



Referencia: Marí-Klose, P., Moreno-Fuentes, F. J. y Gentile, A. (2022). El perfil etario de las políticas de austeridad en la Gran Recesión: el caso de España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Prepublicado el 22-09-2022. <https://doi.org/10.24965/gapp.10982>

El perfil etario de las políticas de austeridad en la Gran Recesión: el caso de España

The age profile of austerity policies during the Great Recession: The case of Spain

Marí-Klose, Pau

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4278-3141>

pmklose@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Contratado Doctor en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo en la Universidad de Zaragoza. Sus principales líneas de investigación son infancia, políticas sociales y análisis de la desigualdad.

Moreno-Fuentes, Francisco Javier

Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1393-6225>

javier.moreno@cchs.csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Científico Titular del Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC). Sus principales líneas de investigación son las políticas sociales, la sanidad, y la inmigración.

Gentile, Alessandro

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0387-9113>

agentile@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Contratado Doctor en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo en la Universidad de Zaragoza. Sus principales líneas de investigación son los nuevos riesgos sociales, las políticas de juventud y las relaciones inter-generacionales.

RESUMEN

Las políticas de austeridad implementadas en España durante los años de la «gran recesión» (2008-2014) han tenido efectos diversos en las condiciones socio-económicas y vitales de niños, jóvenes y personas mayores. En particular, la agenda de políticas públicas y gasto social aplicada durante la crisis incrementó la desigualdad entre estos grupos sociales, privilegiando los intereses de la población adulta y de la tercera edad y poniendo en cuestión el principio de solidaridad inter-generacional sobre el cual se fundamenta nuestro sistema de bienestar de tradición marcadamente familista. En este artículo describimos dicho fenómeno y destacamos las narrativas dominantes formuladas por los actores políticos principales a la hora de definir las reglas de elegibilidad de los beneficiarios de políticas públicas y de

atender las necesidades específicas de cada grupo etario. Las evidencias estadísticas y documentales recopiladas apuntan a la conveniencia de reflexionar sobre los fundamentos del pacto inter-generacional que organiza la redistribución de recursos públicos en nuestro país y que debe asegurar la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social.

PALABRAS CLAVE

Crisis económica; grupos etarios; solidaridad inter-generacional; gasto social; Estado de Bienestar familista.

ABSTRACT

The austerity policies implemented in Spain during the years of the «great recession» (2008-2014) have had diverse effects on the socio-economic and vital conditions of children, young people and the elderly. In particular, the agenda of public policies and social spending applied during the crisis increased inequality between these social groups, privileging the interests of the adult population and the elderly, and calling into question⁷ the principle of inter-generational solidarity on which our familistic welfare system. In this article we describe this phenomenon and highlight the dominant narratives formulated by the main political actors when defining the rules of eligibility of the beneficiaries of public policies and attending to the specific needs of each age group. The statistical and documentary evidence collected points to the convenience of reflecting on the foundations of the inter-generational pact that organizes the redistribution of public resources in our country and that must ensure the sustainability of our social protection system.

KEYWORDS

Economic crisis; age groups; inter-generational solidarity; public expenditure; familistic Welfare State.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL CAMINO HACIA LA AUSTRERIDAD. 2. INFANCIA, JUVENTUD Y TERCERA EDAD DURANTE LA CRISIS. 3. UNA RESPUESTA POLÍTICA DIFERENCIADA A LOS RIESGOS DE VULNERABILIDAD. 3.1. LAS PERSONAS MAYORES. 3.1.1. Protección constitucional. 3.1.2. La legitimidad de los derechos de los pensionistas. 3.1.3 El riesgo político de los recortes para los gobiernos. 3.2. LA INFANCIA. 3.2.1. Los debates internacionales. 3.2.2. El trabajo de académicos y entidades sociales. 3.2.3. La intensificación de los problemas sociales de la crisis. 3.3. LA JUVENTUD. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

España se vio particularmente afectada por la crisis económica que sacudió Europa a partir de 2008. El drástico descenso en la recaudación fiscal causado por la desaceleración del Producto Interior Bruto (PIB) originó un importante déficit presupuestario y un gran aumento de la deuda pública. Las medidas de consolidación fiscal aplicadas en respuesta a la grave inestabilidad financiera supusieron un cambio radical en la orientación que se había dado a las políticas sociales en los años anteriores a la crisis.

En el periodo de crecimiento económico inmediatamente anterior al 2008, el desarrollo del Estado de bienestar español se había centrado en el abordaje de los nuevos retos sociales y económicos que afectan a las sociedades postindustriales, impulsando políticas dirigidas al mantenimiento de la cohesión social, apoyando a las familias y a los jóvenes, e invirtiendo en la infancia. Esta estrategia se desplegó sin prestar menos atención a las áreas más tradicionales de intervención de la política social en España como la sanidad, las pensiones, o la protección por desempleo.

Las medidas de austeridad adoptadas en respuesta al deterioro de las finanzas públicas tuvieron un impacto distinto sobre los diferentes grupos sociales y, en particular, según los diversos grupos etarios: mientras que las personas mayores mantuvieron en términos generales sus niveles de protección en el nuevo contexto de rigor presupuestario y el gasto público en pensiones (y la cuantía media de las mismas) continuó

¹ Los autores agradecen a los revisores y al equipo editorial de la revista por sus útiles comentarios y sugerencias sobre la primera versión del presente manuscrito.

umentando, el grado de cobertura que diferentes políticas sociales ofrecían a la infancia y a las personas jóvenes experimentó un drástico recorte.

La «dependencia de la senda» de los regímenes de protección donde los derechos se asocian a las cotizaciones previas realizadas como producto de la participación en el mercado de trabajo, como sucede en los países con regímenes de bienestar de tipo mediterráneo, se expresó en un fuerte apoyo de los ciudadanos a los sistemas de seguridad social (especialmente las pensiones) y en una lealtad mucho más débil a los programas de protección social para niños y jóvenes. Los menores de 30 años mostraron una capacidad más reducida de articular sus intereses colectivos en pos de una agenda política que respondiera a sus intereses. Todo ello explica el diferente impacto que las políticas de austeridad han tenido en los distintos grupos etarios en España, y al mismo tiempo ha provocado un interés creciente en los decisores políticos, en los analistas sociales y en la opinión pública sobre los futuros escenarios del pacto de solidaridad intergeneracional que sustenta nuestro sistema de bienestar.

El presente artículo participa de dicho debate analizando los procesos que condujeron a un desarrollo diferenciado de las grandes políticas respecto a los diferentes grupos etarios. Reseñamos diversos informes de investigación (nacionales e internacionales) y analizamos datos oficiales para arrojar luz sobre las actuaciones públicas en relación con la infancia, los jóvenes y las personas mayores entre 2008 y 2014. Con objeto de situar este conjunto de evidencias en su contexto, destacamos los cambios producidos en las reglas de elegibilidad, así como en la movilización de estos diferentes grupos etarios en defensa de sus intereses en el ámbito de la protección social, a la vez que abordamos las narrativas dominantes planteadas por los actores políticos y mediáticos acerca del merecimiento de dicha protección social en las distintas etapas del ciclo vital de un individuo durante la crisis. En las conclusiones recogemos algunas reflexiones que, a partir del análisis realizado, invitan a pensar sobre la conveniencia de replantear los fundamentos de pacto intergeneracional para el futuro próximo en España.

1. EL CONTEXTO DE LA GRAN RECESIÓN Y EL CAMINO HACIA LA AUSTERIDAD

Los desequilibrios macro-económicos que afectaron a España a partir de 2008 estaban ya presentes antes de esa crisis. Durante la década anterior, España fue uno de los países de la Unión Europea que mejor atendió el cumplimiento de los criterios de estabilidad de Maastricht: las finanzas de las Comunidades Autónomas (CC.AA) estaban prácticamente equilibradas y el Gobierno central experimentó un superávit presupuestario en 2007. Sin embargo, los efectos de la crisis provocaron un importante déficit público que, según datos del Ministerio de Hacienda, alcanzó un máximo del 11,1 % en 2009, con un aumento muy pronunciado de los niveles de deuda pública, del 36,1 % en 2007 a casi el 100 % en 2014 (Cabral et al., 2010).

Además de los errores de diseño institucional de la eurozona, insuficientemente preparada para hacer frente a shocks asimétricos (De Grauwe, 2013), existían problemas específicos de la economía española que la hacían particularmente vulnerable: las peculiaridades estructurales del mercado de trabajo (segmentación, rigidez y escaso nivel de conversión de los contratos laborales temporales en indefinidos) (Bentolila et al., 2012), la inversión en sectores de bajo valor añadido, la baja productividad y relativamente escasa inversión en desarrollo tecnológico de los procesos productivos, o la elevada dependencia de sectores como la construcción y el turismo (Fernández-Villaverde y Ohanian, 2009). Aunque la economía creció y generó superávits en los años de bonanza económica, el país seguía experimentando altos niveles de desempleo, junto con una creciente presencia de contratos de corta duración, lo que hacía que el empleo y los ingresos fiscales estuvieran especialmente expuestos a las fluctuaciones del ciclo económico (Conde-Ruiz y Marín, 2013).

Muchos de los problemas de España están relacionados también con la configuración de su sistema de bienestar. A pesar de los esfuerzos por ponerse a la altura de los modelos más avanzados, buen número de necesidades sociales seguían sin estar adecuadamente atendidas por el Estado de bienestar español en 2008. Esto se debió en gran medida al conservadurismo fiscal practicado por los diferentes gobiernos hasta esa fecha². Tradicionalmente, las carencias del sistema de protección social eran cubiertas por la familia (sobre todo por las mujeres), que se ocupaban de las personas dependientes, sea en su etapa infantil o en la tercera edad. Durante la crisis, sin embargo, se han hecho evidentes los indicios de que el peso de la

² La oficina estadística de la Comisión Europea (Eurostat) informa que en 2008 el gasto social en España fue del 21,6 % mientras que alcanzó el 24,9 % en Italia, el 27,3 % en Suecia, el 25,2 % en Alemania y el 28,4 % en Francia ese mismo año.

familia estaba en claro retroceso en España, dejando importantes necesidades sociales insuficientemente atendidas (Moreno y Marí-Klose, 2013).

Las prestaciones sociales no llegan a una gran parte de las personas desempleadas, que o bien tienen vidas laborales demasiado cortas para cumplir los criterios de elegibilidad, o han estado empleadas de manera informal en la economía sumergida. Mientras que los trabajadores más experimentados (y las personas de edad avanzada, en general) se convierten en los principales beneficiarios de los programas de protección social, los trabajadores jóvenes y las familias que dan mayoritariamente fuera de la red de apoyo que las políticas sociales proporcionan.

A lo largo de las últimas décadas, el mercado laboral se ha caracterizado por unas tasas de desempleo elevadas que afectan a determinados colectivos, especialmente a los jóvenes y a los adultos desempleados de larga duración (más de doce meses en paro). Las tasas de desempleo se han mantenido en niveles muy altos, sobre todo durante las recesiones económicas, cuando se destruyen muchos empleos precarios (temporales y/o con contratos a tiempo parcial) en el segmento secundario de un mercado laboral dual y profundamente desigual. Ante las turbulencias económicas y la reducción de la demanda, las empresas tienden a reajustar sus plantillas prescindiendo de los trabajadores con contratos de corta duración y de aquellos con menores costes de despido, manteniendo a los trabajadores fijos.

El gran volumen de trabajadores jóvenes con contratos precarios explica la tendencia al descenso drástico del empleo cuando la economía comienza a desacelerarse. Otros graves problemas del mercado laboral español son el aumento de los «trabajadores pobres» (asalariados que están por debajo del umbral de pobreza) y de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni cursan alguna actividad formativa (los denominados «Ni-Nis»).

La protección por desempleo en España se ha concebido como un sistema de seguridad social que compensa las pérdidas salariales de cada individuo. En la actualidad, constituye una mezcla de diferentes regímenes (tanto contributivos como asistenciales), que ofrece diferentes niveles de protección en función del historial contributivo, la duración del desempleo, la edad y/o la estructura familiar del beneficiario. Los programas contributivos exigen que el trabajador no se encuentre de forma voluntaria en una situación de desempleo, que haya cotizado al seguro de desempleo durante un periodo mínimo, que demuestre su disponibilidad para la búsqueda activa de un trabajo y que acepte ofertas adecuadas de empleo. El nivel asistencial cubre a los desempleados que han finalizado su derecho a la prestación contributiva, así como a aquellas personas que no tienen derecho a los regímenes contributivos.

En 2013 España gastó menos que la media europea en políticas de empleo, con un acentuado descenso del gasto en políticas activas: según datos de los Presupuestos Generales para ese año, sólo el 22 % del total, frente al 33 % de la media europea, reforzando así una tendencia negativa previamente existente.

En respuesta a la crisis económica de 2008 y a la contracción del crédito que le siguió casi de inmediato, el Gobierno de España, en un intento desesperado por mantener el empleo, implementó unas políticas de estímulo keynesianas a lo largo de 2009. En la primavera de 2010 se invirtió la orientación de estas políticas expansionistas, con un plan integral de reducción del déficit que incluía importantes recortes en el gasto social.

El proceso de consolidación fiscal iniciado en 2010 tuvo un impacto negativo en el Estado de bienestar español ya que se tradujo en un significativo descenso del gasto social, reduciendo tanto la cobertura como la calidad de los programas de bienestar. Este nuevo rumbo se hizo manifiesto unos meses más tarde, en diciembre de 2011, tras la vuelta al poder de un Gobierno conservador y en un contexto de crisis que se agravaba, cuando se reformaron todos los ámbitos de las políticas sociales, principalmente mediante drásticas restricciones del gasto público (Del Pino, 2013).

Según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014), entre 2011 y 2013, el Gobierno central redujo el gasto en educación un 34,6 %, en sanidad un 9,6 %, en promoción del empleo un 48,5 % y en protección por desempleo un 11,4 %. Por su parte, los gobiernos autonómicos realizaron recortes adicionales: 8,2 % en educación, 6,4 % en sanidad, 18,5 % en protección social, 7,9 % en servicios sociales y promoción social y 34 % en estímulo al empleo.

Entre las políticas más directamente afectadas por los recortes se encontraron los programas que abordaban las necesidades asociadas a los Nuevos Riesgos Sociales (NRS), entendidos como los riesgos a los cuales las personas se enfrentan en el transcurso de su ciclo vital como consecuencia de la transformación de los mercados laborales, de las transformaciones demográficas (envejecimiento, migraciones, etc.) y de los cambios en los valores sociales en la actualidad.

Un número cada vez mayor de personas en las sociedades postindustriales batallan a diario con las consecuencias de carreras laborales intermitentes, las consecuencias de estar atrapados en un trabajo poco

cualificado y mal remunerado, de carecer de una vida laboral que dé acceso a una seguridad social adecuada, de tener unas competencias profesionales que se quedan obsoletas, de estar desprotegidos frente a la discapacidad, de volverse vulnerables y carecer de apoyo familiar, de experimentar grandes dificultades para alcanzar la independencia económica, de las dificultades para emanciparse del hogar paterno, para formar una pareja o para convertirse en padres.

Muchas de las necesidades relacionadas con los NRS son generalmente experimentadas por las personas más jóvenes y están vinculadas a problemas a la hora de insertarse en el mercado de trabajo y de establecer una posición dentro del mismo, o bien al aumento de las responsabilidades de cuidado cuando se forma una familia (Taylor-Gooby, 2004).

En los años que precedieron a la crisis, el Gobierno socialista (2004-2011) puso en marcha diversas iniciativas de reforma destinadas a adaptar el Estado de bienestar español a los NRS, incluyendo políticas para favorecer la autonomía residencial de los jóvenes, garantizar los cuidados de larga duración de las personas dependientes, promover el empleo femenino y la conciliación (a través de un sistema de guarderías públicas), fomentar la natalidad y ayudar a las familias jóvenes mediante subvenciones por cada nuevo nacimiento. Así, el gasto en protección social para las familias y la infancia aumentó muy por encima de la media europea entre 2004 y 2010.

En un clima de optimismo económico, estas medidas representaron un cambio importante respecto a los modelos tradicionales del Estado de bienestar del sur de Europa. Sin embargo, la expansión en esta línea no tuvo la continuidad suficiente como para asegurar la necesaria consolidación institucional. Con el estallido de la crisis, esos programas fueron sacrificados para responder a las crecientes demandas financieras de los estabilizadores fiscales automáticos y las prestaciones monetarias de carácter contributivo (fundamentalmente el desempleo y las pensiones). Las políticas recientemente creadas y orientadas a atender a los NRS se vieron recortadas de manera considerable.

Las consecuencias del aumento del desempleo y la desprotección de amplios segmentos de la sociedad española en un contexto de adversidad se hicieron notar de forma generalizada. España es uno de los países donde más aumentaron las desigualdades durante la crisis económica: actualmente es uno de los países de la OCDE con mayores índices agregados de desigualdad. El indicador de la población española en situación de pobreza y/o exclusión social también se deterioró, lo que trajo como consecuencia que la proporción de personas en esas condiciones alcanzara el 29,2% en 2014, frente a una media en la UE del 24,4%. Esto representa un aumento de más de 1,3 millones de personas en comparación con 2010.

2. MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

El peaje pagado por la infancia, los jóvenes y las personas mayores durante los seis años que duró la crisis económica empezada en 2008 ha sido sustancialmente diferente. La mayoría de indicadores señalan que el deterioro del bienestar y de la protección se concentró en los niños y los jóvenes. Entre 2008 y 2014, diversos informes internacionales señalaron que el Estado de bienestar español tendía a asignar las ayudas monetarias a los hogares de forma bastante regresiva: los tramos de ingresos medios y altos acababan recibiendo una cantidad sustancial de transferencias, mientras que los grupos más pobres, en la mayoría de los casos, no tenían garantizada una protección adecuada (OECD, 2014). Entre los grupos más desprotegidos, los hogares formados por jóvenes estaban sobre-representados, y en muchos de ellos residían menores de edad.

Las tasas de pobreza en la infancia (medidas según el umbral convencional del 60% de la renta mediana nacional) aumentaron gradualmente durante ese mismo periodo. La infancia mantuvo los niveles de pobreza más elevados de todos los grupos de edad (en torno al 30%). Más notable fue el aumento de la pobreza extrema entre la infancia (niños que vivían en hogares con rentas disponibles inferiores al 40% de la renta nacional media equivalente). Entre 2008 y 2015, el porcentaje de niños viviendo en esas circunstancias aumentó del 12% al 16,7%, lo que situó a España en los primeros puestos entre los países europeos en relación a ese indicador (Marí-Klose, Julià y Cerviño, 2018).

Las dificultades financieras experimentadas por las administraciones públicas se materializaron en muchos recortes en los presupuestos dedicados a las políticas específicas para la infancia. Según las estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Económicos Tomillo para un informe de UNICEF (2015), el gasto total en infancia se redujo en 7.776 millones de euros (un 16,4%) entre 2010 y 2013, una reducción que fue más perjudicial para aquellos programas que estaban ya infra-dotados de partida.

La posición socio-económica de los jóvenes empeoró en mayor medida que la de cualquier otro grupo etario. De ahí que los jóvenes experimentaran el mayor aumento de las tasas de pobreza. El riesgo de pobreza entre la población de 15 a 29 años aumentó del 18,5% en 2008 al 30,1% en 2016. Después solo disminuyó lentamente: 29% en 2017, 28,5% en 2018. En 2018, el riesgo de pobreza entre los jóvenes era 7 puntos porcentuales superior al de la media de la población, mientras que en 2008 se situaba 1,3 puntos por debajo (Marí-Klose, Julià y Cerviño, 2018).

El aumento de la pobreza fue un reflejo del deterioro de las condiciones laborales de los jóvenes. El desempleo se disparó: la tasa de empleo entre los jóvenes de 16 a 24 años cayó del 28% en 2009, al 16,7% en 2014. La gran mayoría de ellos permanecieron en la escuela, o se convirtieron en Ni-Nis (grupo cuya proporción aumentó bruscamente). Asimismo, decenas de miles de jóvenes emigraron cuando la crisis se hizo más aguda. Este sector de población empezó a ser considerado por la opinión pública nacional como una «generación perdida», sobre la que el desempleo y la precariedad laboral dejarían una «huella imborrable». Los datos del Banco de España (2019) destacan las marcadas diferencias en los activos patrimoniales disponibles por esta cohorte con respecto a los que tuvieron sus predecesores en décadas anteriores, cuando tenían la misma edad.

Tras una década de crecimiento económico y de fácil acceso al crédito y a los préstamos hipotecarios, durante la cual los jóvenes encontraron cada vez más oportunidades de alcanzar la autonomía residencial a edades más tempranas, la crisis frenó radicalmente esta tendencia. Las tasas de emancipación se estancaron hasta 2010, para luego descender progresivamente a partir de 2011 (Gentile y Valls, 2015).

El bienestar económico de las personas mayores contrasta con los graves problemas experimentados por la infancia y la población joven. Las personas de la tercera edad no vieron afectadas sus condiciones de vida: los índices de pobreza para esta categoría social disminuyeron en los mismos años en que se deterioró la situación de los menores de 35 años. Este descenso no reflejaba un aumento de sus ingresos mensuales, sino la mejora de su posición relativa en la distribución de los ingresos dentro de la población en su conjunto.

Con la salvedad de algunos pequeños reajustes, sus derechos de pensión se mantuvieron. Las prestaciones fueron actualizadas durante la mayoría de esos años de desaceleración económica. Además, un número creciente de personas que accedieron a la jubilación pertenecía a una generación que había disfrutado de extensas vidas laborales y salarios relativamente altos percibidos durante el periodo anterior a la crisis. La mayoría de los pensionistas habían participado en regímenes contributivos, y las condiciones más favorables del mercado de trabajo que pudieron disfrutar durante sus itinerarios laborales supusieron una mejora notable de las prestaciones de los nuevos pensionistas en comparación con los que habían adquirido sus derechos en épocas anteriores más turbulentas: por todo ello, sus ingresos medios aumentaron.

Un número cada vez mayor de hogares de edad avanzada está formado por parejas en las que ambos cónyuges han completado unas vidas laborales que les otorgan un derecho a prestaciones de jubilación adecuadas. Esta evolución es también el resultado de la incorporación tardía de las mujeres al mercado laboral formal. A partir de finales de los años setenta y ochenta, las nuevas generaciones de mujeres mantenían el empleo a lo largo de su vida adulta. A medida que las primeras generaciones de mujeres con trayectorias laborales más largas empezaron a llegar a la edad de jubilación, aumentó el número de los hogares de jubilados con doble ingreso, de manera que el riesgo de pobreza en este grupo etario disminuyó gradualmente.

3. UNA RESPUESTA POLÍTICA DIFERENCIADA A RIESGOS DE VULNERABILIDAD

El bienestar de la infancia, de los jóvenes y de la tercera edad ha seguido tres caminos diferentes durante la crisis empezada en 2008. El resultado refleja el impacto asimétrico del deterioro del mercado laboral y de las condiciones económicas en cada uno de estos grupos, pero también su éxito (o fracaso) a la hora de atraer la atención social y política hacia sus vulnerabilidades, así como su capacidad para impulsar respuestas políticas a sus situaciones particulares.

3.1. Personas mayores

Entre 2008 y 2014, el poder adquisitivo de las personas mayores se mantuvo en gran medida, al tiempo que los nuevos pensionistas vieron mejorada su condición socio-económica gracias a los derechos acumulados a lo largo de sus itinerarios laborales. Aunque en ocasiones se planteó la posibilidad de introducir recortes en las prestaciones por jubilación, al estilo de los que se habían aplicado con severidad en otros

países gravemente afectados por la crisis como Grecia, este tipo de iniciativas nunca se aplicaron en España de manera significativa. Los programas de protección social para las personas mayores estaban protegidos contra la austeridad por al menos tres factores:

3.1.1. *Protección constitucional*

El artículo 50 de la Constitución Española establece que:

«Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar a través de un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Esta disposición, que rara vez se encuentra en las constituciones de otros países europeos, indica un firme compromiso con la protección económica de las personas mayores. La cláusula «pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas» no implica que las pensiones estén protegidas contra los recortes. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha dejado claro que los poderes públicos cuentan con la facultad de ajustar las prestaciones de jubilación según las circunstancias sociales y las necesidades económicas que puedan restringir la disponibilidad de recursos y siempre que se mantenga un sistema garantista³.

A pesar de esta limitación, la disposición ha jugado un poderoso papel simbólico en la vida política española. Desde el final de la crisis, los partidos de izquierda se han referido con frecuencia a la Constitución en sus intentos de enmarcar el debate parlamentario sobre la adecuación de las pensiones. En este sentido, *Podemos* ha insistido en que la actualización de las prestaciones atendiendo a la inflación anual debe considerarse un mandato constitucional. Ninguna negociación entre partidos sobre la sostenibilidad de las pensiones a largo plazo podría legitimamente contradecir este principio. Para el PSOE, una futura reforma constitucional constituiría una oportunidad para reforzar la protección de los niveles de renta de los pensionistas frente a potenciales ajustes que pudieran tratar de cuestionar el derecho de los pensionistas a mantener su poder adquisitivo.

3.1.2. *La legitimidad de los derechos de los pensionistas*

En las dos últimas décadas, el Centro de Investigaciones Sociológicas ha realizado encuestas sobre el respaldo que los ciudadanos españoles dan a las diferentes políticas sociales. Las series temporales de datos muestran invariablemente que el sistema de pensiones goza de una gran legitimidad, y que los pensionistas son percibidos como los beneficiarios más «merecedores» de la protección social pública. Así, durante la crisis económica, el apoyo a las pensiones aumentó: en 2008 el 85% de los ciudadanos se oponía a cualquier recorte en las pensiones; en 2012 ese porcentaje escaló hasta el 94%. Además, desde 2010, más de la mitad de los españoles cree que el gasto público en pensiones es excesivamente bajo (Calzada y Del Pino, 2016).

La actitud favorable a la protección de los pensionistas se refleja también en las narrativas ampliamente compartidas en la sociedad española. Según una de las más populares, las personas de edad avanzada constituyen una generación particularmente desafortunada, que se enfrentó a grandes dificultades durante buena parte de su vida: la guerra civil (para los más mayores), la posguerra y los tiempos oscuros de la dictadura en los años cuarenta y cincuenta, la falta de libertades civiles antes de 1978 y una lenta convergencia económica y social con Europa durante la transición a la democracia. De acuerdo con esta narrativa, las generaciones jóvenes que hoy viven cómodamente estarían en deuda con las anteriores por haber jugado un rol clave en la modernización del país.

De acuerdo con una segunda narrativa, en una sociedad familista como la española, el bienestar económico de los mayores constituiría una pieza fundamental para la protección de las generaciones más jóvenes. Los pensionistas son con frecuencia considerados como una fuente crucial de apoyo financiero para sus hijos mayores y, eventualmente, también para sus nietos (Flaquer, 2004). Independientemente de la veracidad

³ Sentencias del Tribunal Constitucional STC 100/90 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1525>) y STC 49/2015 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24347>), entre otras.

de este planteamiento, la reputación de las personas mayores como puntal de apoyo de las generaciones más jóvenes refuerza la legitimidad de las políticas destinadas a proteger su situación económica. La merma de sus recursos, como resultado de eventuales recortes, amenazaría la red familiar de seguridad que se supone que los pensionistas proporcionan a sus hijos y nietos.

3.1.3 El riesgo político de los recortes para los gobiernos

Dada la popularidad de las políticas de pensiones y el «merecimiento» que se atribuye a los beneficiarios de estas transferencias de renta, los gobiernos corren el riesgo de ser penalizados electoralmente si plantean recortes de estas prestaciones sociales. Desde hace tiempo se sabe que los pensionistas tienden a castigar las agendas de austeridad que perjudican sus intereses (Pierson, 1994). A través del análisis de su comportamiento electoral se observa que los votantes españoles de mayor edad tienden a mostrar orientaciones «egocéntricas» a la hora de decidir su voto (Marí-Klose, 2012). Son más propensos a castigar al Gobierno si albergan una valoración negativa de su actuación en relación con las políticas de las que más se beneficiaban (pensiones y sanidad), pero son en gran medida insensibles a la actuación del Gobierno en otros ámbitos políticos (educación, vivienda y empleo).

Dado que los pensionistas en España constituyen un bloque de más de ocho millones de potenciales votantes (cerca de una cuarta parte del electorado), con intereses bien definidos en cuanto a la adecuación y actualización de las pensiones, el Gobierno contaba con razones evidentes para evitar el recorte en este ámbito y concentrar sus iniciativas de recorte en otros programas de protección social. Por su parte, los partidos de la oposición tienen claros incentivos para aprovechar la movilización contra la austeridad si esta va orientada en contra de los intereses de los pensionistas. Cabe añadir que los pensionistas en España han sido tradicionalmente un grupo muy reivindicativo, tanto por medios convencionales (el voto), como a través de otras formas de movilización (protestas y reuniones públicas) (Amezcuza y Alberich, 2020).

El derecho de los pensionistas a mantener su poder adquisitivo también ha sido firmemente defendido por los principales sindicatos españoles (UGT y CCOO). Tanto los sindicatos como la gran mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria se opusieron a la reforma de las pensiones de 2013 aprobada por el Gobierno conservador de Mariano Rajoy por la que se establecía un nuevo índice de revalorización anual (de aplicación inmediata) y un «factor de sostenibilidad» (que se introduciría a partir de 2019). Así, a partir de 2014, las pensiones se revalorizarían en función de una fórmula que tuviera en cuenta el balance de ingresos y gastos (que comenzó fijándose en el 0,25 % anual) en lugar de utilizar el parámetro tradicional basado en el Índice de Precios al Consumo (IPC). Desde 2019, las pensiones iniciales se vincularían automáticamente al aumento de la esperanza de vida.

En este contexto, el poder político de los pensionistas se hizo evidente. En otoño de 2017, los pensionistas protagonizaron diversas y multitudinarias protestas en todo el país para exigir la mejora de sus pensiones. El detonante de esta movilización fue una carta de la Seguridad Social donde se les comunicaba que su pensión volvería a aumentar un 0,25 % ese año. Dado que la inflación en 2017 había alcanzado un valor superior a ese porcentaje (1,1 % a finales de año), los pensionistas sufrieron una merma en su poder adquisitivo (unos 8 euros al mes para un pensionista medio⁴). La mayoría de los partidos políticos reaccionaron rápidamente apoyando las demandas de este colectivo. La débil coalición política con la cual podía contar y los escaños insuficientes para aprobar la ley anual de presupuestos, forzaron el gabinete de Mariano Rajoy a suspender la reforma de las pensiones de 2013, restableciendo el procedimiento de revalorización según el IPC y retrasando la entrada en vigor del factor de sostenibilidad.

3.2. La infancia

La infancia sufrió de manera intensa la gran recesión. Los programas educativos y sociales orientados a promover el bienestar de este sector poblacional experimentaron recortes significativos y no fueron suficientes para satisfacer las nuevas necesidades. Sin embargo, la situación de niños y niñas vulnerables recibió atención creciente y se convirtió en una de las prioridades de acción política tras la crisis (Escapa, 2019). En particular, la llegada del partido socialista liderado por Pedro Sánchez al poder en 2018 supuso la irrupción de la pobreza infantil en la agenda de gobierno a partir de la creación del Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil.

⁴ Esto no había ocurrido en años anteriores, pues el IPC se mantuvo «congelado».

A pesar de que España experimentaba altas tasas de pobreza antes de la crisis, durante muchos años la anómala situación de la pobreza infantil en el país permaneció fuera del foco de la opinión pública. Si bien había sido reconocida y debatida en foros académicos, y no había pasado desapercibida entre las entidades sociales especializadas, siempre resultó difícil proyectar adecuadamente la cuestión para que fuese reconocida como un problema social relevante y pudiera entrar en el debate social, así como en el proceso de toma de decisiones políticas.

El cambio que se produce en estos años puede considerarse el efecto conjunto de al menos tres factores: (i) la influencia de debates que estaban teniendo lugar en otros lugares de Europa; (ii) el trabajo de académicos y entidades del Tercer Sector dedicados a analizar la cuestión y/o a prestar servicios a las poblaciones en riesgo; y (iii) la intensificación de los problemas sociales provocados por la crisis. Detallamos brevemente cada uno de estos puntos a continuación.

3.2.1. *Los debates internacionales*

Al igual que ocurre en otros ámbitos de políticas públicas, la agenda política existente en cada momento en otros países de referencia, así como en la Unión Europea, ha contribuido claramente a situar la lucha contra la pobreza y la exclusión en la infancia en la primera línea del debate político en España. Una figura destacada para entender la evolución de estas políticas en Europa a principios de la década de los 2000 fue el ex Primer Ministro británico, Tony Blair. En la primavera de 1999, Blair se comprometió enfáticamente a acabar con la pobreza infantil: el Reino Unido debía convertirse en un país de oportunidades, donde el destino no estuviera marcado desde el nacimiento. Además, en el nuevo contexto de una economía global del conocimiento, el pleno desarrollo de las capacidades de niños y niñas se consideró imprescindible para mejorar la competitividad internacional del país. La infancia pasó a ocupar el centro de un nuevo discurso sobre «Inversión Social» inscrito en el marco de una nueva corriente ideológica surgida en el seno de la socialdemocracia: la denominada «Tercera Vía».

Las iniciativas políticas de los gobiernos de Blair, y posteriormente de Gordon Brown, representaron un extraordinario despliegue político e institucional, acompañado de un notable esfuerzo presupuestario. Los gobiernos laboristas no consiguieron erradicar por completo la pobreza infantil, pero muchos indicadores de vulnerabilidad socio-económica de la infancia en el Reino Unido mejoraron notablemente: el riesgo de pobreza relativa disminuyó un 16 % entre 1998-99 y 2007-09, y el porcentaje de niños y niñas por debajo del umbral de pobreza absoluta se redujo a la mitad (Steward, 2009).

Siguiendo el ejemplo británico, y con mayor o menor ambición, otros países lanzaron sus propias iniciativas. Desde mediados de la primera década del siglo XXI, Alemania, Irlanda y, más recientemente, Francia (tras la llegada al poder de Macrón) han desarrollado importantes políticas de inversión para apoyar a las familias, reforzando la lucha contra la pobreza infantil. Antes de la crisis, Portugal y España ampliaron también los recursos destinados a estas políticas, aunque sus iniciativas no priorizaron inicialmente a los sectores más desfavorecidos (Marí-Klose, 2019).

A partir de mediados de la primera década del siglo XXI, diversos organismos internacionales comenzaron a señalar los anómalos niveles de pobreza infantil en España. Las primeras señales de alarma aparecen en el *Joint Report on Social Security and Social Inclusion* de la Comisión Europea, donde España no sólo destacaba como uno de los países con mayor incidencia de pobreza infantil, sino también como uno de los Estados miembros de la UE más ineficaces en la reducción de esta pobreza a través de transferencias públicas. A lo largo de estos años otros informes y pronunciamientos de la OCDE y del Consejo de Europa llamaron la atención sobre esta anómala situación. A esto hay que añadir que la principal referencia constitucional que alude en España a la protección de la infancia, lo hace señalando que sus derechos son especialmente protegidos de acuerdo con los tratados internacionales (artículo 39.4 de la Constitución española de 1978), algo que no sucede con la misma intensidad con el resto de colectivos. En virtud de este artículo de la Constitución, en realidad, tiene especial importancia en España lo que indique el Comité de los Derechos del Niño en interpretación del cumplimiento del país respecto de la Convención de 1989.

En el informe periódico de 2010, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU había lanzado una petición a España para que abordara el problema de la pobreza infantil. En el informe periódico de 2018, ese mismo Comité se declaró seriamente preocupado por el hecho de que el nivel de inversión en la infancia por parte del Gobierno español no había sido lo suficientemente alto como para compensar el impacto negativo de la crisis iniciada en 2008 y que esto había contribuido a un incremento de la pobreza y la desigualdad

social, e instaba a España a «definir partidas presupuestarias para los niños y niñas en situación de desventaja o marginación que pudieran requerir de acciones afirmativas, y de asegurarse de que esos mismos recursos públicos estén protegidos incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias» (Comité de los Derechos del Niño, 2018; observación 9c).

3.2.2. El trabajo de académicos y entidades sociales

La inclusión de la pobreza infantil en el debate público se debe en gran medida también a la labor de diversas entidades sociales. Su papel a la hora de llamar la atención sobre este fenómeno, describirlo como una violación de los derechos de los niños y niñas y denunciar sus implicaciones, además de reivindicar la adopción de medidas políticas, ha constituido un factor clave para lograr un cambio de políticas en este ámbito. Ha tenido que pasar un tiempo, sin embargo, antes de que este esfuerzo redundara en resultados tangibles. Tras una prolongada crisis, una larga lista de necesidades sociales competía, lógicamente, por la atención pública.

Salvo excepciones puntuales, durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, la vulnerabilidad de la infancia en España recibió poca atención por parte de la investigación social. Las escasas evidencias disponibles solamente podían encontrarse en los informes internacionales que se iban publicando acerca del fenómeno. Los primeros trabajos académicos que prestan atención específica a la pobreza infantil en España se remontan a finales de los años noventa, con una investigación pionera patrocinada por UNICEF (Cantó y Mercader-Prats, 1998). En los años siguientes fueron ya muchas más las investigaciones académicas publicadas sobre el tema, aunque hubo que esperar hasta finales de la primera década del siglo XXI para encontrar los primeros informes que contribuyeran a situar la pobreza infantil en el foco de la atención pública.

En 2008, el *Informe sobre la Inclusión Social en España*, auspiciado por la fundación de una caja de ahorros (Marí-Klose et al., 2008), alcanzó una fuerte repercusión mediática al mostrar a la infancia como el segmento etario con mayor incidencia de pobreza relativa en nuestro país. A medida que se extendía el deterioro social causado por la recesión y la austeridad, informes adicionales de otras entidades sociales (como Cáritas, UNICEF, Save the Children y Educo) reafirmaron la anómala situación de la pobreza infantil en España. Estos informes, junto con las recomendaciones de los organismos internacionales, fueron determinantes a la hora de impulsar la demanda política de medidas específicas para combatir la pobreza infantil. Sus principales resultados alimentaron campañas de sensibilización pública cada vez más frecuentes y eficaces.

Todas estas entidades forman parte de la Plataforma de Organizaciones de Infancia, que elabora el principal Informe Complementario de España, alternativo al Informe (principal) de aplicación que presenta el Gobierno ante el Comité de los Derechos del Niño, sobre el cumplimiento periódico de la Convención de 1989. De este modo, las entidades se convierten en sujetos fundamentales para que el Comité adquiera información de primera mano sobre las vulneraciones de los derechos de la infancia, que son luego recogidas (si concluye que son ciertas) en las Observaciones y recomendaciones que emite hacia los poderes nacionales⁵.

Hay que destacar también la labor de la Fundación La Caixa, desarrollada esencialmente en dos frentes: la promoción de la investigación aplicada y la reflexión sobre la pobreza y la exclusión en la infancia, y el desarrollo de un modelo de atención integral a las familias y a la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social desde 2007 (Caixa Proinfancia) que ha contribuido a que un gran número de entidades del tercer sector subvencionen y promuevan intervenciones sociales en este ámbito.

3.2.3. La intensificación de los problemas sociales de la crisis

A lo largo de los años de recesión la investigación social fue revelando «daños» producidos por la crisis, como, por ejemplo, el creciente número de casos de desnutrición infantil. Diversas manifestaciones del problema aparecen repetidamente en los medios de comunicación: niños y niñas que no desayunan antes de ir a la escuela; menores con problemas de concentración durante las clases por falta de una nutrición adecuada; los problemas de muchas familias para que sus hijos e hijas puedan acceder a un comedor escolar; la situación de los menores más desfavorecidos durante las vacaciones cuando no funcionan los comedores escolares; etc.

⁵ Agradecemos este apunte a uno de los revisores anónimos del texto.

Desde 2012, el Defensor del Pueblo español ha dictado distintas recomendaciones encaminadas a tratar de garantizar la alimentación infantil en las instalaciones escolares y en las ciudades. La preocupación también surgió a nivel autonómico. Así, en agosto de 2013, un informe del *Síndic de Greuges* (el Defensor del Pueblo catalán) alertó sobre los riesgos de desnutrición de 50.000 niños en esa comunidad, y mencionó casos concretos de desnutrición, provocando con ello una gran tormenta mediática. Esto llevó a algunos gobiernos autonómicos a poner en marcha iniciativas para atajar ese problema en el ámbito de sus competencias.

Otro problema que atrajo la atención de los medios de comunicación y de la sociedad durante la crisis fueron los desahucios, en particular los que afectaban a hogares donde residían menores. El principal actor en la lucha por situar los desahucios en el centro de la atención pública fue la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), una organización ciudadana creada en 2009. Pero, durante mucho tiempo, la situación de la infancia desfavorecida permaneció prácticamente invisible. En 2012, Save the Children calculó que en el 82% de los hogares desahuciados residían menores, y el efecto de esa experiencia podía ser devastador para ellos. En 2013, un informe del Comisario Europeo de Derechos Humanos, tras una visita a España, destacó el impacto de los desahucios en la vida cotidiana de las familias con niños y niñas, instando a las administraciones públicas a proporcionarles un alojamiento alternativo. En 2015, la Plataforma de Organizaciones de Infancia publicó el documento *La infancia: Una prioridad para la agenda política* donde, entre otras propuestas, solicitaba a las autoridades públicas que «protejeran especialmente a las familias con niños de los desahucios en el marco general de protección del derecho a la vivienda».

Desde 2017 varias sentencias han reforzado la protección de los niños y niñas implicados en desalojos forzados. Según una sentencia del Tribunal Supremo, que revocó una sentencia de un tribunal administrativo sobre el desalojo de una madre con tres menores, ante situaciones de vulnerabilidad, las autoridades están obligadas a establecer una vía para la protección efectiva de los menores expuestos a órdenes de desalojo⁶. El Tribunal Supremo corrigió también a los tribunales inferiores por no tener en cuenta la legislación interna de protección de menores que estipula el interés de éstos como una prioridad, como se deriva de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (1989).

Por todo ello, como se ha visto en este apartado, la vulnerabilidad social y económica de la infancia ha entrado en la agenda pública y ha ganado protagonismo. A partir de 2014, una vez retomado el crecimiento económico y con la crisis «técnicamente» superada, muchas voces reclamaron la recuperación de los niveles de inversión anteriores para hacer frente a los estragos sociales producidos por la austeridad. El ansia por abordar el problema de la pobreza infantil a través de inversiones se hizo visible incluso en el acuerdo de investidura entre el *Partido Popular Ciudadanos*, firmado tras las elecciones de junio de 2016: «150 compromisos para mejorar España». Dicho documento incluía un plan contra la pobreza infantil (Plan INFANCIA), que se desplegaría a lo largo de la legislatura, dotado con 1.000 millones de euros el primer año (2017) y 1.560 millones los tres siguientes. Sin embargo, el plan no se materializó en una partida equivalente en la nueva ley de presupuestos publicada unos meses después y tampoco en la de 2018. Las referencias a la pobreza infantil comenzaron a aparecer en el debate político, y en particular en los debates de la Comisión de Derechos de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de los Diputados, creada en 2016. Allí, los partidos políticos comenzaron a elaborar propuestas legislativas que, por primera vez, ponían en primer plano los derechos y las condiciones sociales de niños y niñas.

3.3. La juventud

Entre 2008 y 2014 los problemas de inserción laboral de los jóvenes y su prolongado estancamiento en situaciones precarias y de paro involuntario en el mercado de trabajo provocó un deterioro general de sus condiciones socio-económicas (Gentile y Valls, 2015), provocando largos retrasos en su proceso de emancipación y una mayor dependencia de sus progenitores. En ese periodo se publicaron numerosos análisis académicos sobre la situación de los jóvenes, y buen número de titulares de periódicos hicieron hincapié en la situación de una generación «perdida» o «sin futuro».

A pesar de ello, la opinión pública adulta no consideró a estos jóvenes como «merecedores» de ayudas sociales específicas y/o de una atención exclusiva por parte de los poderes políticos. En España, las desigualdades entre los jóvenes y las personas mayores son consideradas más legítimas que otras formas

⁶ Sentencia del Tribunal Supremo 1797/2017.

de desigualdad, y la creencia de que las vulnerabilidades que afectan a los más jóvenes son temporales y pueden ser abordadas cómodamente conviviendo con sus padres en el hogar familiar está ampliamente extendida (Marí-Klose y Marí-Klose, 2006).

En las etapas iniciales de sus trayectorias laborales, los jóvenes suelen encontrarse en las posiciones menos deseables de un mercado de trabajo fuertemente segmentado. En este modelo de relaciones laborales la legislación de protección del trabajo tiene un sesgo intrínseco a favor de los *insiders*, un grupo privilegiado de trabajadores fijos –generalmente de mediana y avanzada edad– que disfrutaban de posiciones favorables (puestos de trabajo garantizados, salarios elevados, prestaciones sociales relativamente generosas relacionadas con sus empleos) a expensas del resto de los empleados *outsiders*. Los jóvenes constituyen el arquetipo de esta segunda categoría. Los contratos con una duración determinada, el empleo estacional, las actividades por cuenta propia y el trabajo en prácticas les ofrecen oportunidades de empleo desiguales con una débil vinculación al mercado laboral, baja remuneración y, a menudo, malas condiciones de trabajo. En tiempos de desaceleración económica, asumen en gran medida las consecuencias de las estrategias de reajuste laboral de las empresas basadas en el principio de «último en ser contratado, primero en ser despedido».

Estas desventajas padecidas por los jóvenes se inscriben en un marco institucionalizado y mayoritariamente «normalizado» de relaciones inter-generacionales. Los adultos y las personas mayores, que suelen disfrutar de mejores condiciones de empleo y de protección social gracias a trayectorias laborales largas y estables, recuerdan a sus hijos y a sus compañeros más jóvenes que ellos atravesaron por las mismas circunstancias antes de alcanzar sus relativas ventajas actuales y les instan a esperar pacientemente su turno. Se trata de un pacto inter-generacional implícito, socialmente consentido y ampliamente aceptado como el estado natural de las cosas en una sociedad del sur de Europa con una base axiológica marcadamente familista (Moreno y Marí-Klose, 2013).

Durante la crisis, muchos jóvenes expresaron su frustración con este tipo de pacto, pero rara vez encontraron canales formales para hacer valer su voz en la agenda política, a diferencia de lo que ocurrió con personas mayores y niños, como hemos mostrado en los apartados anteriores. Aunque son diversos los factores que explican esas diferencias, la mayoría tienen que ver con las limitaciones que los jóvenes encontraron a la hora de tomar parte en la vida política e incidir en la toma de decisiones sobre cuestiones que conciernen a sus intereses.

A diferencia de lo que ocurre con la infancia y las personas mayores, las necesidades de los jóvenes no están blindadas en la misma medida por el ordenamiento jurídico español y por los tratados internacionales a los que España se ha adherido. En consecuencia, los tribunales tienen una base legal más frágil para reconocer a los jóvenes como un tramo de edad que merezca una atención especial. La Constitución española indica, de forma bastante genérica, que: «Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural» (artículo 48). No existe ningún desarrollo legislativo en forma de ley estatal integral que despliegue este mandato, en contraste con otros desarrollos legislativos que sí refuerzan y extienden la protección a la infancia (LO 1/1196 o Ley 267/2015) o de la tercera edad (leyes de seguridad social, pensiones, atención a la dependencia). Ninguna otra ley vigente entre 2008 y 2014, ni nacional ni autonómica, podría servir de referencia para impugnar las políticas de austeridad sufridas en primera persona por los y las menores de 30 años (Planas-Lladó, et al., 2014).

La posibilidad de que las demandas de los jóvenes fueran incorporadas a la acción política quedó mermada durante toda la Gran Recesión también por la escasa atención que los gobiernos prestaron al asociacionismo juvenil, organizado en el Consejo de la Juventud de España (CJE). En 2013 la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (responsable del conocido como Informe CORA), creada para adecuar la administración a las nuevas exigencias de contención del gasto público y de racionalización de la estructura burocrática, puso en su punto de mira al asociacionismo juvenil. Entre las medidas propuestas estaba la supresión del CJE, por su supuesta duplicidad de funciones con el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), (Mestre y Álvarez, 2018). Desde su fundación en 1983, el CJE había sido el organismo público donde estaban representadas las entidades juveniles de todo el Estado y actuaba como el principal actor institucional en defensa de los intereses de este colectivo en la esfera pública, en su calidad de organismo consultivo con poder propositivo y ejecutivo en materia de juventud.

Aunque el CJE no fue finalmente suprimido, en 2014 se aprobó la Ley 15/2014 de septiembre, de racionalización del Sector Público, que en su artículo 21 redefine la naturaleza jurídica del CJE al indicar que se configure como una entidad corporativa (pública) de base privada (es decir, mixta). Su financiación pasó a depender de subvenciones del INJUVE que se hacían efectivas a través de convenios anuales con el Go-

bierno central. De facto, con este cambio jurídico, el CJE perdía su autonomía originaria, y quedó expuesto a la inestabilidad política de esos años de crisis.

Esta situación abocó al organismo a condiciones de infra-financiación para mantener vivo el tejido asociativo juvenil en todo el país (Álvarez y Hernández, 2016). Numerosas entidades juveniles quedaron inactivas o vieron amenazadas su existencia en los ámbitos local y autonómico. En general, se redujeron (o perdieron eficacia) los programas del CJE que habían canalizado gran parte de la participación juvenil en las décadas precedentes.

El único programa de cierta entidad que se llevó a cabo a partir de 2014 fue la Garantía Juvenil, un paquete de políticas activas de empleo fundamentalmente destinado a jóvenes Ni-Nis, sostenido por una importante financiación europea y que en el primer bienio de su ejecución tuvo un éxito limitado en España. Algunas CCAA desatendieron las indicaciones del Gobierno central y los compromisos asumidos ante la Comisión Europea acerca de la adecuada ejecución de esta política, sin realizar ningún desarrollo normativo en materia. Además, la Garantía Juvenil no fue ejecutada por un organismo «de jóvenes», ya que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se hizo cargo de su gestión, desplazando al INJUVE. A finales de 2015 se incluyó al CJE y la Plataforma de Organizaciones de Acción Social entre los miembros invitados al comité de seguimiento del Programa Operativo de Empleo Juvenil, pero sin asignarles ningún tipo de competencias ejecutivas.

A falta de un tejido de movilización propio, los jóvenes obtuvieron un apoyo muy residual también por parte de los principales sindicatos, cuyos miembros se reclutan sobre todo entre los trabajadores de mayor edad y con carreras laborales estables. En términos generales, los intereses de estos grupos prevalecieron frente a los de las necesidades y demandas de los jóvenes (Politikon, 2017).

La juventud tampoco encontró grandes oportunidades de ser escuchada en el marco de la competición electoral. Aunque constituye un grupo numeroso, su comportamiento electoral resulta menos predecible que el de los mayores y, en consecuencia, los partidos tienen menos incentivos para crear coaliciones de apoyo entorno a sus demandas. La participación de los jóvenes en las elecciones es, de hecho, relativamente baja en comparación con la de otros grupos etarios, y sus preferencias son más heterogéneas y «socio-tópicas». En otras palabras, a diferencia de los votantes de más edad, el abanico de políticas que les interesan suele ser más amplio, y tienen una menor predisposición a castigar a los gobiernos por su actuación electoral según las políticas relacionadas con la edad que más podrían beneficiarles (Marí-Klose, 2012).

A medida que se hacía más fuerte la zozobra provocada por la crisis, más crecía la desconfianza y el escepticismo entre los jóvenes españoles hacia los partidos políticos tradicionales, con los que se sentían cada vez menos identificados y por los cuales se veían cada vez menos representados. Este malestar hizo que los jóvenes buscaran otras vías para reclamar sus derechos, y que muchos de ellos se sumaran a las protestas del llamado 15-M, movilizaciones surgidas en mayo de 2011 y que exigían una nueva forma de hacer política frente a un sistema democrático que «les había engañado» (como afirmaban los lemas de los convocantes).

La agenda de las políticas juveniles no cambió significativamente en los años siguientes. Gran parte del electorado joven mostró su apoyo a *Podemos*, un nuevo partido político populista de izquierdas surgido en 2014. *Podemos* obtuvo un notable resultado electoral a finales de 2015 con un programa que prometía promover políticas dirigidas principalmente a los jóvenes: una legislación laboral que les protegiera contra la precariedad, educación superior gratuita, nuevas políticas de vivienda, etc. Sin embargo, tras las elecciones de 2015 y 2016, el Gobierno siguió en manos del *Partido Popular*, cuyo apoyo electoral se reclutaba sobre todo entre votantes adultos y mayores. En su programa electoral el *Partido Popular* describía la situación de los jóvenes como el resultado de un mercado laboral aletargado, aferrándose al dogma liberal de que el crecimiento económico resolvería, por sí solo, los problemas de inserción laboral de este colectivo (Marí-Klose, 2018).

CONCLUSIONES

Dar cuenta de la diferente capacidad mostrada por los distintos grupos etarios a la hora de influir en las reformas introducidas en las políticas sociales en España desde el inicio de la crisis económica de 2008-2014, requiere de una combinación de elementos analíticos que reflejen a) la importancia de las instituciones previamente existentes y de las «dependencias de la senda» que éstas establecen (Koelble, 1995; Steinmo et al., 1992), b) el papel de las ideas y su reflejo en las agendas pública y política (Taylor-Gooby, 2005), c) la movilización de los intereses de los diferentes grupos sociales y los conflictos distributivos que surgen entre

dichos grupos (Korpi, 1983; Natali y Rhodes, 2004), y d) la existencia de una ventana de oportunidad política en este caso representada por el shock económico exógeno provocado por la crisis (Sabatier, 1991).

No es el objetivo de este artículo analizar en profundidad cómo se alcanzó el nuevo orden institucional en las políticas sociales en España tras la crisis, ni estudiar con detalle los procesos de definición, discusión y negociación entre los diferentes actores sociales (y de sus ideas, e intereses, o de las instituciones en liza). Es necesario, sin embargo, apuntar que dichos procesos dan cuenta del complejo equilibrio en el de diseño e implementación de las políticas adoptado en los últimos años, así como del impacto diferencial que dicho equilibrio ha tenido sobre los diferentes grupos etarios.

El Estado del Bienestar español se desarrolló fundamentalmente en los años ochenta del siglo pasado, coincidiendo con la transición a la democracia y en un periodo en que la mayoría de los países europeos ya trataban de contener su gasto social. Nuestro sistema de protección social, dentro del régimen de bienestar mediterráneo, adquirió un carácter esencialmente paliativo y sus prestaciones se conceptualizaron más como gastos relacionados con los derechos adquiridos por individuos y grupos sociales específicos (en función de su contribución previa y de la financiación de esos planes de protección), que como una inversión para mejorar la competitividad y la cohesión social.

La estructura de edad de una sociedad (en particular, el tamaño relativo del sector de mayor edad, más dependiente de los regímenes de protección social) condiciona fuertemente las perspectivas de la mayoría de los programas de bienestar, no sólo en su dimensión financiera, sino también con respecto al conjunto de programas que habrá que aplicar para alcanzar un equilibrio entre ellos y hacer frente a los retos futuros.

La composición demográfica también afecta a la actitud de los ciudadanos hacia los programas de protección social. Esto es muy cierto en el caso español, donde se ha perdido impulso a la hora de afrontar los desafíos planteados por los NRS, frente a los intensos niveles de movilización de quienes defienden la prioridad de atender a derechos que ya habían sido previamente adquiridos. Ahora bien, no abordar los NRS de manera eficaz puede traer implicaciones sustanciales para el perfil de la desigualdad y de la pobreza en España, porque las cuestiones que tales riesgos conllevan tienden a afectar sobremanera a las personas jóvenes, debido a los problemas que experimentan para entrar y establecerse en el mercado laboral.

Los problemas que aparecen asociados a estas dinámicas son muchos: trabajadores atrapados en el subempleo y en empleos de baja remuneración (o en trabajos para los que están sobre-cualificados), o expuestos a elevados niveles de estrés laboral, a accidentes laborales, o al deterioro de su salud, enfrentados a la pobreza y a las privaciones a pesar de tener un empleo, carentes de un historial laboral que les permita acceder a una seguridad social adecuada, etc. En España, los jóvenes se enfrentan a grandes dificultades para alcanzar la independencia económica, abandonar el hogar familiar, formar una pareja y/o convertirse en padres o madres (lo que contribuye de manera clara al descenso de las tasas de natalidad). Las generaciones más jóvenes también se ven afectadas por las transformaciones de las estructuras familiares, los cambios en el reparto de las responsabilidades en el seno de los hogares, y las innovaciones tecnológicas que requieren nuevas competencias para poder participar económica y socialmente en su entorno.

Las dificultades de nuestro régimen de bienestar para adaptarse a estos nuevos retos han convertido a la infancia y a los jóvenes en los eslabones más indefensos de las políticas de austeridad aplicadas durante la Gran Recesión. La crisis dio lugar a múltiples procesos de politización, en los que diferentes grupos se enfrentaron a las iniciativas de recorte y solicitaron una mayor protección del Estado contra la vulnerabilidad. La lucha contra la austeridad implicó diversas maneras de activismo, a través de canales tanto institucionales como extra-institucionales.

Los partidos de la oposición, los sindicatos, los activistas de base y los nuevos movimientos de protesta emergentes, además de numerosos académicos, intelectuales, expertos y abogados, pusieron en tela de juicio las iniciativas del Gobierno (o la falta de respuesta de las administraciones públicas) ante ciertos agravios. Muchos de ellos se especializaron en las consecuencias perjudiciales de determinadas medidas de austeridad, para luego visibilizar y defender las demandas de los grupos más vulnerables en un contexto donde una gran variedad de actores sociales se esforzaba por promover distintas soluciones a la inestabilidad estructural que golpeó al país.

No todas las demandas tuvieron el mismo éxito. En este artículo hemos mostrado que fueron sobre todo los grupos de mayor edad, pero también la infancia, los colectivos que recibieron un mayor grado de atención y apoyo, mientras que los jóvenes de 18-29 años no gozaron de esa atención. Es difícil discernir hasta qué punto los procesos aquí descritos pueden explicar tales diferencias. El nuestro ha sido un primer intento de comprender cómo se configuraron los nuevos espacios de debate para vislumbrar un nuevo pacto inter-generacional en el período posterior a la austeridad.

El compromiso institucional contra la pobreza infantil ilustra bien hasta qué punto las demandas, hasta un determinado momento en gran medida ignoradas, pudieron encontrar una «ventana de oportunidad» inédita e impulsar «alternativas políticas» en el escenario posterior a la crisis de 2008-2014. La irrupción de nuevas ideas «prestigiosas», el trabajo de comunidades epistémicas y las recomendaciones políticas de las organizaciones transnacionales desempeñaron un papel fundamental en ese proceso. Por el contrario, la inexistencia de respuestas políticas orientadas a resolver los graves problemas de la juventud refleja tanto la escasa capacidad de movilización política eficaz de este colectivo, como la limitada legitimidad de sus demandas entre la opinión pública, además de la falta de un fuerte respaldo político a la hora de defender la inaplazable urgencia de sus demandas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez García, V. y Hernández Diez, E. (2016). Los efectos del proceso de reforma de las administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1, 1-12. <https://www.cjex.org/wp-content/uploads/2021/02/Efectos-ordenación-jurídica.pdf>
- Amezcuca, T. y Alberich, T. (2020). Personas mayores: motor de movimientos sociales posindustriales. La marea de pensionistas y jubilados en España y el movimiento Stuttgart 21 en Alemania. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 19, artículo a1902. <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/80225>
- BANCO DE ESPAÑA (2019). Encuesta Financiera de las Familias 2017. Métodos, resultados y cambios desde 2014. *Boletín Económico. Artículos Analíticos. Banco de España*. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/19/T4/descargar/Fich/be1904-art38.pdf>
- Bentolilla, B., Cahuc, P., Dolado, J. J. y Le Barbanchon, T. (2012). Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain. *The Economic Journal*, 122(562), F155-F187. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2012.02534.x>
- Cabrales, A., Dolado, J. J., Felgueroso, F. y Vázquez, P. (2010). *La crisis de la economía española. Lecciones y propuestas*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). http://www.econ.upf.edu/~montalvo/vivienda/Ebook_Crisis_SA.pdf
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2016). Actitudes ante la redistribución: ¿cómo ha afectado la crisis? *Revista Española del Tercer Sector*, 33, 65-90.
- Cantó, O. y Mercader-Prats, M. (1998). *Child Poverty in Spain. What can be said?* [Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, 66]. UNICEF.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO (2015). *La infancia en los presupuestos. Cuadernos para el Debate 4. UNICEF*. Editorial Huygens. https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/la_infancia_en_los_presupuestos_cpd4_new.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2013). *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*. Diario Oficial de la Unión Europea, Recomendación de la Comisión 2013/112/UE, 20 de Febrero de 2013. <http://data.europa.eu/eli/reco/2013/112/oj>
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2010). *Consideration of reports submitted by state parties under article 44 of the Convention. Concluding Observations: Spain*. CRC/C/ESP/CO/3-4. Naciones Unidas, Biblioteca Digital. <https://digitallibrary.un.org/record/694168?ln=es>
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2018, 5 de marzo). *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: Convention on the Rights of the Child: combined 5th and 6th periodic reports of States parties due in 2015: Spain*. CRC/C/ESP/5-6. Naciones Unidas, Biblioteca Digital.
- Conde-Ruiz, J. I. y Marín, C. (2013). Austerity Measures in Crisis Countries – Results and Impact on Mid-term Development (The fiscal crisis in Spain). *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, 48(1), 4-32.
- CONSEJO DE EUROPA (2013). *Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his Visit to Spain from 3 to 7 June 2013*, CommDH (2013), 18. <https://rm.coe.int/16806db80a>
- De Grauwe, P. (2013). Design Failures in the Eurozone: Can They Be Fixed? *LEQS Paper*, 57. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2215762>
- Del Pino, E. (2013). The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment. En A. Botti y B. N. Field (eds.), *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy* (pp. 197-216). Palgrave.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2014). *Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales*. Defensor del Pueblo.
- Escapa, S. (2019). *La pobreza infantil en España. El impacto de la crisis económica y estrategias políticas para su reducción* [Tesis Doctoral]. Universidad de Zaragoza.
- Fernández-Villaverde, J. y Ohanian, L. (2009). *The Spanish Crisis from a Global Perspective*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). http://crisis09.fedea.net/monografia2009/pdf/global_perspective.pdf
- Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur, *Papers: Revista de Sociología*, 73, 27-58. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v73n0.1105>

- Gentile, A. y Valls Fonayet, F. (2015). La intensificación de la inestabilidad laboral entre los jóvenes en España ¿Una cuestión crítica para el relevo generacional? *Panorama Social*, 22, 111-125. <https://www.funcas.es/articulos/la-intensificacion-de-la-inestabilidad-laboral-entre-los-jovenes-en-espana-una-cuestion-critica-para-el-relevo-intergeneracional/>
- Koelble, T. A. (1995). The New Institutionalism in Political Science and Sociology [Review of *The Limits of Rationality; The Sociology of Economic Life; Rediscovering Institutions; The New Institutionalism in Organizational Analysis; Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, by K. S. Cook, M. Levi, M. Granovetter, R. Swedberg, J. G. March, J. P. Olsen, W. W. Powell, P. J. DiMaggio, S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth]. *Comparative Politics*, 27(2), 231-243. <https://doi.org/10.2307/422167>
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. Routledge & Kegan Paul.
- Marí-Klose, P. (2012). Prioridades poco prioritarias: jóvenes en la agenda gubernamental en España (1982-1996). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 140, 69-88. <http://doi.org/10.5477/cis/reis.140.69>
- Marí-Klose, P. (2018). Jóvenes en la agenda política en los tiempos convulsos de la gran recesión. En C. López Navas (coord.), *Índice Sintético de Desarrollo Juvenil Comparado (2009-2017)*. España en Europa (pp. 161-175). Libros de la Catarata.
- Marí-Klose, P. (2019). *La infancia que queremos. Una agenda para erradicar la pobreza infantil*. Libros de la Catarata.
- Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M. (2006). *Edad del cambio: jóvenes en los circuitos de solidaridad intergeneracional*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Marí-Klose, P., Marí-Klose, M., Flaquer, L., Sánchez, C. y Moratón, L. (2008). *Informe de la Inclusión Social en España*. Fundación Obra Social de la Caixa de Catalunya.
- Marí-Klose, P., Julià, A. y Cerviño, E. (2018). Edad, pobreza y vulnerabilidad económica. En L. Ayala y J. Ruiz-Huerta (dirs.), *3er Informe sobre la desigualdad en España* (pp. 85-122). Fundación Alternativas.
- Mestre Delgado, J. F. y Álvarez García, V. (2018). *Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España. Desde su Ley de creación hasta el Informe CORA*. Universidad de Extremadura.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014). *Datos presupuestarios de las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Gobierno de España.
- Moreno, L. y Marí-Klose, P. (2013). Bienestar Mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición. En E. Del Pino y M. Rubio (eds.), *Los Estados de Bienestar en la Encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 126-146). Tecnos.
- Natali, D. y Rhodes, M. (2004). *The "New Politics" of the "Bismarckian Welfare States: Pension Reform in Continental Europe* [EUI SPS Working Papers 10/2004]. European University Institute. <http://hdl.handle.net/1814/2627>
- OECD (2014). *Income Inequality Update. Rising Inequality. Youth and Poor Fall Behind*. OECD publishing. <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf>
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Planas-Lladó, A., Soler, P. y Feixa, C. (2014). Juventud, políticas públicas y crisis en España: ¿Triángulo mágico o triángulo de las Bermudas? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 551-564. <https://revistaumanizales.cinde.org.co/rllcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/1356>
- POLITIKON (2017). *El muro invisible. Las dificultades de ser joven en España*. Debate.
- Sabatier, P. (1991). Political Science and Public Policy. *PS: Political Science & Politics*, 24(2), 144-147. <https://doi.org/10.2307/419922>
- SINDIC DE GREUGES (2013). *Informe sobre la Malnutrición Infantil en Catalunya*. Síndic de Greuges. <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3509/Informe%20malnutricio%20infantil%20castella.pdf>
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Steward, K. (2009). Poverty, inequality and child well-being in international context: still bottom of the pack? En J. Hills, T. Sefton y K. Steward (eds.), *Towards a More Equal Society?: Poverty, Inequality and Policy since 1997*. Policy Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2005). *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford University Press.