgència de treballar en la inclusió real i efectiva del col·lectiu. Durant el darrer any, la covid-19 ha fet aflorar prejudicis que crèiem haver superat i ha deixat paleses les febleses i fragilitats del sistema de serveis socials al que, massa vegades, li ha mancat una mirada centrada en les necessitats de les persones amb discapacitat.

L'Organització Mundial de la Salut (OMS) i Nacions Unides ja van alertar als inicis de la pandèmia sobre el major risc que tenen les persones amb discapacitat de contreure la covid-19 per diferents motius: les barreres a l'hora de posar en pràctica mesures d'higiene bàsiques; la dificultat a l'hora de distanciar-se socialment, ateses les seves necessitats d'ajuda i suport addicionals; la necessitat de tocar les coses per obtenir informació de l'entorn o bé ajuda física; les barreres a l'hora d'accedir a la informació sobre salut pública. Però les persones amb discapacitat no només presenten un major risc de contraure la malaltia, sinó que també tenen més possibilitats de desenvolupar casos més greus i fins i tot de morir, ja que la covid-19 pot agreujar afeccions o patologies ja existents (com les relacionades amb dificultats respiratòries, problemes del sistema immunitari, malalties cardíaques o diabetis).

El síndic de Greuges, en la mateixa línia de l'OMS i Nacions Unides, també va suggerir a totes les administracions i institucions que protegissin especialment les persones amb discapacitat i que asseguressin que aquestes podien accedir a informació clau per salvar la seva vida mitjançant estratègies de comunicació accessibles. També va ressaltar el significatiu paper que havien de jugar en aquesta pandèmia les entitats de representació de les persones amb discapacitat pel seu coneixement sobre les necessitats del col·lectiu i la importància d'implementar mesures per donar compliment a les recomanacions recollides per l'OMS al document "*Consideracions relatives a la*

discapacitat durant el brot de covid-19"[1], entre altres recomanacions.

Però, tot i això, moltes de les accions impulsades especialment durant els primers mesos de pandèmia no s'han portat a terme d'acord amb aquestes recomanacions i moltes de les mesures per a controlar l'expansió del virus han estat particularment desfavorables per a les persones amb discapacitat i les seves famílies, provocant desigualtat i discriminació. En aquest sentit, tant Dincat com tot el moviment de la discapacitat tant a nivell català com espanyol, va adoptar una actitud molt reivindicativa i de denúncia davant la situació de desemparament que es va viure, especialment durant els mesos de març, abril i maig de l'any 2020.

ANÀLISI I DIAGNÒSTIC

La pandèmia i els efectes de la seva gestió han tingut importants repercussions en la vida de les persones amb discapacitat, generant situacions de discriminació i vulneració de drets especialment entre les persones amb discapacitat intel·lectual. Durant la inauguració de la 13a sessió de la Conferència dels Estats Parts en la Convenció sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat alguns dels representants ja van posar de manifest que *"l'amenaça que tenen per davant les persones amb discapacitat no és només l'amenaça de la covid-19 sinó l'amenaça de les decisions polítiques que canvien les decisions anteriors i les deixen encara més excloses. Són unes decisions que representen una discriminació"* i que "la pandèmia està agreujant les desigualtats existents i produint noves amenaces per a les persones amb discapacitat"[2].

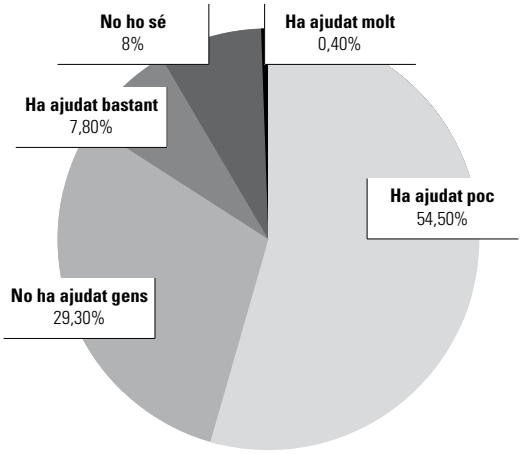
Segons una enquesta realitzada per Dincat a persones, famílies i entitats sobre la valoració de l'acompanyament i el suport prestat des de l'inici de la pandèmia pel Govern de la Generalitat per fer front als nous reptes generats per la situació a les persones amb discapacitat intel·lectual, el col·lectiu no percep que l'ajuda del Govern hagi servit de massa. Són especialment crítics els familiars, on més d'un terç considera que aquest acompanyament no ha ajudat gens. Per tant, segons l'estudi, hi ha un clar suspès de l'acompanyament fet per la Generalitat durant la pandèmia (Gràfic 1).

Aquesta conclusió es veu reforçada també per l'estudi realitzat per Plena Inclusión en el qual s'indica que un 43,3% de famílies amb persones amb discapacitat intel·lectual entre els seus membres van valorar com a insuficient l'actuació dels Governs durant la pandèmia, percentatge que se situa en el 26,3% entre aquelles famílies que van considerar que l'actuació va ser dolenta. Destaquen principalment l'oblit per part de les administracions de les persones amb discapacitat intel·lectual, considerant que no s'han pres mesures específiques (i les poques que s'han adoptat han arribat tard), més enllà del tancament dels centres, com hagués pogut ser altres formes de prestació de suport (per exemple, domiciliaris) que permetessin la conciliació i descans de les famílies, especialment d'aquelles que conviuen amb persones amb majors necessitats de suport (Gràfic 2).

L'impuls de mesures de tipus paternalista i generalista, l'existència de protocols poc clars, ambigus i interpretables que no tenen en compte les especificitats de les persones amb discapacitat o directament la manca de resposta a determinats problemes i necessitats del col·lectiu s'han acabat traduint en una vulneració patent dels seus drets (Gràfic 3).

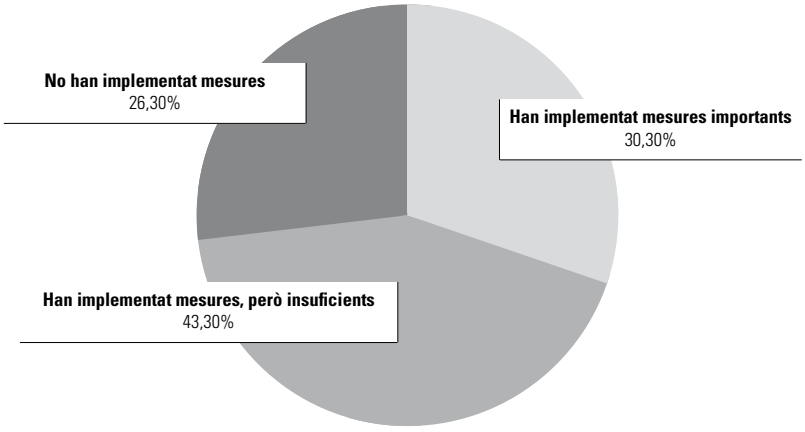
1 https://www.dincat.cat/wp-content/uploads/2020/03/Consideracions-OMS-LF-20200320-.pdf
2 https://news.un.org/es/story/2020/11/1484852

Gràfic 1. L'acompanyament del Govern de la Generalitat durant la pandèmia



Informe Dincat (pàg.9): Valoració de les mesures de Govern en matèria de discapacitat intel·lectual

Gràfic 2. Valoració de les mesures adoptades per les entitats públiques per protegir les persones amb discapacitat intel·lectual durant la pandèmia

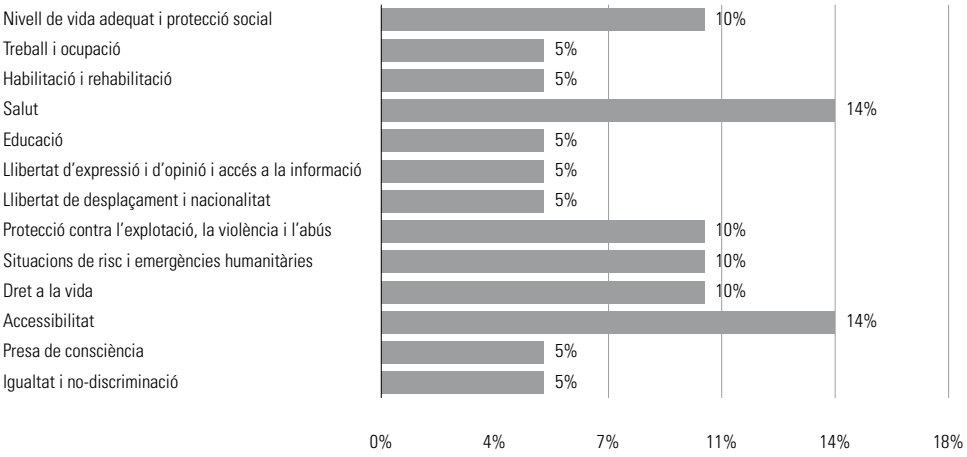


Informe Plena Inclusión (pàg. 102): covid-19 y discapacitades intelectuales y del desarrollo. Impacto del confinamiento desde la perspectiva de las personas, sus familiares y los profesionales y organizaciones que prestan apoyo

El tancament dels serveis

El conflicte entre la preservació de la salut física davant la pandèmia i la salut entesa com el benestar de la persona en termes més globals, més holístics, s'ha fet patent. Les situacions d'aïllament, per exemple, s'han acceptat com a necessàries, però han durat massa en el temps amb un impacte

Gràfic 3. Articles de la CDPD vulnerats durant la pandèmia



Informe del CERMI (pàg.71): El impacto de la pandemia del coronavirus en los derechos humanos de las personas con discapacidad

directe en la salut física i en la salut emocional de les persones inqüestionable.

Durant l'estat d'alarma decretat el dia 14 de març de 2020 i que es va allargar fins al 21 de juny del mateix any, les persones amb discapacitat es van veure privades dels serveis i suports que els hi permeten fer la seva vida. El confinament va donar lloc al tancament de tot aquell servei o activitat considerat com a no essencial i aquells que van romandre oberts van veure reduïda significativament la seva capacitat per prestar suports. L'actuació de les administracions va comportar una clara lesió de drets individuals, ja que el tancament de serveis amb la intenció de frenar el virus es va realitzar sense oferir alternatives equiparables que facilitessin l'accés a determinats suports necessaris per al dia a dia. Certament, es van posar en marxa, de manera urgent i improvisada i sense experiència prèvia, programes de suport via telemàtica. Però varen resultar clarament insuficients, malgrat l'enorme esforç dels professionals i les entitats socials. A més, alguns serveis dels considerats essencials pel col·lectiu es van veure obligats a centrar-se de manera pràcticament exclusiva en la gestió sanitària, deixant de banda tota la feina que es realitza habitualment d'acompanyament i suport a la persona i a les famílies en altres àrees de la vida.

Així, van ser les famílies les que es van fer càrrec de les cures donant resposta a una situació inesperada i urgent sense cap mena de suport i amb tot el que això implica a nivell emocional, econòmic i laboral.

Segons dades de Plena Inclusión, tres de cada quatre famílies assegurava haver deixat de rebre o haver experimentat algun tipus de canvi en almenys un dels serveis que rebia la persona amb discapacitat intel·lectual. D'aquestes, el 68,7 % van indicar que els serveis es van continuar prestant a distància, però un 31,3 % va veure reduïts aquests suports de manera significativa. La resta, va deixar de rebre per complet els serveis amb què comptava abans de la pandèmia (Gràfic 4).

En el cas concret de les persones amb discapacitat intel·lectual, es van aplicar unes mesures de tipus restrictiu que no tenien en compte les seves especificitats. Sovint, les seves necessitats s'han

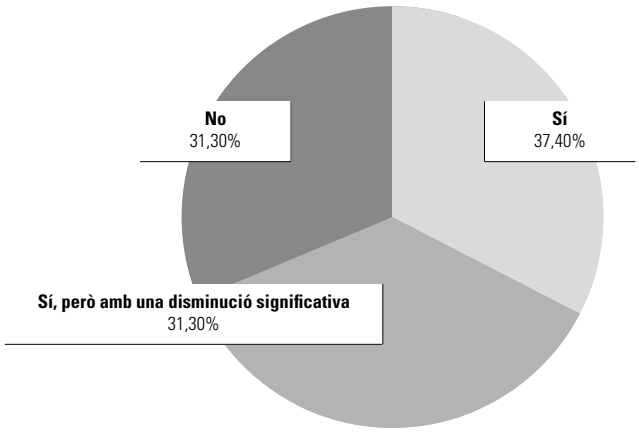
assimilat a les de la gent gran i això ha portat al disseny i implantació de protocols molt més restrictius dels necessaris, i fins a cert punt desproporcionats, per protegir la seva salut. Han estat els Decrets i els protocols definits per les Administracions competents els que han obligat al tancament de determinats serveis i definit limitacions diverses, amenaçant així els drets del col·lectiu. Per tant, van ser mesures que sí que comptaven amb un marc jurídic i que van ser dissenyades per part d'experts del Govern, però malauradament han estat mesures definides des d'una perspectiva massa paternalista i equivocada de la discapacitat que ha acabat generant situacions de discriminació.

El tancament dels serveis que van ser considerats erròniament com a "no essencials" s'ha traduït en una pèrdua o disminució de suports, però també en una amenaça per a la inclusió del col·lectiu, per haver comportat una pèrdua de la interacció i la vida en comunitat, amb una reducció dràstica i evident de la participació social i de les relacions interpersonals. Tot plegat, ha generat trastorns que han desencadenat conflicte en els serveis i també a casa, amb les famílies: increment dels nivells d'ansietat i nerviosisme en la persona, augment de problemes conductuals, retrocés en habilitats prèviament adquirides o tristesa.

Per alleugerir els efectes del confinament i facilitar una millor adaptació a l'aïllament tant de persones amb discapacitat com familiars, una de les reivindicacions del sector, a banda de la reobertura de tots els serveis, es va orientar a permetre i garantir que aquestes persones poguessin sortir al carrer a través del que es va denominar "sortides o passejos terapèutics", mesura que finalment va quedar recollida normativament mitjançant un Reial decret. Ara bé, és notori que aquests passejos terapèutics van ser objecte de crítiques per part d'un sector molt minoritari de la població, arribant fins i tot a increpar aquestes persones, fet que posa de manifest el llarg camí que queda per recórrer quant a la sensibilització ciutadana cap a les persones amb discapacitat. I és que hi ha obvietats que encara no ho són tant.

Les persones amb discapacitat ateses a centres residencials han estat les que probablement han constatat una major discriminació perquè van viure un confinament significativament pitjor que el de

Gràfic 4. Possibilitat de rebre els serveis que han experimentant canvis de forma remota/a distància



Informe Plena Inclusión (pàg. 68): covid-19 y discapacitades intelectuales y del desarrollo. Impacto del confinamiento desde la perspectiva de las personas, sus familiares y los profesionales y organizaciones que prestan apoyo

la resta de la població i per a elles l'estat d'alarma no va finalitzar el dia 21 de juny de 2020, sinó que han continuat en una mena d'estat d'alarma residencial. Els protocols i mesures aprovades per les administracions han estat molt més restrictius i limitants en el cas dels serveis residencials. I és que durant la primera onada les persones que vivien a residències no podien sortir del centre quan altres sí i això va generar sentiments de tristesa i apatia en persones molt vulnerables. Al mateix temps, aquesta situació també va generar moltíssimes complicacions i problemàtiques derivades dels protocols de visita dels familiars i/o de les estades a casa que requerien la realització de quarantenes, amb tot el que això comporta.

La reivindicació d'una assumpció igualitària de riscos –igual que tothom, no més– ha estat una de les derivades i, afortunadament, les demandes reiterades per part del sector van ser escoltades i les limitacions i restriccions han estat corregides a mesura que s'ha anat avançant en el temps.

Finalment, els protocols adoptats en l'àmbit de l'atenció diürna, amb grups més reduïts per tal de pal·liar la transmissió del virus, van esdevenir una magnífica oportunitat per avançar cap a una atenció més centrada en la persona i més inclusiva en l'àmbit comunitari. Aquesta ha estat, potser, una de les poques experiències positives que la pandèmia ha deixat en el nostre sector i que sembla que ha arribat per quedar-se, tot i que es plantegen dubtes raonables sobre la seva sostenibilitat si la cartera de serveis socials i el finançament d'aquests no s'adeqüen i ajusten a aquesta nova realitat.

L'accés al sistema sanitari

Durant la pandèmia també s'han viscut situacions de discriminació pel que fa a l'accés a l'atenció sanitària. A l'inici de la pandèmia van donar-se amenaces de tracte diferent condicionades per la visió capacitista de la societat. Les afeccions i els símptomes mèdics de les persones amb discapacitat sovint acostumen a ser considerats com quelcom inherent a la seva condició i això comporta, a vegades, l'absència o denegació de tractament. Aquesta concepció de la discapacitat, sumada a la tensió del sistema sanitari i la limitació dels recursos existents, s'ha traduït en la vulneració del dret a la salut i a la vida.

Afortunadament, el Comitè de Bioètica d'Espanya va publicar un informe alertant les autoritats a vigilar qualsevol pràctica sanitària discriminatòria cap a les persones amb discapacitat i a garantir una atenció sanitària equitativa com a garantia per donar compliment al dret humà a la vida[3].

D'altra banda, el sistema de salut en el seu conjunt desconeixia les necessitats especials de suport i atenció de les persones amb discapacitat i els protocols i procediments en aquest àmbit no responien, en cap cas, a una pensada o disseny conjunt entre salut, serveis socials i representants del sector de la discapacitat. El dret a la salut del col·lectiu s'ha vist vulnerat sovint per la falta de coneixement dels professionals sanitaris sobre com donar resposta a les necessitats del col·lectiu, però també per la carència de recursos de protecció, per la poca informació accessible sobre la pandèmia i les mesures sanitàries aplicades, o per decisions que, donada l'escassetat de planificació i recursos, han exclòs a les persones amb discapacitat de rebre un tractament adequat sobre la base de la seva discapacitat[4].

3 Informe del Comitè de Bioètica d'Espanya sobre els aspectes bioètics de la priorització de recursos sanitaris en el context de la crisi del coronavirus: http://assets.comitedebioetica.es/files/documentacion/Informe%20CBE-%20Priorizacion%20de%20recursos%20sanitarios-coronavirus%20CBE.pdf

4 En tiempos de la pandemia: proteger a las personas con discapacidades del desarrollo contra el impacto del coronavirus: http://www.aeesdincat.cat/wp-content/uploads/2021/07/In_the_Time_of_the_Pandemic_Safeguarding_People_wi.pdf

L'educació

Els efectes de la covid-19 també s'han deixat notar en altres àmbits. Durant el tancament dels centres educatius, els i les professionals van continuar la seva tasca educativa de manera telemàtica, adaptant els programes, la docència i l'avaluació. Però hi ha alumnes amb necessitats educatives especials que no poden seguir aquesta modalitat d'educació telemàtica i als quals no se'ls va oferir cap alternativa per continuar amb el seu aprenentatge.

En aquest punt, cal remarcar també un altre aspecte important i és que no tothom està igual de connectat a internet i que les persones que no ho estan queden totalment aïllades. No s'ha tingut en compte, tampoc, l'existència d'entorns poc o gens accessibles ni el menor nivell de formació de les persones amb discapacitat en noves tecnologies. Tampoc s'ha intentat donar resposta a la despesa extra que assumeixen ja de per si aquestes persones i les seves famílies, uns sobrecostos que poden comprometre la seva situació econòmica i dificultar l'adquisició d'aquests materials. La bretxa digital és patent i no s'ha abordat.

En canvi, s'ha de valorar com un factor positiu que a l'agost de l'any 2020 la Generalitat de Catalunya va passar a considerar les escoles d'educació especial com a serveis essencials, circumstància que, davant d'un hipotètic escenari de nou confinament estricte, garantiria l'atenció educativa de l'alumnat d'aquests centres.

El treball

La contractació de les persones amb discapacitat, especialment la intel·lectual, també s'ha vist colpejada per la pandèmia i les seves conseqüències a nivell econòmic. La covid-19 ha deixat a l'atur molts sectors de la nostra població, i en el cas de les persones amb discapacitat aquest impacte ha estat encara més acusat per les dificultats que presenta el col·lectiu. Les seves especificitats fan que tinguin, des de l'inici, un grau d'ocupació inferior i que requereixin un major suport en intensitat, freqüència i durada per accedir, romandre i promocionar-se al mercat laboral. A la ja de per si baixa inserció laboral del col·lectiu, molt més acusada en el cas de persones amb especials dificultats[5], s'ha sumat un escenari d'incertesa i de crisi econòmica que ha comportat la destrucció de llocs de feina al mercat laboral ordinari de persones amb discapacitat intel·lectual i persones amb un problema de salut mental.

Segons l'informe *"Població amb discapacitat i mercat de treball. Any 2020"*[6] elaborat per l'Observatori del Treball i Model Productiu, dues de cada tres persones amb discapacitat són inactives. Arran de la crisi sanitària, s'han destruït molts llocs de treball dins del col·lectiu. En acabar el 2020, el nombre de persones amb discapacitat registrades a l'atur a Catalunya era un 12,8% superior a l'any 2019, i el 40,8% d'aquestes persones declaraven que feia més de dos anys que buscaven d'ocupació. L'impacte de la covid-19 ha afectat fortament la contractació al mercat ordinari, que s'ha reduït un 42,1%, mentre que als Centres Especials de Treball (CET) ha estat del 28,6%. Set de cada deu contractes formalitzats l'any 2020 se signaven en CET i només tres al mercat ordinari[7].

---

5 Formen part de l'especial dificultat:
-Les persones amb paràlisi cerebral, les persones amb malaltia mental o les persones amb discapacitat intel·lectual, amb un grau de discapacitat reconegut igual o superior al 33%.
- Les persones amb discapacitat física o sensorial amb un grau de discapacitat reconegut igual o superior al 65%.

6 https://observatoritreball.gencat.cat/web/.content/04_-_focus/colectius_socials/03_-_poblacio_amb_discapacitat_i_mercat_de_treball/poblacio_discapacitat_mercat_treball/Poblacio-amb-discapacitat-i-mercat-de-treball-2020.pdf

7 Nota de prensa COCARMI (17/09/2021): El COCARMI demana a Treball que faci complir la llei sobre contractació de treballadors amb discapacitat

El dret al treball és fonamental i en el cas de les persones amb discapacitat juga un paper encara més rellevant per tractar-se d'una eina que afavoreix la inclusió i la participació en la comunitat, i que promou la vida independent, l'autonomia i el desenvolupament de projectes de vida propis.

L'accessibilitat

L'absència d'accessibilitat ha estat una constant durant la pandèmia. Les persones amb discapacitat s'han trobat amb contextos poc o gens accessibles, trobant impediments de diversos tipus que han dificultat la seva participació en igualtat de condicions que la resta de persones. No hem d'obviar que l'accessibilitat és un dret transversal i que d'ella depèn l'exercici efectiu de la majoria de drets. Durant aquests mesos s'ha oblidat que l'accessibilitat universal és una condició prèvia i necessària per a la plena inclusió de les persones amb discapacitat.

Una situació tan extraordinària com la que s'ha viscut, amb la declaració d'una alarma mundial, exigia i requeria informació, recomanacions i orientacions concretes, clares i accessibles. Però durant els primers mesos de la pandèmia, aquesta directriu es va passar per alt i no es va adoptar cap mesura d'accessibilitat que permetés una comunicació, en condicions d'igualtat, a les persones amb discapacitat, especialment a aquelles amb discapacitat intel·lectual.

El gènere

Durant la gestió de la pandèmia tampoc es va prestar atenció a la qüestió de gènere. En primer terme perquè no s'ha tingut en compte la major vulnerabilitat de les dones i nenes amb discapacitat, tenint present les seves necessitats. En un període d'aïllament i reclusió com el viscut, s'haurien d'haver impulsat accions, mesures i recursos de vigilància per garantir la protecció d'aquestes dones durant el confinament. A més, la crisi ha tingut un major impacte en les mares i cuidadores, responsables majoritàriament de la cura de les persones amb discapacitat i tampoc s'han contemplat accions de suport i protecció per a elles en aquest moment tan crític.

CONCLUSIONS I PROPOSTES DE MILLORA

La pandèmia ha fet evident l'escàs coneixement i implementació de la Convenció de Drets de les Persones amb Discapacitat per part de les diferents administracions públiques, pels agents socials i pel conjunt de la ciutadania en general. Ara com ara, continua persistint una visió assistencial i paternalista de la discapacitat, que queda molt lluny de l'enfocament de drets i l'autodeterminació que recull la Convenció. Fins i tot en situacions de normalitat, les persones amb discapacitat són un col·lectiu amb menys probabilitats d'accedir a l'atenció sanitària, l'educació i l'ocupació i de participar en la comunitat. Tenen més risc de viure en la pobresa, estan exposades a majors taxes de violència, abandó i abús. La covid-19 ha agreujat encara més aquesta situació, en afectar-les amb una major intensitat, tant directament com indirecta.

Som conscients que la situació d'urgència i incertesa ha obligat a prendre decisions sovint precipitades i, conseqüentment, desencertades. La capacitat de resposta i adaptació ha anat creixent de manera progressiva a mesura que transcorria el temps, però ha deixat de manifest la necessitat d'adoptar una actitud proactiva i molt més àgil a l'hora d'articular respostes davant de futures situacions que

puguin suposar un risc, apostant per una mirada més social i no tan econòmica i/o epidemiològica en la presa de decisions que afecten persones en situació de vulnerabilitat.

D'altra banda, la pandèmia ha reobert un debat ja existent i ha accelerat la recerca de solucions a una realitat que fa temps que s'anava plantejant: apostar per la vida en comunitat i l'autonomia de les persones amb discapacitat. Urgeix avançar cap a una desinstitucionalització real del col·lectiu, abandonar la lògica tradicional i apostar pel desenvolupament ple d'una vida independent. Avui en dia, la concepció dels serveis socials és poc o gens flexible i això dificulta sobre manera la possibilitat de dur a terme projectes de vida independents. Cal servir les necessitats del col·lectiu des de la proximitat i el territori, tenint en compte els seus drets i posant l'accent en una veritable i efectiva inclusió a la societat. És fonamental establir salvaguardes per garantir el dret a viure de forma independent i a ser inclòs en la comunitat, destinant els recursos necessaris a tots aquells serveis prestats en la comunitat i augmentant els suports econòmics per a les persones amb discapacitat perquè puguin accedir als serveis en igualtat de condicions[8].

La covid-19 ha tingut conseqüències nefastes, però també ens ha permès entreveure nous horitzons. El fet de portar els serveis i suports a casa de les persones i veure aquestes en el seu entorn ha aportat nous elements i noves maneres d'intervenir. Cal aprofitar tot això après i activar nous suports i ajudes pel col·lectiu i les seves famílies. És fonamental integrar aquests canvis que s'han incorporat provisionalment de manera estable i sostenible en el temps, des del vessant de l'autonomia de la persona, posant-la al centre de tot, i per aconseguir-ho és imprescindible fer una revisió profunda de la cartera de serveis socials. La societat ha evolucionat i les necessitats de les persones amb discapacitat i les seves famílies ja no són les mateixes. És necessari un canvi dels serveis socials que exigeixi posar l'accent en la persona, que els faci més oberts i flexibles i alhora alineats amb la lògica de la Convenció.

La pandèmia, a més, ha evidenciat una realitat que ja coneixíem: els serveis socials no es configuren com un sistema amb capacitat de resposta en termes sanitaris. Les entitats d'atenció a persones no són serveis de salut, són socials, però se les ha demanat un nivell de resposta en termes sanitaris pel qual ni tenien recursos ni estaven preparades, però que han intentat superar amb esforç, compromís, dedicació i voluntarietat. És fonamental treballar en una major coordinació entre totes les parts implicades i aconseguir que el sistema de salut acabi integrant un enfocament més social, més humà, des de la perspectiva de salut integral i defugint dels diagnòstics i les etiquetes.

Sobre aquest darrer punt, és imprescindible fer menció al fort impacte que la pandèmia ha tingut en les entitats i professionals que presten suport a les persones amb discapacitat i a les seves famílies, unes entitats que han hagut d'assumir importants sobre costos per adaptar-se a la nova realitat i complir amb els protocols i mesures de seguretat, i uns professionals que han treballat de manera incansable doblant torns i implicant-se al màxim per garantir l'excel·lència del servei tot i les circumstàncies. En aquest sentit, la protecció de les persones amb discapacitat també ha de passar, indubtablement, per la protecció a les entitats que les atenen. Cal una política pública forta, clara i decidida que reconegui la importància del sector social, un sector que s'hauria d'articular d'una forma contundent i definitiva com el quart pilar de l'Estat de benestar.

Encetem l'època de la reconstrucció. És el moment de demostrar que tot el que hem viscut ens ha servit per millorar com a societat, és l'hora d'incorporar tot allò que aquesta crisi sanitària, econòmica

8 Observacions finals sobre els informes periòdics segon i tercer combinats d'Espanya del Comitè sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat, 9 d'abril de 2019: http://www.convenciondiscapacidad.es/2019/04/10/observaciones-finales-sobre-los-informes-periodicos-segundo-y-tercero-combinados-de-espana-del-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-9-de-abril-de-2019/

i social ens ha ensenyat. Tal com va afirmar el secretari general de l'ONU, el Sr. António Guterres *"A mesura que el món es recupera de la pandèmia, hem d'assegurar-nos que les aspiracions i els drets de les persones amb discapacitat s'incloguin i es tinguin en compte en un món postcovid-19 que sigui inclusiu, accessible i sostenible. Aquesta visió s'aconseguirà si es consulta activament les persones amb discapacitat i a les organitzacions que les representen"*[9].

Ara toca fer una aposta per la vida independent i en comunitat, per l'accessibilitat universal, per la participació en la presa de decisions, pel dret a la salut, a l'educació o al treball. I per aconseguir-ho ens cal corresponsabilitat, un compromís del conjunt de la societat que només s'assolirà quan es faci efectiu el canvi de mirada cap a les persones amb discapacitat, quan s'abandonin antigues creences que les situen i les perpetuen com un objecte i no com un subjecte de dret.

9 https://www.un.org/es/observances/day-of-persons-with-disabilities

Conclusions
Un nou contracte social per obrir horitzons de progrés
Eva Granados

Una dona a qui admiro i a qui ja trobem a faltar, Almudena Grandes, escrivia a El País fa uns mesos ''*Ya no podemos hablar de proletariado, el éxito del término precariado ha resultado efímero, pero me refiero precisamente a eso, a la clase media empobrecida a partir de la crisis de 2008, a las víctimas de nuevas formas de explotación, a todos los jóvenes que encadenan contratos temporales para no alcanzar nunca el nivel de vida de sus padres. Entre ellos, entre ellas, se ha abierto un nuevo abismo, dos orillas opuestas de la misma realidad, que ya no se definen por el patrimonio, ni por el nivel de ingresos, sino por el grado de dificultad de sus vidas".*

En aquesta edició de l'any **2021 de l'Informe Social** de la Fundació Campalans hem volgut **mostrar amb dades i anàlisis, però també amb propostes per superar-la**, l'escletxa de la qual parla l'Almudena Grandes, **de les esquerdes individuals i col·lectives que suposa l'augment de les desigualtats socials i econòmiques**. Fins a aquesta edició, l'Informe Social havia aprofundit en les conseqüències de la crisi financera del 2008. L'any passat, el dels confinaments, des de la Fundació Campalans vàrem oferir debats i reflexions a través de videoconferències, però no vàrem poder confeccionar l'Informe Social. Enguany, més conscients dels canvis que ha suposat per a tothom el virus SARS-CoV-2 i durant el pas de la sisena onada protagonitzada per la variant òmicron, escrivim aquestes conclusions. La covid-19, contra la que encara actuem, està impactant en la nostra manera de viure, relacionar-nos i sentir, també de treballar, aprendre i esbargir-nos. Una pandèmia que està transformant la nostra organització social.

En l'edició d'enguany els diferents autors i autores mostren mirades personals que ens permeten copsar els diferents elements que ens determinen el present i projecten el futur, en un moment on les incerteses i les poques seguretats condicionen, i molt, la vida material i la salut de les persones.

Així hem pogut aproximar-nos a com la intensitat i duresa de la pandèmia de la covid-19 ha afegit complexitat a les nostres vides i a l'acció col·lectiva i també quines propostes ofereixen els autors i autores per superar-la. Analitzem les velles i noves desigualtats i també les transicions que s'han accelerat amb la pandèmia, els canvis socials, les oportunitats i les amenaces. Oferim propostes per tal d'adaptar-nos inclusivament als canvis des d'una perspectiva social, i per aprofitar les oportunitats afavorint la igualtat; alhora que les nostres propostes estan encaminades a minimitzar les amenaces que suposen el col·lapse mediambiental, les desigualtats extremes i l'exclusió social.

Agraïm les aportacions de totes les autores i autors de l'Informe Social d'enguany que, de manera generosa han treballat per oferir als lectors les seves anàlisis i propostes. Totes elles configuren un mosaic en el qual destaquen tres components que, junts, configuren les claus de la proposta socialdemòcrata davant les desigualtats que patim. Per una banda, el disseny de transicions justes davant els canvis disruptius que travessem. En segon lloc, l'enfortiment de la capacitat d'adaptació personal i col·lectiva amb la forta promoció de la igualtat d'oportunitats i, en tercer lloc, situar la

seguretat personal i col·lectiva al centre, amb l'acompanyament i el suport necessari per afrontar els canvis més com a oportunitats que no pas com a amenaces.

La resposta socialista a les múltiples crisis ha estat clara: bastir un robust escut social a partir de la posada en marxa de les reformes per promoure una recuperació justa i que els que tenen menys ingressos i amb major situació de vulnerabilitat veiessin reforçat els seus sistemes de protecció. La gestió d'aquesta crisi des del govern d'Espanya està essent una oportunitat per enfortir els sistemes de serveis públics, per practicar la resiliència primer i després per orientar una recuperació justa a la sortida de la crisi.

Una aproximació a les conseqüències de la pandèmia és l'evident agreujament de les desigualtats ja conegudes com són les de classe, generacionals i entre països, així com la constatació que els costos de la pandèmia han recaigut entre els més vulnerables, hem pogut conèixer les dades en els diferents capítols del nostre informe i també hem vist que només amb potents polítiques públiques s'ha pogut amortir el creixement de la desigualtat. Vàrem parlar durant molts mesos dels treballadors i treballadores essencials que s'exposaven al virus a canvi de condicions laborals molt millorables, alhora que posaven i continuen posant en major risc la seva salut mental. L'augment del Salari Mínim Interprofessional, la posada en marxa dels ERTO, la millora de la cobertura de les prestacions per desocupació, el reforçament de la sanitat pública així com l'aprovació en temps rècord i millora de l'Ingrés Mínim Vital han esdevingut claus per escurçar les desigualtats creixents. Borja Barragué i Guillem Vidal mostren evidència sobre l'eficàcia d'aquestes polítiques públiques.

Al capítol d'anàlisi de la situació de les condicions de vida un any després de l'aparició de la pandèmia, feta pel talent jove d'en Marc Cabañas, la Laia Castellana, la Carla Jo Peñaranda i l'Enric López, mostren de forma molt gràfica la intensitat de la pobresa, la desigualtat i la privació de material, així com la situació de l'accés al treball i l'habitatge o posant el focus en la joventut. No són conclusions diferents d'altres Informes Socials, coneixem les cares de la pobresa: "Les dones, les persones que tenen un origen de fora de la Unió Europea, els joves, els que han assolit nivells de formació bàsics i els i les aturades, tenen més possibilitats de patir situacions d'exclusió social, de pobresa, així com de veure's abocats a una vida molt més precària que la dels homes, d'origen espanyol o europeu, amb estudis superiors i de més de 50 anys o jubilats, que tenen una situació menys precària per afrontar la seva vida. Aquestes són algunes de les escletxes que avui pateix Catalunya". Vull agrair la confecció per part dels quatre autors d'aquest capítol a la visió comparada amb Catalunya del quadre de comandament de l'Espanya 2050 que el Govern de Pedro Sánchez va fer públic l'any passat.

En els temps convulsos que transitem, s'està demostrant que la forma de govern més eficient i respectuosa amb la diversitat és, com tan bé exposa i analitza en Pau Marí-Klose al seu capítol de l'Informe, aquella forma que relliga els valors socialdemòcrates amb la pràctica del federalisme. El Francesc Trillas posa de manifest la necessitat de col·laboració entre governs, des dels barris i municipis fins a la Unió Europea, l'OMS i la resta d'organismes transnacionals. Els grans reptes dels nostres temps, com són les migracions, el canvi climàtic o la salut pública i els riscos epidemiològics no es podran abordar sense una major cooperació a nivell europeu i global. Al cap i a la fi, com en diu en Francesc "Prosperitat compartida i transició ecològica només poden ser viables si van acompanyades d'un sistema de govern que les faci creïbles. El federalisme aporta aquesta credibilitat i és el camí pel qual estan avançant, d'una forma més o menys oberta, amb la boca més gran o més petita, tant Espanya com la Unió Europea".

En el mateix plànol que la governança federal i Europa, l'anàlisi de les condicions materials un any després de la pandèmia i la mirada des de la predistribució, el capítol que escriu Pau Marí-Klose sobre socialdemocràcia, valors i desigualtats situa el lector en el marc ideològic i els components principals de l'edifici teòric del combat contra la desigualtat des de la socialdemocràcia d'avui a Espanya. Tal

com ha quedat fixat a les resolucions del 40è Congrés del PSOE, en el qual tant en Pau Marí-Klose com la directora de l'Informe Social hem participat, el projecte socialista ha estat des dels orígens un projecte emancipador. Emancipació és alhora llibertat i igualtat. Com fixa el Programa Màxim del fundador del PSOE i la UGT, Pablo Iglesias, on proclama la necessitat de convertir els treballadors en "lliures i iguals, honrats i intel·ligents". La llibertat apareix nítidament lligada a la igualtat, l'ètica i l'empoderament, quatre valors que ens continuen inspirant ara i sempre.

I per a nosaltres, parlar de federalisme és parlar de la governança practicada pel Govern de coalició liderat per Pedro Sánchez, així com l'extraordinari exemple i salt endavant que hem viscut en el si de la Unió Europea. Des del Govern Espanyol els i les socialistes hem pogut contribuir a fer que es faci un pas històric cap a la construcció europea a través dels Fons de recuperació. També hem mostrat la bona gestió i encert del socialisme espanyol en ser el primer país de la Unió Europea en rebre els Fons de recuperació gràcies al Pla elaborat pel Govern. Fons extraordinaris amb solidaritat reforçada, molt diferent de la gestió de la crisi financera del 2008, i que han de ser el punt d'inflexió per a uns governs europeus més solidaris i més orientats a les necessitats de les persones.

En aquest sentit, la Laura Ballarín i l'Alberto Bondesio ens descriuen el Pilar Social Europeu com a motor de recuperació en enfront del model d'ajust econòmic de l'anterior gran crisi caracteritzat per una gran insensibilitat social. No considerem en cap cas el conjunt de polítiques del nou Pilar Social Europeu com una despesa corrent, sinó que, encertadament, la conceptualitzem com a una inversió, com una palanca de creixement. Davant els desafiaments que tenim enfront com a societat europea, com són la globalització, la digitalització, els moviments migratoris i l'emergència climàtica, algunes formacions polítiques i esferes de poder els instrumentalitzen per fomentar la por i dividir les nostres societats amb l'únic objectiu de treure rèdit polític. Enfront d'aquestes derives populistes i reaccionàries, el millor antídot és oferir seguretat i protecció, així com una potent agenda de reformes polítiques que ofereixin un futur esperançador i una convivència ancorada en els valors compartits. La Conferència sobre el Futur d'Europa està essent també l'espai per avaluar les conseqüències de la pandèmia i per proposar mesures pe afrontar les futures, així que hem d'esperar que de les seves conclusions s'albiri un nou full de ruta per a la Unió.

És en aquest nou context que **les i els socialistes estem impulsant un nou contracte social basat en un nou laborisme, des de la centralitat del treball, treballem per una recuperació justa com a fruit d'un creixement inclusiu**. En cada edició de l'Informe Social recordo el mateix i ara ho torno a fer: Allà on la socialdemocràcia ha governat durant més temps i en els que els sindicats de classe i els acords entre ells i la representació empresarial s'han imposat, s'ha anat instaurant una hegemonia de principis i valors i el creixement es tradueix en més igualtat d'oportunitats i benestar per a tothom: cal créixer per repartir i cal repartir per créixer. L'acord que supera la reforma laboral del Govern de dretes espanyol de l'any 2012 n'és un bon exemple, un acord que reequilibra les forces en el si de les empreses i ofereix un marc de relacions laborals pel segle XXI.

Estem convençuts i convençudes que les polítiques de benestar que generen rendiments socials i econòmics han d'estar més presents a l'agenda pública i social, com l'Ingrés Mínim Vital aprovat a finals del 2021. La creació d'un dret de ciutadania com és l'itinerari d'inclusió sociolaboral associat a una prestació econòmica de darrer recurs cal considerar-lo, com exposa Sara Buesa al seu capítol, de manera inequívoca, una inversió. Inversió que capacita la ciutadania, propicia el desenvolupament de les seves capacitats adaptades a les necessitats del mercat laboral i disminueix la pobresa infantil. El Govern d'Espanya ha duplicat amb la creació de l'IMV la despesa en programes d'inclusió social amb l'objectiu de reduir la pobresa i potenciar la inclusió social i, com deixa de manifest Sara Buesa amb les seves propostes, l'IMV és una prestació viva que a mesura que anem fent avaluacions tindrem pautes de com millorar-la. I en aquesta millora continua, estem convençuts que la millor manera d'invertir en polítiques socials és enfortir el suport a la infància. De fet, en aquests moments el 40%

dels beneficiaris de l'IMV són menors i, en conseqüència, el nou complement d'ajut a la infància serà clau per millorar la seva situació. Arribem a més llars i persones que no estaven cobertes per la Renda Garantida de Ciutadania catalana.

Parlem d'inversions socials com a font d'ocupació de qualitat, que contribueixen a fixar població en zones rurals i reduir desigualtats territorials, fa prevenció de l'exclusió social i reforça la salut de les persones.

Inversions i despesa social que redistribueixen renda són essencials, però cal parar més atenció en les polítiques de predistribució. Aquestes polítiques i mecanismes els hem tractat al llarg de les edicions anteriors de l'Informe Social: formació professional, negociació col·lectiva... En l'edició que teniu a les mans, en Guillem Vidal i Borja Barragué ens parlen de predistribució i polítiques contra la desigualtat. Després d'una exhaustiva anàlisi de la renda i la seva distribució, plantejant l'origen de les desigualtats i les seves correccions, situen la millora en la predistribució com l'element clau per refer l'Estat del benestar. Hem pogut llegir que per a ells, la socialdemocràcia neix com un projecte polític adreçat a reduir la desigualtat i millorar les condicions de vida dels treballadors, un projecte adreçat a generar les condicions que facin possible un creixement inclusiu. Coincideixo amb ells que en la importància de les polítiques redistributives els partits socialdemòcrates d'avui com el PSOE trobarem en els sindicats de classe uns aliats històrics i naturals, ja que les reivindicacions de l'obrerisme formen part nuclear de l'igualitarisme socialdemòcrata.

Fem nostra la pulsió reformista majoritària a nivell social i articulem propostes que ja s'estan duent a terme pel Govern progressista de coalició. Reformes sense deixar ningú enrere, amb diàleg i concertació, tenint en compte a tothom i mitjançant grans majories socials. Els segons pressupostos del Govern Sánchez han estat acordats i votats per 15 formacions polítiques. I és que som una majoria els que no volem sentir parlar més de retallades de drets, ni d'immobilisme, tampoc de reformes temeràries: Reformes de mirada llarga i també amb respostes per aquí i l'ara, reformes socialdemòcrates.

Treballem per dur a terme reformes que donin resposta a les necessitats de la societat que transita i vol sortir de la pandèmia, aquesta pandèmia que ens posa davant del mirall velles assignatures pendents i noves realitats.

L'Esther Niubó comparteix amb els lectors la situació de l'educació a Catalunya, després de més d'una dècada de retallades i de governs independentistes que han sumit el sistema en la paràlisi, deixant un professorat exhaust i sense recursos de l'autoritat educativa sols davant un alumnat amb més necessitats que mai. Avui, després de dos cursos extraordinaris marcats per la pandèmia i l'agreujament de desigualtats socials i educatives preexistents, alerta del possible desànim de la comunitat educativa. Quan no és possible la resignació, és imprescindible dibuixar una alterativa de progrés que miri al futur, centrada en la recuperació social i en la generació d'oportunitats, que faci de l'educació un pilar fonamental de les seves polítiques.

En Cesc Castellana ens aproxima a les desigualtats en la Força Laboral a Catalunya i, després de mostrar-nos els indicadors demogràfics, d'activitat, d'ocupació, desocupació i dels salaris, conclou que les desigualtats estan en la nostra força de treball i en el seu tractament pel model productiu, i en la seva correcció hi ha d'estar tothom implicat. Només serà possible millorar les condicions laborals amb la millora de la productivitat del sistema i una flexibilitat adaptativa que afecti a totes les persones treballadores i que permeti sortir de la dualitat social actual, a través d'un ampli compromís. Ens cal un compromís col·lectiu que faci l'aportació humana més justa, equilibrada i inclusiva del que avui és, donant seguretat i protecció en els canvis.

Abans de tancar l'edició d'aquest Informe Social hem conegut l'acord de sindicats, patronals i Govern per tirar endavant la Reforma Laboral que enterra la reforma unilateral del Govern Rajoy i que donarà certeses als treballadors i treballadores. Es tracta d'un acord històric que ens permetrà afrontar el canvi de model productiu que aposta per l'ocupació de qualitat i que ens homologa a Europa pel que fa a les relacions laborals. Estem convençuts que serà un puntal de la recuperació justa a través de la reducció de la temporalitat, el reforçament de la creació d'ocupació de qualitat i oferirà seguretat jurídica a les empreses. Amb aquest acord es reforça el poder contractual de la negociació col·lectiva, ampliem els drets dels treballadors i posem fre als acomiadaments tot protegint el teixit productiu i incentivem els ERTO que han permès mantenir el treball a més de 3,4 milions de treballadors durant la part més dura de la pandèmia.

Victòria Camps, Carles Campuzano i Marga León complementen l'Informe Social mostrant-nos les vulnerabilitats presents a la nostra societat, alhora que aportant propostes d'adaptació de les polítiques d'inclusió i de cura.

Centralitat del treball i també centralitat de la cura, del dret a cuidar i a ser cuidat davant la constatació de la vulnerabilitat. Les manifestacions i vagues dels 8 de març darrers exhibien pancartes on es deia "Si nosaltres parem, es para el món". Són capítols on les cures, la proximitat i un model econòmic on el benestar no es mesuri en funció del consum, guanyen amb arguments. El benestar ha de venir de la possibilitat que tothom visqui millor i no només determinats grups socials i el nostre deure és procurar que així sigui.

Els nous reptes associats a la demografia, els canvis en la convivència i en les famílies són tractats en aquests capítols no per pensar en abstracte, sinó per avaluar com repercuteix en les nostres famílies i en els nostres barris. Per això en aquests capítols es plantegen debats ètics, però també polítiques com a instruments capacitadors, perquè les persones puguem superar les barreres invisibles de la promoció de la igualtat d'oportunitat. Estem posant l'ascensor social en marxa de nou, cal ajustar-lo i donar-li velocitat. Ens calen més infraestructures de cura, socials i del benestar com a columna vertebral del nostre model de desenvolupament. Cuidar-nos és una activitat, a més, amb baixes taxes de carbó. La transició ecològica davant l'emergència climàtica també està relacionada amb el nostre model de benestar i inclusió social. La transició justa de la qual parlem passa pel creixement en l'economia de la cura, amb salaris i condicions laborals dignes. És també una transició equitativa. Ecologia social.

Com fa Victòria Camps i Josep Ramos quan descriuen les deficiències estructurals i expliquen com l'estructura social actual condueix a nivells inacceptables d'ansietat i depressió. No podem estar instal·lats a la vora del precipici cada dia i en cada moment, la preservació de la salut mental ha de ser una prioritat. La salut mental en temps de pandèmia ha estat una crisi més: no es pot tenir una vida digna amb un deteriorament de la salut mental, l'agreujament de les pors, la incertesa i la solitud. La millora de la preparació dels professionals de l'atenció primària, tan social com especialment la sanitària, seran claus. Una reforma pendent implica fer un canvi d'enfocament en les desigualtats en salut de la població i per revisar i remodelar la relació entre la comunitat i els serveis públics.

La gestió de les conseqüències socials de la crisi de la covid-19 a països com Espanya o Portugal ha evidenciat que les crisis no condemnen inevitablement a la feblesa dels governs socialdemòcrates quan som capaços de desplegar una robusta resposta social que alleugereix els efectes més adversos del creixement de les desigualtats. Per això continuem treballant per fonamentar el nostre projecte sobre un nou contracte social renovat, inclusiu i robust que compti amb un suport socioeconòmic transversal i molt dinàmic que pugui donar resposta a unes necessitats socials que evolucionen ràpidament.

Totes i tots hem sentit aquest any que la nostra societat resilient té unes reserves enormes de solidaritat i perseverança. També estem convençuts que la col·laboració entre administracions i l'ànim de superació ens han ajudat en el camí de sortida de les crisis que anem patint des del 2020 i que des de la unitat, i guiats pels nostres valors, serem capaços de construir entre totes i tots una societat més justa en un planeta més sa i sostenible.

L'últim Informe Social (VI) de la Fundació Rafael Campalans, publicat el 2020, mostrava com l'esperada recuperació econòmica que es preveia després de la crisi del 2008 (marcada per les polítiques d'austeritat), no només no acabava d'arribar, sinó que es detectaven signes de recessió. Amb la pandèmia de la covid-19, els reptes i les desigualtats a les que ja fèiem front s'han vist agreujats i, inclús, n'han aparegut de nous.

Davant d'aquest panorama d'incertesa, vulnerabilitat i reptes globals, la comunitat europea i internacional ha donat una resposta totalment oposada a la que va tenir amb la crisi del 2008; ha passat de l'austeritat a teixir aliances i acords basats en la cooperació i el pacte, amb matisos federals, i amb el focus posat en aconseguir una recuperació econòmica, sanitària i social justa, que no deixi res ni ningú enrere.

Aquesta VII edició de l'Informe Social, doncs, vol aportar propostes i anàlisis que permetin convertir aquesta crisi en una oportunitat per a crear solucions i nous models més justos, igualitaris i progressistes.

Fundació
Rafael Campalans